

Rapport sur la mise en œuvre du projet RPT II

Le Conseil d'Etat du Canton du Valais

au

Grand Conseil

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

L'article 6 de la loi concernant la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes du 16 juin 2010 charge le Conseil d'Etat d'établir, en 2016, un rapport sur la mise en œuvre du projet « Désenchevêtrement des tâches et réformes de la péréquation financière entre le canton et les communes », dit RPT II, à l'attention du Grand Conseil.

Le présent rapport a pour but de fournir les informations utiles à l'évaluation du degré de réalisation des objectifs du projet RPT II et de l'évolution de la situation financière du canton et des communes résultant de la mise en œuvre du projet RPT II. Ce rapport a été élaboré par un comité paritaire composé de 5 représentants des communes valaisannes et de 5 représentants du canton.

1.	Introduction.....	4
1.1	Contexte et historique.....	4
1.2	Concept RPT II.....	4
a.	Objectifs généraux.....	4
b.	Principes généraux.....	5
c.	Organisation et déroulement du projet.....	6
1.3	Résultats du projet RPT II.....	7
a.	Paquets législatifs.....	7
b.	Bilan global.....	8
c.	Référendum contre la loi sur les soins de longue durée.....	9
2.	Rapport d'évaluation.....	11
2.1	Disposition légale en vigueur.....	11
a.	Evolution de la situation financière du canton et des communes.....	11
b.	Mesures correctives.....	11
2.2	Démarche du projet.....	12
3.	Degré de réalisation des objectifs.....	13
3.1	Aspects généraux.....	13
3.2	Considérations finales.....	15
4.	Evolution financière du canton et des communes valaisannes.....	16
4.1	Indicateurs généraux.....	16
a.	Résultat du compte de fonctionnement.....	16
b.	Marge d'autofinancement.....	17
c.	Investissements.....	17
d.	Recettes fiscales.....	18
e.	Fonds propres.....	19
4.2	Indicateurs IDHEAP.....	20
a.	Couverture des charges.....	20
b.	Maîtrise des dépenses courantes par habitant.....	20
c.	Effort d'investissement.....	21
4.3	Indicateurs communaux.....	22
4.4	Fiscalité des communes.....	23
4.5	Considérations finales.....	24
5.	Cartographie des flux financiers.....	25
5.1	Collecte.....	25
5.2	Cartographie 2008, 2012 et 2015.....	25
5.3	Chiffres globaux 2008, projections 2008, 2012 et 2015.....	27
5.4	Analyse par projet partiel / par tâche.....	29
a.	Enseignement obligatoire : mise en place de l'enseignement public pour les élèves en âge de scolarité obligatoire et pré-obligatoire.....	29
b.	Social : subventions aux institutions spécialisées, prestations complémentaires et aide sociale.....	30
c.	Santé : exploitation des EMS et CMS.....	31
d.	Equipement : entretien des routes cantonales.....	32
e.	Transports : transports publics régionaux.....	32

f. Jeunesse : Accueil extrafamilial des enfants entre 0 et 12 ans	33
5.5 Considérations finales	33
6. Bilan global	34
6.1 Définitions et principes d'établissement	34
6.2 Commentaires par domaine et thématique.....	35
a. Enseignement obligatoire	35
b. Santé et social	36
c. Equipement	36
d. Contribution des communes sièges	37
e. Péréquation financière.....	38
6.3 Résultats globaux.....	38
6.4 Considérations finales	39
7. Nouvelles dispositions	40
7.1 Dispositions intervenues après le 1^{er} janvier 2012	40
7.2 Dispositions à venir	40
7.3 Autres considérations.....	40
8. Conclusions	41
Annexe I – Indicateurs financiers	42
Annexe II – Plan comptable général des collectivités publiques.....	47
Annexe III – Fiscalité des communes	48
Annexe IV – Loi concernant la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes du 16 juin 2010.....	49
Annexe V – Loi concernant la deuxième étape de la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes du 15 septembre 2011.....	50
Annexe VI – ETS : bilan pour les communes valaisannes, sans LETS2 de compétence du Grand Conseil	51

1. Introduction

1.1 *Contexte et historique*

Le 28 novembre 2004, le peuple suisse a largement accepté la **nouvelle péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons** (RPT – CH) par 64.4% et 20 cantons et demi. Cette importante réforme du fédéralisme est **entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008** et a redéfini les mécanismes fondamentaux de la collaboration entre la Confédération et les cantons ainsi que la péréquation financière intercantonale. Pour que cette réforme institutionnelle déploie tout son potentiel d'efficacité, les **processus cantonaux** devaient impérativement **évoluer dans le même sens** que la nouvelle RPT fédérale. Le Conseil d'Etat valaisan a alors fait de la transposition des objectifs et des instruments de la réforme nationale au plan cantonal une de ses priorités. Cela impliquait deux volets principaux : d'une part, la redéfinition des tâches entre le canton et les communes et, d'autre part, l'établissement d'une nouvelle péréquation intercommunale.

Compte tenu de la complexité et de l'ambition du projet, le Conseil d'Etat a décidé, en mai 2007, de **scinder la mise en œuvre en deux phases**.

- Afin de s'adapter à la nouvelle législation fédérale dans les délais fixés par la Confédération, une option pragmatique et provisoire a tout d'abord été choisie. Le **décret concernant la modification d'actes dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre le Confédération et les cantons du 13 septembre 2007** (RPT I) a ainsi déployé ses effets entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2010. **Dix-sept lois cantonales** ont été partiellement modifiées pour une durée de trois ans dans le but d'assurer la transposition au plan cantonal des lois fédérales. En ce qui concerne les **communes valaisannes**, cette première phase n'a eu **aucune influence financière**.
- Dans un deuxième temps, les réformes plus substantielles ont été adoptées grâce au projet RPT II **Désenchevêtrement des tâches et réformes de la péréquation financière entre le canton et les communes**. Cette deuxième phase s'est elle-même déroulée en **deux étapes**, avec des **entrées en vigueur progressives le 1^{er} janvier 2011** (RPT II – 1^{ère} étape), puis le **1^{er} janvier 2012** (RPT II – 2^{ème} étape).

1.2 *Concept RPT II*

Le concept général du projet RPT II a été approuvé par le Conseil d'Etat le 18 mars 2008, soit quelques mois à peine après l'entrée en vigueur de la première phase (1^{er} janvier 2008). Il précisait les **objectifs** du projet ainsi que **l'organisation** constituée pour les mettre en œuvre.

a. Objectifs généraux

Le projet RPT II poursuivait **cinq objectifs principaux et concrets**, inscrits clairement dans la loi concernant la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes du 16 juin 2010 (loi RPT II-1). L'article 2 précise ainsi que le projet visait à :

- **désenchevêtrer les tâches entre le canton et les communes**, et, partant, simplifier les procédures et accroître l'efficacité dans les relations mutuelles ;
- octroyer la plus grande **liberté de décision possible aux communes** pour les tâches locales, dans la mesure où les communes peuvent assumer cette responsabilité de manière efficace et efficiente ;

- **supprimer les mécanismes qui tendent à favoriser une allocation non optimale des fonds publics** dans la législation relative aux subventions ainsi que dans celle relative à la péréquation financière ;
- **réduire les coûts financiers et administratifs** supportés par le canton et les communes ;
- **ancrer dans la loi les dispositions introduites à titre provisoire** par le décret du 13 septembre 2007 concernant la modification d'actes dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

b. Principes généraux

Les principes généraux du projet RPT II ont été définis par le Conseil d'Etat dans sa décision du 25 juin 2008. Ils devaient guider la redéfinition des relations entre le canton et les communes et doivent désormais être **appliqués de manière durable** après l'entrée en vigueur des modifications législatives. Puisque la réforme cantonale découle de la mise en œuvre du projet national et a introduit des instruments similaires, ces principes s'inspirent logiquement en grande partie de **ceux retenus dans le cadre des réformes fédérales**. Ils tiennent tout particulièrement compte de l'importance accordée, dans notre canton, au respect de **l'autonomie communale**. Ils ont ainsi été élaborés après discussion avec les représentants des communes. Ces lignes directrices ont été classées en trois catégories, en fonction de leur champ d'application (désenchevêtrement des tâches, subventionnement et péréquation).

Les principes généraux applicables au désenchevêtrement des tâches se résument essentiellement, sur le plan national, aux principes de **subsidiarité et de congruence (ou d'équivalence budgétaire)**.

- Le premier, issu du fédéralisme, se définit comme la présomption d'une **souveraineté au niveau le plus bas possible** et l'intervention du niveau supérieur en cas de nécessité seulement. Il doit permettre à chaque partie de se concentrer sur ses missions essentielles et d'assumer plus librement ses responsabilités.
- Le second recherche **l'adéquation entre le pouvoir de décision, le financement et les bénéficiaires des prestations**.

Ces deux principes fédéraux, qui visent à garantir une fourniture optimale de prestations publiques, s'appliquent également, toute proportion gardée, aux relations entre le canton et les communes. Bien que la taille très variable des communes rende l'application du principe de congruence peu aisée dans certains cas, la responsabilité d'une tâche, son financement et son utilité doivent ainsi relever de la même entité. Les autres **principes généraux liés au désenchevêtrement** peuvent être résumés comme il suit :

- dans la mesure du possible, la répartition des tâches doit veiller à une **production décentralisée des prestations au niveau communal ou régional** ;
- une tâche est attribuée au canton si elle relève **d'un domaine essentiel de l'action publique** ou si elle **ne peut être accomplie** de manière efficace et efficiente par une ou plusieurs communes ;
- les **compétences du canton** (conduite stratégique et surveillance) et celles des **communes** (conduite opérationnelle) sont dorénavant **clairement déterminées**.

En ce qui concerne les principes généraux applicables au subventionnement et aux participations financières, les changements institués au plan fédéral avaient pour but **d'augmenter l'efficacité des transferts financiers entre la Confédération et les cantons**. Les subventions isolées et trop nombreuses ont

été simplifiées et remplacées par des subventions globales et ciblées. Le projet cantonal a mené à plusieurs modifications de dispositions légales afin de respecter les principes généraux liés au subventionnement définis en 2008 par le Conseil d'Etat et pouvant être résumés de la façon suivante :

- les **flux financiers** sont **transparents, simples** et aussi **peu nombreux** que possible ;
- les subventions ont avant tout un **caractère incitatif** mais n'engendrent **pas de fausses incitations** ; elles sont octroyées dans un but précis ;
- les **composantes péréquatives n'entrent pas en ligne de compte** dans le calcul des subventions.

Enfin, les principes généraux applicables à la péréquation visaient à élaborer un mécanisme assurant la réduction des disparités entre les communes, sans pour autant recourir à une pression fiscale excessive. Ils sont aujourd'hui appliqués grâce à la loi sur la **péréquation financière intercommunale** issue de la réforme RPT II – 2^{ème} étape et peuvent être résumés comme il suit :

- la **réduction des disparités** de ressources financières est un objectif de la seule péréquation financière directe ;
- les **communes structurellement défavorisées** bénéficient d'un **soutien spécifique** ;
- suite au processus de péréquation, chaque commune est en mesure de fournir une **offre minimale de services** à ses habitants ;
- le mécanisme de péréquation dépend de contributions et allocations calculées selon des **critères qui ne peuvent être influencés par des décisions communales**.

c. Organisation et déroulement du projet

Le projet de réforme de la répartition des tâches et nouvelle péréquation financière était basé sur une relation de **partenariat entre le canton et les communes**. Il était placé sous la direction d'un **comité de pilotage**, présidé par le chef du département des finances, des institutions et de la santé (DFIS, actuellement DFI), et composé d'un **nombre égal de représentants du canton (un par département) et des communes**. Une importance prépondérante a été accordée à la recherche, par les représentants du canton et des communes, de solutions concrètes à même de satisfaire les deux niveaux institutionnels.

Les principes de base applicables à toutes les politiques sectorielles ont été déterminés par des **groupes de travail** spécialement constitués (**projets transversaux, PT**), **au nombre de quatre**. Des représentants des communes ont été invités à participer à ces groupes de travail et cela fut effectivement le cas dans deux des projets (PT2 et PT4). Chacun de ces projets transversaux a été chargé de proposer les objectifs à atteindre dans les différents domaines d'analyse suivants :

- **flux financiers** (PT1) ;
- **subventions / désenchevêtrement** (PT2) ;
- **législation** (PT3) ;
- **péréquation financière** (PT4).

Ces groupes de travail ont également eu la tâche de proposer les méthodologies et les principes à appliquer et veiller à ce que les objectifs généraux du projet soient respectés. L'élaboration des propositions sectorielles de désenchevêtrement des tâches incombait aux projets partiels constitués par département. Les PTs ont ainsi donné la ligne de conduite aux projets partiels et

leur ont fourni les informations nécessaires (en particulier les données financières et statistiques) en assurant le rôle d'expert interne.

Entre 2008 et 2011, le projet RPT II a mobilisé d'importantes ressources. Le Conseil d'Etat et le comité de la Fédération des communes valaisannes y ont consacré de nombreuses séances. Un important travail a été réalisé par les services, les groupes de travail et le comité de pilotage qui analysait les propositions de désenchevêtrement énoncées par les départements. Cela a permis, pour la première fois, une analyse approfondie sur l'ensemble des tâches canton – communes. Grâce à ces travaux, réalisés de manière ininterrompue et à un rythme soutenu, **le projet RPT II a pu être achevé dans le calendrier fixé, à savoir le 1^{er} janvier 2011 pour la première étape et le 1^{er} janvier 2012 pour la seconde étape.**

1.3 Résultats du projet RPT II

a. Paquets législatifs

La **première étape** du projet RPT II a abouti sur la **loi concernant la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes (RPT II-1)**. Parallèlement à l'établissement de cette nouvelle loi, **cinq autres actes législatifs** présentant certains liens avec le projet RPT ont fait l'objet de procédures législatives spécifiques (décret concernant le financement des soins de longue durée adopté par le Grand Conseil le 5 mai 2010, la loi fiscale du 10 mars 1976 modifiée le 10 septembre 2010, loi d'application de la loi fédérale sur les droits politiques du 15 février 1995 modifiée le 13 novembre 2010, loi sur la protection civile adoptée le 10 septembre 2010, loi concernant l'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement adoptée le 18 novembre 2010). La liste détaillée des actes législatifs modifiés dans le cadre de la première étape du projet RPT II est présentée en annexe IV.

La loi RPT II-1 a été **adoptée par le Grand Conseil le 16 juin 2010 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivante**. Elle comprend quatre parties :

- La première partie, composée de six articles, comporte les dispositions générales, à savoir notamment le but de la loi (art. 1), ainsi que les objectifs (art. 2) et le calendrier du projet (art. 4). Eu égard à la complexité et l'importance du projet RPT II, il s'est avéré nécessaire d'ancrer les éléments principaux de celui-ci dans un texte du niveau de loi. Le texte exige également que le projet n'occasionne de charges supplémentaires importantes ni pour le canton, ni pour l'ensemble des communes (art. 3) et que ses objectifs restent respectés dans le cadre des futures procédures législatives (notion de « pérennité », art. 5). Enfin, l'article 6 consiste en la base légale traitant de la rédaction du présent rapport (article ajouté par la loi RPT II-2).
- La seconde partie énumère les dix-sept lois spéciales modifiées dans le cadre de cette première étape. **L'essentiel de ces modifications ont été reprises du décret RPT I du 13 septembre 2007** et ont permis d'inscrire ces mesures provisoires dans l'ordre juridique ordinaire.
- La troisième partie concerne les dispositions transitoires en matière de péréquation financière et de subventionnement différentiel.
- Finalement, la quatrième partie intègre les dispositions finales qui traitent de l'abrogation des dispositions contraires et de la soumission de certains points à l'approbation de la Confédération ainsi qu'au référendum facultatif. A noter enfin que **la durée de validité de certaines modifications était limitée au 31 décembre 2011, en prévision de la RPT II – 2^{ème} étape.**

A l'instar de la première étape, **la seconde a débouché sur une loi rédigée sous forme « d'acte modificateur unique », adoptée par le Grand Conseil le 15**

septembre 2011 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Cette loi concernant la deuxième étape de la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes (RPT II-2) a entraîné **la modification ou l'instauration de trente-deux lois**. La liste détaillée des actes législatifs modifiés dans le cadre de la deuxième étape du projet RPT II est présentée en annexe V.

Cette deuxième étape de la réforme a introduit **d'importants changements de flux financiers**, particulièrement au niveau des **soins de longue durée et des régimes sociaux, ainsi que pour le domaine des routes et pour la majeure partie des tâches du domaine de l'enseignement**. Elle a également permis **d'harmoniser les taux de subventionnement** dans les principaux domaines d'intervention des institutions publiques valaisannes. La nouvelle loi est composée de quatre parties :

- Le chiffre I énonce les neuf lois nouvelles ou les révisions étendues intégrées au projet RPT II-2, notamment la **nouvelle loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI)**.
- Le chiffre II liste les modifications des vingt-trois dispositions légales partielles qui s'inscrivaient, pour la plupart, dans le cadre strict de la RPT. Le Grand Conseil a ainsi modifié deux lois supplémentaires par rapport au projet du Conseil d'Etat de février 2011.
- Enfin, le chiffre III traite d'une disposition spéciale concernant l'équilibre financier et le chiffre IV comporte des informations sur l'abrogation des dispositions contraires et la soumission à l'approbation de la Confédération et au référendum facultatif.

De plus, l'ensemble des interactions entre le canton et les communes n'ont pas été traitées dans le cadre des révisions RPT II – 1^{ère} étape et RPT II – 2^{ème} étape. Il avait été décidé que plusieurs domaines feraient l'objet d'un traitement propre hors RPT. Les annexes III 1 à 5 du message RPT II – 2^{ème} étape du 23 février 2011 dressent le suivi de l'ensemble des tâches canton – communes mises en évidence et énoncent succinctement les suites données. Les personnes intéressées sont priées de s'y référer.

b. Bilan global

Un des principes retenus pour le projet RPT II a été que sa mise en œuvre n'occasionne de charges supplémentaires importantes ni pour le canton, ni pour l'ensemble des communes (art. 3 de la loi concernant la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes).

Pour vérifier ce principe, un bilan global a été dressé dans le but d'établir les conséquences financières du projet RPT. Ce bilan tient compte des résultats de la nouvelle répartition des tâches cumulés aux résultats de la nouvelle péréquation financière.

Pour ce faire, le bilan global recense les flux financiers définis comme suit :

- les **contributions financières** versées par la(es) commune(s) **pour la(es) tâches(s) exécutée(s)/réalisée(s)** par le canton et réciproquement ;
- les **indemnités consécutives à la délégation de tâche** versées par le canton pour la délégation d'une(e) tâche(s) cantonale(s) à(aux) la commune(s) et réciproquement.

Par contre, n'ont **pas été considérés** comme étant des flux financiers à recenser :

- les flux pour lesquels les communes agissaient en tant **qu'agents privés ou propriétaires** ;

- l'encaissement d'**émoluments**, quand bien même cet encaissement était réparti entre le canton et les communes ;
- le montant des **impôts totalement encaissé par le canton ou les communes et réparti par la suite** entre eux.

Pour rappel, ces flux financiers ne correspondent pas aux coûts complets des tâches, voire au montant déterminant de la subvention. Ils reflètent l'enchevêtrement des tâches et des modalités de financement, mais également la diversité des structures communales dans le cadre de la réalisation de leurs tâches (réalisation propre ou délégation).

Le **bilan global** avait pour **but d'établir les conséquences financières directes du passage aux nouveaux systèmes pour le canton et les communes** (charges supplémentaires ou allègements). Les conséquences en matière de personnel et de coûts réels dans la réalisation de la tâche, ainsi que son évolution ne faisaient donc pas l'objet du bilan global.

Le **bilan global canton-communes découlant des décisions finales du Grand Conseil de septembre 2011** a été réalisé en tenant compte des **résultats de la nouvelle répartition des tâches cumulés aux résultats de la nouvelle péréquation financière**. Concrètement, celui-ci correspondait à une **image figée** se rapportant au passé : **activité 2008 pour la simulation des flux de la nouvelle répartition des tâches, années fiscales 2005 à 2007 pour la simulation de la péréquation**.

Le premier degré de ce bilan global, qui comprenait les simulations des incidences financières des tâches de fonctionnement, se soldait par 6.2 mios d'allègement pour le canton, contre une charge supplémentaire de 11.2 mios pour les communes. En y ajoutant les tâches d'investissement, les résultats du 2^{ème} degré faisaient état d'un allègement total de 11.1 mios pour le canton et d'une charge supplémentaire totale de 16.1 mios pour les communes. Enfin, **avec les incidences de la péréquation financière (16.1 mios), il résultait au final un « déséquilibre » en défaveur du canton**. Afin d'équilibrer le bilan global canton-communes, une **mesure compensatoire d'un montant maximal de 2.5 mios aurait donc dû être prévue**. **Le Grand Conseil a décidé de renoncer à mettre en œuvre cette mesure**, considérant que le projet n'occasionnait pas de charges supplémentaires importantes ni pour le canton (+5.0 mios), ni pour l'ensemble des communes (aucune incidence) et respectait donc l'art. 3 de la loi RPT II-1.

Au niveau du bilan global commune par commune, 45 d'entre elles présentaient à la fois un indice de potentiel de ressources inférieur à la moyenne (<100%) et une charge financière supplémentaire. Pour ce qui est du mécanisme de versement des mesures compensatoires pour les cas de rigueur, il a été décidé de combler à la charge supplémentaire pour ces 45 communes pendant 16 ans, les 4 premières années à 100% (5.6 mios) et les 12 dernières de manière dégressive (linéairement). Il faut encore relever qu'au vu de leur nature « non permanents » et aperiodiques, les flux liés aux investissements n'ont pas été pris en compte dans le calcul des incidences financières dans le bilan global commune par commune afin d'éviter de fausser le résultat.

c. Référendum contre la loi sur les soins de longue durée

En date du 22 décembre 2011, un référendum a été déposé contre la loi sur les soins de longue durée du 14 septembre 2011. Suite à ce référendum, cette loi, ainsi que les nouveaux taux de répartition des charges entre le canton et les communes de l'art. 3 de la loi sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socioprofessionnelle du 8 avril 2004 ne sont pas entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2012.

Cette non-entrée en vigueur a également eu des conséquences sur le nouvel alinéa (al. 3) de l'art. 28 de la loi sur l'intégration des personnes handicapées du 31 janvier 1991. Comme cet alinéa fait référence à la loi sur l'harmonisation du

financement des régimes sociaux, la répartition du financement de 30% à charge des communes et 70% à charge du canton n'est ainsi pas entrée en vigueur. La clé de financement 37%-63% a été maintenue.

Suite à la non-entrée en vigueur des nouvelles dispositions relatives aux domaines du social et de la santé, le déséquilibre 2008 s'élève à 4.3 mios de francs. Ce montant ne tient pas compte de la prise en charge par le canton des coûts des EMS, qui auraient dû être payés par les assurés selon la loi sur les soins de longue durée. Ces coûts représentaient une charge supplémentaire pour le canton de 7.5 mios de francs.

Suite à l'acceptation par le peuple de ces nouvelles dispositions le 18 mai 2014, les nouveaux financements des soins de longue durée et des régimes sociaux sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

2. Rapport d'évaluation

2.1 *Disposition légale en vigueur*

La rédaction du présent rapport répond à l'article 6 de la loi RPT II-1 du 16 juin 2010 mentionné ci-après. Ce rapport doit renseigner de manière détaillée sur le **degré de réalisation des objectifs** du projet RPT II (cf. art. 2) et sur **l'évolution de la situation financière du canton et des communes** résultant de la mise en œuvre de la nouvelle péréquation et de la nouvelle répartition des tâches. Des mesures correctives doivent être proposées le cas échéant.

Art. 6 - Rapport d'évaluation

¹ *Au terme d'une durée de quatre ans à partir du 1^{er} janvier 2012, le Conseil d'Etat établit, en 2016, à l'attention du Grand Conseil un rapport sur la mise en œuvre du projet RPT II.*

² *Ce rapport renseigne de manière détaillée notamment, sur ;*

a) le degré de réalisation des objectifs du projet RPT II ;

b) l'évolution de la situation financière du canton et des communes résultant de la mise en œuvre du projet RPT II.

³ *Le rapport propose, si nécessaire, des mesures correctives.*

a. Evolution de la situation financière du canton et des communes

L'analyse traite d'abord de l'évolution des états financiers du canton et des communes dans leur ensemble, en se concentrant sur les années 2012 à 2015. Elle s'élargit ensuite, pour cette même période et de manière détaillée, à l'étude de l'évolution des flux financiers canton-communes concernés par la réforme liée au projet RPT II (cf. annexes IV et V). Enfin, elle se termine par un résumé des principales évolutions législatives intervenues depuis et ayant modifié les flux financiers dans les relations verticales canton-communes, ainsi qu'un aperçu de celles qui pourraient intervenir dans un avenir proche (point 7 du présent rapport). Ces modifications, ultérieures au projet RPT II, ne sont en revanche pas prises en compte dans l'évaluation des flux financiers et des bilans globaux (points 5 et 6).

Comme pour l'établissement du bilan global RPT II canton-communes présenté dans le cadre de la réforme, cette analyse de l'évolution des finances du canton et des communes tient également compte de la péréquation financière intercommunale. Cette dernière fait par ailleurs l'objet d'un rapport d'évaluation spécifique au sens de l'art. 25 de la loi sur la péréquation financière intercommunale du 15 septembre 2011 (cf. également art. 15 de l'ordonnance sur la péréquation financière intercommunale du 21 décembre 2011).

b. Mesures correctives

En vertu de l'al. 3 de l'art. 6, le rapport d'évaluation doit proposer, si nécessaire, des mesures correctives. Ces dernières doivent de facto découler des conclusions arrêtées dans le cadre du rapport d'évaluation **en cas de déséquilibres significatifs**.

Cependant, il est important de préciser que le périmètre du rapport (annexes IV et V), décrit à l'al. 2, s'étend à l'évaluation du degré de réalisation des objectifs du projet RPT II et aux effets résultant de sa mise en œuvre. De ce fait, **l'objectif poursuivi n'est pas une ré-analyse voire une réévaluation des travaux de désenchevêtrement des tâches canton-communes**, mais notamment une analyse de l'évolution financière du canton et des communes dans leur ensemble suite à la mise en œuvre des dispositions RPT II. En d'autres termes, une remise en question de chaque flux du projet adopté n'est pas envisagée dans ce rapport.

2.2 Démarche du projet

Le projet RPT II fut une réforme importante pour l'administration, le Gouvernement, le Parlement, ainsi que les différents partenaires. Il a nécessité d'importants travaux préparatoires, de réflexions conceptuelles et d'analyses durant plusieurs années. Cette réforme s'est également caractérisée par sa globalité, sa transversalité et sa complexité. Le concept général en vue de la rédaction du présent rapport d'évaluation a été approuvé début 2016 par le Conseil d'Etat. La démarche du projet a été guidée principalement par les considérations décrites ci-après.

Dès le lancement du projet RPT II et jusqu'à son adoption par le Grand Conseil en session de septembre 2011, une **approche pragmatique** tant au niveau de son organisation qu'au niveau de ses orientations, ses principes et ses résultats a été choisie.

⇒ **Une approche similaire pour l'établissement et l'élaboration du rapport d'évaluation a été adoptée.**

Dès le début, la réforme RPT II s'est basée sur une **relation de partenariat entre le canton et les communes**. Cette composante fut essentielle dans la réussite du projet. Cette volonté de partenariat se devait d'être poursuivie dans le cadre de l'établissement et l'élaboration du présent rapport.

⇒ **Les communes valaisannes ont été intégrées dans l'organisation générale de ce projet**, assurant de ce fait la même relation de partenariat qui a prévalu lors du projet initial, et ce, durant toute l'avancée des travaux.

Dans le projet RPT II, un bilan commune par commune a été présenté pour permettre de disposer des informations exhaustives à même de fournir les bases chiffrées nécessaires aux calculs des mesures compensatoires pour les cas de rigueur. Ces mesures ont été déterminées une fois pour toutes et les versements y relatifs se poursuivent pendant 16 ans.

Le rapport au sens de l'art. 6 de la loi RPT II-1 s'oriente pour sa part vers l'étude des effets de la mise en œuvre du désenchevêtrement et de la péréquation sur les finances du canton et des communes. L'établissement d'un bilan global commune par commune ne s'avère donc pas utile d'autant qu'il se heurterait à des problèmes de disponibilités des données.

⇒ **Le rapport traite des relations verticales, à savoir les flux financiers entre le canton et les communes dans leur ensemble.**

Suite au **référendum** déposé le 22 décembre 2011, la loi sur les soins de longue durée du 14 septembre 2011 ainsi que les nouveaux taux de répartition des charges entre le canton et les communes de l'art. 3 de la loi sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socioprofessionnelle du 8 avril 2004 ne sont pas entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2012. Après l'acceptation de la loi sur les soins de longue durée par le peuple valaisan le 18 mai 2014, ces différentes dispositions sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

⇒ **Les données de l'année 2015 ont été considérées dans le périmètre du rapport d'évaluation RPT II**, afin de pouvoir évaluer la mise en œuvre des dispositions dans sa globalité.

3. Degré de réalisation des objectifs

3.1 *Aspects généraux*

En vertu de l'article 2 de la loi concernant la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes, **le projet RPT II poursuit les cinq objectifs principaux suivants** :

- a) désenchevêtrer les tâches entre le canton et les communes et, partant, simplifier les procédures et accroître l'efficacité dans les relations mutuelles ;
- b) octroyer la plus grande liberté de décision possible aux communes pour les tâches locales, dans la mesure où les communes peuvent assumer cette responsabilité de manière efficace et efficiente ;
- c) supprimer les mécanismes qui tendent à favoriser une allocation non optimale des fonds publics dans la législation relative aux subventions ainsi que dans celle relative à la péréquation financière ;
- d) réduire les coûts financiers et administratifs supportés par le canton et les communes ;
- e) ancrer dans la loi les dispositions introduites à titre provisoire par le décret du 13 septembre 2007 concernant la modification d'actes dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Tout au long du projet RPT II, **ces objectifs ont guidé et influencé les propositions énoncées et les décisions prises** par le Gouvernement et le Parlement. L'organisation du projet a été chargée en particulier de veiller à ce que ces objectifs généraux soient respectés. Au terme du processus décisionnel, le bilan du projet ne laissait place à aucun doute : la RPT II était un exercice nécessaire et les solutions adoptées sont bonnes. Le projet adopté est l'expression d'une solidarité renforcée entre les différentes parties du canton : solidarité entre la plaine et la montagne, entre les communes riches et celles moins aisées, entre les communes villes et les communes villageoises et, plus généralement, entre le canton et les communes.

L'examen détaillé de l'ensemble des tâches et des flux financiers entre le canton et les communes a constitué la base des travaux réalisés dans le cadre du projet RPT II. Dans la mesure du possible, **les tâches publiques ont été désenchevêtrées** et, pour les décisions ayant une portée locale, **il a été octroyé la plus grande liberté de décision possible aux communes**. Aussi, un taux harmonisé a été appliqué pour la majeure partie des tâches du domaine de l'enseignement, pour celui des routes, des soins de longue durée, ainsi que pour celui des régimes sociaux.

L'autonomie financière et la liberté de décision des communes ont été renforcées par **l'augmentation des moyens financiers non affectés**, via la péréquation financière notamment. A ce titre, **la composante péréquative** dans chaque flux de subventionnement lié à un objet a été supprimée. De surcroît, le renforcement de l'autonomie communale a été l'un des principaux objectifs visés dans le cadre de la remise en question de la répartition des tâches entre le canton et les communes.

Le désenchevêtrement des tâches et l'amélioration de l'autonomie communale, visant un renforcement du fédéralisme, sont, comme mentionné précédemment, étroitement liés aux **principes de subsidiarité et de congruence (ou d'équivalence fiscale)**, tous deux issus de la RPT au niveau fédéral. Pour rappel, le principe de subsidiarité est défini comme la présomption d'une souveraineté au niveau le plus bas possible et l'intervention du niveau supérieur en cas de nécessité seulement. De son côté, le principe de congruence recherche à faire coïncider compétence décisionnelle, responsabilité de la réalisation et financement

de la tâche. **L'application de ces deux principes doit garantir une fourniture optimale de prestations publiques.**

Néanmoins, la mise en application de ces principes, et en particulier de celui d'équivalence fiscale, n'est pas toujours aisée. Ce principe se confronte à la réalité des structures institutionnelles (au niveau de leur taille, de leurs compétences et aptitudes à l'exécution et au financement de la tâche). De plus, il n'est pas rare qu'une prestation publique soit utile à plusieurs échelons de l'Etat, d'où la difficulté de limiter clairement les compétences à un échelon institutionnel. Il est **parfois préférable de maintenir une responsabilité partagée du financement.**

Dans le cadre du projet RPT II, toutes les tâches publiques n'ont **pas pu être intégralement désenchevêtrées**, ne faisant pas toujours d'un niveau institutionnel l'unique décideur et payeur d'une prestation. Plusieurs tâches maintiennent un financement partagé entre le canton et les communes. Ce compromis est apparu dans de nombreux cas comme la situation « optimale ». Les **principes** précités demeurent des principes théoriques, pour lesquels une **approche pragmatique plutôt qu'une application rigoureuse** a souvent été retenue dans le cadre du désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes. Ainsi, par exemple, l'hétérogénéité des communes valaisannes, de par leur nombre, leur taille et leur situation notamment, fait partie des particularités intrinsèques du canton du Valais et a de fait constitué un facteur essentiel dans le maintien d'un financement mixte de certaines tâches publiques.

Ce **financement mixte** présuppose toutefois une **collaboration et une coordination optimale** entre deux collectivités publiques. En effet, **l'asymétrie entre pouvoir de décision et obligation de financement** complexifie la gestion des relations. De surcroît, elle s'opère dans un **cadre réglementaire** parfois très restrictif. Dans le domaine des investissements par exemple, la capacité du canton à répondre aux projets d'investissement communaux est limitée aux dispositions légales du frein aux dépenses et à l'endettement, alors que les demandes des communes répondent à d'autres exigences et peuvent être concentrées sur une courte période.

Le processus de recherche d'une répartition optimale des tâches s'inscrit dans une **vision à long terme**. Ainsi, il convient de poursuivre cet objectif dans les futures révisions législatives. A ce titre, une nouvelle définition d'un panier standard de prestations communales devra, à terme, être pensée. Celle-ci pourrait entraîner une nouvelle répartition des tâches et, cas échéant, des sources de financement.

Sur la base de la cartographie des flux, le subventionnement des tâches publiques a été revu et, surtout, simplifié. Le Gouvernement et le Parlement valaisan ont finalisé la réforme RPT II avec le sentiment d'avoir **clarifié les relations entre le canton et les communes**, d'avoir apporté une **cohérence nouvelle** à ces relations et d'avoir **défini un mécanisme de péréquation** intercommunal plus efficient. La révision du système de subventionnement a ainsi permis de **limiter les mécanismes susceptibles de favoriser une allocation non optimale des fonds publics** dans la législation relative aux subventions ainsi que dans celle relative à la péréquation financière.

Les conséquences financières du projet RPT II ont été évaluées dans le cadre d'un **bilan global**, lequel représente les effets financiers directs sur les flux canton-communes de la nouvelle répartition des tâches et de la nouvelle péréquation financière intercommunale. Sur la base des projections simulées sur l'activité 2008, le bilan global faisait apparaître un léger déséquilibre en défaveur du canton, lequel n'a pas fait l'objet de mesures compensatoires. La **réforme** a donc été **menée de sorte qu'elle n'occasionne de charges supplémentaires importantes ni pour le canton ni pour l'ensemble des communes**. Les transferts de charges ont ainsi été compensés. Ce faisant, les relations financières entre le canton et les communes ont été harmonisés et uniformisés (30%/70% dans les domaines de l'enseignement, de la santé, du social et des routes) et ont gagné en cohérence.

Concernant l'objectif de **réduction des coûts financiers et administratifs** supportés par le canton et les communes, il est relativement difficile de se prononcer quant à son degré d'atteinte. De par le désenchevêtrement de certaines tâches, le renforcement de l'autonomie communale et, plus généralement, l'amélioration de la cohérence des relations entre le canton et les communes, certaines procédures ont pu être supprimées ou améliorées et certains flux financiers ont disparu. **Cette refonte des relations entre le canton et les communes valaisannes présuppose une réduction des coûts financiers et administratifs** supportés par chaque niveau institutionnel. Ces gains d'efficacité sont toutefois difficilement quantifiables dans la réalité. De plus, un désenchevêtrement intégral des flux ne concernait pas en premier lieu des tâches prédominantes et volumineuses. Ces impacts restent de ce fait mineurs. Enfin, la portée de ces gains est limitée par les caractéristiques inhérentes aux communes valaisannes, comme principalement leur taille, et de facto celle de leur administration.

Enfin, le dernier objectif ne laisse place à aucun doute quant à son atteinte. **Les dispositions introduites à titre provisoire par le décret du 13 septembre 2007** concernant la modification d'actes dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ont évité dans un premier temps de perdre de vue les véritables objectifs de la réforme en délimitant très clairement à trois ans la première phase de mise en œuvre de la RPT II. Moyennant certaines modifications, **ces dispositions ont été retranscrites dans les lois correspondantes au cours de la première étape de la RPT II.**

3.2 Considérations finales

Les objectifs RPT II restent valables et devront le rester à l'avenir. L'article 5 de la loi concernant la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes cite par ailleurs explicitement le principe de **pérennité** :

Art. 5 - Pérennité

Après la réalisation du projet RPT II, les objectifs de ce projet doivent être respectés par les diverses autorités compétentes dans le cadre des futures procédures législatives.

A ce titre, lors de chaque **révision législative**, la recherche de l'atteinte de ces objectifs reste une préoccupation pour les autorités cantonales.

4. Evolution financière du canton et des communes valaisannes

Conformément à l'art. 6 de la loi, le rapport d'évaluation doit renseigner de manière détaillée sur l'évolution de la situation financière du canton et des communes résultant de la mise en œuvre du projet RPT II. Le chapitre ci-après compare dès lors l'évolution récente de la situation financière du canton du Valais avec celle des communes valaisannes. **L'objectif est avant tout de mesurer l'impact du projet RPT II sur les finances de nos institutions** pour mettre en évidence ou non un **retournement** dans cette évolution à partir de 2012, **voire une détérioration persistante**, pouvant être associés à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Les différents commentaires sur la santé ou la gestion financière du canton et des communes valaisannes s'inscrivent dès lors dans cette démarche et ne constituent pas une fin en soi.

Les communes sont considérées de manière globale, à l'image d'une entité agrégée. Il est entendu que la situation de chaque commune demeure toutefois particulière et s'éloigne plus ou moins de la moyenne de l'ensemble des communes.

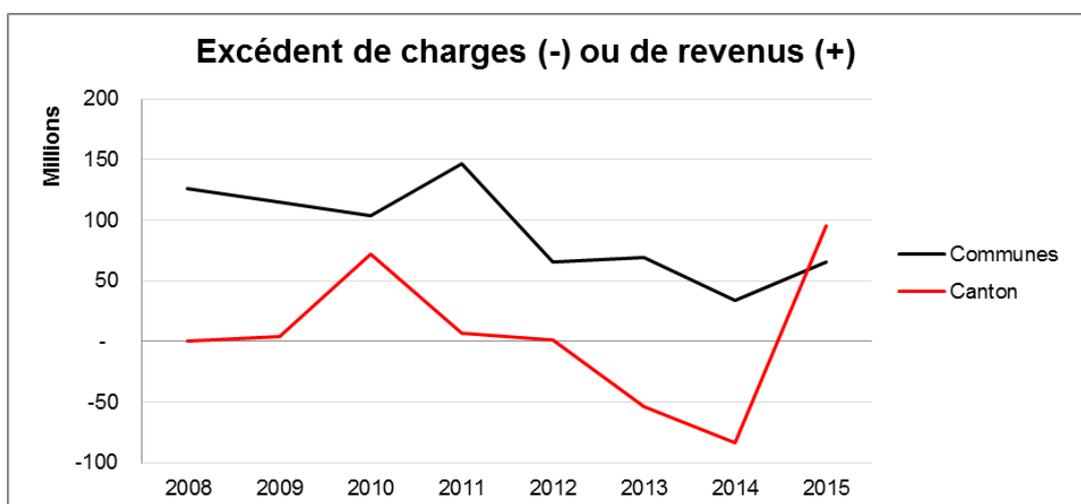
Les indicateurs présentés se réfèrent aux **comptes 2008 à 2015**, couvrant par conséquent tant les années antérieures que celles ultérieures à l'entrée en vigueur des dispositions RPT II, soit au 1^{er} janvier 2012 (à l'exception du financement des soins de longue durée et des régimes sociaux, entré en force au 1^{er} janvier 2015 suite à l'acceptation par le peuple de ces nouvelles dispositions le 18 mai 2014).

Ces chapitres exposent tout d'abord une évolution comparative d'un panel d'**indicateurs financiers généraux**, traitent dans un deuxième temps d'**indicateurs de santé financière et de qualité de la gestion financière de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)**, puis présentent également 4 autres indicateurs **fixés par le Conseil d'Etat pour les communes**. Dans une quatrième étape, une vue temporelle de l'**évolution de la fiscalité** dans les communes est commentée, avant que des **considérations générales** ne concluent cet exposé de l'évolution financière du canton et des communes valaisannes. Les indicateurs sont définis en annexe I, le plan comptable général en annexe II.

4.1 *Indicateurs généraux*

a. Résultat du compte de fonctionnement

Si **les communes présentent un excédent de revenus consolidé** de 90 mios par an en moyenne entre 2008 et 2015, **le canton affiche des résultats inférieurs, et même déficitaires en 2013 et 2014**. Seules les années 2010 et 2015 font figure d'exception.



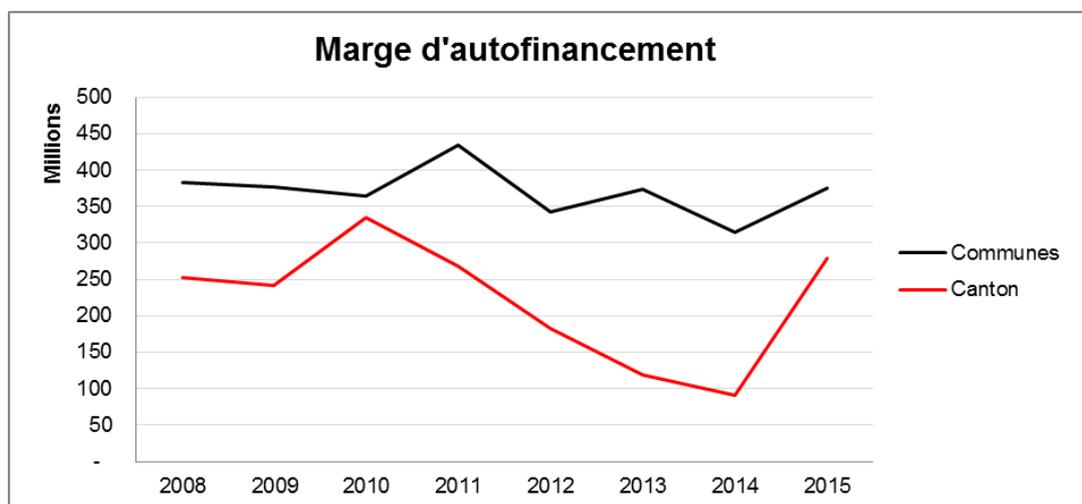
Confronté à ces difficultés, plusieurs mesures de réduction des dépenses ou d'augmentation des revenus ont d'ailleurs récemment été mises en œuvre ou le seront dans un proche avenir. A ce titre, relevons en particulier le décret concernant la première phase de l'examen des tâches et des structures de l'Etat (ETS 1), ainsi que le décret concernant l'application des dispositions sur le frein aux dépenses et à l'endettement dans le cadre du budget 2015. Certaines de ces mesures impactent également les finances communales. Le bilan financier global de ces deux décrets est toutefois favorable pour les communes. En sus des mesures déjà évoquées, le programme ETS 2 a été présenté au Grand Conseil en session de novembre. LETS1 a été acceptée en une seule lecture. LETS2 a été renvoyée au Conseil d'Etat.

Observée ces dernières années au niveau des comptes cantonaux, la baisse des résultats concerne également les communes. D'un point de vue agrégé, ces dernières maintiennent des résultats globalement positifs mais n'affichaient plus qu'un excédent de revenus d'environ 30 mios en 2014, contre près de 150 mios en 2011. En 2015, celui-ci remonte toutefois à un peu plus de 65 mios.

b. Marge d'autofinancement

Du point de vue de la marge d'autofinancement, une divergence entre la situation cantonale et celle des communes est apparue ces dernières années, en particulier à partir de 2010.

Alors que la marge d'autofinancement des **communes varie entre 314 mios (2014) et 435 mios (2011)** sur la période considérée, la marge d'autofinancement de l'**Etat du Valais** subit une **détérioration ces dernières années**. Elle chute à 90.7 mios en 2014. La marge d'autofinancement du canton retrouve en 2015 un niveau proche de celui observé entre 2008 et 2011.



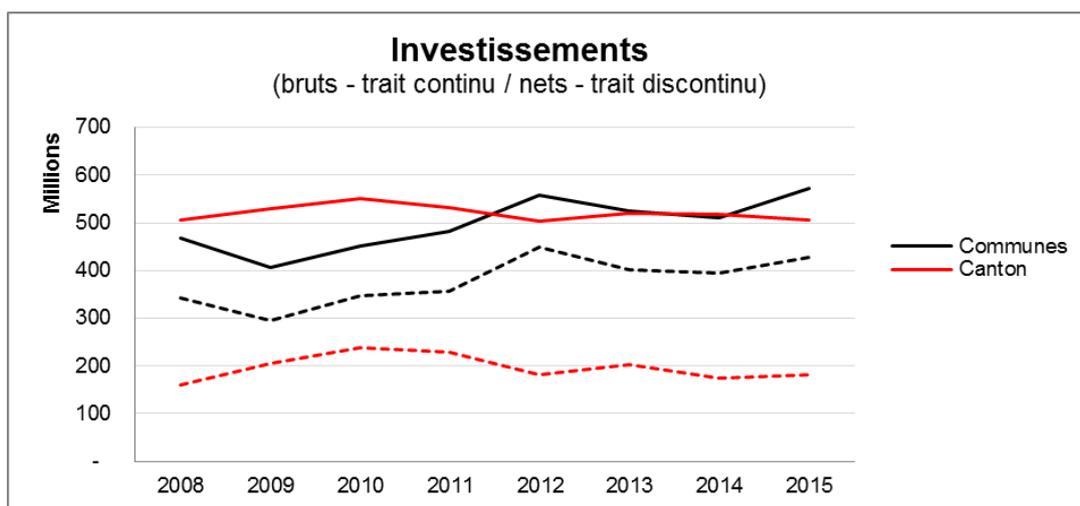
c. Investissements

Portées par une santé financière particulièrement réjouissante, les **communes** ont massivement augmenté leur activité d'investissement au cours des dernières années. Elles ont ainsi atteint un **niveau record en 2015 en investissant plus de 570 mios au brut, dont 428 mios à leur propre charge**.

Du côté du **canton**, les **investissements ont également pu être maintenus à un haut niveau**. Toutefois, en raison de la baisse de la marge d'autofinancement, ils **ne sont pas couverts à 100% par les ressources propres de l'Etat en 2013 et**

2014. Ainsi, l'Etat du Valais a présenté deux insuffisances de financement de plus de 80 mios en 2013 et 2014.

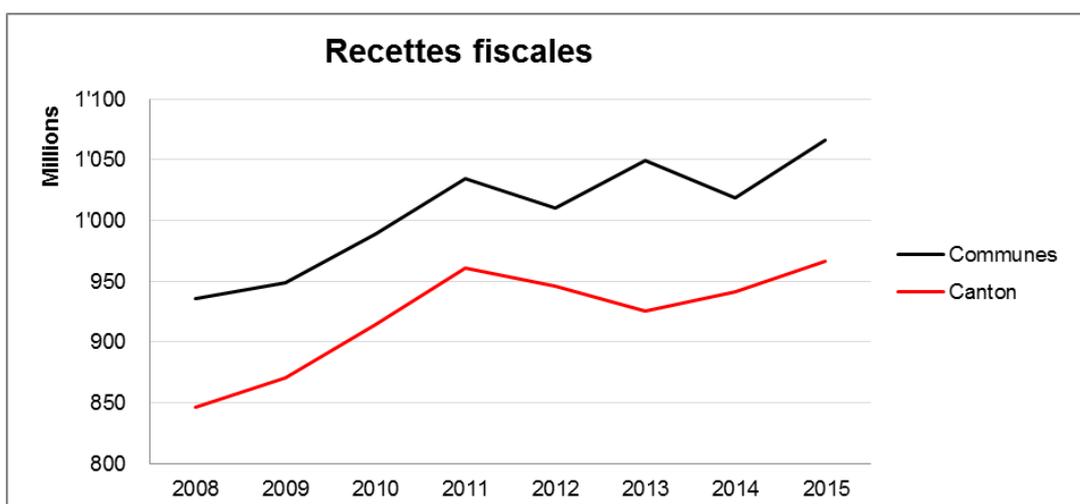
Il convient toutefois de souligner que les montants présentés dans le graphique ci-dessous sont ceux publiés dans les comptes cantonaux et communaux. Ils n'ont pas été retraités des subventions croisées comptabilisées comme dépenses ou recettes dans les investissements nets. Ainsi, entre 2008 et 2015, les prêts et subventions accordés par le canton aux communes valaisannes se sont élevés en moyenne à 72.8 mios, alors que dans l'autre sens, les participations communales (remboursement de prêts et subventions, octroi de subventions) ont atteint une moyenne de 27.7 mios.



Plus représentatif que le niveau d'investissement en tant que tel, **l'indicateur IDHEAP traitant de l'effort d'investissement est présenté au chapitre suivant.** Il permet de juger le niveau d'investissement voulu par le canton et les communes en le comparant avec les dépenses courantes.

d. Recettes fiscales

Le **tassement des résultats de fonctionnement et de la marge d'autofinancement** évoqué dans les paragraphes précédents est **influencé notamment par une relative stagnation des recettes fiscales dès 2011** et ce, tant pour les communes que pour le canton. Par souci de comparaison, seuls les impôts communs au canton et aux communes sont ici pris en considération.



Les revenus d'impôts atteignent un **sommet en 2011**, avant d'entrer dans une **phase de croissance moins marquée**, voire de **stabilisation ou même de recul pour le canton**. Ainsi, le canton voit ses revenus fiscaux diminuer de 0.96 mrd en 2011 à 0.93 mrd en 2013, soit une baisse de 3.7% en deux ans. Les impôts repartent ensuite à la hausse pour atteindre 0.97 mrd en 2015. Du côté des communes, les revenus fiscaux oscillent autour de 1.04 mrd entre 2011 et 2015, présentant toutefois une tendance haussière. Autant les communes que le canton ont néanmoins pu enregistrer en 2015 des recettes « record ». La fiscalité des communes est analysée plus en détail au chapitre 4.4 ci-après.

Durant cette période, **3 révisions fiscales d'importance ont été légiférées** : en 2008, en 2010 et en 2012. Ces trois révisions prévoyaient des allègements fiscaux cumulés de l'ordre de 77.8 mios pour le canton et 73.0 mios pour les communes. A ce titre, la révision fiscale de 2012 prévoyait trois allègements successifs sur les années 2013 à 2015. L'introduction de la 3^{ème} étape de l'augmentation des déductions pour les primes d'assurance maladie pour les personnes physiques en 2015 a toutefois été gelée pour trois ans par le décret du 16 décembre 2014 concernant l'application des dispositions sur le frein aux dépenses et à l'endettement dans le cadre du budget 2015. Le Conseil d'Etat propose dans le cadre d'ETS 2 (LETS1) de renoncer à la 3^{ème} tranche en 2018.

e. Fonds propres

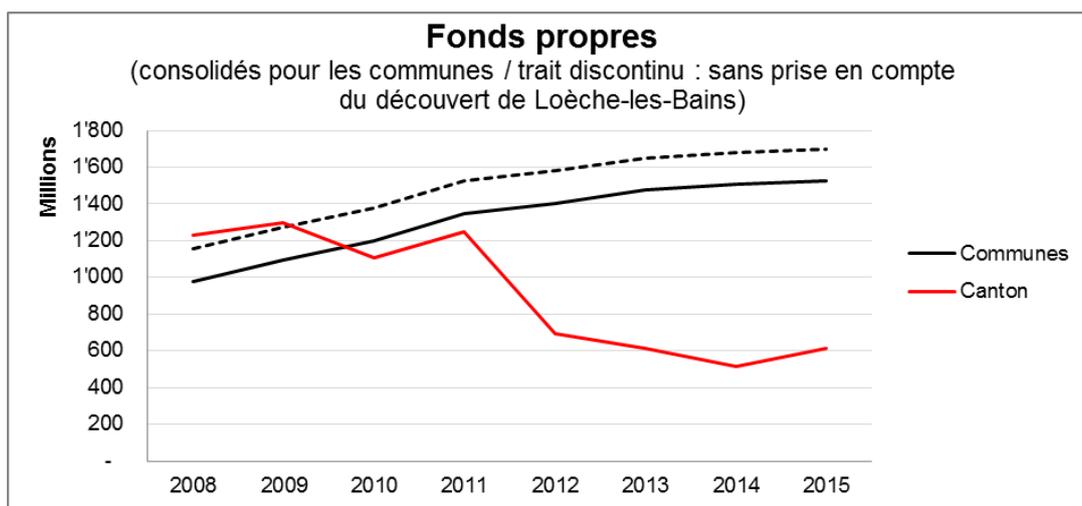
Depuis 2008, les finances communales s'améliorent. Les **fonds propres consolidés des communes** affichent une **croissance continue** et ce, sur plusieurs exercices consécutifs. Ils passent de 975.6 mios à fin 2008 à 1'524.1 mios en 2015. Ceci équivaut à une progression de 56.2% sur 7 ans. Ces fonds propres consolidés sont obtenus en tenant compte des découverts présentés par certaines communes (10 communes en 2008 / 1 commune dès 2012 = Loèche-les-Bains). Si l'on excepte le découvert de Loèche-les-bains, les fonds propres communaux s'élèvent en 2015 à 1'698.9 mios. Pour rappel, en ce qui concerne cette commune, un concept d'assainissement a été mis en place à fin 2003 (contrat d'assainissement).

Du point de vue **cantonal**, **l'évolution passée des finances publiques s'avère différente** et ce, à plusieurs égards. Atteignant un **pic** de 1'296.4 mios à fin 2009, les fonds propres de l'Etat du Valais accusent une première **baisse** à 1'104.0 mios en 2010.

Après une augmentation à 1'247.0 mios en 2011, les **fonds propres de l'Etat tombent** à 694.1 mios à fin 2012. Cette diminution importante provient principalement de **l'apport en capital effectué auprès de CPVAL**. A ce titre, il convient de relever que les phases de recapitalisation de CPVAL n'ont **pas engendré d'incidences financières sur les communes**, le coût total ayant été intégralement supporté par le canton et les assurés.

Les comptes 2013 et 2014 de l'Etat du Valais présentant tous deux des excédents de charges et des insuffisances de financement, **les fonds propres diminuent encore pour atteindre 512.9 mios à fin 2014**. Le compte de l'Etat du Valais a clôturé l'exercice 2015 avec des résultats positifs, faisant repasser les fonds propres à 614.2 mios.

Les fonds propres du canton et de l'ensemble des communes valaisannes sont représentés ci-après de manière graphique (entre 2008 et 2015) :

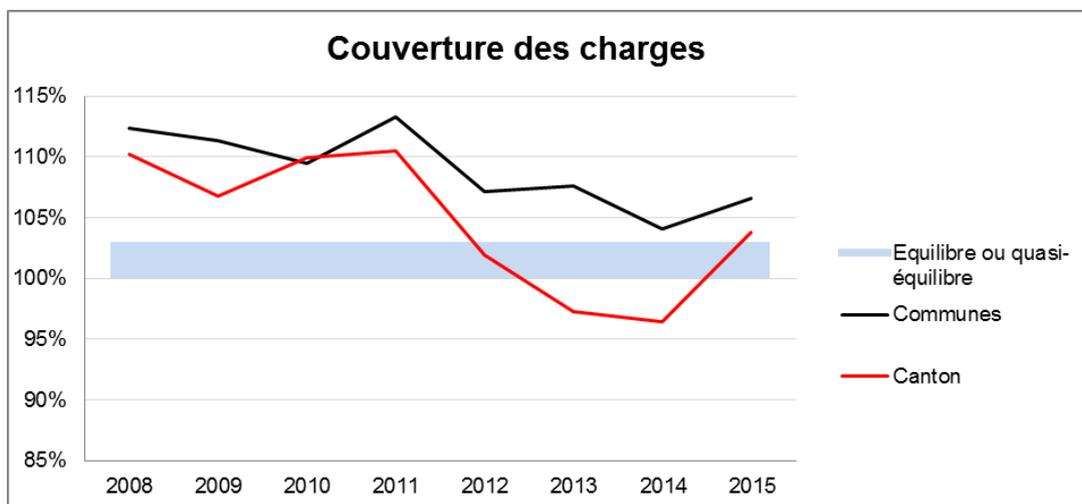


4.2 Indicateurs IDHEAP

L'IDHEAP est un institut universitaire dont le champ d'action se concentre sur l'étude de l'administration publique. A ce titre, cet institut publie chaque année un comparatif des finances publiques, via le suivi et l'étude de 8 indicateurs, dont 4 sont repris ci-après.

a. Couverture des charges

Renseignant sur la couverture des charges courantes par les revenus courants, cet indicateur présente une **évolution relativement similaire au résultat du compte de fonctionnement**. Seul le canton ne parvient pas à couvrir ses charges courantes en 2013 et 2014.

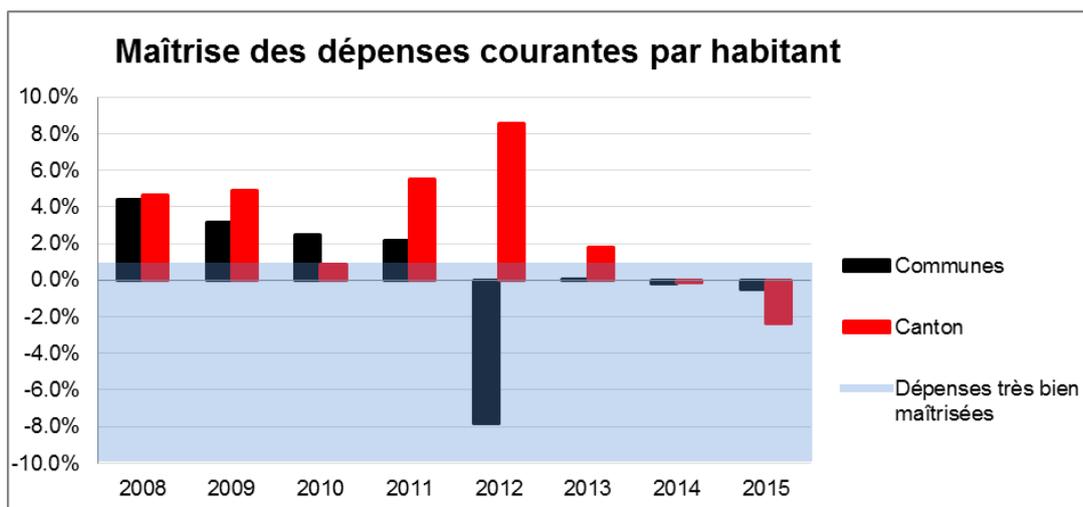


En moyenne, sur la période 2008 à 2015, la couverture des charges se monte à **109.0% pour les communes**, contre **104.6% pour le canton**. Ces deux valeurs sont **très bonnes** et représentent de légers excédents de revenus.

b. Maîtrise des dépenses courantes par habitant

Si les charges sont en moyennes couvertes par les revenus, elles le doivent notamment au niveau élevé et à la croissance des revenus. En effet, les dépenses courantes ne sont **pas toujours très bien maîtrisées** (selon l'interprétation des résultats de l'indicateur) et ce, tant au niveau des communes que du canton.

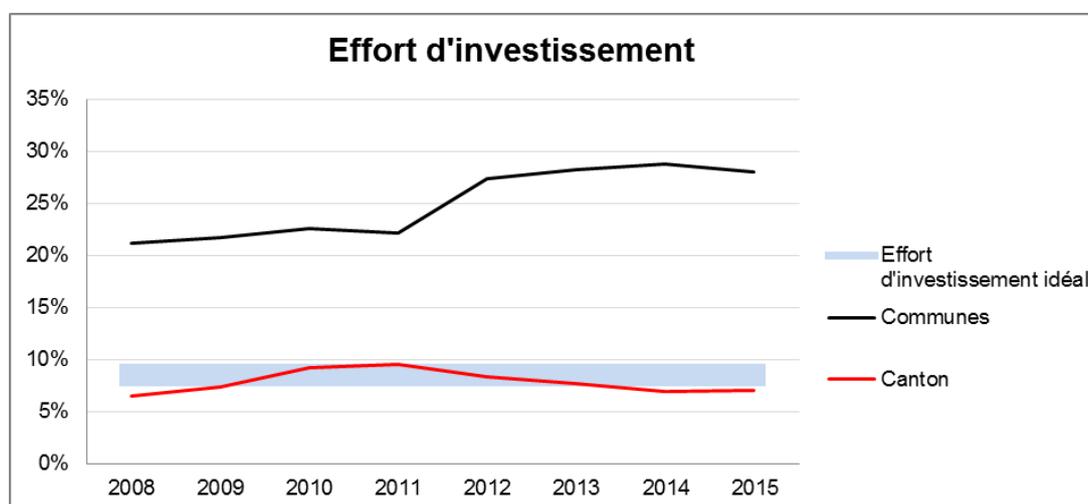
Ainsi, si l'on excepte les années 2008 et 2012, années d'entrée en vigueur de RPT I et RPT II (et donc de changements dans le financement de certaines tâches, exemple : cantonalisation du personnel enseignant en 2012), le **canton** affiche une **croissance moyenne de ses dépenses courantes par habitant de 1.8%** entre 2008 et 2015 et **les communes de 1.2%**. La croissance des dépenses peut donc être interprétée comme assez bien maîtrisée, en relevant toutefois qu'en 2008 et 2009, les dépenses étaient faiblement, voire mal maîtrisées et ce, tant pour le canton que pour les communes. La tendance constatée sur la période 2008 à 2015 va néanmoins dans le sens d'une **dynamique des charges de mieux en mieux maîtrisée**. La variation 2012 s'explique essentiellement par le changement du flux dans le domaine de l'enseignement avec la cantonalisation du personnel enseignant.



c. Effort d'investissement

L'IDHEAP qualifie l'**effort d'investissement d'une collectivité d'idéal** si les investissements nets représentent une proportion comprise **entre 7.5% et 9.5% des dépenses courantes**.

Affichant un effort d'investissement moyen de **7.8% sur la période 2008-2015**, le **canton du Valais fait office de modèle dans ce domaine**. L'Etat du Valais n'affiche de surcroît que sporadiquement un écart par rapport à l'effort d'investissement idéal (indicateur légèrement inférieur à 7% en 2008, 2014 et 2015, et juste supérieur à 9.5% en 2011), écart par ailleurs qualifié de faible selon les critères d'interprétation de l'IDHEAP.



La réalité des finances communales est tout autre. En effet, **les investissements communaux occupent une place importante, voire excessive**, dans les comptes communaux. **L'effort d'investissement oscille entre 20% et 30% des dépenses courantes** sur la période allant de 2008 à 2015, et cette proportion tend à se renforcer. Un tel niveau constitue un excès d'investissement **extrêmement problématique**.

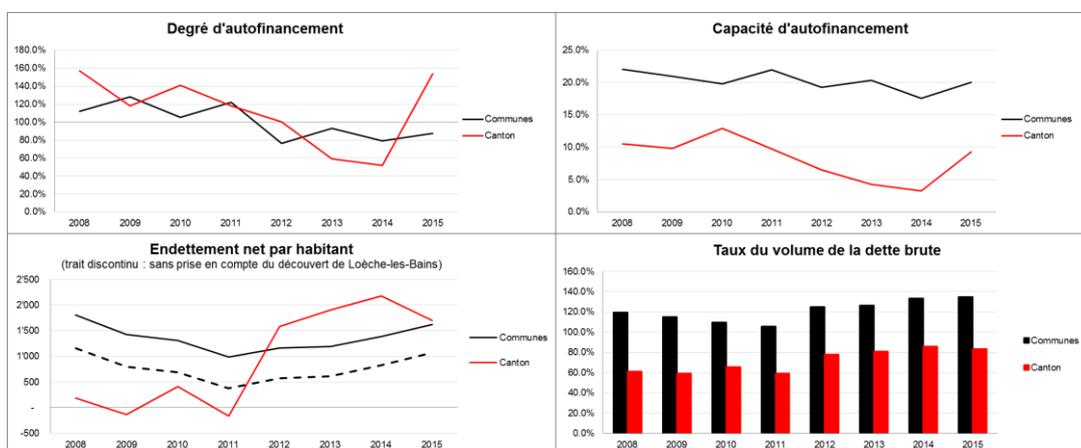
Le **Professeur Nils Soguel de l'IDHEAP** considère par ailleurs le niveau d'investissement des communes valaisannes comme **très, voire trop élevé**, et prévient qu'il pourrait **constituer un risque pour la santé financière** de ces dernières. L'IDHEAP juge qu'en deçà de l'effort d'investissement idéal, une collectivité risque de développer un retard d'équipement et qu'au-delà, elle risque au contraire de **créer une infrastructure surdimensionnée, génératrice de dépenses induites élevées**.

Cette politique d'investissement expansive se répercute indubitablement sur le compte de fonctionnement au travers notamment des **amortissements**, des **charges d'entretien**, des **frais de personnel**, des **charges financières** en cas de recours à un financement externe, etc.

4.3 Indicateurs communaux

En sus des indicateurs déjà présentés dans les sections précédentes, une multitude d'autres valeurs pourraient être analysées pour comparer la situation financière de plusieurs collectivités publiques. Toutefois, la présente analyse se limitera à quatre des cinq indicateurs requis par le Conseil d'Etat aux communes : le **degré d'autofinancement**, la **capacité d'autofinancement**, l'**endettement net par habitant** et le **taux du volume de la dette brute**.

Ceux-ci sont synthétisés dans les graphiques ci-après :



Des considérations déjà énoncées jusqu'ici découle le constat que les résultats de financement des collectivités publiques valaisannes se sont dégradés progressivement depuis quelques années et ce, tant du côté des communes que du canton. Toutefois, une amélioration se dessine en 2015.

Pour les communes, la stagnation de la marge d'autofinancement ne permet plus de couvrir la dynamique d'investissements consentie ces dernières années. Ainsi, le **degré d'autofinancement** affiche une tendance clairement baissière, et passe **sous la barre des 100% depuis 2012**.

Du point de vue **cantonal**, la situation est quelque peu différente, car les investissements nets affichent une certaine stabilité, voire même un léger repli depuis 2010. **La diminution du degré d'autofinancement, observée entre 2011 et 2014** notamment, s'explique donc plutôt par une **contraction de la marge**

d'autofinancement que par un niveau d'investissement trop expansif. Le degré d'autofinancement se monte à 153.6% en 2015.

Concernant la **capacité d'autofinancement**, laquelle renseigne sur la capacité financière de la collectivité, soit sur la part de ses revenus à disposition pour financer les investissements ou rembourser les dettes, les chiffres cantonaux et communaux expriment des situations fort différentes. Ainsi, **si les communes bénéficient d'une capacité d'autofinancement d'en moyenne 20% sur la période 2008 à 2015, le canton navigue entre 3 et 13%**, soit un niveau qualifiable certaines années de satisfaisant, d'autres d'insuffisant. L'année 2015 présente toutefois un redressement des courbes du canton et des communes.

L'endettement net par habitant suit la tendance dessinée par l'évolution du degré d'autofinancement. Ainsi, dans les années où les ressources propres de la collectivité ne suffisent pas au financement des investissements, l'endettement net augmente, et inversement. Cette **croissance de l'endettement net s'observe dès 2012 au niveau des communes**, en raison d'un niveau d'investissement extrêmement élevé, lequel ne peut être couvert par les ressources propres des communes.

Au niveau des **comptes cantonaux**, l'endettement net a fortement augmenté en 2010, 2012, 2013 et 2014, s'approchant même de 2'200.- francs par habitant au 31 décembre 2014. Cette dynamique d'endettement s'explique principalement par les **phases de recapitalisation de CPVAL**, par le **financement du passage au système de la primauté des cotisations**, et par les **insuffisances de financement publiées aux comptes 2013 et 2014**.

Malgré tout, **le niveau d'endettement net par habitant des communes (de 1'619 francs en 2015 – ensemble des communes) et du canton (1'695 francs en 2015) reste faible** : un montant de moins de 3'000 francs par habitant étant jugé ainsi.

Enfin, le niveau d'endettement brut, exprimé en proportion des revenus financiers de la collectivité publique (soit le **taux du volume de la dette brute**), est **inférieur à 150%** autant dans les comptes cantonaux que dans les comptes consolidés de l'ensemble des communes. **Même si ce rapport tend à s'accroître depuis 2011, il reste à un niveau très bon.** Au-dessus de 150%, il resterait qualifiable de bon jusqu'à 200%.

4.4 Fiscalité des communes

En Valais, la charge fiscale communale est **difficilement mesurable du fait de l'application concomitante d'un coefficient et d'une indexation sur les barèmes communaux**. En effet, **la loi fiscale (LF) laisse aux communes une large autonomie** en ce qui concerne la correction de la progression à froid (art. 178 al. 5 LF) et la fixation du coefficient communal (art. 178. al. 4 LF). Les communes ont la possibilité de **corriger la progression à froid jusqu'à 170% et de fixer le coefficient de 1 à 1.5**.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Coefficient	moyenne	1.242	1.235	1.232	1.224	1.220	1.216	1.215	1.217
	médiane	1.250	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200	1.200
Indexation	moyenne	138.3%	145.1%	146.2%	147.9%	148.4%	149.5%	149.6%	149.6%
	médiane	140.0%	145.0%	145.0%	150.0%	150.0%	150.0%	150.0%	150.0%
Taux pondéré	moyenne	1.052	1.010	1.001	0.984	0.977	0.969	0.968	0.969
	médiane	1.050	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000

Le **coefficient** moyen passe de 1.242 en 2008 à 1.217 en 2015. Cette **tendance baissière** s'est vérifiée chaque année entre 2008 et 2014, même si le coefficient a été relevé de deux millièmes en 2015. En raison de la grande différence existant entre les coefficients communaux, la charge fiscale pour les contribuables peut toutefois être de 50% plus élevée d'une commune à l'autre. En 2014, 54.5% des

communes, représentant 71.0% de la population, appliquaient un coefficient d'impôt inférieur ou égal à 1.2 (cf. annexe III).

De son côté, **l'indexation moyenne augmente de 138.3% en 2008 à 149.6% en 2015.**

Enfin, le **taux pondéré** est calculé sur la base du coefficient d'impôt et de l'indexation appliqués par chaque commune. Ainsi, chaque 10% d'indexation représente une déduction de 0.05 point sur le coefficient. Par exemple, une commune ayant un coefficient de 1.2 et une indexation de 140% obtient un taux pondéré de 1.000 (= $1.2 - (4 \times 0.05)$). La pression fiscale s'étale ainsi d'un taux pondéré de 0.65 (coefficient de 1 et indexation de 170%) à 1.5 (coefficient de 1.5 et indexation de 100%).

Sur l'ensemble des communes valaisannes, **le taux pondéré moyen s'inscrit en baisse sur la période 2008-2014.** Il passe de 1.052 en 2008 à 0.968 en 2014. Il remonte d'un millième en 2015 et se retrouve au niveau de 2013. **Néanmoins, la pression fiscale s'est donc détendue entre 2008 et 2015, tant au niveau de l'indexation que du coefficient.** La situation financière favorable des communes valaisannes a permis ces allègements, sans mettre en péril l'équilibre du compte de fonctionnement. En 2014, 58.2% des communes, concernant 78.6% de la population, présentaient un taux pondéré inférieur ou égal à 1 (cf. annexe III).

4.5 Considérations finales

Ces dernières années, le canton et les communes valaisannes ont vécu une **période globalement favorable pour leurs finances**, laquelle leur a permis de mener une **politique d'investissement dynamique.**

Par rapport à l'entrée en vigueur des dispositions RPT II en 2012, aucun indicateur ne semble présenter une variation significative dans ses résultats pouvant être associée à RPT II. Ni la situation financière du canton, ni celle des communes n'a ainsi été durement impactée par la nouvelle répartition des tâches et la nouvelle péréquation intercommunale. Seul l'indicateur traitant de la maîtrise des dépenses courantes par habitant présente une différence significative en 2012. Cette variation s'explique notamment par le changement du flux dans le domaine de l'enseignement avec la cantonalisation du personnel enseignant.

Même si certains indicateurs financiers montrent une tendance négative ces dernières années, **les communes affichent une situation financière toujours excellente en 2015, après quatre exercices sous le régime RPT II.** La marge d'autofinancement des communes considérées dans leur globalité se monte d'ailleurs à 375 mios en 2015, une valeur proche de la moyenne des 10 dernières années (369 mios). De plus, leurs fonds propres progressent de manière continue et ce, tout au long de la période considérée. Pour les communes, le principal danger vient actuellement du volume d'investissement consenti ces années passées, lequel pourrait être à l'avenir un des principaux facteurs générateurs de charges.

Le climat actuel **n'est pas aussi réjouissant pour le canton.** L'Etat du Valais a présenté en 2013 et 2014 des comptes déficitaires, tant au niveau du fonctionnement que du financement de ses investissements. L'année 2015 marque toutefois un rebond significatif dans les résultats du canton. **Le canton met tout en œuvre pour permettre de poursuivre sur la voie empruntée en 2015.**

5. Cartographie des flux financiers

5.1 Collecte

Les flux financiers considérés sont ceux retenus dans le bilan global RPT II final de septembre 2011. Les modifications législatives ultérieures au projet RPT II ne sont par conséquent pas prises en compte dans l'évaluation des flux financiers. Par principe, le flux financier collecté est celui généré par l'activité de janvier à décembre (période de 12 mois) de l'instance subventionnée, peu importe le moment où le décompte a été validé (principe du décompte final). Suivant la situation et en cas de difficultés dans la disponibilité des données, les données comptables enregistrées durant l'année civile ou durant l'année scolaire sont prises en considération (principes de l'année civile et de l'année scolaire).

Il sied de préciser que les flux financiers présentés sont les participations financières de chaque collectivité aux coûts totaux de la prestation. De ce fait, ils ne se retrouvent pas forcément tous dans les comptes de l'Etat et la réconciliation exacte avec ces derniers n'est pas possible.

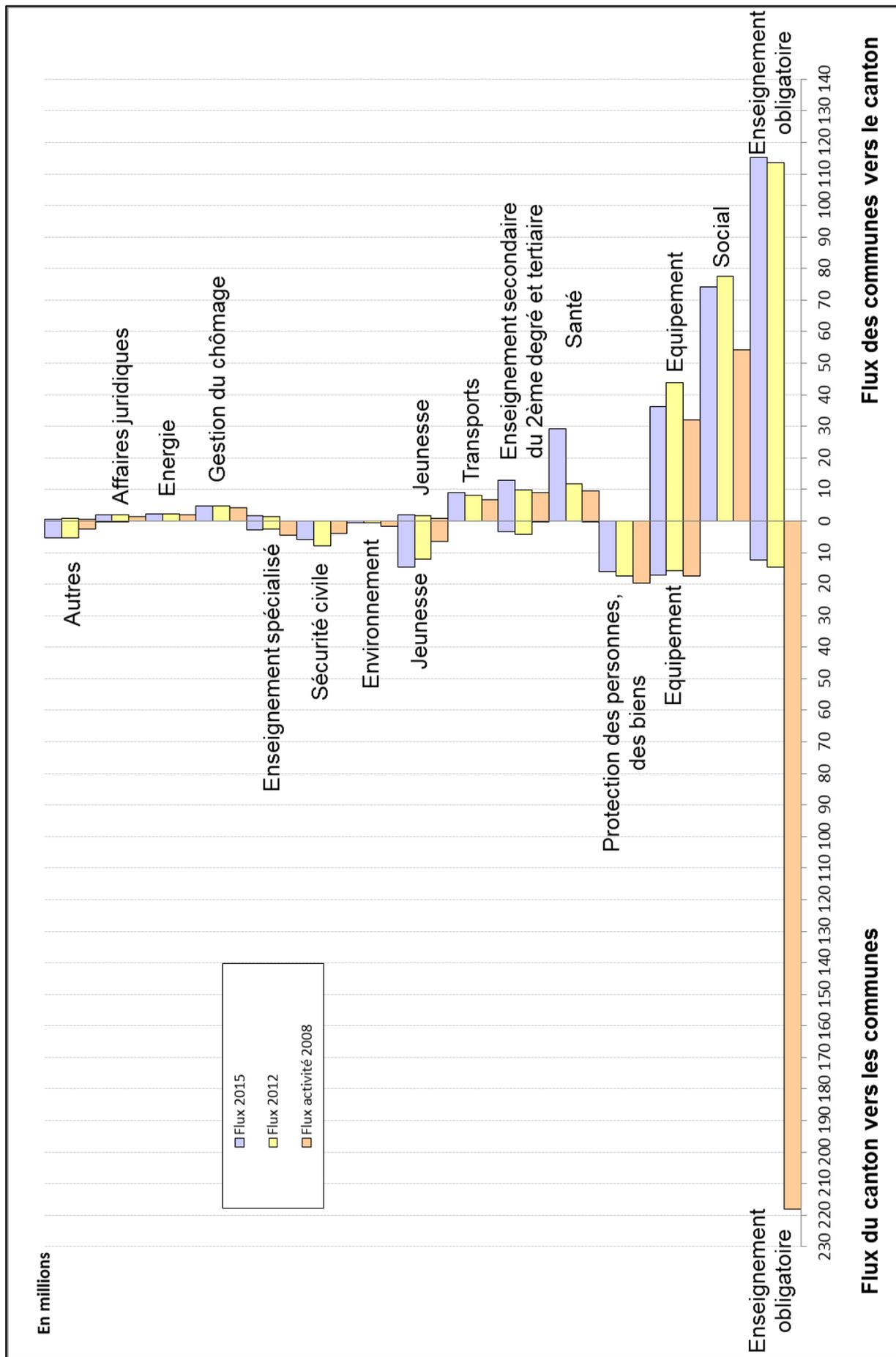
5.2 Cartographie 2008, 2012 et 2015

Le graphique en page suivante présente la cartographie des flux financiers entre le canton et les communes pour l'activité 2008, pris en considération pour l'établissement du bilan global, ainsi que leur évolution en 2012 et en 2015, après les nouvelles dispositions.

Pris globalement, les flux principaux sont ceux du domaine (= projet partiel) de l'enseignement obligatoire. Ce domaine est le seul pour lequel la nouvelle répartition des tâches a conduit à une inversion du sens du flux. Le flux 2008 pour l'enseignement obligatoire de près de 220 millions du canton vers les communes est remplacé par un flux de l'ordre de 110 millions des communes vers le canton à partir de 2012. Cette inversion est due à la cantonalisation des enseignants de la scolarité obligatoire. Depuis 2012, le canton prend en charge les charges salariales de la scolarité obligatoire et enregistre une participation communale en lieu et place d'une subvention cantonale aux communes. Ces dernières sont appelées à participer au financement sur la base d'un coût par élève.

Les autres flux d'importance sont ceux des domaines du social et de l'équipement. Ces flux, auxquels s'ajoute celui du domaine de la santé, connaissent une évolution irrégulière entre l'année 2012 et l'année 2015.

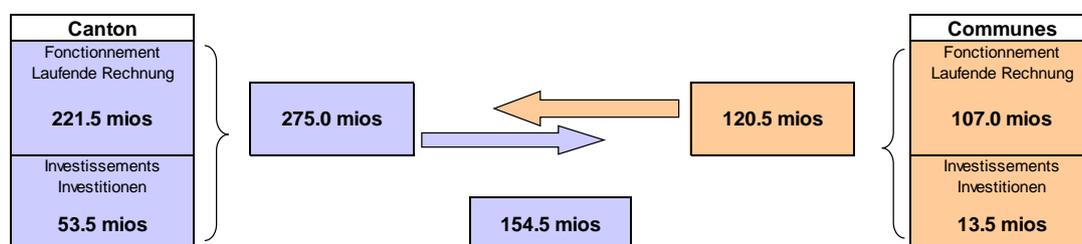
- Pour le domaine de la santé et celui du social, cette évolution s'explique essentiellement par le référendum sur la nouvelle loi sur les soins de longue durée. Cette nouvelle loi, dont l'entrée en vigueur était initialement prévue en 2012, n'a déployé ses effets qu'en 2015. Par conséquent, le flux des communes vers le canton pour la santé ne comprend la participation communale aux EMS que depuis 2015, d'où une augmentation du flux à partir de cette date. Par contre, le flux des communes vers le canton du domaine du social diminue à la même date, du fait de la baisse du taux de participation de 37% à 30%.
- La contraction des flux du domaine de l'équipement entre 2012 et 2015 s'explique par un volume des travaux d'entretien des routes inférieur en 2015. Le taux de participation des communes est resté le même en 2012 et 2015 (30%). A contrario, la variation entre 2008 et 2012 provient principalement du changement de taux, qui passe de 25% à 30% avec la nouvelle répartition des tâches.



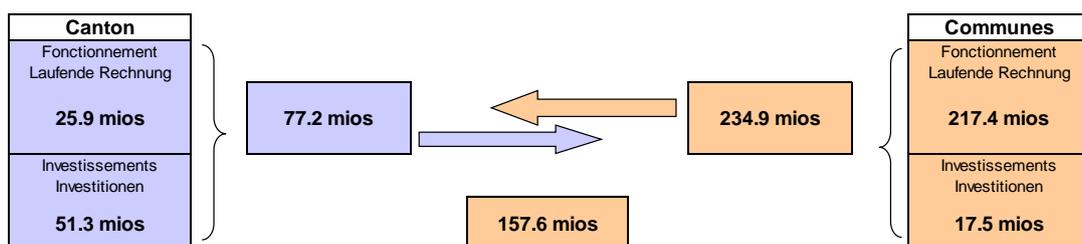
5.3 Chiffres globaux 2008, projections 2008, 2012 et 2015

En chiffres globaux, les flux financiers pris en compte pour l'établissement du bilan global se présentent comme suit :

Pour l'**activité 2008**, les flux financiers du canton vers les communes se montent à 275.0 mios et ceux des communes vers le canton à 120.5 mios, ce qui représente au net un montant de 154.5 mios du canton vers les communes.



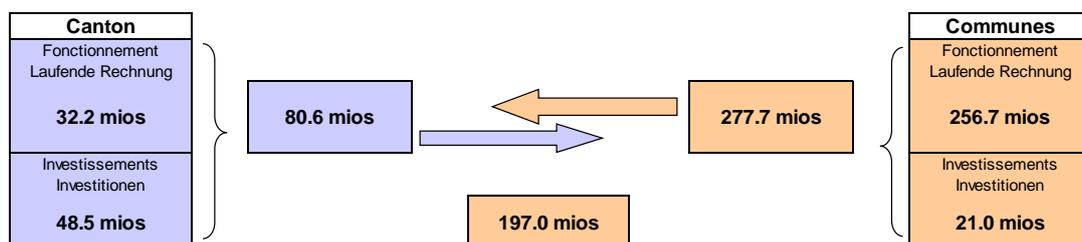
Pour le calcul des incidences RPT II et l'établissement du bilan global, des **projections de flux** ont été effectuées. Chaque flux de l'activité 2008 a été recalculé en partant de l'hypothèse que la nouvelle répartition des tâches était déjà effective. Ainsi, ces flux ont été projetés avant tout dans le but du calcul des incidences financières. Ils ne correspondent dès lors pas à une réalité connue, voire même sont différents des « réalités » 2012 et 2015.



Avec la nouvelle répartition des tâches, le montant net des flux financiers de l'activité 2008 aurait été inversé (flux des communes vers le canton de 157.6 mios). Les flux du canton vers les communes auraient été de 77.2 mios et ceux des communes vers le canton, de 234.9 mios.

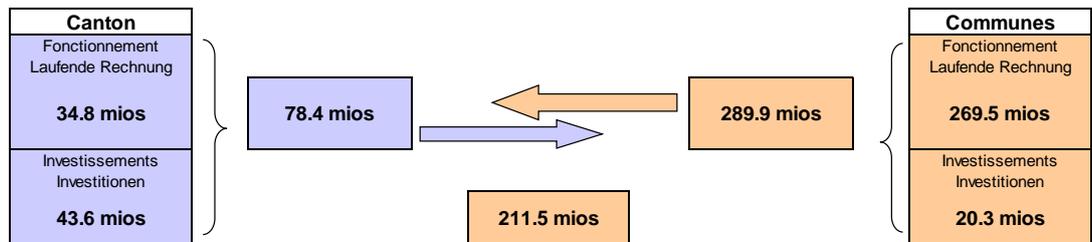
Comme déjà mentionné ci-devant, l'inversion du montant net provient de la cantonalisation des enseignants de la scolarité obligatoire. Les communes se voient déchargées de ces charges salariales. A la place, elles versent un forfait par élève au canton. De son côté, le canton paie l'ensemble des charges salariales et encaisse le forfait versé par les communes.

L'année 2012 est l'année de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de répartition des tâches. Toutefois, du fait du référendum contre la loi sur les soins de longue durée, les nouvelles règles de répartition des tâches du domaine de la santé et du domaine du social ne sont entrées en vigueur que partiellement.



Comme projeté lors du bilan global, le montant net est un flux des communes vers le canton. **Celui-ci est de 197.0 mios. Les flux des communes vers le canton se montent à 277.7 mios et ceux du canton vers les communes, à 80.6 mios.**

L'année 2015 est le premier exercice où l'intégralité des dispositions de la nouvelle répartition des tâches RPT II est effective, la loi sur les soins de longue durée et les dispositions de financement de la loi sur l'harmonisation étant entrées en vigueur le 1^{er} janvier.



Avec la nouvelle répartition des tâches, les flux financiers canton-communes se soldent par un montant net de 211.5 mios des communes vers le canton. L'essentiel des flux concerne l'enseignement obligatoire, avec un flux des communes vers le canton de 115 mios et du canton vers les communes de 12 mios.

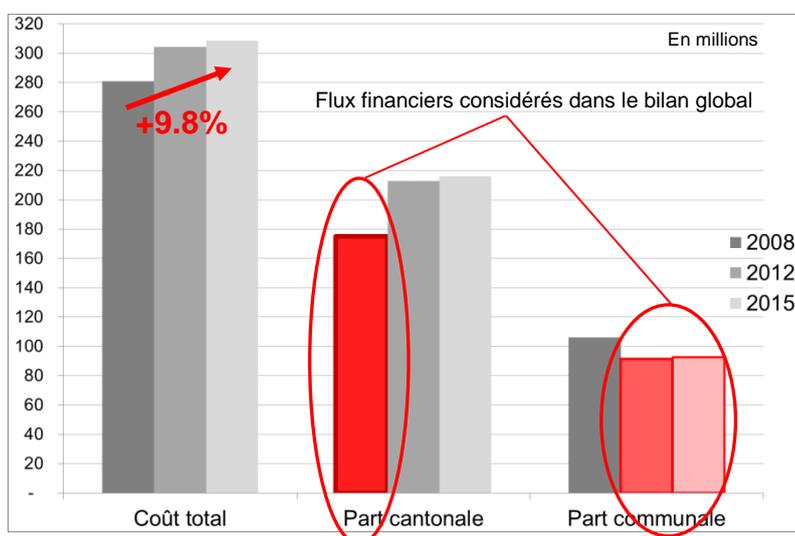
Ces cartographies de flux constituent les bases de référence utiles à l'établissement du bilan global. Elles intègrent toutefois l'évolution due à l'effet de volume.

5.4 Analyse par projet partiel / par tâche

L'effet de volume qui fait passer le montant net de 157.6 mios en 2008 (flux projetés) à 211.5 mios en 2015 est illustré par les graphiques ci-après. Ces derniers présentent les principales tâches comprises dans les cartographies exposées ci-avant (plus de 70% des flux 2008 canton-communes ou communes-canton).

Ces graphiques affichent le coût total de la tâche et sa répartition entre la part communale et la part cantonale pour les années 2008, 2012 et 2015. L'ensemble des barres encadrées en rouge constituent les flux pris en compte dans le bilan global. Ainsi, l'addition des barres rouges 2015 pour la part communale de fonctionnement, par exemple, donne le flux de 269.5 mios figurant dans la cartographie des flux 2015 sous la partie "Communes". L'évolution du montant net, qui passe d'un flux 2008 de 154.5 mios du canton vers les communes à un flux 2015 de 211.5 mios des communes vers le canton, est représentée dans les graphiques ci-dessous par l'écart entre les barres rouges de 2015 et celles de 2008.

a. Enseignement obligatoire : mise en place de l'enseignement public pour les élèves en âge de scolarité obligatoire et pré-obligatoire



Le coût de la mise en place de l'enseignement public pour les élèves en âge de scolarité obligatoire et pré-obligatoire (plus précisément les traitements bruts et charges salariales des enseignants des écoles primaires et cycles d'orientation - uniquement) **augmente entre 2008 et 2015, passant de 280.9 mios à 308.4 mios (+9.8%)**. Pour information, cette augmentation depuis 2008 s'explique notamment par l'adaptation des salaires aux renchérissements (indexation et rattrapage de 2008 à 2011), par la revalorisation du salaire des enseignants de l'école primaire prévue dans le cadre du projet RPT II, par l'entrée en vigueur de la loi sur le cycle d'orientation et par la variation de postes d'enseignants. **En 2012, la nouvelle répartition des tâches charge plus fortement le canton**, puisque la progression de la part cantonale se monte à 22%, alors que la charge des communes diminue de 14% par rapport à 2008. **Par contre, à partir de la nouvelle répartition des tâches, l'évolution de la part cantonale et communale se fait au même rythme.**

A cette vue graphique, peuvent se rajouter **les éléments du coût par élève pour le traitement brut des enseignants des institutions spécialisées (30% à charge des communes) ainsi que leurs charges d'exploitation (70% à charge des communes)**. Ces dernières, par exemple, ont augmenté de 26% entre 2008 et 2012, passant de 21.5 mios à 27.1 mios. **Pour cette 2^{ème} partie, les communes financent le 70% du coût par élève, depuis 2012.** De 2012 à 2015

et au vu des règles de financement choisies (proportionnelles), la part de chacun évolue également au même rythme.

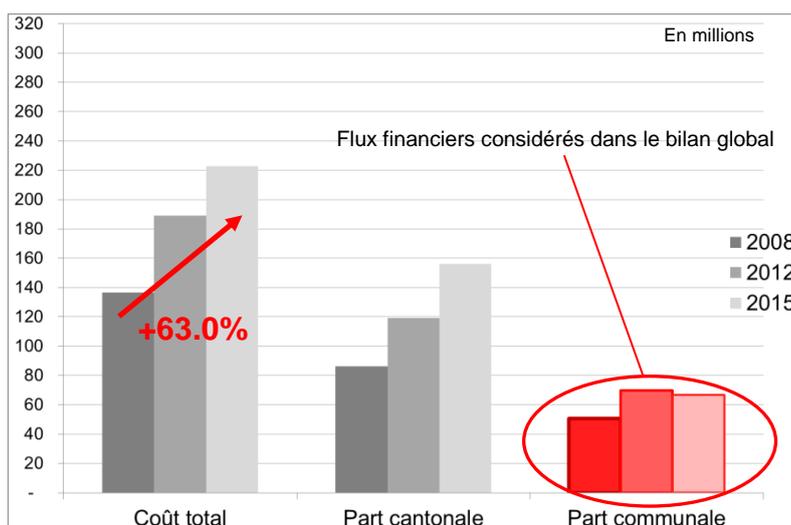
Le forfait par élève selon les nouvelles dispositions évolue comme suit (passant de 2'830.- en 2008 – flux simulés – à 3'284.- en 2015) :

Evolution du forfait par élève*	2008	2012	2015
Enseignants (charges salariales)	2'328	2'616	2'635
Institutions spécialisées (ch. salariales enseignants)	86	91	73
Institutions spécialisées (charges d'exploitation)	416	544	576
Coût moyen total	2'830	3'252	3'284
Nombre d'élève	36'193	34'867	35'112

* à charge des communes

b. Social : subventions aux institutions spécialisées, prestations complémentaires et aide sociale

Les tâches "**subventions aux frais d'exploitation des institutions spécialisées pour adultes**", "**prestations complémentaires AVS/AI**" et "**aide sociale**" sont cumulées dans le graphique ci-après.

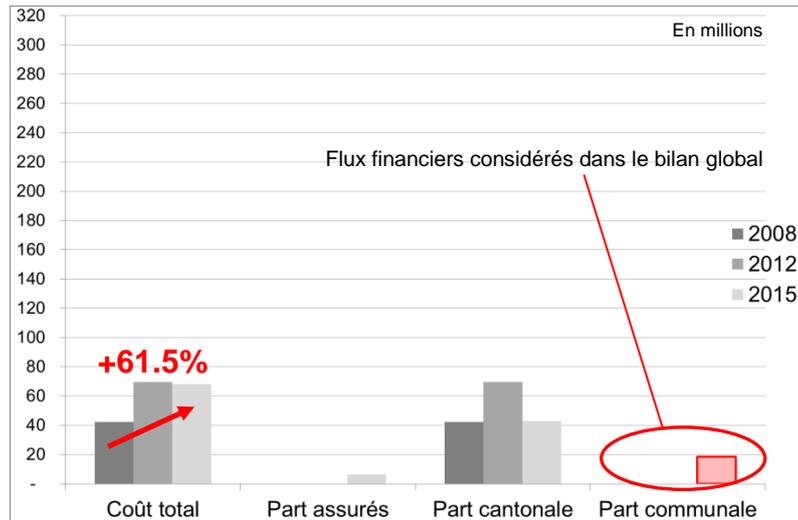


Le coût de ces tâches augmente entre 2008 et 2015, passant de 136.6 mios à 222.7 mios (+63%). En ce qui concerne les **subventions d'exploitation aux institutions spécialisées**, la progression (+58%) s'explique entre autres par l'évolution des salaires, les suppléments pour le renforcement de l'encadrement et le financement de places nouvelles. **Les prestations complémentaires AVS/AI augmentent de 30% entre 2008 et 2015.** Dans le **domaine de l'aide sociale** en Valais, la **hausse** prononcée des dépenses entre 2008 et 2015 (+35.6 mios ou +123%) **est due notamment** :

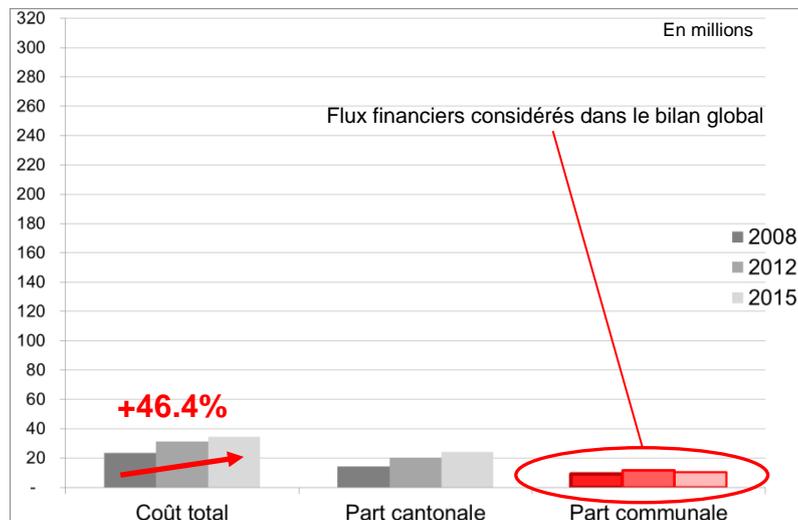
- à la croissance de la population valaisanne, la diminution de la pression sociale (urbanisation), l'augmentation du taux des divorces, l'évolution du nombre de dossiers financiers traités par les CMS (+22% entre 2008 et 2012) ;
- ainsi qu'aux modifications législatives fédérales concernant les dispositifs d'assurances sociales (modification de la loi sur le chômage entrée en vigueur le 1^{er} avril 2011 et révision 6A de la LAI entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012).

L'augmentation entre 2008 et 2012 a été prise en charge autant par le canton que par les communes, puisque les nouveaux taux de subventionnement ne sont pas entrés en vigueur en 2012 suite au référendum déposé en décembre 2011. Cette répartition s'est poursuivie jusqu'en 2014. **Par contre, dès 2015, la nouvelle répartition des tâches charge plus fortement le canton, du fait de la baisse du taux de la participation des communes de 37% à 30%.** A partir de cette date, l'évolution de la part cantonale et communale se fera en parallèle (70% canton, 30% communes).

c. Santé : exploitation des EMS et CMS



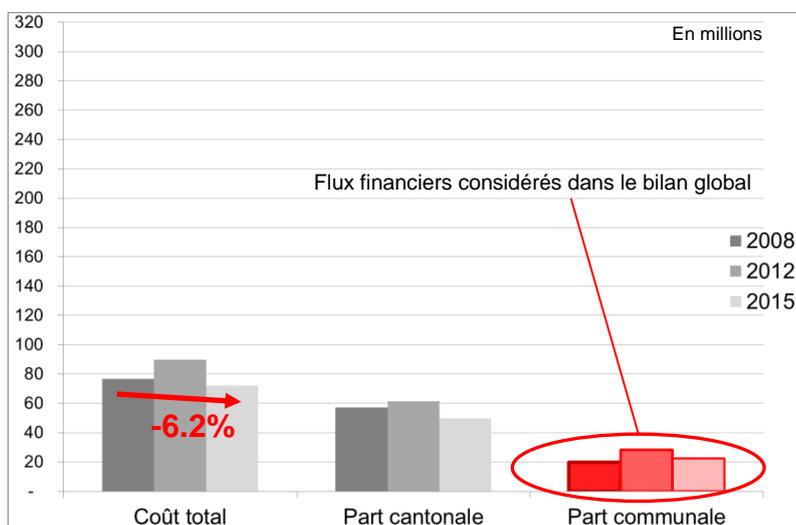
Le subventionnement pour l'exploitation des EMS augmente entre 2008 et 2012. En 2015, il est quelque peu inférieur. Les communes participent à ces coûts depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les soins de longue durée, soit depuis 2015. Cette loi a également arrêté un financement par les assurés. Auparavant, il n'y avait pas de participation financière demandée aux communes. Elle est désormais 70% à charge du canton et 30% des communes, après déduction de la part des assurés. **Les deux parts évolueront dorénavant en parallèle.**



Pour la partie santé des CMS, la situation est l'inverse : la part cantonale a augmenté dès 2015 et celle des communes, diminué (passage du taux de 37.5%

à 30%). **Hormis ce changement de taux, la part cantonale et la part communale évoluent au même rythme.**

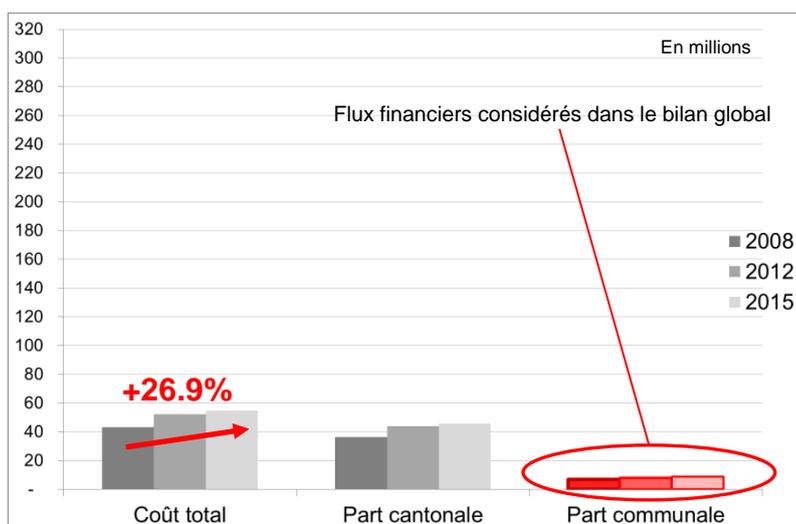
d. Équipement : entretien des routes cantonales



Les coûts pour l'entretien des routes augmentent entre 2008 et 2012. En 2015, ils sont inférieurs, du fait de la contraction du budget cantonal.

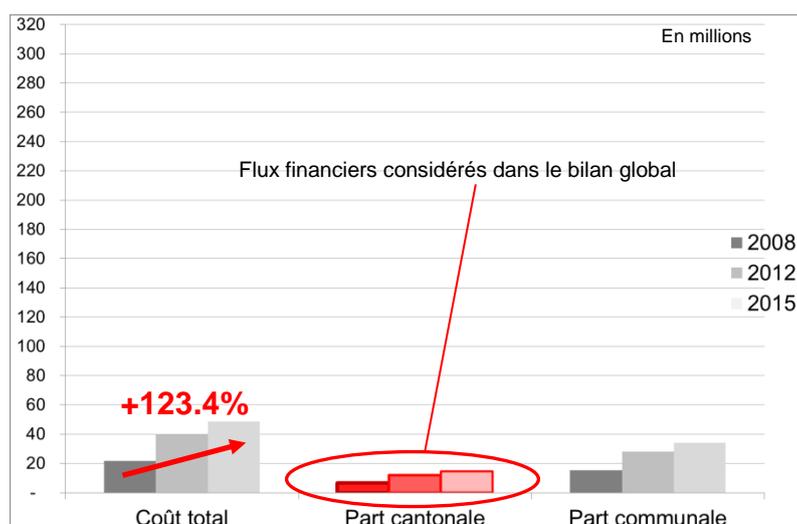
Comme le taux de participation communale a passé de 25% à 30% avec la nouvelle répartition des tâches, **l'évolution des coûts influence plus fortement les communes que le canton en 2012. Hormis ce changement de taux, la part cantonale et la part communale progressent au même rythme.**

e. Transports : transports publics régionaux



Les coûts des transports publics régionaux augmentent entre 2008 et 2015. Cette évolution influence autant le canton que les communes, vu que le mode financement n'a pas été modifié avec la nouvelle répartition des tâches.

f. Jeunesse : Accueil extrafamilial des enfants entre 0 et 12 ans



Les coûts de l'accueil extrafamilial des enfants entre 0 et 12 ans augmentent entre 2008 et 2015. Cette évolution influence autant le canton que les communes vu que le mode financement n'a pas été modifié avec la nouvelle répartition des tâches.

5.5 *Considérations finales*

Les **nouvelles dispositions RPT II ont modifié la structure des flux financiers canton-communes** : le flux net 2008 est un flux canton-communes alors que celui des projections RPTII est un flux communes-canton. **Ce changement de sens s'est confirmé en 2012 et 2015.** De plus, les graphiques ci-dessus, qui traitent des tâches les plus importantes du bilan global, démontrent que **la nouvelle répartition des tâches n'a pas créé de distorsions** qui auraient conduit à mettre la dynamique des coûts à la charge d'une seule des deux collectivités publiques. La recherche d'équilibre voulue par les autorités cantonales, via le maintien d'un financement mixte dans les principaux domaines, a effectivement permis d'éviter ces évolutions.

Par contre, **il est vrai** qu'au niveau des flux de fonctionnement principalement, les **volumes en francs ont augmenté**. Ces derniers ont passé d'un montant de 217.4 mios selon les flux 2008 projetés à 269.5 mios en 2015. Comme démontré, cette tendance haussière est **avant tout due à l'augmentation du coût total des prestations publiques**. Cette augmentation est certainement due pour l'essentiel à un accroissement du volume des prestations. A ce titre, l'augmentation de la population, passant de 298'580 habitants au 1.1.2008 à 331'763 habitants au 1.1.2015 (+37'155 ou +12.6%) par exemple a certainement joué un rôle prépondérant dans cette évolution.

L'analyse des flux montre que la nouvelle répartition des tâches et de leur financement n'a pas conduit à mettre la dynamique des coûts à charge d'une seule collectivité. Mais, qu'en est-il de l'équilibre financier recherché entre le canton et les communes ? Seule l'analyse des bilans globaux pour ces mêmes années, leurs résultats et leur évolution depuis 2008 peut répondre à cette question. Ces bilans globaux font l'objet du chapitre suivant.

6. Bilan global

Ce chapitre a pour objectif de rappeler les résultats du bilan global RPT II canton-communes initial (basé sur l'année 2008) et de présenter des orientations quant à l'évolution des incidences de ce bilan global dans le temps. Les modifications législatives ultérieures au projet RPT II ne sont pas prises en compte dans l'évaluation du bilan global.

6.1 *Définitions et principes d'établissement*

Comme rappelé au chapitre 1, **le bilan global RPT II avait pour but d'estimer les conséquences financières directes attendues lors du passage aux nouveaux systèmes** de répartition des tâches et de péréquation financière pour le canton et les communes. Pour ce faire, les flux financiers selon la nouvelle répartition des tâches ont été simulés pour être comparés aux flux réels. **Cette simulation a été faite sur la base de l'activité 2008.**

Le bilan global canton-communes RPT II a été établi par degré et présente au final la charge ou l'allègement financier(ère) à charge du canton et des communes.

Pour établir l'évolution de la situation du canton et des communes demandée par l'article 6 de la loi, il est intéressant de pouvoir disposer de chiffres actualisés de ce bilan global. **Pour y parvenir, la seule possibilité est de faire l'exercice inverse de ce qui a été fait sur l'activité 2008, c'est-à-dire simuler les flux selon l'ancienne répartition des tâches et calculer les incidences financières par rapport aux flux réels.**

Ces simulations ont été faites pour l'exercice **2012**, année de l'entrée en vigueur de la RPT II et pour **2015**, première exercice où l'intégralité de la nouvelle répartition est effective avec l'entrée en vigueur de la loi sur les soins de longue durée.

Pour simuler les flux selon l'ancienne répartition des tâches, la méthode de calcul se base sur les deux principes ci-après.

- **Principe no 1** : en cas de financement mixte, le flux financier selon les anciennes dispositions est reconstitué en appliquant au montant déterminant pour 2012 et 2015 le taux moyen de subventionnement ou de participation communale 2008.
- **Principe no 2** : en cas de désenchevêtrement intégral du flux financier et de non-disponibilité de données, un taux de progression est appliqué au dernier flux disponible (chiffre 2011), en prenant comme référence l'augmentation (éventuellement la diminution) annuelle mesurée entre 2008 et 2011. Dans les quelques cas mineurs pour lesquels la progression n'a pas pu être calculée faute de données, les incidences financières du premier bilan global RPT II ont été reprises.

Les bilans globaux 2012 et 2015 traitent des relations verticales (relations entre le canton et les communes dans leur ensemble). Ils n'établissent pas les incidences commune par commune. Le but poursuivi est de connaître les effets RPT II pour le canton et l'ensemble des communes.

Il existe des limites à ces nouveaux bilans. Ainsi, il convient d'être attentif aux points suivants :

- selon les flux, le taux moyen 2008 est calculé sur toutes ou seulement une partie des communes ;
- lorsque seules certaines communes sont concernées par un flux, celles-ci ne sont peut-être pas les mêmes en 2012 et 2015 qu'en 2008, année sur laquelle a été calculé le taux moyen ;

- la capacité financière des communes, calculée en 2008, aurait certainement évolué durant les années 2012 et 2015, ce qui aurait influencé le taux moyen.

Enfin, **concernant les tâches d'investissement**, les montants considérés durant ces années varient : cela peut découler des politiques budgétaires arrêtées, mais également des projets réalisés. Par ailleurs, les flux d'investissement 2012 et 2015 portent parfois sur des objets décidés avant 2012. Dans ce cas, le principe no 1 a été appliqué (taux moyen 2008 utilisé comme base de calcul).

6.2 Commentaires par domaine et thématique

a. Enseignement obligatoire

Enseignement obligatoire	2008			2012			2015		
	Flux	Flux simulés*	Incidences au bilan global	Flux simulés**	Flux	Incidences au bilan global	Flux simulés**	Flux	Incidences au bilan global
Fonctionnement	204.9	200.4	-4.5	-102.5	-109.0	-6.4	-103.4	-110.8	-7.3
1er degré	204.9	200.4	-4.5	-102.5	-109.0	-6.4	-103.4	-110.8	-7.3
Investissement	6.7	5.4	-1.3	11.1	10.1	-1.0	8.5	7.7	-0.8
2ème degré	211.6	205.7	-5.8	-91.4	-98.9	-7.5	-95.0	-103.1	-8.1

En millions de francs : (+) charge supplémentaire pour le canton ; (-) allègement financier pour le canton

*Flux simulés : flux selon nouvelles dispositions RPT II

**Flux simulés : flux selon les anciennes dispositions

Les résultats du domaine de l'enseignement obligatoire font état pour **les tâches de fonctionnement d'une augmentation des allègements financiers pour le canton, passant de -4.5 mios à -7.3 mios**, alors qu'au niveau **des tâches d'investissement, l'allègement financier diminue légèrement**. Ces résultats prennent également en considération l'évolution des incidences des tâches intégralement désenchevêtrées comme par exemple les transports et les repas scolaires.

Ce domaine est fortement influencé par la **tâche liée à la mise en place de l'enseignement public pour les élèves en âge de scolarité obligatoire et pré-obligatoire**, pour laquelle un nouveau mode financement basé sur le coût par élève a été défini suite à la cantonalisation du personnel enseignant. **Pour le calcul des incidences** de cette dernière tâche et son évolution de 2008 à 2015, **la démarche suivante a été suivie** :

Personnel enseignant :

- simulation des flux 2012 et 2015 selon les anciennes dispositions : recherche du taux moyen de facturation aux communes du personnel enseignant pour les années 2008 – 2011 (moyenne 38%) / application de ce taux aux traitements du personnel enseignant de la scolarité obligatoire pour les années 2012 et 2015
- comparaison de ces flux avec les flux réels 2012 et 2015

Institutions spécialisées :

- prise en compte de la participation des communes à 30 % des charges salariales (enseignants) des institutions spécialisées pour les années 2012 et 2015
- prise en compte de la participation des communes à 70 % des charges d'exploitation des institutions spécialisées pour les années 2012 et 2015

b. Santé et social

Santé	2008			2012			2015		
	Flux	Flux simulés*	Incidences au bilan global	Flux simulés**	Flux	Incidences au bilan global	Flux simulés**	Flux	Incidences au bilan global
Fonctionnement	-9.0	-24.5	-15.5	-11.9	-14.1	-2.2	-13.3	-31.8	-18.5
1er degré	-9.0	-24.5	-15.5	-11.9	-14.1	-2.2	-13.3	-31.8	-18.5
Investissement	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
2ème degré	-9.0	-24.5	-15.5	-11.9	-14.1	-2.2	-13.3	-31.8	-18.5

Social	2008			2012			2015		
	Flux	Flux simulés*	Incidences au bilan global	Flux simulés**	Flux	Incidences au bilan global	Flux simulés**	Flux	Incidences au bilan global
Fonctionnement	-54.3	-44.0	10.3	-75.1	-75.1	0.0	-89.4	-72.4	17.0
1er degré	-54.3	-44.0	10.3	-75.1	-75.1	0.0	-89.4	-72.4	17.0
Investissement	0.0	-1.5	-1.5	0.0	-2.5	-2.5	0.0	-1.9	-1.9
2ème degré	-54.3	-45.6	8.8	-75.1	-77.5	-2.5	-89.4	-74.3	15.0

En millions de francs : (+) charge supplémentaire pour le canton ; (-) allègement financier pour le canton
*Flux simulés : flux selon nouvelles dispositions RPT II
**Flux simulés : flux selon les anciennes dispositions

Les tableaux ci-dessus révèlent de fortes variations aux niveaux des incidences financières en lien avec les domaines de la santé et du social. Comme déjà expliqué préalablement, cette évolution est fortement influencée par le référendum contre la loi sur les soins de longue durée. Les nouvelles règles de répartition des tâches concernant ces deux domaines ne sont entrées en vigueur que partiellement en 2012, puis complètement en 2015. De ce fait, les bilans globaux 2008 (projections) et 2015 prennent en compte ces modifications législatives, au contraire du bilan global 2012.

Ce référendum a eu des conséquences différentes pour les deux domaines considérés. **La non-entrée en vigueur des règles du domaine de la santé a bénéficié aux communes**, puisque ces dernières n'ont pas dû participer financièrement aux tâches qui concernent les soins de longue durée ainsi que l'exploitation des EMS. **Par contre, c'est le canton qui a profité de ce référendum au niveau du domaine du social** étant donné que le taux de participation communale ne s'est pas immédiatement contracté de 37% à 30% comme projeté en 2008.

De manière générale, on remarque une augmentation des charges supplémentaires pour les communes dans le domaine de la santé et pour le canton dans le domaine du social entre 2008 et 2015. Cette variation résulte de la progression du volume des prestations, comme mentionné dans le chapitre traitant de la cartographie des flux financiers.

c. Equipement

Equipement	2008			2012			2015		
	Flux	Flux simulés*	Incidences au bilan global	Flux simulés**	Flux	Incidences au bilan global	Flux simulés**	Flux	Incidences au bilan global
Fonctionnement	-19.5	-23.2	-3.7	-22.6	-27.7	-5.1	-18.0	-21.9	-3.9
1er degré	-19.5	-23.2	-3.7	-22.6	-27.7	-5.1	-18.0	-21.9	-3.9
Investissement	5.0	1.9	-3.1	2.9	-0.3	-3.2	5.7	2.7	-2.9
2ème degré	-14.5	-21.3	-6.8	-19.7	-28.1	-8.3	-12.4	-19.2	-6.8

En millions de francs : (+) charge supplémentaire pour le canton ; (-) allègement financier pour le canton
*Flux simulés : flux selon nouvelles dispositions RPT II
**Flux simulés : flux selon les anciennes dispositions

Les résultats du domaine de l'équipement font état d'un allègement pour le canton, du fait de l'augmentation du taux de participation communale de 25% à 30%. Cette charge supplémentaire pour les communes est relativement

stable entre 2008 et 2015, à l'exception des tâches de fonctionnement en 2012 qui augmentent. **Cette progression provient du volume des travaux d'entretien et d'exploitation des routes cantonales, particulièrement élevé en 2012 (89.6 mios, soit 16.7% de plus qu'en 2008 et 24.4% de plus qu'en 2015).** Il convient donc d'être attentif au fait que le besoin d'entretenir les routes peut varier (suite à des décisions budgétaires par exemple) et engendrer des incidences financières plus ou moins élevées. Ainsi, si le volume des travaux avait été le même en 2015 qu'en 2012, le déséquilibre du bilan global 2015 se serait réduit de 1.2 mio.

d. Contribution des communes sièges

La contribution des communes sièges est requise du fait de l'avantage de site que peut retirer une commune suite à l'implantation d'un établissement public sur son territoire (production, valeur ajoutée, postes de travail, attrait de la communes,...).

Les contributions des communes sièges ressortant des bases légales valaisannes (anciennes et/ou nouvelles) sont exigées sous forme de :

- mise à disposition gratuite de terrains équipés ;
- mise à disposition gratuite des locaux ;
- participation aux coûts d'investissement et de location ;
- participation aux coûts d'exploitation calculée par rapport aux charges salariales ou au nombre de bénéficiaires domiciliés.

Les incidences financières (sans coût de la mise à disposition gratuite) sur les domaines concernés par une contribution des communes sièges sont résumées dans le tableau ci-dessous.

Contrib. des communes sièges	2008			2012			2015		
	Flux	Flux simulés*	Incidences au bilan global	Flux simulés**	Flux	Incidences au bilan global	Flux simulés**	Flux	Incidences au bilan global
Fonctionnement	-7.4	-5.5	2.0	-9.7	-7.9	1.8	-10.2	-8.8	1.4
1er degré	-7.4	-5.5	2.0	-9.7	-7.9	1.8	-10.2	-8.8	1.4
Investissement	-1.1	-1.1	0.0	-2.3	-2.5	-0.3	-0.6	-4.5	-3.8
2ème degré	-8.6	-6.6	2.0	-12.0	-10.4	1.6	-10.8	-13.2	-2.4

En millions de francs : (+) charge supplémentaire pour le canton ; (-) allègement financier pour le canton

*Flux simulés : flux selon nouvelles dispositions RPT II

**Flux simulés : flux selon les anciennes dispositions

Concernant les tâches de fonctionnement, les incidences présentent une diminution des charges supplémentaires pour le canton à travers le temps, passant de 2.0 mios en 2008 (projeté) à 1.4 mio en 2015. Ce fléchissement (-28%) s'explique par une charge supplémentaire liée à la localisation des écoles secondaires du 2^{ème} degré (correspondant à une contribution de 15% du salaire des enseignants), qui évolue de 2.6 mios en 2008 à 3.2 mios en 2015, mais qui est plus que compensée par les autres tâches et en particulier par la progression de l'allègement financier lié à la localisation des HES et des instituts universitaires de formation et de recherche qui passe de 0.4 mio (2008) à 1.2 mios (2015).

Du côté des tâches d'investissement, si les incidences évoluent peu entre 2008 et 2012 (+0.3 mio, lié à nouveau principalement à la localisation des écoles secondaires du 2^{ème} degré), on remarque une forte augmentation des charges supplémentaires pour les communes sièges entre 2012 et 2015 (+3.6 mios en corrigeant les arrondis). Cette évolution s'explique en grande partie par la participation communale en 2015 de 2.8 mios en lien avec le **Campus Energypolis**. Sans cette participation communale, le bilan global se péjorerait d'autant pour le canton. Enfin, il sied de préciser que pour l'ensemble des tâches d'investissement liée à des contributions de commune siège, les flux 2012 et 2015, sans élaborer de moyenne sur les 4 ans, ont été collectés sur la base des charges

brutes supportées par le canton et non pas uniquement sur la base des participations communales versées.

e. Péréquation financière

Les incidences de la péréquation financière ont constamment augmenté en défaveur du canton. **Comparées à l'ancien système de péréquation, les nouvelles dispositions du système de péréquation présentent une augmentation de 7.5 mios à charge du canton de 2008 à 2015.** Les moyens alloués par le canton ont passé de 26.3 mios à 34.7 mios alors que ces derniers auraient passé de 10.3 mios à 11.2 mios, selon une simulation basée notamment sur la hausse en % du revenu imposable des personnes physiques avant déductions et sur un taux de réduction de 33% appliqué durant les dernières années.

Il est important de préciser que **l'augmentation des incidences de la péréquation n'est pas due au désenchevêtrement des tâches** entre le canton et les communes. Cette augmentation provient, de fait, **de l'augmentation des disparités au niveau du potentiel de ressources** entre les communes ayant un fort potentiel et celles ayant un faible potentiel. Cette augmentation des disparités influence aussi l'alimentation du fonds de compensation des charges.

Péréquation	2008			2012			2015		
	Flux	Flux simulés*	Incidences au bilan global	Flux simulés**	Flux	Incidences au bilan global	Flux simulés**	Flux	Incidences au bilan global
Péréquation	10.3	26.3	16.1	10.6	30.1	19.5	11.2	34.7	23.5

En millions de francs : (+) charge supplémentaire pour le canton ; (-) allègement financier pour le canton
*Flux simulés : flux selon nouvelles dispositions RPT II
**Flux simulés : flux selon les anciennes dispositions

6.3 Résultats globaux

	Incidences globales*					
	2008		2012		2015	
	Canton	Communes	Canton	Communes	Canton	Communes
Fonctionnement	-8.7 mios	8.7 mios	-6.5 mios	6.5 mios	-5.1 mios	5.1 mios
1er degré	-8.7 mios	8.7 mios	-6.5 mios	6.5 mios	-5.1 mios	5.1 mios
Investissement	-4.9 mios	4.9 mios	-5.8 mios	5.8 mios	-8.6 mios	8.6 mios
2ème degré	-13.6 mios	13.6 mios	-12.3 mios	12.3 mios	-13.8 mios	13.8 mios
Péréquation	16.1 mios	-16.1 mios	19.5 mios	-19.5 mios	23.5 mios	-23.5 mios
3ème degré	2.5 mios	-2.5 mios	7.2 mios	-7.2 mios	9.8 mios	-9.8 mios
Tâche 370 - frais de transport du 2ème degré général	2.5 mios	2.5 mios	1.8 mio	1.8 mio	1.3 mio	1.3 mio
Incidences totales	5.0 mios	0.0 mio	9.0 mios	-5.4 mios	11.0 mios	-8.5 mios

* (+) charge supplémentaire ; (-) allègement financier

Les résultats globaux présentés dans le graphique ci-dessus sont obtenus par la consolidation de ceux de l'ensemble des domaines du désenchevêtrement (y compris ceux non traités dans le chapitre précédent). Ce tableau de résultats **fait dans un premier temps abstraction de la tâche 370** (frais de transport du 2ème degré général), la seule à entraîner une charge supplémentaire à la fois pour le canton et les communes. De cette manière, toute charge supplémentaire pour le canton correspond à un allègement financier du même montant pour les communes, et réciproquement.

Le premier degré, qui comprend les incidences financières sur les tâches de fonctionnement se soldait lors de l'établissement du **bilan initial par un allègement de 8.7 mios pour le canton**. En 2012 et 2015, la charge supplémentaire pour les communes **a diminué à respectivement 6.5 mios et 5.1 mios**. **Les résultats du 2^{ème} degré**, après intégration des incidences liées aux investissements, **sont relativement stables**. En effet, contrairement aux tâches de fonctionnement, les tâches d'investissements ont entraîné des charges supplémentaires plus élevées pour les communes au fil des années. Le 2^{ème} degré se solde ainsi pour les trois années de références par un allègement pour le canton de l'ordre de 13 mios. **Concernant les incidences de la péréquation, celles-ci ont constamment augmenté en défaveur du canton**. Ainsi, le 3^{ème} degré affiche des déséquilibres de 7.2 mios à charge du canton en 2012 et 9.8 mios en 2015, contre 2.5 mios en 2008.

Enfin, les résultats finaux sont obtenus en ajoutant la charge supplémentaire imputable aux frais de transport du 2^{ème} degré général. Celle-ci, qui est supportée à charge égale par le canton et l'ensemble des communes, a diminué pendant la période considérée, passant de 2.5 mios pour chaque collectivité publique en 2008, à 1.3 mio sept ans plus tard. Les incidences totales entraînées par le passage aux nouveaux systèmes de répartition des tâches et de péréquation financière évoluent donc comme il suit :

- le canton voit sa charge supplémentaire progresser de 5.0 mios en 2008 (projections), à 9.0 mios en 2012, puis 11.0 mios en 2015 ;
- les communes, prises dans leur ensemble, sont allégées de 5.4 mios en 2012 et de 8.5 mios en 2015, alors qu'elles n'auraient ressenti aucun impact en 2008 si les mesures RPT II étaient entrées en vigueur.

6.4 Considérations finales

Les bilans globaux 2012 et 2015 et leur évolution depuis 2008 montrent que les nouvelles dispositions RPT II n'ont pas eu une influence en défaveur des communes. En effet, passant d'un déséquilibre de 2.5 mios en 2008 à 9.8 mios en 2015 en défaveur du canton, la mise en œuvre des dispositions RPT II ne semble pas avoir eu d'effets dans ce sens. Au contraire, avec les anciennes dispositions, la participation des communes aurait été plus importante.

Degré par degré, le bilan global évolue en défaveur du canton **pour les tâches de fonctionnement, réduisant l'allègement financier prévu de 8.7 mios à 5.1 mios** (sans prise en compte de la tâche 370). Au niveau **des tâches d'investissement, l'allègement financier augmente de 4.9 mios à 8.6 mios**. Le déséquilibre du 2^{ème} degré établi initialement à 13.6 mios, diminue à 12.3 mios en 2012 et augmente à nouveau à 13.8 mios en 2015. **De fait, la variation finale des déséquilibres de 2008 à 2015 (+7.3 mios) en défaveur du canton s'explique essentiellement par l'augmentation des moyens financiers mis par ce dernier dans la péréquation financière intercommunale (+7.5 mios) à cause de l'augmentation des disparités au niveau du potentiel de ressources entre les communes.**

Au vu :

- des résultats présentés,
- mais également du fait que ces chiffres se basent sur des approches « théoriques » et différentes hypothèses de travail qui influencent leur ampleur,
- ainsi que du fait que ces chiffres varient en fonction de la politique budgétaire du canton (par exemple au niveau des investissements et des budgets d'entretien),

il est proposé de renoncer à des mesures pour compenser les déséquilibres calculés.

7. Nouvelles dispositions

7.1 *Dispositions intervenues après le 1^{er} janvier 2012*

De 2012 à 2015, certains actes législatifs entrés en vigueur ont modifié les relations financières entre le canton et les communes (relations verticales), voire créé de nouvelles sources de financement. De ce fait, de nouveaux allègements financiers ou charges supplémentaires pour le canton, respectivement les communes, ont été engendrés. Les modifications législatives (révisions ou nouvelles lois), non prises en compte dans les chapitres précédents, identifiées comme ayant eu ce type d'impact sont les suivantes :

- **loi sur la santé du 14 février 2008** – entrée en vigueur avec le décret « sur le budget 2015 » – financement de la prise en charge ambulatoire des addictions par les communes et le canton (charges supplémentaires pour les communes de 0.93 mio) ;
- **loi sur l'organisation des secours du 27 mars 1996** – entrée en vigueur avec le décret « sur le budget 2015 » – financement du dispositif pré-hospitalier (charges supplémentaires pour les communes de 3.3 mios) – objet traité à nouveau en session de septembre 2016 ;
- **loi cantonale sur la protection des eaux (LcEaux)** – entrée en vigueur au 01.01.2014 (quasi aucune incidence sur la base des chiffres 2015) ;
- **loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987** – entrée en vigueur au 01.01.2015 ;
- **loi sur les droits de mutations** – entrée en vigueur au 01.01.2013 – impôt communal additionnel facultatif.

Il sied de relever que le bilan financier global du décret « sur le budget 2015 » était toutefois favorable aux communes.

7.2 *Dispositions à venir*

Certains actes législatifs, qui ne sont pas encore entrés en vigueur mais sont en phase de consultation ou en cours de processus parlementaire, sont susceptibles d'avoir des effets sur les relations financières canton-communes

A ce titre, peuvent être citées les modifications législatives **liées aux mesures ETS 2 (LETS1 et LETS2) touchant les communes** (y compris les différentes lois faisant l'objet de procédures séparées). LETS2 ayant été renvoyée au Conseil d'Etat et LETS1 approuvée en une seule lecture, il en résulte un déséquilibre financier en faveur des communes de l'ordre de 14 mios (annexe VI).

7.3 *Autres considérations*

Le périmètre de l'évaluation se concentre comme mentionné sur les tâches ayant fait l'objet d'une nouvelle répartition entre le canton et les communes dans le cadre du projet RPTII ainsi que sur les nouvelles dispositions ayant modifié les relations financières entre le canton et les communes.

De ce fait, l'analyse présentée dans le présent rapport ne tient pas compte :

- des nouvelles exigences en matière de prestations publiques tant au niveau de leur volume ou leur qualité (augmentation des standards, des normes, ...) pouvant impliquer notamment une augmentation des tâches et des charges administratives et/ou,
- des nouvelles dispositions fédérales ayant des répercussions sur les tâches communales et/ou cantonales (exemple : APEA) ou de l'adaptation de normes (exemple : diminution du temps d'enseignement / augmentation du temps de prise en charge dans les structures d'accueil de la petite enfance).

8. Conclusions

Le présent rapport dresse un aperçu du degré de réalisation des objectifs du projet RPT II ainsi que de l'évolution de la situation financière du canton et des communes dans leur ensemble résultant de la mise en œuvre du projet RPT II.

Le désenchevêtrement des tâches est le résultat d'un travail intense, mais également d'une recherche de compromis par les autorités cantonales. Le financement mixte, voulu dans les principales tâches canton-communes, présuppose toutefois une collaboration et une coordination optimale entre le canton et les communes. **Ce résultat de nouvelle répartition est appelé à évoluer avec le temps et à travers les futures révisions de lois. A ce titre, l'art. 5 de la loi** concernant la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes du 16 juin 2010 **s'inscrit parfaitement dans cette orientation.**

Ainsi, **aucun des douze indicateurs retenus** afin d'évaluer la situation financière des deux collectivités publiques **ne semble soutenir l'hypothèse d'une dégradation des finances publiques** liée à la nouvelle répartition des tâches et à la nouvelle péréquation intercommunale.

Au **niveau des flux financiers, ceux-ci ont progressé** d'un montant net entre les communes et le canton de 157.6 mios en 2008 (projections) à 211.5 mios en 2015. Néanmoins, comme démontré dans le chapitre sur la cartographie des flux, **cette progression provient essentiellement de l'augmentation des coûts en lien avec l'accroissement du volume des prestations.** Celle-ci a frappé dans la même mesure le canton et les communes, à l'exception des tâches concernées par le référendum contre les soins de longue durée. L'établissement des bilans globaux 2012 et 2015 a permis de confirmer que le projet RPT II n'a occasionné de charges supplémentaires significatives ni pour le canton, ni pour l'ensemble des communes. L'article 3 de la loi est ainsi respecté.

Le bilan global RPT II au sens strict (point 6.3) révèle un déséquilibre financier en faveur des communes, entre 2008 et 2015, de l'ordre de 9.8 mios. Ce déséquilibre est principalement dû à la péréquation financière (augmentation des disparités entre les communes). Compte tenu de l'importance des flux financiers existant entre le canton et les communes, du calcul du bilan global sur des flux simulés et des incidences liées aux investissements qui peuvent fortement varier selon les options budgétaires retenues, ce déséquilibre de 9.8 mios en 2015 ne nécessite pas de mesures correctives immédiates et ne remet pas en cause les objectifs de la réforme RPT II. Par contre le Conseil d'Etat suivra avec attention l'évolution du système de péréquation intercommunale et prendra les mesures nécessaires, dans le cadre des dispositions légales existantes, afin de contenir, voire de réduire le déséquilibre financier induit par le système de péréquation.

De plus, le Conseil d'Etat s'attellera dans une prochaine étape à examiner les possibilités et les modalités de compensation du déséquilibre créé par le renvoi de LETS2 de l'ordre de 14 mios (point 7.2) tout en tenant compte des incidences financières nouvellement intervenues (point 7.1).

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**

Annexe I – Indicateurs financiers

1. Indicateurs généraux

a) **Résultat du compte de fonctionnement**

Définition : Le résultat du compte de fonctionnement est le solde du compte de fonctionnement (après pris en compte des amortissements).

Calcul : Différence entre le total des revenus de fonctionnement et le total des charges de fonctionnement.

Interprétation des résultats : Si le résultat est positif, les revenus sont plus élevés que les charges et le compte présente un excédent de revenus (pour le canton, le frein aux dépenses est respecté). Si le résultat est négatif, les charges sont plus élevées que les revenus et le compte présente un excédent de charges (pour le canton, le frein aux dépenses n'est pas respecté).

Comptes selon MCH :

$4 - 3$

b) **Marge d'autofinancement**

Définition : La marge d'autofinancement correspond à l'excédent de liquidité qui découle du compte de fonctionnement. Autrement dit, la marge d'autofinancement est le résultat du compte de fonctionnement avant prise en compte des amortissements du patrimoine administratif et d'un éventuel découvert.

Calcul : Différence entre les revenus de fonctionnement et les charges de fonctionnement (non compris les amortissements du patrimoine administratif) / ou résultat du compte de fonctionnement additionné des amortissements du patrimoine administratif et d'un éventuel découvert.

Interprétation des résultats : La marge d'autofinancement qui se dégage du compte de fonctionnement renseigne sur le montant maximal permettant une couverture à 100% des investissements nets.

Comptes selon MCH :

$4 - [3 - (331 + 332 + 333)]$

c) **Investissements**

Définition : Les investissements nets correspondent au solde du compte des investissements, les investissements bruts aux dépenses d'investissement uniquement.

Calcul : Différence entre les dépenses d'investissement et les recettes d'investissement.

Comptes selon MCH : (investissements nets)

$5 - 6$

d) **Recettes fiscales**

Définition : Les recettes fiscales sont les moyens, qui proviennent des revenus d'impôts, dont l'institution peut disposer librement pour mener à bien sa politique.

Calcul : Par souci de comparaison, seuls les impôts communs au canton et aux communes sont ici pris en considération.

Les impôts rétrocédés aux communes sont exclus du total des recettes fiscales cantonales (2/3 des impôts sur les gains immobiliers et sur les successions et donations [compte 340]).

Comptes selon MCH :

SCC : Service cantonal des contributions

$400 + 401 + 402 + 403 + 405 - 340 \text{ [SCC]}$

e) **Fonds propres**

Définition : Les fonds propres se composent de la fortune (ou du découvert) des années antérieures, des différentes réserves inscrites au bilan au 31.12, ainsi que du résultat du compte de fonctionnement de l'exercice.

Calcul : Addition de la fortune (N-1) / du découvert (N-1), des engagements et avances envers les financements spéciaux à caractère de capitaux propres (au 31.12.N) et du résultat de fonctionnement de l'année N. D'autres variations peuvent provenir d'écritures passées directement au bilan.

Interprétation des résultats : Les fonds propres augmentent en cas de variation positive des réserves et/ou en cas de résultat positif du compte de fonctionnement et inversement.

Comptes selon MCH : (le plan comptable général est publié en annexe II)

N : Année considérée/en cours

28 : Engagements envers les financements spéciaux – uniquement ceux à considérer sous capitaux propres

18 : Avances aux financements spéciaux – uniquement ceux à considérer comme diminution des fonds propres

$$29_{N-1} - 19_{N-1} + 28_N - 18_N + (4_N - 3_N)$$

2. **Indicateurs IDHEAP**

a) **Couverture des charges**

Définition : Cet indicateur renseigne sur l'état du compte de fonctionnement (ou compte de résultats) : il permet de savoir dans quelle mesure les revenus courants permettent de couvrir les charges courantes. Par principe, il devrait être équilibré au moins à moyen terme.

Calcul : Rapport entre les revenus courants et les charges courantes

Interprétation des résultats : l'appréciation de la couverture des charges suit l'échelle de valeur suivante :

- $X > 120\%$: excédent de revenus à surveiller de près
- $110\% < X \leq 120\%$: excédent de revenus à surveiller
- $103\% < X \leq 110\%$: léger excédent de revenus (non problématique)
- $100\% < X \leq 103\%$: équilibre ou quasi-équilibre
- $99\% < X \leq 100\%$: léger excédent de charges (non problématique)
- $97.5\% < X \leq 99\%$: excédent de charges à surveiller
- $95.5\% < X \leq 97.5\%$: excédent de charges à surveiller de près
- $93\% < X \leq 95.5\%$: excédent de charges problématique
- $90\% < X \leq 93\%$: excédent de charges très problématique
- $X < 90\%$: excédent de charges extrêmement problématique

Comptes selon MCH :

332 : Les amortissements supplémentaires, considérés comme étant des charges extraordinaires, sont déduits des charges totales

$$\frac{4 - 47 - 48 - 49}{3 - 332 - 37 - 38 - 39}$$

b) **Maîtrise des dépenses courantes par habitant**

Définition : Cet indicateur renseigne sur l'aptitude de la collectivité et de ses responsables financiers à maîtriser l'évolution des dépenses courantes. Il mesure en pourcent la variation des dépenses courantes par rapport à l'exercice précédent

Calcul : Rapport entre la variation de dépenses par habitant (des 2 derniers exercices) et les dépenses par habitant de l'exercice précédent.

Interprétation des résultats : l'appréciation de la maîtrise des dépenses courantes par habitant suit l'échelle de valeur suivante :

- $X < 1\%$: dépenses très bien maîtrisées
- $1\% < X \leq 2\%$: dépenses bien maîtrisées
- $2\% < X \leq 3\%$: dépenses assez bien maîtrisées
- $3\% < X \leq 4\%$: dépenses faiblement maîtrisées
- $4\% < X \leq 5\%$: dépenses mal maîtrisées
- $5\% < X \leq 6\%$: dépenses potentiellement non maîtrisées
- $X > 6\%$: dépenses non maîtrisées

Comptes selon MCH :

$$\frac{\frac{(3 - 33 - 37 - 38 - 39)_N}{\text{Habitants au 31.12.N}} - \frac{(3 - 33 - 37 - 38 - 39)_{N-1}}{\text{Habitants au 31.12.N-1}}}{\frac{(3 - 33 - 37 - 38 - 39)_{N-1}}{\text{Habitants au 31.12.N-1}}}$$

c) *Effort d'investissement*

Définition : Cet indicateur mesure l'effort d'investissement déployé par la collectivité publique. Il renseigne donc sur l'ambition de la politique d'investissement. Il se rapproche de la quotité d'investissement proposé par la Conférence des autorités cantonales de surveillance des finances communales. Il s'en distingue par le fait que l'investissement net est ici considéré, plutôt que l'investissement brut. Par ailleurs, pour atténuer la fluctuation de l'investissement, il est tenu compte de la moyenne des investissements sur trois ans.

Calcul : (moyenne des investissements nets N, N-1 et N-2 / dépenses courantes N)

Interprétation des résultats : l'appréciation de l'effort d'investissement suit l'échelle de valeur suivante :

- $< 0\%$: insuffisance d'investissement extrêmement problématique
- $0\% \leq 1.5\%$: insuffisance très problématique
- $1.5\% \leq 3\%$: insuffisance problématique
- $3\% \leq 4.5\%$: insuffisance juste tolérable
- $4.5\% \leq 6\%$: insuffisance tolérable
- $6\% \leq 7.5\%$: faible écart par rapport à l'effort d'investissement idéal
- $7.5\% \leq 9.5\%$: effort d'investissement idéal
- $9.5\% \leq 11\%$: faible écart par rapport à l'effort d'investissement idéal
- $11\% \leq 12.5\%$: excès d'investissement tolérable
- $12.5\% \leq 14\%$: excès d'investissement juste tolérable
- $14\% \leq 15.5\%$: excès d'investissement problématique
- $15.5\% \leq 17\%$: excès d'investissement très problématique
- $> 17\%$: excès d'investissement extrêmement problématique

Comptes selon MCH :

$$\frac{(5 - 6)_{\text{moyenne N à N-2}}}{3 - 33 - 37 - 38 - 39}$$

3. Indicateurs communaux

a) **Degré d'autofinancement**

Définition : Cet indicateur, couramment utilisé, renseigne sur la part des investissements nets financés par des propres ressources :

Calcul : Rapport entre la marge d'autofinancement et les investissements nets.

Interprétation des résultats :

- Un résultat inférieur à 100% indique que l'autofinancement provenant de l'exploitation annuelle ne suffit pas à financer les investissements nets et que la collectivité doit recourir à l'emprunt.
- Un résultat supérieur à 100% montre que la collectivité peut financer davantage que ses investissements nets par ses propres ressources et réduire ainsi sa dette.
- Des valeurs situées entre 100% et 80%, voire 60% sont généralement considérées comme acceptables à court terme lorsque des investissements d'amélioration sont consentis à côté des investissements de renouvellement.

Comptes selon MCH :

$$\frac{4 - [3 - (331 + 332 + 333)]}{5 - 6}$$

b) **Capacité d'autofinancement**

Définition : La capacité d'autofinancement renseigne sur la capacité financière de la collectivité. Plus elle est importante et plus les possibilités de diminuer l'endettement ou de réaliser des investissements et d'en supporter les coûts induits augmentent. Cet indicateur répond à la question suivante : sur cent francs encaissés (revenus du compte de fonctionnement), combien de francs restent à disposition pour financer les investissements voire rembourser les dettes ?

Calcul : Rapport entre la marge d'autofinancement et les revenus financiers.

Interprétation des résultats : l'appréciation de la capacité d'autofinancement suit l'échelle de valeur suivante :

- $X \geq 20\%$: très bien
- $15\% < X \leq 20\%$: bien
- $8\% < X \leq 15\%$: satisfaisant
- $0\% < X \leq 8\%$: insuffisant
- $X < 0\%$: très mauvais

Comptes selon MCH :

$$\frac{4 - [3 - (331 + 332 + 333)]}{4 - 47 - 48 - 49}$$

c) **Endettement net par habitant**

Définition : Cet indicateur est une donnée utilisée pour apprécier l'endettement d'un canton ou d'une commune. La qualité de cet indicateur dépend essentiellement de l'évaluation correcte du patrimoine financier réalisable et de la structure organisationnelle de l'institution. C'est pourquoi il est recommandé d'interpréter cet indicateur avec la plus grande prudence.

Calcul : Différence entre la dette brute et le patrimoine financier réalisable, exprimée par habitant (le nombre d'habitant repose sur la statistique : (STATPOP N-1)).

Interprétation des résultats : un endettement est défini comme étant :

- faible : moins de 3'000.- par habitant
- mesuré : de 3'000.- à 5'000.-

- important : de 5'000.- à 7'000.-
- très important : de 7'000.- à 9'000.-
- excessif : plus de 9'000.-

Comptes selon MCH :

28 : Engagements envers les financements spéciaux – uniquement ceux à considérer sous capitaux de tiers (valable uniquement pour les données cantonales)

18 : Avances aux financements spéciaux – uniquement ceux à considérer comme augmentation du patrimoine financier

$$\frac{(20 + 21 + 22 + 23 + 24 + 25 + 28) - (10 + 11 + 12 + 13 + 18)}{\text{Habitants au 1.1.N}}$$

d) Taux du volume de la dette brute

Définition : Le taux du volume de la dette brute est un indicateur très important. Il exprime le volume de la dette brute par rapport aux revenus courants de la collectivité. Plus ce volume est élevé, plus la situation de la commune est critique. Il vient en outre compléter l'information fournie par l'indicateur de l'endettement net par habitant. En effet, un endettement net par habitant identique dans deux collectivités distinctes doit être interprété très différemment selon que la collectivité dispose d'un volume élevé de recettes ou non.

Calcul : Rapport entre la dette brute et les revenus financiers.

Interprétation des résultats : l'appréciation du taux du volume de la dette brute suit l'échelle de valeur suivante :

- $X < 150\%$: très bien
- $150\% < X \leq 200\%$: bien
- $200\% < X \leq 250\%$: satisfaisant
- $250\% < X \leq 300\%$: insuffisant
- $X \geq 300\%$: mauvais

Comptes selon MCH :

28 : Engagements envers les financements spéciaux – uniquement ceux à considérer sous capitaux de tiers (valable uniquement pour les données cantonales)

$$\frac{20 + 21 + 22 + 23 + 24 + 25 + 28}{4 - (47 + 48 + 49)}$$

Annexe II – Plan comptable général des collectivités publiques

Bilan		Compte de fonctionnement	
1 Actif	2 Passif	3 Charges	4 Revenus
Patrimoine financier	Engagements	30 Charges de personnel	40 Impôts
10 Disponibilités	20 Engagements courants	31 Biens, services et marchandises	400 Impôts sur le revenu et la fortune
11 Avoirs	21 Dettes à court terme	32 Intérêts passifs	401 Impôts sur le bénéfice et le capital
12 Placements	22 Dettes à moyen et long termes	33 Amortissements	402 Impôts fonciers
13 Actifs transitoires	23 Engagements envers des entités particulières	331 Patrimoine administratif - Amortissements ordinaires	403 Impôts sur les gains en capital
Patrimoine administratif	24 Provisions	332 Patrimoine administratif - Amortissements extraordinaires	405 Impôts sur les successions et donations
14 Investissements	25 Passifs transitoires	333 Découvert	41 Patentes, concessions
15 Prêts et participations permanentes	Financements spéciaux	34 Parts et contributions sans affectation	42 Revenus des biens
16 Subventions d'investissements	28 Engagements envers les financements spéciaux	340 Parts de recettes destinées à des communes	43 Contributions
17 Autres dépenses à amortir	Fortune	35 Dédommagements à des collectivités publiques	44 Parts à des recettes et contributions sans affectation
Financements spéciaux	29 Fortune nette	36 Subventions accordées	45 Dédommagements des collectivités publiques
18 Avances aux financements spéciaux		37 Subventions redistribuées	46 Subventions acquises
Découvert		38 Attributions aux financements spéciaux	47 Subventions à redistribuer
19 Découvert		39 Imputations internes	48 Prélèvements sur les financements spéciaux
			49 Imputations internes
Compte des investissements			
5 Dépenses	6 Recettes		

Annexe III – Fiscalité des communes

Coefficients appliqués par les communes en 2014

Coefficient	Nbre de communes	Nbre d'habitants	Nbre de communes en %	Nbre d'habitants en %
1	14	15'658	10.4%	4.7%
1.05	1	12'935	0.7%	3.9%
1.1	15	84'109	11.2%	25.4%
1.15	6	18'990	4.5%	5.7%
1.2	37	103'811	27.6%	31.3%
1.25	13	36'416	9.7%	11.0%
1.3	33	48'746	24.6%	14.7%
1.35	5	4'454	3.7%	1.3%
1.4	9	5'152	6.7%	1.6%
1.45	0	0	0.0%	0.0%
1.5	1	1'492	0.7%	0.4%
Total	134	331'763	100.0%	100.0%

Taux pondérés appliqués par les communes en 2014

Taux pondéré	Nbre de communes	Nbre d'habitants	Nbre de communes en %	Nbre d'habitants en %
0.65 - 0.825	28	110'568	20.9%	33.3%
0.85 - 0.9	21	76'552	15.7%	23.1%
0.925 - 1	29	73'731	21.6%	22.2%
1.025 - 1.125	35	54'575	26.1%	16.4%
1.15 - 1.2	12	10'307	9.0%	3.1%
1.225 - 1.275	9	6'030	6.7%	1.8%
1.3 - 1.5	0	0	0.0%	0.0%
Total	134	331'763	100.0%	100.0%

Annexe IV – Loi concernant la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes du 16 juin 2010

A) Modifications de dispositions légales (chiffre II de la loi)

1. Loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs du 28 mars 1996
2. Loi sur la mensuration officielle et l'information géographique du 16 mars 2006
3. Loi sur l'enseignement spécialisé du 25 juin 1986
4. Loi sur la protection de la nature, du paysage et des sites du 13 novembre 1998
5. Loi d'application de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire du 11 février 1998
6. Loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton du 24 juin 1980
7. Loi sur les subventions du 13 novembre 1995
8. Loi cantonale sur les routes du 3 septembre 1965
9. Loi sur les transports publics du 28 septembre 1998
10. Loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 12 novembre 1998
11. Loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance invalidité du 9 novembre 1993
12. Loi d'application de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI du 29 septembre 1998
13. Loi sur l'intégration et l'aide sociale du 29 mars 1996
14. Loi sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle du 8 avril 2004
15. Loi en faveur de la jeunesse du 11 mai 2000
16. Loi sur l'intégration des personnes handicapées du 31 janvier 1991
17. Loi forestière du 1er février 1985

B) Autres actes législatifs présentant un certain lien avec le projet

1. Décret concernant le financement des soins de longue durée du 5 mai 2010
2. Loi fiscale : modification du 10 septembre 2010
3. Loi d'application de la loi fédérale sur les droits politiques : modification du 13 novembre 2009
4. Loi sur la protection civile du 10 septembre 2010
5. Loi sur la protection de l'environnement du 18 novembre 2010

Annexe V – Loi concernant la deuxième étape de la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes du 15 septembre 2011

A) Adoption et révision totale de lois (chiffre I de la loi)

1. Loi sur la mensuration officielle et l'information géographique du 16 mars 2006 [révision totale]
2. Loi sur le personnel de la scolarité obligatoire et de l'enseignement secondaire du deuxième degré général et professionnel [nouvelle loi]
3. Loi sur le personnel de la scolarité obligatoire et de l'enseignement secondaire du deuxième degré général et professionnel [nouvelle loi]
4. Loi sur la contribution des communes au traitement du personnel de la scolarité obligatoire et aux charges d'exploitation des institutions spécialisées [nouvelle loi]
5. Loi sur la protection de la nature, du paysage et des sites du 13 novembre 1998 [révision totale]
6. Loi sur la péréquation financière intercommunale [nouvelle loi]
7. Loi sur les itinéraires de mobilité de loisirs [nouvelle loi]
8. Loi sur les soins de longue durée [nouvelle loi]
9. Loi cantonale sur les forêts et les dangers naturels [nouvelle loi]

B) Autres modifications de dispositions légales (chiffre II de la loi)

1. Loi sur les communes du 5 février 2004
2. Loi d'application du code civil suisse du 24 mars 1998
3. Loi sur l'instruction publique du 4 juillet 1962
4. Loi sur l'enseignement spécialisé du 25 juin 1986
5. Loi d'application de la loi fédérale sur la formation professionnelle du 13 juin 2008
6. Loi fixant la contribution des communes du siège des collèges et établissements cantonaux du 12 novembre 1965
7. Loi fixant la localisation des écoles cantonales du degré tertiaire et la contribution des communes sièges du 11 novembre 1999
8. Loi d'application de la loi fédérale sur la protection des animaux du 14 novembre 1984
9. Loi sur la protection contre l'incendie et les éléments naturels du 18 novembre 1977
10. Loi concernant la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes du 16 juin 2010
11. Loi fiscale du 10 mars 1976
12. Loi concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 23 janvier 1987
13. Loi sur l'utilisation des forces hydrauliques du 28 mars 1990
14. Loi sur les routes du 3 septembre 1965
15. Loi concernant l'adhésion du Valais à l'accord intercantonal sur les marchés publics du 8 mai 2003
16. Loi sur les transports publics du 28 septembre 1998
17. Loi sur la santé du 14 février 2008
18. Loi concernant l'application de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels du 21 mai 1996
19. Loi créant un fonds cantonal pour la lutte contre la tuberculose du 18 novembre 1950
20. Loi sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs du 23 novembre 1995
21. Loi sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socioprofessionnelle du 8 avril 2004
22. Loi en faveur de la jeunesse du 11 mai 2000
23. Loi sur l'intégration des personnes handicapées du 31 janvier 1991

Annexe VI – ETS : bilan pour les communes valaisannes, sans LETS2 de compétence du Grand Conseil

Dpt	Service	Titre de la mesure	ETS	Compétence	Impact sur les communes	Mesure retenue
DFS	SCJ	Prise en compte du domaine de la logopédie dans le calcul du forfait	ETS2	Service	871'000	oui
DEET	SCA	Réduction linéaire rubr. 31 paiements directs	ETS2	Service	1'468	oui
DEET	SCA	Réduction du soutien aux développements de projets réseaux, paysagers et ressources au niveau des paiements directs	ETS2	Département	48'500	oui
DFS	PC	Facturation aux communes des frais d'exploitation Polycom	ETS2	Département	540'000	oui
DFS	SE	Diminution partielle du dédoublement des cours de langues en 9CO en L2	ETS2	Service	-450'000	oui
DFS	SE	Diminution partielle du dédoublement des cours de langues en 10CO en L3	ETS2	Service	-450'000	oui
DFS	SE	Diminution partielle du dédoublement des cours de langues en 11CO en L3	ETS2	Service	-180'000	oui
DFS	SE	Suspension au CO des décharges diverses compensée par une rémunération forfaitaire de la période de décharge	ETS2	Service	-180'000	oui
DTEE	SRTCE	Utilisation du fonds Routes Principales Suisse pour leur entretien	ETS2	Gouvernement	37'500	oui
DFS	SE	Diminution en AC&M en Primaire des périodes octroyées par un resserrement des conditions d'organisation	ETS2	Service	-70'000	oui
DFS	SE	Suspension partielle de 5H à 8H des études dirigées	ETS2	Service	-260'000	oui
DSSC	SAS	Adaptation du taux d'amortissement dans les institutions spécialisées	ETS2	Département	-160'500	oui
DEET	SICT	Adaptation des tarifs de la police du commerce	ETS2	Service	-10'000	oui
DSSC	SAS	Réduction du forfait d'entretien pour les jeunes adultes	ETS2	Gouvernement	-199'500	oui
DSSC	SAS	Suppression du supplément d'intégration	ETS2	Département	-480'000	oui
DSSC	SSP	Forfait supplémentaire pour les frais administratifs pour les prestations LAMal à domicile aux patients hors canton	ETS2	Gouvernement	-9'000	oui
DEET	SEFH	Réduction des dépenses dans le cadre des subventions à des communes	ETS2	Service	85'200	oui
DTEE	SRTCE	Technologie de salage	ETS2	Service	60'000	oui
DEET	SICT	FCE / Part 2: Diminution de l'alimentation du Fonds Cantonal pour l'Emploi	ETS2	Service	-515	oui
DSSC	SC	Révision loi sur la culture (processus séparé)	ETS2	Parlement	0	non
DSSC	Sub. Ass	Modification du financement des allocations familiales aux personnes sans et à faible activité lucrative	ETS2	Parlement	0	non
DSSC	SSP	Répartition du financement des subsides d'assurance-maladie des personnes au bénéfice de prestations complémentaires.	ETS2	Parlement	0	non
DSSC	SSP	Mise en place d'une facturation des prestations médicales ambulatoires pour Addiction Valais	ETS2	Gouvernement	-120'000	oui
DSSC	SSP	Application de la loi sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle sur le budget cantonal des RIP	ETS2	Parlement	0	non
DSSC	SSP	Autofinancement de l'activité de conseil à la petite enfance par les CMS	ETS2	Gouvernement	-263'000	oui
DSSC	SSP	Diminution des coûts facturables des EMS	ETS2	Gouvernement	-563'000	oui
Mesures ETS2 "ciblées"					Tot.	-1'751'847
DFI	SCC	Augmentation à 5% de la franchise pour la déduction des frais de maladie et de guérison	ETS2	Parlement	0	non
DFI	SCC	Plafonnement à 9'000 francs des déductions des frais de transport	ETS2	Parlement	0	non
DFI	SCC	Augmentation de la franchise concernant l'impôt confiscatoire sur la fortune	ETS2	Gouvernement	-5'000'000	oui
Mesures ETS2 fiscales "complémentaires"					Tot.	-5'000'000
Total ETS2						-6'751'847
DFS	SE	Introduction d'une classe d'attente pour le personnel de la scolarité obligatoire et de l'enseignement secondaire du deuxième degré général et	ETS1	Parlement	-120'000	
DFS	SE	Analyser le système des décharges	ETS1	Parlement	-225'000	
Décret ETS1					Tot.	-345'000
DFS	SE	Temps d'enseignement à l'école primaire	DB15	Parlement	-2'250'000	
DSSC	SSP	Financement de la prise en charge ambulatoire des addictions par les communes et le canton	DB15	Parlement	930'000	
DSSC	SSP	Financement des secours (processus séparé - variante CE 50-50)	DB15	Parlement	3'400'000	
DFI	SCC	Report de la dernière tranche de déduction fiscale pour les primes de caisses-maladies	DB15	Parlement	-9'000'000	
Décret Equilibre B15					Tot.	-6'920'000
Total Décrets						-7'265'000
Impact total ETS sur les communes						-14'016'847

"-" = baisse de charges

Bilan pour les communes: récapitulatif

Mesures ETS2 "ciblées"	-1.8
Mesures ETS2 fiscales "complémentaires"	-5.0
Total ETS2	-6.8
Décret ETS1	-0.3
Décret Equilibre B15	-6.9
Total Décrets	-7.3
Impact total ETS sur les communes	-14.0