



## Rapport de la Commission des finances sur l'évaluation de la péréquation financière intercommunale 2016-2019

Le bureau du Grand Conseil a décidé de confier l'examen du rapport sur l'évaluation de la péréquation financière intercommunale (PFI) 2016-2019 à la Commission des finances (Cofi).

Au vu de l'évolution de la pandémie de coronavirus (COVID-19) et de sa propagation, le Conseil d'Etat valaisan a décrété à la mi-mars 2020 l'état de situation extraordinaire pour l'ensemble du territoire cantonal jusqu'à nouvel ordre. Par la suite, le bureau du Grand Conseil a décidé que les séances des commissions sous forme de rencontres physiques soient suspendues. En conséquence, la séance de travail avec les représentants du Département des finances et de l'énergie (DFE) agendée au 25 mars 2020 a été annulée.

Par la suite, il a été convenu que les membres de la Cofi soumettent d'éventuelles questions à l'Office cantonal de statistique et de péréquation après avoir pris connaissance du rapport de l'Administration cantonale des finances (ACF) au Conseil d'Etat sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière intercommunale pour la période 2016-2019.

Sur la base de l'analyse des documents mis à disposition et des réponses apportées aux questions, la Cofi a établi le présent rapport.

### Situation de départ

L'article 25 de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) stipule que :

- le Conseil d'Etat procède périodiquement à une évaluation du système de péréquation financière et de ses résultats ;
- il fait part de ses conclusions au Grand Conseil et lui propose, le cas échéant, les modifications législatives nécessaires.

Selon l'article 15 de l'ordonnance sur la péréquation financière intercommunale (OPFI), l'Administration cantonale des finances (ACF) présente au Conseil d'Etat tous les quatre ans une évaluation du système de la péréquation financière intercommunale et propose, si elle le juge nécessaire, des modifications législatives. Le rapport du Conseil d'Etat se base sur celui de l'ACF.

La LPFI est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2012. Une première évaluation a été effectuée en 2017 pour les années 2012-2015. La Cofi a analysé le rapport d'évaluation de l'ACF et est arrivée aux conclusions suivantes :

*« La Cofi se déclare satisfaite des résultats et des expériences faites ces premiers quatre ans avec le nouveau système de la péréquation financière intercommunale. Le modèle retenu donnant des résultats équilibrés et équitables, il n'y a pas lieu d'en modifier les paramètres. Elle se rallie à la proposition du Conseil d'Etat, à savoir qu'il n'y a pas de nécessité de modifier la loi sur la péréquation intercommunale à ce stade et pour les 4 prochaines années ».*

Pour rappel, le but de la LPFI est de :

- atténuer les inégalités résultant des différences de ressources et de charges entre les communes municipales ;
- renforcer la solidarité entre elles ;
- garantir aux communes une dotation minimale en ressources financières.

Pour atteindre ce but, les moyens suivants sont utilisés :

- la péréquation des ressources (horizontale, qui est le transfert de fonds de communes à fort potentiel vers les communes à faible potentiel, et verticale, qui est la compensation financée par le canton) ;
- la compensation des charges pour atténuer les charges structurelles excessives supportées par certaines communes ;
- la compensation des cas de rigueur pour assurer la transition entre le bilan global avant et après la RPT II.

### Atténuation des inégalités résultant des différences de ressources

La péréquation des ressources est l'instrument qui sert à atténuer ces inégalités. Elle est alimentée par les communes (péréquation horizontale) qui ont un potentiel de ressources plus élevé que le potentiel de ressources moyen de l'ensemble des communes. La participation varie dans une fourchette allant de 15% à 25% de l'écart entre son potentiel de ressources par habitant et le potentiel moyen par habitant de l'ensemble des communes. Entre 2016 et 2019, ce pourcentage a été fixé par le Conseil d'Etat à 20% (même pourcentage que pour les années 2012 à 2015). Le nombre de communes contributrices ressort du tableau suivant :

Année	2016	2017	2018	2019B
Nombre de communes contributrices	44	41	40	40
Nombre total des communes	134	126	126	126

Le montant de la commune qui contribue le plus pour la période 2016-2019 est de Fr. 2'863.00 (Zwischbergen) par habitant. A titre comparatif, en se basant uniquement sur les données 2019 de la péréquation fédérale, le Canton de Zoug est celui qui contribue le plus avec une alimentation par habitant de Fr. 2'716.00.

L'évolution du potentiel de ressources moyen par habitant et l'évolution de la population ressort du tableau suivant :

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019B
Potentiel de ressources moyen par habitant	3'034.00	3'094.00	3'153.00	3'177.00	3'211.00	3'202.00	3'219.00	3'225.00
Evolution par année		101.98%	101.91%	100.76%	101.07%	99.72%	100.53%	100.19%
<b>Augmentation entre 2012 et 2019</b>								<b>106.30%</b>
Population moyenne	298'810	303'071	307'772	312'366	317'146	321'922	326'835	331'490
Evolution par année		101.43%	101.55%	101.49%	101.53%	101.51%	101.53%	101.42%
<b>Augmentation entre 2012 et 2019</b>								<b>110.94%</b>

Il peut être constaté que le potentiel de ressources moyen par habitant, dont les ressources à retenir sont définies à l'article 5 LPFI, a peu augmenté en 7 ans (+ 6.3%). Etant donné la bonne conjoncture ces dernières années, on aurait pu s'attendre à une plus forte augmentation. Selon le rapport d'évaluation de l'ACF, la diminution des recettes de l'impôt sur les bénéfices des personnes morales en 2017 et 2018 par rapport à l'exercice 2016 et le recul des recettes d'impôts sur les successions en 2016 et 2017 par rapport à l'exercice 2015 ont notamment freiné l'augmentation du potentiel de ressources moyen. Dans cette appréciation, il faut également tenir compte de la croissance de la population.

A titre de comparaison, le potentiel des ressources par habitant par canton a progressé dans la même période de 13.6% au niveau de la Confédération.

L'évolution de la péréquation des ressources (horizontale et verticale) et le nombre de communes bénéficiaires ressortent du tableau suivant :

<b>Année</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019B</b>
Alimentation horizontale	25'063'547	24'514'730	25'254'581	25'677'390
Alimentation verticale	16'709'035	16'343'155	16'836'387	17'118'260
Répartition brute de la PR	41'772'582	40'857'885	42'090'968	42'795'650
Limitation (art. 12 LPFI)	4'519'670	4'470'978	4'809'986	5'132'596
<b>Répartition nette de la PR</b>	<b>37'252'912</b>	<b>36'386'907</b>	<b>37'280'982</b>	<b>37'663'054</b>
<b>Nombre de communes bénéficiaires</b>	<b>90</b>	<b>85</b>	<b>86</b>	<b>86</b>

Le montant de la commune qui a bénéficié de l'aide la plus importante pour la période 2016-2019 est de Fr. 889.00 (Guttet-Feschel) par habitant. A titre comparatif, en se basant uniquement sur les données 2019 de la péréquation fédérale, le Canton de Jura est celui qui a reçu le plus avec Fr. 2'014.00 par habitant. La part du Canton du Valais s'élevait à Fr. 1'939.00 par habitant.

Selon l'article 10, al. 3. LPFI, l'indice minimal des ressources d'une commune après péréquation horizontale et verticale doit en principe se situer dans une fourchette de 80 à 90%. Par le versement de la péréquation des ressources (horizontale et verticale), il se situe autour de 84% comme le démontre le tableau suivant :

<b>Année</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019B</b>
Indice après péréquation (horizontale et verticale)	84.1%	84.1%	84.1%	83.9%

Il est important qu'après la répartition de la péréquation des ressources les communes à faible potentiel atteignent un indice minimal de l'ordre de 85%. Dans le message accompagnant le projet de la LPFI en 2011, le Conseil d'Etat relevait « *qu'au niveau de la péréquation intercantonale, c'est le seuil de 85% qui a été retenu et défendu par le Canton du Valais en tant que canton avec un faible potentiel de ressources* ». Ce seuil devrait être envisagé à moyen terme.

Les indices minimaux et maximaux avant la péréquation ont évolué comme suit :

	<b>Indice le plus faible</b>	<b>Indice le plus élevé</b>
Année 2012	61.6%	374.5%
Année 2015	57.8%	539.0%
<b>Moyenne 2012-2015</b>	<b>60.1%</b>	<b>441.5%</b>
Année 2016	55.0%	560.0%
Année 2019	57.0%	512.0%
<b>Moyenne 2016-2019</b>	<b>55.5%</b>	<b>545.0%</b>

L'augmentation des disparités entre les communes avec un fort potentiel et celles avec un faible potentiel des ressources n'a plus progressé par rapport à l'année 2015.

Lors de l'introduction de la nouvelle péréquation, certaines communes contributrices craignaient d'être trop chargées par leur participation au fonds de la péréquation des ressources et, par conséquent, elles pensaient être amenées à revoir leur imposition à la hausse. Selon le rapport de l'ACF, cette crainte ne s'est pas avérée. Les adaptations de l'indexation et du coefficient par les communes ressortent du tableau suivant :

Nombre de communes / Année	Augmentation de l'indexation	Diminution du coefficient	Augmentation du coefficient
2016	2	3	1
2017	6	4	1
2018	4	3	0
2019	3	2	2
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>4</b>

15 communes ont augmenté leur taux d'indexation, dont 7 contributrices et 8 bénéficiaires de la péréquation des ressources.

7 communes contributrices ont réduit leur coefficient et aucune commune contributrice n'a augmenté le coefficient.

Tous les calculs de la péréquation des ressources se basent sur des éléments qui ne peuvent pas être influencés par les communes, ce qui est un point fort de la nouvelle péréquation.

A ce stade, il peut être constaté que la péréquation des ressources a permis d'atténuer les inégalités résultant des différences de ressources en relevant l'indice des communes avec le plus faible potentiel à hauteur de 84%.

Dans le cadre de la vérification en 2018 des calculs des différents indices de la PFI 2017 définitive, l'Inspection des finances (IF) a recommandé de :

- Intégrer les répartitions intercommunales pour le revenu et la fortune des personnes physiques
- Prendre en compte l'impôt normalisé (indexation 100 et au coefficient 1) pour les bénéficiaires de liquidation, les prestations en capital et les gains de loteries.

Selon le message du Conseil d'Etat, ces deux recommandations seront en principe effectives pour les calculs définitifs 2020.

Selon les informations obtenues, l'intégration des répartitions intercommunales influencera quelque peu la répartition du fonds de péréquation des ressources entre les communes. Les communes « principales », pour lesquelles le revenu et la fortune des personnes physiques, notamment celles exerçant une profession libérale, sont actuellement pris en compte à 100%, paieront moins ou recevront plus (toutes choses étant égales par ailleurs). Les effets de la normalisation des impôts sur les bénéficiaires de liquidation, les prestations en capital et les gains de loterie sont considérés comme très marginaux. La mise en œuvre de ces deux recommandations ne nécessite pas une modification légale du fait qu'il ne s'agit pas de changement de type de recettes mais d'une amélioration de la qualité de la donnée-source.

Suite à la question de la Cofi de savoir si ce délai pour le calcul définitif 2020 pouvait être respecté, l'Office de statistique et de péréquation a répondu qu'il est convaincu que les modifications techniques dans le DWH du SCC et dans SAP permettront d'appliquer ces recommandations dès les prochains calculs.

La Cofi demande que les deux recommandations soient prises en compte pour les calculs définitifs 2020.

### **Compensation des charges pour atténuer les coûts structurels excessifs supportés par certaines communes**

Le fonds de compensation des charges est l'instrument qui sert à atténuer les coûts structurels excessifs supportés par certaines communes. Ce fonds est alimenté uniquement par le canton et correspond à 45% du montant total alloué à la péréquation des ressources mais au minimum à Fr. 8 mios.

L'évolution du montant et le nombre des communes bénéficiaires ressortent du tableau suivant :

<b>Année</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019B</b>
Montant pour la compensation des charges	18'797'655	18'386'053	18'940'937	19'258'042
Nombre de communes bénéficiaires	93	85	86	85

Les communes ayant un indice synthétique des charges supérieur à la moyenne de l'ensemble des communes reçoivent des montants au titre de compensation des charges. L'indice synthétique se calcule sur la base de quatre indicateurs géo-topographiques et de deux indicateurs socio-démographiques.

Ces indicateurs sont les suivants :

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

Chaque critère a le même poids dans le calcul de l'indice synthétique.

Les plus importants montants de la péréquation des charges reviennent à des communes se situant en altitude, disposant d'un grand territoire et d'une forte dispersion de leur habitat et de leur population. Il s'agit donc des communes qui ont été ciblées lors de l'introduction de la nouvelle péréquation.

Selon l'évaluation de l'ACF, la corrélation entre les critères de compensation de charges et la répartition de l'aide peut être qualifiée de bonne à très bonne, que cela soit pour les critères de charges socio-démographiques ou géo-topographiques. Ce constat signifie également que l'objectif souhaité par le législateur en 2011 est atteint et que la compensation des charges concerne avant tout le type de communes-cible souhaité.

Il ressort également de l'analyse de l'ACF que les 38 communes citées dans l'ordonnance sur la loi sur la politique régionale sont toutes bénéficiaires de l'aide du fonds de compensation des charges. Les objectifs recherchés par la compensation des charges sont donc confirmés par la comparaison avec les communes concernées par l'aide en matière de politique régionale, notamment sous l'angle visé des communes de montagne, transfrontalières ou rurales.

### ***Effet de la nouvelle péréquation sur les fusions***

Durant la période 2016 à 2019, trois fusions sont entrées en force au 1<sup>er</sup> janvier 2017 qui ont impliqué au total 11 communes. Le nombre de communes valaisannes a été réduit de huit unités, passant de 134 à 126.

La disposition légale (fonds de compensation pour les cas de rigueur) permet en cas d'une éventuelle diminution du montant de la péréquation en lien avec la fusion de compenser les cas de rigueur à hauteur d'un montant maximal de Fr. 500'000.00 par an pour une période de quatre ans. Les trois nouvelles communes ont bénéficié d'une compensation financière après fusion pour les années 2017 à 2019. Pour autant que les conditions soient remplies, ces trois communes bénéficieront pour la dernière fois en 2020 d'une compensation financière. L'ACF conclut dans son évaluation que la nouvelle péréquation n'est plus un frein à la fusion de communes en matière de la péréquation des ressources.

## La compensation des cas de rigueur

Le fonds de compensation des cas de rigueur sert à :

- faciliter la transition vers le nouveau système de péréquation et de répartition des tâches ;
- compenser une diminution du montant de la péréquation en cas de fusion (montant annuel maximal de Fr. 500'000.00 pour une période de quatre ans) ;
- allouer des aides financières ponctuelles à des communes ou des groupes de communes.

Pour faciliter la transition, le montant de Fr. 5.6 mios pour 45 communes a été retenu dans l'OPFI. Cette aide est limitée à 16 ans (pendant 4 ans Fr. 5.6 mios et pendant 12 ans de manière dégressive / -7.69% par année). Elle est suspendue lorsque le potentiel de ressources par habitant de la commune est supérieur à 100.

Les paiements effectués par le fonds de compensation pour les cas de rigueur ont évolué comme suit :

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Paiements pour faciliter la transition	5'387'218	5'387'218	4'972'938	4'071'104	3'755'223	3'379'849
Paiements dus aux fusions	1'283'712	1'477'413	1'452'948	816'530	1'247'985	1'083'956
<b>Total</b>	<b>6'670'930</b>	<b>6'864'631</b>	<b>6'425'886</b>	<b>4'887'634</b>	<b>5'003'208</b>	<b>4'463'805</b>

En 2027 auront lieu les derniers paiements pour faciliter la transition vers le nouveau système de péréquation et de répartition des tâches.

Le fonds de compensation des cas de rigueur prévoit également des aides financières ponctuelles à des communes ou groupes de communes. Depuis l'entrée en vigueur de la LPFI en 2012, plus aucune aide ponctuelle n'a été accordée.

## Période de l'évaluation de l'efficacité de la PF

Selon l'article 15 de l'OPFI, l'ACF présente au Conseil d'Etat tous les quatre ans une évaluation du système de la péréquation financière intercommunale. La première évaluation concernait les années 2012 à 2015 et la présente les années 2016 à 2019. Pour les années 2016 et 2019, les chiffres des budgets ont été retenus.

Quant à la question de savoir si l'évaluation ne devait se porter que sur des chiffres définitifs de quatre ans, l'Office cantonal de statistique et de péréquation a répondu que le rapport de l'efficacité de la péréquation fédérale est construit sur le même modèle, à savoir trois comptes et un budget.

Il sied de relever que, depuis l'entrée en vigueur de la LPFI, aucun recours n'a été déposé par les communes concernant les décisions en matière d'alimentation et de répartition des fonds.

## Effet de la réforme fiscale cantonale (RFFA-VS)

Par cette réforme, les impôts sur le bénéfice des personnes morales vont diminuer. Cependant, la part du bénéfice moyen des personnes morales au total des ressources n'atteint pas 10% pour l'ensemble des communes valaisannes et a donc peu d'influence sur le potentiel de ressources moyen par habitant. Selon l'Office cantonal de statistique et de péréquation, l'impact de cette réforme devrait être relativement faible pour l'ensemble des communes valaisannes.

## Conclusions

Suite à l'analyse du rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière intercommunale et les renseignements obtenus auprès du représentant du DFE, la Cofi partage les conclusions du rapport de l'ACF. Les résultats de la péréquation financière sont équilibrés et équitables. Elle se rallie donc à la proposition du Conseil d'Etat, à savoir qu'il n'y a pas de nécessité de modifier la loi sur la péréquation intercommunale à ce stade et pour les 4 prochaines années.

La Cofi demande qu'il soit tenu compte des deux recommandations (répartition intercommunale / impôts normalisés pour certains impôts spéciaux) de l'IF suite au contrôle des calculs des différents indices de la PFI 2017 pour le calcul définitif de la PFI 2020.

Lors de la séance du 30 juin 2020, les 12 membres présents de la Cofi ont approuvé ce rapport à l'unanimité.

Sion, le 30 juin 2020

### COMMISSION DES FINANCES DU GRAND CONSEIL :

**Le président**

**Le vice-président**

**Le rapporteur de  
langue française**

**Le rapporteur de  
langue allemande**

Stéphane Pont

Francesco Walter

Yvan Rion

Frank Wenger