

# Rapport sur

## **l'évaluation de l'efficacité de la péréquation financière intercommunale**

### **pour la période 2016-2019**

---

***Le Conseil d'Etat du Canton du Valais***  
***au***  
***Grand Conseil***

Monsieur le Président du Grand Conseil,  
Mesdames et Messieurs les Députés,

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

Les modalités d'application de l'article LPFI cité ci-avant sont elles-mêmes mentionnées à l'article 15 de l'ordonnance sur la péréquation financière intercommunale (OPFI) du 21 décembre 2011, lequel précise que l'Administration cantonale des finances doit présenter au Conseil d'Etat, chaque quatre ans, une évaluation du système de péréquation financière intercommunale et, s'il le juge nécessaire, les adaptations à lui apporter.

Le présent rapport du Conseil d'Etat a donc été établi en vue de fournir au Grand Conseil une information sur l'évaluation du système de péréquation financière intercommunale réalisée par l'Administration cantonale des finances après la seconde période d'application (2016-2019) du système entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2012 dans le cadre du projet RPT II.

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

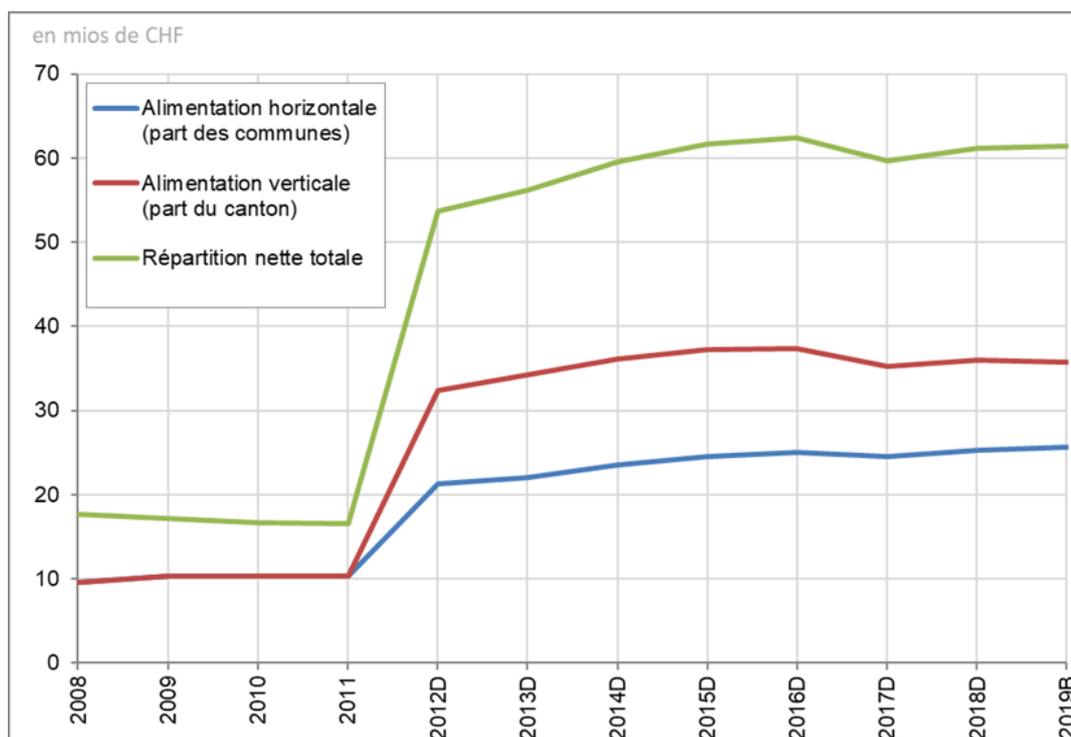
#### **1. Evolution des flux financiers**

Le nouveau système de péréquation financière intercommunale a permis, dès son entrée en vigueur en 2012, un important renforcement des aides financières attribuées aux communes valaisannes. Ainsi, entre 2008 et 2012, la répartition nette totale du fonds de péréquation s'est accrue de plus de 36 millions de francs.

Entre 2012 et 2019, cette répartition a évolué de manière modérée avec une progression de 7.7 millions de francs soit, en variation relative, une hausse de 14.4%. Dans le même temps, alimentations horizontale (part des communes) et verticale (part du canton) ont ainsi elles aussi évolué de manière positive, à hauteur de, respectivement, +20.8% et +10.2%.

Contrairement à l'évaluation précédente (2012-2015) où la tendance d'évolution des flux financiers était sensiblement haussière, la période sous revue a vu la part des communes enregistrer une très légère hausse de 613'843 francs sur quatre ans, alors que la part du canton (notamment en raison de l'application nouvelle des taux dégressifs dans le cadre de la compensation pour les cas de rigueur) et la répartition nette totale du fonds de péréquation ont toutes deux enregistré une baisse de

respectivement -4.6% et -1.7%, pour afficher finalement une certaine stabilité durant toute la période.



## 2. Péréquation des ressources

Le volume de la péréquation des ressources a été budgétisé, en 2019, à 42'795'650 francs bruts, soit, en tenant compte de la limitation des montants pour les communes de plus de 3'000 habitants (art. 12 LPFI), un total net de 37'663'052 francs destiné à être réparti entre les communes à faible potentiel ; ceci représente une augmentation de l'enveloppe de plus de 5 millions de francs par rapport à 2012, première année de référence du nouveau système.

en francs	2016D	2017D	2018D	2019B	2016-2019
Alimentation horizontale	25'063'547	24'514'730	25'254'581	25'677'390	613'843
Alimentation verticale	16'709'035	16'343'155	16'836'387	17'118'260	409'225
Répartition brute PR	41'772'582	40'857'885	42'090'968	42'795'650	1'023'068
Limitation	4'519'670	4'470'978	4'809'986	5'132'596	612'926
Répartition nette PR	37'252'916	36'386'906	37'280'983	37'663'052	410'136

En variation relative, l'évolution du fonds de péréquation, malgré un renforcement, reste toutefois relativement timide, +2.4% pour l'alimentation totale et +1.1% pour la répartition nette entre 2016 et 2019. En comparaison, la précédente période d'évaluation présentait des taux d'accroissement de respectivement +15.4% et +13.0%.

en pourcent	2016D	2017D	2018D	2019B	2016-2019
Alimentation horizontale	2.2	-2.2	3.0	1.7	2.4
Alimentation verticale	2.2	-2.2	3.0	1.7	2.4
Répartition brute PR	2.2	-2.2	3.0	1.7	2.4
Limitation	3.0	-1.1	7.6	6.7	13.6
Répartition nette PR	2.1	-2.3	2.5	1.0	1.1

Cette faible croissance s'explique notamment par l'entrée en vigueur en 2012 de la nouvelle taxation sur les sociétés hydrauliques et électriques et de ses répercussions sur l'impôt sur le bénéfice des personnes morales, laquelle, entre

autres facteurs (à l'instar des trois impôts sur les successions, les gains immobiliers et la dépense) ont conduit à un ralentissement de la croissance de la péréquation en 2016 et à un repli en 2017.

évolution en francs	2016D	2017D	2018D	2019B
Imp. Revenu PP	8'061'137	7'174'706	6'760'672	3'650'527
Imp. Fortune PP	4'444'012	2'216'277	5'814'549	3'949'609
Imp. Source	1'851'986	1'357'645	2'086'790	1'249'936
Imp. Dépense	2'044'930	-147'656	5'650'711	1'788'788
Imp. Prestations Capital	378'600	344'351	555'355	963'745
Imp. Bénéfices Liquidation	256'536	22'908	-1'094'514	-251'185
Imp. Gains Loterie	148'846	933'380	-85'559	-175'660
Imp. Successions	-1'546'299	-1'775'800	201'757	1'736'212
Imp. Donations	114'004	196'807	358'585	162'195
Imp. Gains Immobiliers	4'264'586	-201'733	-106'926	-1'556'318
Imp. Bénéfice PM	879'444	-3'615'547	-2'187'162	198'281
Imp. Capital PM	1'204'383	1'675'265	1'481'414	2'718'536
Imp. Minimum PM	380'731	454'681	447'053	-194'811
Imp. Foncier PM	803'473	694'498	812'028	532'654
Imp. Foncier PP	822'598	1'086'980	863'072	850'089
Red. hydrauliques (75%)	1'779'938	2'250'355	-433'321	1'427'473
<b>Total des Ressources</b>	<b>25'888'904</b>	<b>12'667'119</b>	<b>21'124'503</b>	<b>17'050'072</b>

A l'inverse, l'objectif minimum de ressources a présenté une volatilité quasi nulle au cours de la période sous revue (indice de 84.1% et 83.9%) par rapport à la tendance 2012-2015 plutôt baissière. Celui-ci se situe ainsi parfaitement dans la fourchette des 80 à 90% du potentiel de ressources moyen de l'ensemble des communes recommandée par l'art. 10, al. 3 LPFI, et témoigne d'un certain équilibre dans les disparités entre les communes.

	2016D	2017D	2018D	2019B
Objectif atteint	84.1%	84.1%	84.1%	83.9%
Coefficient de progressivité	2.38	2.36	2.35	2.44
Communes contributrices	44	41	40	40
Communes bénéficiaires	90	85	86	86
Total communes	134	126	126	126
Population moyenne	317'146	321'922	326'835	331'490

Après un audit des résultats définitifs 2017, l'Inspection cantonale des finances a émis deux recommandations concernant les données prises en compte dans le cadre de la péréquation des ressources :

- Intégration des répartitions intercommunales pour le revenu et la fortune des personnes physiques ;
- Comptabilisation de l'impôt normalisé (indexation 100, coefficient 1) pour les bénéfices de liquidation, les prestations en capital et les gains de loterie.

Ces deux recommandations, qui ont fait l'objet d'une demande de modification des extractions actuelles au Service cantonal des contributions, seront en principe effectives pour les calculs définitifs 2020. Ces modifications amélioreront la qualité des données fiscales prises en compte mais auront un effet très faible sur les calculs de péréquation des ressources.

### 3. Compensation des charges

Le fonds de compensation des charges, uniquement financé par le canton, a suivi une évolution ascendante entre 2016 et 2019 (+460'377 francs), et également entre 2012 et 2019 (+3'319'307 francs), malgré un recul en 2017 (-411'612 francs par rapport à 2016).

en francs	2016D	2017D	2018D	2019B	2016-2019
Alimentation verticale	18'797'665	18'386'053	18'940'938	19'258'042	460'377
Répartition de la CC	18'797'665	18'386'053	18'940'938	19'258'042	460'377

En variation relative, l'évolution a été de +2.2% en 2016, -2.2% en 2017, +3.0% en 2018 et +1.7% en 2019 pour une évolution moyenne 2016-2019 de +2.4%.

en pourcent	2016D	2017D	2018D	2019B	2016-2019
Alimentation verticale	2.2%	-2.2%	3.0%	1.7%	2.4%
Répartition de la CC	2.2%	-2.2%	3.0%	1.7%	2.4%

### 4. Compensation pour les cas de rigueur

Onze communes ont fusionné au cours de la période sous revue, plus précisément au 1er janvier 2017 : Mollens, Chermignon, Montana et Randogne d'une part, pour former Crans-Montana ; Niederwald, Blitzingen, Graftschaft, Reckingen-Gluringen et Münster-Geschinen se sont unies sous la nouvelle entité de Goms et Les Agettes a rejoint la commune de Sion.

Aussi, dans le cadre de la compensation en cas de fusion (art. 19 lettre *b*) LPFI), 816'530 francs ont été versés aux communes nouvellement créées en 2017, 1'247'985 francs en 2018 et 1'083'956 francs sont estimés au budget 2019.

Par ailleurs, la lettre *a*) de l'article 19 LPFI prévoit une autre utilisation du fonds de compensation pour les cas de rigueur dans l'objectif de faciliter la transition vers le nouveau système de péréquation. Si au cours de la précédente période d'évaluation, les montants octroyés aux communes concernées (arrêtés en annexe de l'OPFI) étaient fixes, la première année de la période sous revue a marqué le passage vers l'application d'un taux dégressif de 7.69% pour les 12 prochaines années (sous réserve d'une fusion de commune ou d'un indice supérieur à 100%).

## 5. Répartition totale en faveur des communes valaisannes

Tenant compte des volumes répartis dans le cadre de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et du fonds de rigueur pour la période sous revue, le volume net (y compris limitation des montants) réparti entre les communes bénéficiaires a diminué de 62.5 à 61.4 millions de francs entre 2016 et 2019. Bien que le recul de 2017 soit à nouveau ici perceptible, les montants témoignent cependant d'une certaine stabilité.

En comparaison avec 2012, le volume net a progressé de plus de 7.7 millions de francs.

<i>en francs</i>	2016D	2017D	2018D	2019B	2016-2019
Alimentation horizontale PR (A)	25'063'547	24'514'730	25'254'581	25'677'390	613'843
Alimentation verticale PR (B) (2/3 de l'horizontale)	16'709'035	16'343'155	16'836'387	17'118'260	409'225
Répartition brute de la PR (A+B)	41'772'582	40'857'885	42'090'968	42'795'650	1'023'068
Limitation (art.12 LPFI) (C)	-4'519'670	-4'470'978	-4'809'986	-5'132'596	-612'926
Répartition nette de la PR (A+B+C)	37'252'916	36'386'906	37'280'983	37'663'052	410'136
Alimentation verticale CC (D) (45% du total de la PR)	18'797'665	18'386'053	18'940'938	19'258'042	460'377
Répartition de la CC (E)	18'797'665	18'386'053	18'940'938	19'258'042	460'377
Répartition du fonds de rigueur (F)	6'425'886	4'947'129	5'003'208	4'463'805	-1'962'081
Total brut distribué aux communes (A+B+D+F)	66'996'133	64'191'067	66'035'114	66'517'497	-478'636
Total net distribué aux communes (A+B+C+D+F)	62'476'467	59'720'088	61'225'129	61'384'899	-1'091'568

<i>en % (y compris CCR)</i>	2016D	2017D	2018D	2019B	2016-2019
Total brut distribué aux communes	1.3%	-4.2%	2.9%	0.7%	-0.7%
Total net distribué aux communes	1.2%	-4.4%	2.5%	0.3%	-1.7%

<i>financement de la péréquation</i>	2016D	2017D	2018D	2019B	2016-2019
Part des communes	25'063'547	24'514'730	25'254'581	25'677'390	613'843
Part du canton	35'506'700	34'729'208	35'777'325	36'376'302	869'602
Financement mixte (communes + canton) (F)	6'425'886	4'947'129	5'003'208	4'463'805	-1'962'081

En ce qui concerne le financement de la péréquation, la part des communes a augmenté, au cours de la période sous revue, de 613'843 francs, tandis que celle du canton en a fait de même pour près de 870'000 francs. Le fonds de rigueur a quant à lui été réduit de 1'962'081 francs, ceci principalement en raison du taux dégressif appliqué dès 2016 aux montants octroyés à certaines communes pour faciliter la transition vers le nouveau système de péréquation et de répartition des tâches (-7.69% du montant initialement prévu par l'ordonnance sur la péréquation financière intercommunale).

Si les communes à fort potentiel touristiques sont des contributeurs importants de la péréquation des ressources en termes de volumes, elles ne le sont pas forcément lorsque l'on calcule leurs contributions par habitant. On peut également constater que c'est ce type de communes qui bénéficie le plus de la compensation des charges en termes de volume encaissé.

## 6. Efficacité du système de péréquation financière intercommunale

Les éléments analysés quant à la performance du système de péréquation des ressources permettent d'en déduire que :

- l'objectif minimal de ressources a été atteint durant toute la période ;
- le système de péréquation des ressources montre une stabilité vérifiée et solide sur toute la période analysée quant aux objectifs et buts recherchés ;
- la corrélation mesurée par la stabilité du système entre le potentiel de ressources avant et après péréquation est très élevée ;
- la répartition des montants par habitant s'effectue selon une distribution relativement optimale en termes de performance et d'efficacité ;
- la péréquation des ressources n'a pas eu d'influence sur l'imposition fiscale pratiquée par les communes valaisannes ;
- la péréquation n'est plus un frein à la fusion de communes en matière de péréquation des ressources,

**L'Administration cantonale des finances propose au Conseil d'Etat que le système de péréquation des ressources ne soit pas modifié et qu'il demeure sous sa forme actuelle.**

Les éléments analysés quant à la performance du système de compensation des charges permettent d'en déduire que :

- l'objectif souhaité par le législateur en 2011 a été atteint sur toute la période examinée ;
- la corrélation entre les critères de compensation de charges et la répartition de l'aide, qui peut être qualifiée de bonne à très bonne, que cela soit pour les critères de charges socio-démographiques ou géo-topographiques, 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 ;
- toutes les communes bénéficiaires dans le cadre de la politique régionale le sont aussi dans le cadre de la répartition des aides de la compensation des charges, et ceci pour chaque année de la période 2016-2019 ;
- la péréquation n'est plus un frein à la fusion de communes en matière de compensation des charges,

**L'Administration cantonale des finances propose au Conseil d'Etat que le système de compensation des charges ne soit pas modifié et demeure sous sa forme actuelle avec une pondération de 1 par critère de charges.**

Ainsi, au vu de cet examen et des conclusions précitées, nous proposons que le système de péréquation financière intercommunale soit reconduit sous sa forme actuelle (statu quo) et qu'il ne nécessite ainsi aucune modification législative.

L'efficacité du système de péréquation sera soumise à un nouvel examen à la fin de la troisième période d'application du nouveau système, soit dans le courant 2023 au plus tard.

Sion, le 19 février 2020.

Le président du Conseil d'Etat : **Roberto Schmidt**  
Le chancelier d'Etat : **Philipp Spörri**