

**Rapport concernant l'avant-projet de loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI)**

---

Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent rapport, le projet de loi sur la péréquation financière intercommunale.

**1. Introduction**

Dans notre rapport accompagnant l'avant-projet de loi concernant la mise en oeuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes du 24 février 2010 (RPTII) nous vous avons fait part de notre intention de mettre en oeuvre la révision de la péréquation simultanément à celle de la répartition des tâche entre le canton et les communes.

Ainsi la réforme de la péréquation financière intercommunale, attendue depuis de nombreuses années, vous est présentée aujourd'hui dans le cadre du projet global RPT II traitant également de la nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes. Ces deux projets sont en effet intimement liés et il n'est guère envisageable de modifier la répartition des tâches entre le canton et les communes sans mettre en oeuvre une véritable péréquation financière et encourager la formation de communes plus fortes, susceptibles d'assumer des responsabilités accrues dans la conduite de certaines tâches et de leur financement.

Ce projet de nouvelle péréquation financière reflète notre ferme volonté de dégager une solution concertée, nécessaire et attendue à ce dossier et même s'il n'est guère envisageable d'aboutir à une égalité des situations, il n'est plus acceptable de laisser perdurer un système de péréquation obsolète dont les objectifs ne correspondent plus au contexte et aux objectifs politiques actuels.

**2. Motifs de la réforme**

**2.1 Interventions parlementaires**

La péréquation financière intercommunale (ci-après : la péréquation) a fait l'objet d'interventions parlementaires dans les années 90 déjà. Durant les dernières années, du fait de la mise en place de la RPT au niveau fédéral et dans l'attente de la mise en place de mécanismes similaires au niveau cantonal, il n'y pas eu à notre connaissance d'intervention formelle déposée. Mais la thématique suscite depuis longtemps préoccupations, critiques et controverses qui ont été de nombreuses fois exprimées dans le cadre des débats parlementaires.

**2.2 Commission des finances**

Dans son rapport sur le compte de l'Etat pour l'année 2001, la Commission des finances du Grand Conseil dit partager intégralement les conclusions de la Commission de gestion et en particulier :

- la nécessité de renforcer la péréquation financière par des montants plus importants à charge de l'Etat et ce en lien avec la péréquation fédérale plus élevée obtenue;

- de lancer la réforme de la péréquation et en particulier de fixer des règles de répartition pour la péréquation extraordinaire ;
- de corriger les anomalies constatées au niveau du subventionnement différentiel qui a des répercussions au niveau communal sur tous les domaines concernés par les communes et l'Etat (salaires du personnel enseignant, constructions scolaires, routes, cours d'eau, intempéries, STEP, ...)<sup>1</sup>

### 2.3 Commission extra-parlementaire

Le 24 avril 2002, le Conseil d'Etat a décidé d'instituer une commission extra-parlementaire chargée de présenter des propositions de réforme de la péréquation financière intercommunale. Cette commission a rendu son rapport final le 7 octobre 2003. Ces travaux n'ont pas permis d'aboutir à une révision formelle du système de péréquation au motif principal qu'une telle révision ne pouvait être envisagée sans un examen approfondi de désenchevêtrement des tâches entre le canton et les communes.

La commission extra-parlementaire l'avait par ailleurs expressément souligné dans son rapport :

*« Le mandat de la commission consiste à présenter des propositions de réforme de la péréquation financière intercommunale. Au sens strict, et dans l'esprit du mandat qui nous a été confié, il s'agit d'analyser et de proposer des modifications du système de péréquation financière directe (fonds ordinaire – fonds spécial). Or, vous le constaterez à la lecture de ce rapport, les systèmes de péréquation directe et indirecte (répartition des tâches – subventionnement différentiel) sont intimement liés. Cette imbrication montre qu'une modification de l'indice de capacité financière actuel, entraîne automatiquement toute une série de changements dans le domaine de la péréquation indirecte.*

*Dès lors, une grande prudence s'impose lorsque l'on veut engager une réforme, même partielle, en matière de péréquation financière. »<sup>2</sup>*

### 2.4 Commission des Mesures structurelles

Les conclusions de la Commission des Mesures structurelles qui, en février 2005, demandent de « réexaminer de manière approfondie l'ensemble du système de péréquation financière intercommunale »<sup>3</sup>. La Commission insiste sur la nécessité de clarifier les compétences respectives du canton et des communes, de distinguer les subventions des éléments de péréquation, de redonner sens à l'autonomie communale et d'appliquer les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale dans les relations canton/communes.

### 2.5 La réforme de la péréquation au niveau fédéral

Entrée en vigueur en 2008, la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a conduit à une modification en profondeur du fédéralisme suisse. En ce qui concerne la péréquation au sens strict, l'ancien indicateur financier qui combinait des données macroéconomiques, fiscales et relatives aux besoins a été abandonné au profit d'une mesure de potentiel fiscal. Les nouvelles dispositions prévoient une séparation claire entre péréquation des ressources et des besoins. La première s'effectue par un fonds de péréquation alimenté par les cantons financièrement forts (1 milliard par année) et par la Confédération (1,43 milliard). La seconde prévoit une compensation des charges géo-topographiques et socio-démographiques financée intégralement par la Confédération à hauteur de 550 millions de francs. « Ces deux formes de compensation sont verticales et non affectées et ont pour but d'indemniser les charges structurelles excessives des régions de montagne et des centres urbains. »<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Rapport sur le compte de l'Etat pour l'année 2001, Commission des finances du Grand Conseil, page 19

<sup>2</sup> Rapport de la commission extraparlamentaire chargée de présenter des proposition de réforme de la péréquation financière intercommunale, p. 6-7

<sup>3</sup> Mesures structurelles 2005-2009, Grand Conseil, session de février 2005, p. 26

<sup>4</sup> Message du Conseil fédéral concernant la RPT du 14 novembre 2001, Feuille fédérale 2001-2229, p. 2170

Finalement un fonds de cohésion financé par la Confédération et doté de 430 millions de francs par année a été créé afin de faciliter politiquement le passage de l'ancien au nouveau système.

En parallèle, depuis la fin des années 1990, de nombreux cantons ont entrepris des réformes de leur système de péréquation au sens large. Elles correspondent à l'évolution des théories de fédéralisme financier et des expériences pratiques qui mettent en lumière la nécessité de séparation claire des instruments en fonction des objectifs poursuivis et de clarification des flux financiers, et les externalités négatives de la péréquation indirecte. De plus, la réforme de la péréquation au niveau fédéral et ses nouveaux instruments (péréquation des ressources, compensation des charges, répartition des tâches, modalités de subventionnement) ne pourront déployer tout leur potentiel d'efficacité que si les processus cantonaux évoluent dans la même direction que les réformes fédérales.

### **3. Liens avec d'autres politiques sectorielles**

#### **3.1 Fusions de communes**

La loi sur les communes du 5 février 2004 (LCo) concrétise la politique que le canton entend mener en matière de fusion de communes. En bref, le canton encourage la fusion de communes, notamment en y consacrant des ressources financières (art. 129 LCo) qui sont définies dans l'ordonnance sur les fusions de communes du 8 juin 2005 (OFus).

Le Conseil d'Etat entend poursuivre sa politique en la matière en privilégiant les fusions de communes volontaires sans intervenir directement et contraindre des communes à fusionner. Cette politique a déjà porté ses fruits. En effet, au début 2000, le canton comptait 163 communes contre 141 communes aujourd'hui. Les fusions déjà réalisées ont permis de créer des entités plus grandes et plus autonomes et le Conseil d'Etat souhaite, tout comme le Grand Conseil, que ce processus de fusions volontaires s'intensifie encore dans le futur.

La révision du système de péréquation, en tant que politique de solidarité, ne doit pas servir de prétexte à modifier la politique actuellement poursuivie en matière de fusions. Mais à contrario, le système de péréquation ne doit pas représenter un « frein à fusion ».

Le présent avant-projet qui vous est présenté est financièrement neutre à l'égard des éventuelles fusions à venir. En effet, par la disparition du système actuel de subventionnement différentiel, par une alimentation et une répartition des moyens en fonction du nombre d'habitants ainsi que par la dissociation de la péréquation des ressources de celle des charges, le système de péréquation préconisé ne prétérite en aucune façon les communes qui envisageraient une fusion.

Ainsi, le nouveau système qui vous est proposé est parfaitement compatible avec la politique des fusions, qui consiste actuellement avant tout à favoriser les fusions volontaires. Par contre, le « frein à la fusion » qui existe dans le système actuel de péréquation (cf point 6.3 in fine) est éliminé.

#### **3.2 Politique régionale**

Parallèlement à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches, la Confédération a également entrepris une réforme de la politique régionale. Ce mouvement a été suivi par le canton du Valais avec l'adoption par le Grand Conseil, le 12 décembre 2008, d'une nouvelle loi sur la politique régionale ayant pour but d'améliorer la compétitivité et l'attractivité des différentes régions du canton pour y générer de la valeur ajoutée, créer et maintenir des emplois et viser ainsi à une occupation décentralisée du territoire.

## 4. Système actuel de péréquation

Ce chapitre explique et évalue le fonctionnement actuel du système de péréquation. Il est en effet important de comprendre les motifs qui ont guidé la mise en place du régime actuel de péréquation, ses ressorts et ses résultats, afin de situer théoriquement et concrètement les nouvelles solutions proposées.

### 4.1 Rappel historique

Les expériences de péréquation sont anciennes en Valais. La loi sur les finances de 1960 prévoyait déjà un mécanisme de péréquation financière avec un montant de 3.5 millions de francs par année, dont seulement 300'000.- à charge du canton<sup>5</sup>. Lors des débats sur la Loi fiscale de 1976, les députés adoptent l'idée d'une alimentation à parts égales. Le principe d'alimentation n'a pas changé depuis lors, excepté un ajustement des taux. Le règlement du 8 septembre 1976 prévoyait une admission au fonds pour les communes dont l'indice de capacité financière se situait au dessous de 80 %. Les communes dont la moyenne était inférieure à 67 points avaient droit à 2/3 de la répartition du fonds afin d'aider en priorité les communes « très faibles ». Par ailleurs, le principe de répartition prévoyait d'allouer les sommes à raison de 80 % en fonction de l'indice et de 20 % en fonction du nombre d'habitants. La variable « population » est abandonnée lors de la révision du règlement en 1982 « pour ne pas trop prêter les communes financièrement faibles (habituellement les moins peuplées) »<sup>6</sup>. Cette même révision favorise en outre les petites communes en introduisant des forfaits dans le calcul des indices.

En 1991, à la suite d'interventions du Groupement de la population de montagne du Valais romand, le Conseil d'Etat propose une nouvelle modification du règlement. Le seuil d'admission est relevé à 85 points, ce qui maintient le même nombre de communes bénéficiaires (68), et la limite maximale par habitant est relevée de 1500 à 3'000 francs<sup>7</sup>. Par ailleurs, le système ESPOP est adopté au détriment du recensement fédéral. Le Groupement de la population de montagne militait alors pour l'introduction d'indicateurs de besoins, notamment un indice de lits touristiques et un indice de densité de l'habitat. Mais la proposition ne rencontre aucun soutien devant l'Exécutif. Hormis l'introduction en 2003 de la limite maximale par commune de 325'000.- des aides octroyées, le régime est resté inchangé depuis lors.

### 4.2 Bases légales

Les bases légales de la péréquation financière se trouvent aux articles 195 à 201 de la Loi fiscale (LF) du 10 mars 1976 (RS/VS 642.1) et dans l'Ordonnance sur la péréquation financière intercommunale (OPfi) du 23 septembre 1992 (RS/VS 613.100).

### 4.3 L'indice de capacité financière

Afin de classer les communes selon leur capacité financière, le système en vigueur utilise la moyenne arithmétique de trois indices : la force économique, la force contributive et l'effort fiscal (art. 199 al. 2 LF, art. 5 OPfi).

*Force économique* : L'indice de force économique « correspond au revenu imposable des personnes physiques et morales par habitant, moins un forfait de 450'000 francs indexé au début de chaque période fiscale » (art. 5 lit. a OPfi).

*Force contributive* : L'indice de force contributive est « déterminé par le rendement des impôts au coefficient 1 et par les redevances hydrauliques nettes calculées par habitant, moins un forfait de 30'000 francs indexé au début de chaque période fiscale » (art. 5 lit. b OPfi).

---

<sup>5</sup> Bulletin des séances du Grand Conseil, février 1976, p. 527

<sup>6</sup> Message du Conseil d'Etat concernant le projet de modification du règlement du 8 septembre 1976 sur la péréquation financière intercommunale, 3 décembre 1982, p. 3

<sup>7</sup> Message du Conseil d'Etat accompagnant le règlement du 23 septembre 1992 sur la péréquation financière intercommunale, 23 septembre 1992, in Bulletin des séances du Grand Conseil, novembre 1992, p. 125

*Effort fiscal* : L'effort fiscal est « l'indice inverse du coefficient d'effort ; ce dernier est la somme de tous les impôts perçus (s'il y a lieu avec coefficient et indexation) et taxes divisés par la somme des impôts perçus au coefficient 1, avec indexation 100 » (art. 5 lit. c OPfi).

#### **4.4 Alimentation du fonds de péréquation ordinaire**

Le fonds de péréquation est alimenté par toutes les communes à raison de 0,6 % des redevances hydrauliques et des impôts perçus et de 0,5 0/00 du revenu imposable total. Les communes, dont l'indice de capacité financière est supérieur à la moyenne cantonale, contribuent en outre à raison de 3 % des rendements fiscaux sur la part supérieure à la moyenne cantonale par tête multiplié par le nombre d'habitants et de 0,4 % du revenu qui dépasse le revenu cantonal moyen par tête multiplié par le nombre d'habitants. De plus, le canton contribue à l'alimentation du fonds à raison d'une part égale à celle des communes (art. 196 al. 1 LF).

#### **4.5 Stabilisation de l'alimentation du fonds de péréquation ordinaire**

En raison de l'accroissement des recettes financières communales, le volume du fonds a connu une progression constante de son volume depuis les années 1980. Afin d'enrayer cet accroissement et pour des raisons budgétaires, le Grand Conseil a décidé en 1995 de stabiliser l'alimentation du fonds par les communes à 9 millions de francs pour la période 1995/1998 en réduisant de 10 % les taux conformément à l'art. 196 al. 2 de la Loi fiscale.

Face à l'augmentation continue de l'alimentation le Grand Conseil a décidé à intervalles réguliers, sur proposition du Conseil d'Etat, de stabiliser les contributions communales en ajustant les taux. En effet, le fonds a été multiplié par 2,5 alors que le nombre de bénéficiaires de l'aide ordinaire s'est réduit, passant de 58 en 1985 à 47 en 2009 (-19 %) <sup>8</sup>.

Le réduction des taux a atteint son maximum légal, soit 33%, lors de la période 2007/2008. Le Conseil d'Etat a demandé une nouvelle fois la réduction maximale des taux pour la période 2009/2010 en attendant l'entrée en vigueur du nouveau système de péréquation.

La contribution actuelle des communes et du canton se monte approximativement à 10,3 millions pour un total de 20,57 millions de francs. Si la réduction des taux n'avait pas été appliquée la contribution annuelle des communes s'élèverait à 15.4 millions de francs pour total de 30.8 millions de francs.

De plus, n'oublions pas que le cas contraire aurait également pu se produire, à savoir que le nombre des communes bénéficiaires ait augmenté de manière significative. Dans ce cas de figure, et sur la base des mêmes dispositions légales (art. 196 al.2 LF), le Conseil d'Etat aurait eu la possibilité de proposer au Grand Conseil de *majorer* d'un tiers les taux ce qui aurait amené la contribution des communes et du canton à 20.5 millions de francs pour un total de 41.1 millions de francs (base comptes 2005-2006).

#### **4.6 Répartition du fonds de péréquation ordinaire**

Le montant du fonds de péréquation est réparti entre les communes dont l'indice de capacité financière (ICF) est inférieur à 85 points (art. 4 al. 1 OPfi). Le montant de l'aide octroyée est calculé en plusieurs étapes :

1. Chaque commune se voit attribuer un certain nombre de points de pauvreté, qui correspond à la différence entre son ICF et la moyenne cantonale, c'est-à-dire 100.
2. Le montant du fonds de péréquation (déduit de la part du fonds spécial) est divisé par la somme des points de pauvreté des communes bénéficiaires pour donner la valeur d'un point.
3. La valeur du point est multipliée par le nombre de points de la commune concernée.

---

<sup>8</sup> Message du Conseil d'Etat accompagnant le projet de décision sur la stabilisation de la part des communes à l'alimentation du fonds de péréquation financière intercommunale pour les années 2009 et 2010, 26 novembre 2008, p. 3

4. L'art. 4 al. 3 de l'Ordonnance sur la péréquation financière fixe plusieurs limitations à la somme octroyée :
- Le montant que touche une commune ne peut excéder 3000.- par habitant de sa population résidente ;
  - Le montant total ne peut excéder 325'000.- ;
  - Le montant ne tient pas compte de plus de 30 points de pauvreté.

#### **4.7 Fonds spécial de péréquation**

L'art. 3 de l'Ordonnance sur la péréquation financière prévoit un fonds spécial « créé pour l'octroi d'une aide financière extraordinaire aux communes en situations financière très précaire ». Il est alimenté à hauteur de 10 % du fonds de péréquation ainsi que par les soldes provenant des communes limitées par le nombre des habitants ou par le montant maximal de 325'000.-.

A noter par ailleurs que, conformément à l'art. 2. al. 2 de l'Ordonnance sur les fusions de communes du 8 juin 2005, 5% des contributions cantonales et communales au fonds de péréquation alimentent le fonds de fusion depuis 2006. En août 2009, le Conseil d'Etat a décidé de relever ce taux à 10%, dès l'année 2010.

### **5. Evaluation du système actuel de péréquation**

#### **5.1 Indice de capacité financière**

L'indice de capacité financière actuel traduit assurément la volonté légitime de vouloir poursuivre différents objectifs (réduction des disparités financières et économiques et compensation des charges) avec un seul instrument, mais la confusion qui en résulte occasionne des incitations négatives, un manque de simplicité et un déficit de transparence.

#### **5.2 Alimentation du fonds de péréquation ordinaire**

Actuellement toutes les communes participent à l'alimentation du fonds. Ce principe peut se justifier d'un point de vue de la solidarité intercommunale, mais il apparaît peu pertinent d'un point de vue de l'efficacité, de l'efficacité et de la simplicité du système.

De plus, la formule actuelle se fonde sur la capacité financière et économique des communes et non sur l'évolution des disparités fiscales. En d'autres termes, la variable retenue est la richesse absolue et pas la richesse relative des communes, avec pour conséquence un fort accroissement du fonds alors que le nombre de bénéficiaires tend à diminuer.

#### **5.3 Répartition du fonds de péréquation ordinaire**

Le système actuel favorise clairement les communes de petite taille par la soustraction de forfaits dans le calcul de la capacité financière.

La répartition ne tient pas compte du nombre d'habitants des communes bénéficiaires, ce qui favorise encore un peu plus les petites communes. Même si la relation n'est pas linéaire, les moyens financiers nécessaires à l'activité communale croissent avec le nombre d'habitants. La limite maximale par habitant, fixé à 3'000.-, empêche cependant les très petites communes de recevoir des sommes exagérées. Cette limite, ainsi que la somme maximale par commune de 325'000.- et la prise en compte d'un maximum de 30 points de pauvreté, conduit à une diminution des moyens à disposition du fonds ordinaire au profit du fonds spécial.

Pour les raisons susmentionnées, le système actuel de répartition peut représenter dans certains cas un frein à la fusion de communes. En effet, si deux communes avec le même indice de capacité financière décident de fusionner, l'aide octroyée est en principe divisée par deux.

## 5.4 Lien avec la péréquation indirecte

La péréquation directe est actuellement complétée d'un système de subventionnement différentiel qui accorde aux communes une partie des subventions en fonction de leur capacité financière. Or, la péréquation financière, en tant que politique de solidarité, ne doit pas être liée à la poursuite d'autres objectifs, tels que l'incitation à la réalisation de certaines tâches publiques, au risque de produire des effets contreproductifs et un manque d'efficacité. De même, péréquation des ressources et compensation des charges doivent faire l'objet de deux instruments différents. En effet, ces deux mesures ne visent pas nécessairement les mêmes communes et n'appellent pas les mêmes clés de répartition.

## 6. Nouveau système de péréquation

### 6.1 Terminologie

On parle de péréquation au sens *strict* pour l'ensemble des transferts financiers visant à compenser le manque de ressources de collectivités ainsi que certaines charges structurelles excessives (dues par exemple à des facteurs géographiques ou sociaux). Au sens strict, elle est donc composée d'une *péréquation des ressources* et d'une *compensation des charges* (ou péréquation des besoins).

Au *sens large*, la péréquation englobe tous les flux financiers (au sein d'un même niveau institutionnel ou entre niveaux) liés à la répartition des tâches et des recettes.

La péréquation financière est dite *horizontale* lorsque les transferts sont effectués à un même niveau (entre communes ou entre cantons) et *verticale* lorsque les transferts sont effectués entre les collectivités inférieures et la collectivité supérieure (entre la Confédération et les cantons ; entre le canton et les communes). La péréquation horizontale passe généralement par *l'alimentation* d'un *fonds* par les collectivités à fort potentiel de ressources qui est redistribué aux collectivités à faible potentiel de ressources selon une certaine *clé de répartition*.

Enfin, la péréquation est *directe* lorsqu'elle concerne les transferts non affectés et *indirecte* lorsque les transferts sont liés à l'exécution d'une tâche en particulier. C'est dans ce dernier cas de figure qu'intervient la notion de *subventionnement différentiel* : une partie de la subvention est fonction de la capacité financière de la commune concernée.

### 6.2 Travaux préparatoires

Par décision du 18 mars 2008, le Conseil d'Etat a institué un groupe de travail dénommée « Projet transversal 4 – Péréquation financière » (PT4) chargé de la révision du système de péréquation financière directe au *sens strict*. Dans le but d'une organisation de projet fondée sur le partenariat, le PT4 a été composé de manière paritaire, soit d'un nombre égal de représentants de l'administration cantonale (5) et de représentants des communes (5).

Pour mémoire, le système actuel de péréquation financière intercommunale est construit sur la base d'une péréquation financière directe (fonds de péréquation financière intercommunale) et sur une péréquation financière indirecte (répartition des tâches - subventionnement différentiel).

Les principes généraux applicables à la péréquation qui ont servis de lignes directrices au projet ont été approuvés par le Conseil d'Etat le 25 juin 2008. Ils sont les suivants :

- a) Les objectifs des péréquations financières directe et indirecte (subventionnement différentiel – répartition des charges) doivent être clarifiés et mieux différenciés. La réduction de la disparité des ressources financières entre les communes doit être un objectif de la seule péréquation financière directe.
- b) Afin que les communes puissent effectivement assumer leurs propres responsabilités dans l'accomplissement des tâches qui leur seraient nouvellement attribuées, il convient d'améliorer leurs

recettes par l'extension de la péréquation financière directe. Il faut en outre employer des fonds supplémentaires pour soutenir de manière ciblée les communes structurellement défavorisées.

- c) La péréquation des ressources – solidarité entre communes fortes et communes faibles – et la péréquation des charges – solidarité entre les communes ayant des dépenses élevées et les autres – sont réalisées avec des instruments différents.
- d) Les contributions demandées aux communes financièrement fortes et les prestations allouées aux communes financièrement faibles ne doivent pas dépendre de la politique financière ou de décisions prises par les autorités communales, mais de l'évolution des disparités de ressources constatées entre les communes.
- e) Les communes pour lesquelles l'aide prévue se révèle insuffisante en raison d'un contexte exceptionnel ou d'un événement particulier important doivent également pouvoir être soutenues financièrement.
- f) Un fonds pour les cas de rigueur doit également être envisagé afin de faciliter la transition vers le nouveau système de péréquation financière et de répartition des tâches.

De plus, dans le cadre de la péréquation au *sens large*, un des principes généraux du projet RPT II arrêté par le Conseil d'Etat prévoit que les objectifs des péréquations financières directe et indirecte (subventionnement différentiel – répartition des charges) doivent être clarifiés et mieux différenciés et que la réduction des disparités de ressources entre les communes doit être un objectif de la seule péréquation directe. Cela implique l'abandon du système actuel de subventionnement différentiel à savoir des suppléments péréquatifs des subventions cantonales aux communes mais également de tout échelonnement des contributions communales à des dépenses cantonales en fonction du critère de la capacité financière.

Le PT4 a établi à l'attention du Copil RPT II quatre rapports spécifiques :

1. Rapport sur la situation actuelle de la péréquation financière intercommunale;
2. Rapport sur l'indice de ressources;
3. Rapport sur le concept de la compensation des charges;
4. Rapport sur l'alimentation et la répartition des fonds péréquatifs.

Ces rapports, contenant le détail des analyses menées au sein du groupe de travail, ont servis de base aux propositions qui vous sont soumises à travers ce rapport.

### **6.3 Résumé des propositions**

Le nouveau système proposé implique tout d'abord qu'on abandonne les suppléments péréquatifs des subventions cantonales aux communes et tout échelonnement des contributions communales à des dépenses cantonales selon les indices de capacité financière. Pour gagner en efficacité, la nouvelle péréquation suit le principe "un but = un instrument" en séparant la péréquation des ressources de la compensation des charges.

Le premier instrument, la péréquation des ressources, vise à réduire partiellement les disparités de ressources entre communes. La péréquation des ressources se base sur un nouvel indice de ressources. Ce nouvel indice de ressources proposé diffère de l'actuel indice de capacité financière du fait qu'il n'englobe aucun élément de charges et ne peut être influencé par la gestion des dépenses ou par la politique fiscale des communes. De plus, de par sa fonction d'élément important de la péréquation, il doit pouvoir refléter la situation d'une commune de manière représentative, objective et significative.

Cet indice permet de départager les communes à fort potentiel de ressources et les communes à faible potentiel de ressources. Ces dernières obtiennent des moyens financiers non affectés de la part des communes à fort potentiel (péréquation horizontale des ressources) et de la part du canton (péréquation verticale des ressources).

La compensation des charges, financée par le canton, est destinée à compenser partiellement la charge structurelle excessive supportée par certaines communes. Elle bénéficie aux communes défavorisées en raison de leur environnement géo-topographique et socio-démographique.

La compensation des charges repose sur un indice synthétique des charges, indépendant des dépenses effectives des communes. C'est une péréquation verticale, c'est-à-dire qu'elle est financée par le canton uniquement. Les communes reçoivent une aide financière d'autant plus importante qu'elles ont un indice synthétique des charges plus élevé que la moyenne.

S'agissant de la dotation financière des deux instruments de péréquation, celle-ci est déterminée en fonction de l'objectif visé. S'agissant de la péréquation des ressources cet objectif consiste à permettre à toutes les communes de disposer d'un potentiel de ressources minimal qui devrait se situer, après addition des versements des péréquations horizontale et verticale des ressources, dans une fourchette allant de 80 % à 90 % de la moyenne de l'ensemble des communes. La contribution des communes à fort potentiel de ressources, expression de la solidarité des communes entre elles, peut varier dans une fourchette pouvant aller de 15 à 25 pourcents de la différence entre leur potentiel de ressources et le potentiel de ressources moyen de l'ensemble des communes. Quant à la contribution cantonale à la péréquation de ressources elle devrait atteindre au minimum les deux tiers de la contribution des communes à fort potentiel de ressources. S'agissant de la compensation des charges, financée intégralement par le canton, il est proposé que celle-ci corresponde au tiers du montant total alloué à la péréquation des ressources.

Le dispositif péréquatif est complété par un fonds pour les cas de rigueur, financé par le canton et par les communes, pour faciliter la transition vers le nouveau système de péréquation et de répartition des tâches et permettre d'octroyer des aides financières ponctuelles à des communes ou à un groupe de communes économiquement faibles qui ont réalisés des projets communaux ou régionaux, ainsi qu'à des communes en situation financière difficile.

## **6.4 Commentaire du projet de loi article par article**

### **Chapitre 1: Dispositions générales**

#### **Art. 1 But**

L'article premier exprime le but de la loi à savoir atténuer les inégalités résultant des différences de ressources et de charges entre les communes municipales et de renforcer la solidarité entre elles.

Toutes les causes entraînant des disparités financières entre les communes ne justifient pas des mesures compensatoires. Ainsi les disparités résultant de choix locaux ou encore celles provenant de coûts élevés liés à une inefficacité dans l'accomplissement de tâches ne sauraient justifier une péréquation.

Ainsi la péréquation financière au sens strict doit permettre de réduire les disparités résultant d'un potentiel de ressources insuffisant ou de surcoûts dus à des facteurs exogènes – c'est-à-dire sur lesquels la communes n'a aucune influence – défavorables.

Il est important de souligner que la péréquation, en tant que politique de solidarité, ne doit pas servir à d'autres fins que celle exprimée ci-dessus. Afin de contredire certaines idées reçues souvent émises il nous faut rappeler ici que la péréquation n'a pas pour objectif désigné de venir en aide prioritairement aux communes en situation financière difficile ni d'obliger certaines communes à fusionner (cf point 3.1 *in fine*).

#### **Art. 2 Moyens**

Pour atteindre les buts mentionnés à l'article premier les instruments suivants sont utilisés :

- a) une péréquation horizontale des ressources (Communes → Communes)
- b) une péréquation verticale des ressources (Canton → Communes)
- c) une compensation des charges;

*d)* une compensation des cas de rigueur.

Le nouveau système de péréquation, entend clairement séparer les instruments utilisés afin de répondre au principe "un but = un instrument" Cette séparation entre les différents instruments utilisés doit permettre un gain de transparence et d'efficacité du nouveau système de péréquation vis-à-vis des objectifs visés.

**Art. 3** Fonds de péréquation

Les instruments nécessaires au fonctionnement du système péréquatif sont réalisés au moyen de trois fonds, à savoir un fonds de péréquation des ressources, un fonds de compensation des charges et un fonds de compensation pour les cas de rigueur. Ces fonds sont gérés par le Département en charge des finances.

**Chapitre 2: Péréquation des ressources**

**Section 1: Indice de ressources**

**Art. 4** Objectif

La péréquation des ressources est l'instrument qui vise à réduire les disparités de potentiel de ressources entre communes. Le but de la péréquation des ressources est donc de corriger ces différences et correspond à un mécanisme de réajustement, intervenant après coup, en rééquilibrant les recettes communales par une allocation de fonds complémentaires et non affectés aux communes concernées.

**Art. 5** Potentiel de ressources

Cette disposition énumère les douze types de ressources prises en compte pour la détermination du potentiel de ressources d'une commune. Les ressources choisies doivent représenter une quote-part importante des recettes communales. Plus cette quote-part sera représentative et importante, mieux seront corrigées les disparités de ressources des communes à travers l'instrument de la péréquation des ressources.

A noter que l'impôt sur le revenu et la fortune sont pris en compte avec un coefficient de 1 et une indexation de 100% ce qui répond à l'exigence de comparabilité entre les communes. En effet, on ne saurait tenir compte des coefficients communaux, ceux-ci exprimant déjà des choix publics locaux et ne reflétant pas le potentiel initial à disposition de chaque commune.

Pour ce qui est de la disponibilité et de la fiabilité des données statistiques, il est important que l'ensemble de ces informations soit collecté de manière centrale et fiable.

**Art. 6** Détermination de l'indice de ressources

*Alinéa 1* : Une fois défini le portefeuille des ressources déterminantes, il s'agit de transformer ces données en un paramètre permettant de mesurer le potentiel de ressources pour chaque commune et de les comparer entre elles, ce qui se fait au travers de l'indice de ressources.

L'indice des ressources est un élément important de la péréquation. Il sert de base à la péréquation des ressources, car il permet de mesurer le potentiel de ressources d'une collectivité; et sur cette base, de pouvoir classer l'ensemble des communes. Ce classement permet d'établir une distinction claire entre les communes « à fort potentiel » de celles « à faible potentiel », et ainsi de déterminer les communes bénéficiaires et les communes contributrices.

Le nouvel indice proposé diffère de l'actuel indice de capacité financière du fait qu'il n'englobe aucun élément de charges et ne peut être influencé par la gestion des dépenses ou par la politique fiscale des communes.

*Alinéa 2* : Pour la disponibilité des données liées aux calculs de la péréquation des ressources, on peut noter que le canton est en possession de données fiables qu'avec un décalage de l'ordre de 2 ans environ, voire même 3 ans dans le cas des personnes morales. De plus, il a été constaté que seules les

données de l'années N-4 sont intégralement disponibles. Cette situation est identique à celle de la péréquation intercantonale qui se base sur les années N-4, N-5 et N-6 pour les calculs applicables en l'année N. (exemple : pour la péréquation 2011, ce sont les années fiscales 2005, 2006 et 2007 qui sont prises en compte par la Confédération). Au vu de ces éléments, il est proposé d'appliquer le même principe que la Confédération en prenant en compte les années de base N-4, N-5 et N-6 pour les calculs des indices de péréquation de ressources valables pour l'année N.

#### **Art. 7** Population

Dans un premier temps, la notion de population fera référence à la population qui résulte du système dit ESPOP et ce jusqu'à la mise en œuvre de la nouvelle plate-forme informatique cantonale du registre des habitants telle que prévue à l'article 5 de la loi sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes du 14 novembre 2008 (voir également article 26 alinéas 3 et 4). Ce registre cantonal centralisé devrait être opérationnel à l'horizon 2012-2013.

### **Section 2: Péréquation horizontale des ressources**

#### **Art. 8** Financement

Concernant l'alimentation du fonds de la péréquation horizontale des ressources, il est proposé que la contribution (par habitant) des communes à fort potentiel de ressources (indice de potentiel de ressources supérieur à 100%) soit fixée annuellement en fonction de l'évolution des disparités et de l'objectif visé (art 10 al. 3).

Cette contribution, uniforme pour l'ensemble des communes à fort potentiel (formule d'alimentation proportionnelle), peut varier dans une fourchette allant de 15% à 25% de la différence entre leur potentiel de ressources et le potentiel moyen de l'ensemble des communes. Par la suite, ce montant est multiplié par la population de chaque commune pour calculer leur contribution totale.

#### **Art. 9** Répartition

Les montants par habitant versés aux communes à faible potentiel (indice de potentiel de ressources inférieur à 100%) sont déterminés selon une formule de répartition progressive. Le coefficient de progressivité est fixé de telle sorte que le rang des communes (basé sur leur indice de potentiel de ressources) ne soit pas modifié après cette première répartition.

### **Section 3 : Péréquation verticale des ressources**

#### **Art. 10** Objectif

Les transferts péréquatifs verticaux sont versés en complément à la péréquation horizontale des ressources de manière à permettre à toutes les communes de disposer d'un potentiel de ressources minimal, après versement des différents transferts (horizontal et vertical).

Ce minimum devant se situer dans une fourchette allant de 80% à 90% du potentiel de ressources moyen de l'ensemble des communes, en fonction des moyens affectés par la loi et de l'évolution des disparités. A noter qu'au niveau 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.

#### **Art. 11** Financement et répartition

Le financement de la péréquation verticale des ressources est assuré par le canton qui dote le fonds de péréquation de ressources d'une contribution complémentaire au minimum égal aux deux tiers de la contribution des communes à fort potentiel de ressources.

Ce montant est ensuite réparti entre les communes à faible potentiel de ressources, en complément de la péréquation horizontale des ressources.

## **Art. 12** Limitation des montants

Au vu des résultats des différentes simulations, il est proposé de limiter les montants péréquatifs (horizontal et vertical) selon la taille de la commune de la manière suivante :

- a) Le 100% du montant par habitant est versé pour les 3'000 premiers habitants
- b) Le 60% pour les 2'000 suivants (de 3'001 à 5'000 habitants) ;
- c) Le 50% pour les 2'000 suivants (de 5001 à 7'000 habitants) ;
- d) Le 40% pour les 3'000 suivants (de 7'001 à 10'000 habitants) ;
- e) Le 30% dès le 10'001ème habitant.

Le montant total versé à chaque commune est calculé selon cette échelle de limitation de manière cumulative tenant compte de sa taille effective (en terme de nombre d'habitants).

## **Chapitre 3: Compensation des charges**

### **Art. 13** Objectif

La compensation des charges fait partie intégrante du nouveau système péréquatif et complète l'instrument de péréquation des ressources, mais en se basant cette fois-ci du côté des dépenses du ménage communal.

La compensation des charges a pour objectif de compenser partiellement la surcharge structurelle supportée par certaines communes. Elle bénéficie aux communes défavorisées en raison de leur environnement géo-topographique et/ou socio-démographique.

En d'autres termes et en fonction des critères retenus (voir commentaire art. 14), elle vise en priorité à venir en « aide » aux communes se situant en altitude, présentant un grand territoire, une forte dispersion de son habitat et de sa population, une structure démographique défavorable, et ce indépendamment de sa taille ou de sa situation financière.

### **Art. 14** Critères

Cette disposition énonce les critères retenus. Le choix des critères n'est pas aisé, car il convient de trouver des critères dont les statistiques sont disponibles annuellement et pour toutes les communes. De plus, il faudrait, si possible, établir un lien entre ces critères et des différences de charges effectives des communes. Or, ces différences de charges entre les communes ne peuvent pas être déterminées sur la base des dépenses effectives des communes, car ceci serait contraire aux exigences d'objectivité et de neutralité qui doivent guider les choix des instruments de péréquation. En outre, la référence aux dépenses communales individuelles risquerait de provoquer des effets incitatifs indésirables au regard d'une gestion économe des deniers publics.

L'avant-projet renonce également à recourir au concept des dépenses standardisées ou normalisées, car ceci impliquerait la mise sur pied, au niveau cantonal, d'instruments forts coûteux et complexes, ce qui ne peut guère être le but en instituant un nouvel instrument de péréquation financière.

La solution proposée consiste donc à définir un ensemble de critères représentatifs dont les séries statistiques sont disponibles annuellement pour toutes les communes du canton. Pour les domaines où les données ne seraient pas encore disponibles annuellement, il y a une disposition transitoire (voir art. 26 al. 3 et 4).

Les cinq critères retenus sont :

1. Au niveau des charges géo-topographiques :

*Altitude de la population* : Cet indicateur permet de définir l'altitude d'une commune en tenant compte de la localisation effective de sa population ; cette dernière étant recensée par couche de 100m d'altitude (courbe de niveau). On part de l'hypothèse que plus la population d'une commune est située en altitude, plus les coûts liés au service hivernal, coûts d'investissement et d'entretien de l'infrastructure sont élevés.

*La longueur des routes* : Cet indicateur se réfère à la longueur des routes communales et cantonales sur le territoire communal. Précisions que ce critère ne cherche pas à traduire le coût de l'entretien des routes à charge de la commune concernée mais le fait qu'un réseau routier important traduit des charges d'équipements et d'infrastructures plus élevées vu l'étendue de son territoire.

*La surface par habitant* : On définit la surface par habitant comme étant la grandeur d'une surface en ha par habitant. On considère que les communes périphériques, plus faiblement peuplées, sont confrontées à des problèmes structurels et des besoins en équipements et infrastructures particuliers. On établit par conséquent une relation par laquelle une faible densité de la population correspond à des besoins plus importants

2. Au niveau des charges socio-démographiques :

*La part des personnes âgées (80 ans et plus)* : Cet indicateur reflète la part des personnes âgées de 80 ans et plus par rapport à la population communale totale. L'hypothèse retenue est qu'une commune ayant une part importante de sa population constituée de personnes âgées par rapport aux autres classes d'âge possède une structure démographique relativement défavorable. Nous ne cherchons donc pas de lien causal entre cet indicateur et les coûts effectifs pris en charge par la communes et ce d'autant plus que les communes ne sont pour l'heure que peu concernées par ces coûts liés au vieillissement de la population.

*La part des enfants (0-16 ans)* : Cet indicateur reflète la part des enfants de 0 à 16 ans par rapport à la population communale totale. A contrario de l'indicateur précédent nous partons ici de l'hypothèse qu'il existe bel et bien un lien causal entre les coûts effectifs supportés par les communes (en terme de crèches, de scolarité obligatoire, équipements sportifs/loisirs, etc.) et la part élevée ou non du nombre d'enfants dans une commune.

#### **Art. 15** Indice des charges

Pour chacun des cinq critères retenus, soit l'altitude, la densité, la longueur des routes et le nombre de personne âgée de 80 ans et plus et de jeunes de 0 à 16 ans, un indice de charge est défini en divisant la variable brute de la commune par la moyenne de l'ensemble des variables des communes valaisannes.

Chaque indice est ensuite standardisé et « lissé » afin que l'effet des indices extrêmes soit diminué pour chacun des cinq critères pris en compte. L'hypothèse retenue est qu'il n'existe aucun lien proportionnel entre l'indice brut et les coûts par habitant effectifs pour chaque critère sélectionné.

#### **Art. 16** Pondération et calcul de l'indice synthétique des charges

Les cinq indices au sens de l'article 15 sont réunis en un seul indice de charges, qui est dénommé « synthétique » pour cette raison. Reste à répondre à la question de savoir quelle pondération appliquer à ces indices pour leur prise en compte dans l'indice synthétique.

Pour dite pondération, il est proposé que le Conseil d'Etat puisse la faire varier (art. 7 al. 1 OPFI), dans une fourchette allant de 1 à 2 au maximum par critère, pour tenir compte de l'évolution des charges structurelles et de la répartition des tâches entre le canton et les communes. A noter que l'avant-projet présenté se base sur un coefficient de 1 ce qui consiste à accorder un poids égal à chacun des critères.

#### **Art. 17** Alimentation

L'avant-projet propose de fixer la somme totale à répartir au titre de la compensation des charges au tiers du volume total alloué à la péréquation des ressources. Ce financement sera assuré entièrement par le canton à l'instar du régime institué sur le plan fédéral et dans bon nombre de péréquations des besoins ou compensation des charges d'autres cantons.

De plus, il est proposé un plafonnement minimum à hauteur de huit millions de francs. Ce plafonnement vers le bas sert à éviter le cas de figure où les disparités de ressources viendraient à réduire considérablement et que par le mécanisme de financement prévu la compensation des charges

s'en trouverait réduite proportionnellement alors que les disparités en termes de charges elles subsisteraient.

La répartition proposée de deux tiers pour les ressources et d'un tiers pour les charges repose sur le fait que la réduction des disparités au niveau des ressources repose sur un indice objectif à partir duquel on peut compenser une partie des ressources manquantes par rapport à la moyenne ou, dans les communes financièrement fortes, prélever une part de ressources excédent la moyenne. A contrario, les inégalités au niveau des charges sont nettement plus difficiles à cerner et à mesurer. Cela est dû, nous l'avons vu, au fait qu'il est difficile d'objectiver des dépenses excédentaires non dues à des choix locaux ou à une inefficacité dans l'accomplissement de tâches.

Mais il faut toutefois également garder à l'esprit que dans une région montagneuse comme la nôtre, les frais d'infrastructures sont généralement beaucoup plus élevés. Ces coûts supplémentaires doivent être pris en compte d'une manière ou d'une autre dans la compensation des charges si nous voulons soutenir, également au travers de l'instrument péréquatif, l'objectif politique du maintien de la population sur l'ensemble du territoire.

#### **Art. 18 Répartition**

Les communes qui ont un indice synthétique des charges supérieur à la moyenne de l'ensemble des communes ont droit à une part de la somme totale à répartir correspondant à un montant proportionnel au chiffre de sa population pondéré par son indice synthétique des charges.

### **Chapitre 4: Fonds de compensation pour les cas de rigueur**

#### **Art. 19 Objectifs**

Le fonds de compensation pour les cas de rigueur vise à faciliter la transition vers le nouveau système de répartition des tâches entre le canton et les communes en permettant aux communes de s'adapter progressivement au nouveau système de répartition des tâches et à la nouvelle péréquation financière intercommunale d'une part et, d'autre part, offre la possibilité d'octroyer des aides financières ponctuelles à une commune ou à un groupe de communes économiquement faibles pour des projets régionaux ou en cas de situation financière difficile.

#### **Art. 20 Fonctionnement du fonds de compensation pour les cas de rigueur**

Cet article stipule le fonctionnement du fonds de compensation pour les cas de rigueur en définissant l'alimentation et la répartition du fonds de compensation pour les cas de rigueur. Pour l'alimentation du fonds, il est prévu le versement initial dans le fonds du solde résultant de la dissolution du fonds de péréquation financière intercommunale selon l'ancien système ainsi que des montants provenant de la limitation prévue à l'article 12 précité. Quant à la répartition, il est prévu qu'elle s'effectue en faveur des communes dont l'indice de ressources est inférieur à 100 et qui doivent supporter des charges financières supplémentaires dans le bilan financier global résultant du passage de l'ancien au nouveau système de péréquation et de répartition des tâches entre le canton et les communes.

### **Chapitre 5: Exécution**

#### **Art. 21 Gestion de la péréquation**

Il est prévu de calculer les valeurs chaque année, sur la base des données statistiques les plus récentes. Les résultats de ces calculs feront annuellement l'objet d'un arrêté du Conseil d'Etat, dont l'avant projet énumère les éléments à l'alinéa 2 du présent article, ce qui permettra de comparer annuellement toutes les communes et de donner toute la transparence voulue au fonctionnement du système de péréquation direct.

## **Art. 22** Procédures d'alimentation et de répartition des fonds

Par cette disposition on règle d'une part la notification des décisions prises par le Conseil d'Etat aux communes et d'autre part la correction éventuelle d'erreurs significatives de manière rétroactive.

En effet, il est prévu que chaque année, sur la base des éléments de l'arrêté du Conseil d'Etat, l'Administration cantonale des finances établit et notifie aux communes les décisions individuelles en matière d'alimentation et de répartition des fonds.

Ces décisions sont susceptibles de réclamation auprès de l'Administration cantonale des finances dans un délai de 30 jours à dater de leur notification, avec possibilité de recours ultérieurs successifs auprès du Conseil d'Etat, respectivement du Tribunal cantonal.

Enfin, si une erreur significative concernant une commune est détectée a posteriori concernant l'alimentation ou la répartition des fonds de péréquation des ressources et de compensation des charges, cette dernière peut être corrigée de manière rétroactive sur la prochaine application du système de péréquation financière intercommunale, mais au maximum pour deux années antérieures.

## **Art. 23** Compensation

Il est prévu que l'Etat puisse compenser des créances des communes envers l'Etat avec des montants en faveur des communes découlant de la présente loi. La compensation ne nécessite pas l'accord de la commune concernée.

## **Art. 24** Réduction, suppression

De manière exceptionnelle et ponctuelle, il est envisageable qu'une commune bénéficie de revenus extraordinaires importants, tels que des versements liés au retour des concessions, non pris en compte dans la détermination de son potentiel de ressources au sens de la présente loi. Dans ces cas, il pourrait s'avérer qu'un versement supplémentaire au titre de la péréquation apparaisse comme superflu et non nécessaire. C'est dans ce sens qu'il est proposé que le Conseil d'Etat puisse réduire, voire supprimer, les montants dus à une commune bénéficiaire de la péréquation financière

## **Art. 25** Evaluation

Le principe d'une évaluation périodique doit permettre de mesurer les effets de la loi, ou à tout le moins de les estimer, et de proposer des ajustements, au besoin. La périodicité n'est pas fixée de manière rigide à un nombre d'années. Cette souplesse permettra de tenir compte au mieux de l'évolution de la situation et des besoins articulés par les différents partenaires de la péréquation, tant communaux que cantonaux.

Au cours de cette évaluation, il s'agira notamment d'examiner si les critères utilisés sont toujours pertinents. Il est également possible que d'ici là d'autres statistiques auront été développées de façon à satisfaire à des exigences nouvellement posées dans le cadre de la répartition des tâches entre le canton et les communes.

## **Chapitre 6: Dispositions transitoires et finales**

### **Art. 26** Droit transitoire

Les alinéas 1 et 2 règlent les aspects transitoires en matière de subventionnement différentiel. Ils retiennent une solution simple appliquée souvent en pratique, à savoir que les anciennes dispositions ne sont plus applicables dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, sous réserve toutefois des situations qui ont fait l'objet de décisions avant l'entrée en vigueur de dite loi.

Les alinéas 3 et 4 règlent les aspects transitoires liés aux chiffres de la population utilisés. En effet, les populations qui peuvent actuellement être prises en compte sont ESPOP d'une part et celles provenant du recensement fédéral de la population d'autre part, dans l'attente de la mise en place de la nouvelle

plate-forme informatique cantonale du registre des habitants liée au nouveau recensement fédéral de la population 2010. Une fois ce registre cantonal en place, l'utilisation de ce dernier devrait permettre d'obtenir à terme l'ensemble des données utilisées dans le système de péréquation sur la base d'une seule et même population. (voir également commentaire article 7).

#### **Art. 27** Disposition d'exécution

Pour des raisons de lisibilité, les aspects purement techniques ainsi que les formules mathématiques applicables au système péréquatif ont été regroupés au niveau de l'ordonnance. Au principe de la transparence, un avant-projet de dite ordonnance est joint au présent avant-projet de loi.

#### **Art. 28** Abrogation

Cet article contient les dispositions usuelles concernant l'abrogation des dispositions légales contraires.

### **7. Incidences financières et en personnel**

#### **7.1 Péréquation des ressources**

##### *Rappel de l'objectif*

La péréquation des ressources est l'instrument qui vise à réduire les disparités de potentiel de ressources entre communes. Le présent avant-projet de loi prévoit que le potentiel de ressources d'une commune devrait se situer, après addition des versements de péréquation horizontale et verticale, entre 80% et 90% du potentiel moyen des ressources de l'ensemble des communes.

##### *Alimentation par les communes (péréquation horizontale)*

Les communes appelées à financer le fonds de péréquation des ressources sont les communes à fort potentiel de ressources, soit celles dont le potentiel de ressources est supérieur au potentiel moyen de l'ensemble des communes. Dans le cadre du projet présenté et sur la base des simulations effectuées à ce jour, 43 communes seraient ainsi appelées à alimenter le fonds de péréquation des ressources. Conformément au projet de loi sur la péréquation des ressources, la contribution des communes à fort potentiel de ressources doit se situer dans une fourchette pouvant aller de 15 à 25 pourcents de la différence entre leur potentiel de ressources et le potentiel de ressources moyen de l'ensemble des communes. En se basant sur l'hypothèse d'un taux de 20%, l'alimentation par les communes à fort potentiel de ressources atteint ainsi 19,4 millions de francs. Le tableau ci-après donne un aperçu de l'alimentation du fonds de péréquation des ressources par les communes par régions :

	<b>Population totale</b>	<b>Nombre de communes contributives</b>	<b>Population concernée</b>	<b>Montant</b>
Haut-Valais	78'907	24	25'226	5'507'340.40
Centre	115'734	11	48'143	5'550'779.70
Bas-Valais	100'280	8	26'398	8'391'410.20
<b>Total</b>	<b>294'921</b>	<b>43</b>	<b>99'767</b>	<b>19'449'530.30</b>

Selon le système actuel de péréquation, toutes les communes, et non pas seulement les communes à fort potentiel de ressources, alimentent le fonds de péréquation pour un montant total de 10,3 millions de francs. Le nouveau système de péréquation entraînera ainsi un accroissement de financement pour les communes de 9,1 millions de francs.

### *Alimentation par le canton (péréquation verticale)*

La participation du canton pour financer la péréquation verticale des ressources est, selon la nouvelle loi sur la péréquation, au moins égale aux deux tiers de la contribution des communes. En tenant compte d'une alimentation par les communes de 19,4 millions de francs, la part cantonale s'élève donc à 13 millions de francs.

### *Alimentation par les communes et le canton*

En tenant compte d'un taux de 20% pour les communes à fort potentiel de ressources, l'alimentation du fonds de péréquation des ressources atteindra ainsi un montant de 32,4 millions de francs. Avec une telle alimentation, l'objectif atteint de potentiel de ressources d'une commune est de 84,8% et répond ainsi à l'objectif du projet de nouvelle loi qui stipule que le potentiel de ressources d'une commune devrait se situer, après addition des versements de péréquation horizontale et verticale, entre 80% et 90% du potentiel moyen des ressources de l'ensemble des communes.

### *Répartition du fonds de péréquation des ressources*

Avec un objectif atteint de 84,8% de potentiel moyen des ressources de l'ensemble des communes, la distribution du fonds de péréquation des ressources par région après la première répartition horizontale des ressources au sens de l'article 9 de la loi et après la seconde répartition verticale au sens de l'article 11 de la loi, est la suivante :

	<b>Population totale</b>	<b>Nombre de communes bénéficiaires</b>	<b>Population concernée</b>	<b>Montant</b>
Haut-Valais	78'907	48	53'681	9'302'883.35
Centre	115'734	24	67'591	7'517'569.70
Bas-Valais	100'280	28	73'882	13'196'246.95
<b>Total</b>	<b>294'921</b>	<b>100</b>	<b>195'154</b>	<b>30'016'700.00</b>

Il est à préciser que l'aide accordée aux communes avec plus de 3000 habitants est réduite conformément à l'article 12 du projet de loi. Avec cette limitation, le montant réparti du fonds de péréquation des ressources s'élève à 30 millions de francs sur un total du fonds à disposition de 32,4 millions de francs. La différence non répartie, soit 2,4 millions de francs, est virée au fonds de compensation pour les cas de rigueur.

## **7.2 Compensation des charges**

### *Alimentation par le canton*

Le projet de nouvelle législation prévoit que ce fonds soit alimenté uniquement par le canton. Il correspond au tiers du montant total alloué à la péréquation des ressources, mais au minimum à 8 millions de francs. Avec une alimentation du fonds de péréquation des ressources atteignant 32,4 millions de francs, le montant à disposition de la compensation des charges et financé par le canton atteint donc 10,8 millions de francs (supérieur au minimum prévu).

### *Répartition du fonds de compensation des charges*

Par application de l'article 18 du projet de loi sur la péréquation financière intercommunale, la répartition du fonds de compensation des charges est la suivante :

	<b>Population totale</b>	<b>Nombre de communes bénéficiaires</b>	<b>Population concernée</b>	<b>Montant</b>
Haut-Valais	78'907	58	33'906	4'583'964.75
Centre	115'734	14	23'221	3'051'402.20
Bas-Valais	100'280	26	34'979	3'169'927.05
<b>Total</b>	<b>294'921</b>	<b>98</b>	<b>92'106</b>	<b>10'805'294.00</b>

### 7.3 Incidences financières globales

En tenant compte des paramètres retenus les incidences financières du nouveau système de péréquation financière intercommunale peuvent être résumées comme suit :

- une alimentation du fonds de péréquation des ressources de 32,4 millions de francs financée à hauteur de 19,4 millions de francs par 43 communes et à hauteur de 13 millions de francs par le canton ;
- une répartition du fonds de péréquation des ressources de 30 millions de francs en faveur de 100 communes, la différence de 2,4 millions de francs entre l'alimentation et la répartition du fonds étant virée au fonds de rigueur ;
- une alimentation du fonds de compensation des charges de 10,8 millions de francs financée uniquement par le canton ;
- une répartition du fonds de compensation des charges de 10,8 millions de francs en faveur de 98 communes.

Les tableaux suivants résument le nouveau système de péréquation financière intercommunale en valeurs absolues et relatives pour les différentes régions du canton :

	<b>Population</b>	<b>Alimentation par les communes</b>	<b>Répartition des ressources</b>	<b>Compensation des charges</b>	<b>Répartition totale</b>
Haut-Valais	78'907	5'507'340.40	9'302'883.35	4'583'964.75	13'886'848.10
Centre	115'734	5'550'779.70	7'517'569.70	3'051'402.20	10'568'971.90
Bas-Valais	100'280	8'391'410.20	13'196'246.95	3'169'927.05	16'366'174.00
<b>Total</b>	<b>294'921</b>	<b>19'449'530.30</b>	<b>30'016'700.00</b>	<b>10'805'294.00</b>	<b>40'821'994.00</b>

	<b>Population</b>	<b>Alimentation par les communes</b>	<b>Répartition des ressources</b>	<b>Compensation des charges</b>	<b>Répartition totale</b>
Haut-Valais	26.8%	28.3%	31.0%	42.4%	34.0%
Centre	39.2%	28.5%	25.0%	28.3%	25.9%
Bas-Valais	34.0%	43.2%	44.0%	29.3%	40.1%
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

De plus, par rapport au système actuel, pour lequel le fonds de péréquation est alimenté à part égale par les communes et le canton à raison de 10,3 millions de francs, les écarts suivants sont enregistrés :

- une hausse du financement par les communes de 9,1 millions de francs à 19,4 millions de francs, mais uniquement financée par les 43 communes à fort potentiel de ressources qui financent la totalité du fonds de péréquation des ressources ;
- une hausse du financement par le canton de 13,5 millions de francs à 23,8 millions de francs (13 millions pour la péréquation des ressources + 10,8 millions pour la compensation des charges) ;

- une charge non définie à ce jour pour les communes et/ou le canton pour l'alimentation du fonds de rigueur et qui sera déterminée en fonction du bilan global du projet RPT II.

Remarques complémentaires :

- Il est à noter, pour la péréquation des ressources, que ces données chiffrées sont basées sur la moyenne des années fiscales de base, soit les années 2005, 2006 et 2007. Pour la mise en œuvre de la nouvelle péréquation financière intercommunale au 01.01.2012 et si le projet était accepté tel quel, les données de base seraient les données fiscales 2006, 2007 et 2008. Il est donc difficile, pour l'instant, de juger de la dynamique du système dans le temps du fait qu'elle dépendra principalement de l'évolution des disparités de ressources entre les communes. C'est pourquoi une évaluation périodique du système est prévue (article 25) afin de pouvoir mesurer dans le temps des effets de la loi, ou à tout le moins de les estimer, et de proposer des ajustements, au besoin.
- Les incidences financières par commune n'ont pas été mises en évidence dans le présent chapitre mais sont fournies en annexe au présent projet de loi. Il est important que ces incidences financières soient mises en perspective et analysées dans le cadre du bilan global RPT II et non seulement dans le cadre unique du projet de révision de la péréquation financière intercommunale.

#### **7.4 Incidences en personnel**

La gestion du nouveau système de péréquation, passant d'un rythme bisannuel à un rythme annuel, induira une surcharge de travail administratif (détermination des parts dues et versées par le canton et les communes à la péréquation des ressources et à la compensation des charges, gestion des fonds ad hoc, rapports au Conseil d'Etat et Grand Conseil, notification individuelle aux communes, traitement des recours, etc.)

D'autre part, un travail conséquent doit encore être mené pour assurer la qualité des données utilisées. Dans ce domaine, il est essentiel qu'un contrôle efficace des données soit défini et coordonné entre les différents services fournisseurs afin de garantir un traitement équitable de toutes les communes. Ainsi, parallèlement à la mise en œuvre du nouveau système de péréquation, il faudra veiller à la mise en place d'un contrôle de la qualité des données utilisées.

Au vu de ce qui précède, il est proposé la création d'un poste équivalent plein-temps pour assurer ces différentes tâches.

#### **8. Conclusion**

Depuis de nombreuses années, la question de la péréquation intercommunale suscite préoccupations, débats et controverses. La nécessité de repenser les relations entre canton et communes à la lumière des défis du XXI<sup>e</sup> siècle et le besoin de réformer un modèle de péréquation obsolète afin qu'il corresponde au contexte et aux objectifs politiques actuels nous amènent à vous présenter aujourd'hui cet avant-projet de loi.

Nous avons la conviction que ce projet nous permettra d'atteindre les objectifs de la péréquation financière et que les paramètres retenus sont judicieux compte tenu des disparités de ressources et de charges actuelles. Ainsi que nous l'avons montré, il procède d'une approche globale et s'articule autour d'objectifs clairement définis et d'instruments adaptés à leur réalisation. Il constitue un véritable système qui pourra toutefois évoluer en fonction de l'évolution des disparités de ressources et de charges entre les communes.

En conclusion, nous tenons à souligner en fois encore l'importance de ce projet, en rappelant que la réforme de la péréquation financière intercommunale constitue un objectif politique majeur de la législature en cours.

Toute réforme de la péréquation financière remet inévitablement en cause des situations acquises. A cet égard, nous sommes conscients que ce projet ne manquera pas de susciter des réserves voire des oppositions déclarées. Il ne pourra aboutir que si la réflexion politique privilégie le sens de l'intérêt public, l'esprit de solidarité et la volonté de renforcer la cohésion cantonale.

Nous vous prions d'agréer, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

---

## Table des matières

<b>1. Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Motifs de la réforme</b> .....	<b>1</b>
2.1 Interventions parlementaires .....	1
2.2 Commission des finances .....	1
2.3 Commission extra-parlementaire .....	2
2.4 Commission des Mesures structurelles .....	2
2.5 La réforme de la péréquation au niveau fédéral .....	2
<b>3. Liens avec d'autres politiques sectorielles</b> .....	<b>3</b>
3.1 Fusions de communes .....	3
3.2 Politique régionale .....	3
<b>4. Système actuel de péréquation</b> .....	<b>4</b>
4.1 Rappel historique .....	4
4.2 Bases légales .....	4
4.3 L'indice de capacité financière .....	4
4.4 Alimentation du fonds de péréquation ordinaire.....	5
4.5 Stabilisation de l'alimentation du fonds de péréquation ordinaire.....	5
4.6 Répartition du fonds de péréquation ordinaire.....	5
4.7 Fonds spécial de péréquation .....	6
<b>5. Evaluation du système actuel de péréquation</b> .....	<b>6</b>
5.1 Indice de capacité financière.....	6
5.2 Alimentation du fonds de péréquation ordinaire.....	6
5.3 Répartition du fonds de péréquation ordinaire.....	6
5.4 Lien avec la péréquation indirecte .....	7
<b>6. Nouveau système de péréquation</b> .....	<b>7</b>
6.1 Terminologie.....	7
6.2 Travaux préparatoires.....	7
6.3 Résumé des propositions.....	8
6.4 Commentaire du projet de loi article par article.....	9
<b>7. Incidences financières et en personnel</b> .....	<b>16</b>
7.1 Péréquation des ressources.....	16
7.2 Compensation des charges .....	17
7.3 Incidences financières globales.....	18
7.4 Incidences en personnel .....	19
<b>8. Conclusion</b> .....	<b>19</b>