

RAPPORT CONCERNANT LE PROJET D'HARMONISATION DU FINANCEMENT DES REGIMES SOCIAUX ET D'INSERTION SOCIO- PROFESSIONNELLE

TABLE DES MATIERES

1.	Introduction	2
1.1.	Quelques constats	2
1.2.	Quelques exemples.....	3
1.3.	Création d'une commission extra-parlementaire	4
2.	Détermination des dépenses prises en considération	5
3.	Analyse du mode de répartition actuel	6
3.1.	Caractéristiques	6
3.2.	Comparaison entre communes en fonction de la population et de la force financière	6
3.3.	L'évolution des dépenses sociales et d'insertion socio-professionnelle à charge des communes entre 1998 et 2001	15
4.	Harmonisation du mode de répartition.....	18
4.1.	Détermination de la clé de répartition des charges entre canton et communes.....	18
4.2.	Répartition de la part communale	19
4.2.1.	Principes	19
4.2.2.	Population et force financière des communes valaisannes	20
4.2.3.	Incidence de ces facteurs dans le cadre d'un mode de répartition uniforme	21
4.3.	Modèles de répartition testés.....	21
4.3.1.	Répartition avec limitation des différences à $\pm 10\%$ autour de la moyenne des dépenses par habitant	22
4.3.2.	Répartition en deux temps de la part à charge des communes.....	23
4.3.3.	Modèle d'harmonisation progressive avec la moyenne des dépenses des communes sur une période de 4 années	23
4.4.	Modèle proposé par la commission.....	27
4.5.	Incidence pour les communes du modèle proposé par la commission	28
5.	Incidences financières	31
6.	Base législative.....	32
7.	Remarques finales	32
8.	Conclusion.....	33
9.	Proposition de la commission	34

Annexes

1. Introduction

1.1. Quelques constats

Le rapport d'avril 2001 du bureau Planval mandaté pour examiner les possibilités de collaboration interinstitutionnelle entre les différentes instances cantonales chargées de l'aide sociale et de l'aide aux chômeurs a mis en évidence les difficultés d'application liées aux différences d'organisation des services mais surtout à l'utilisation de clés de répartition différentes selon les prestations des charges entre canton et communes.

De ce fait, le choix d'une mesure d'insertion professionnelle ou sociale peut être conditionné autant par sa répercussion sur la caisse cantonale ou communale que par son opportunité vis-à-vis du bénéficiaire.

Ces constats ont été corroborés par l'étude entreprise conjointement par le Service de l'industrie, du commerce et du travail et le Service de l'action sociale sur les chômeurs en fin de droit et les bénéficiaires de l'aide sociale.

Dans les conclusions et recommandations validées par les Chefs de départements concernés (DEIS, DSSE) et reprises dans leur ensemble par la commission de gestion du Grand-Conseil dans son rapport 2001, il était relevé : *"l'application et les coûts du dispositif d'aide aux chômeurs en fin de droit et aux bénéficiaires varient considérablement d'une région à l'autre. Plusieurs facteurs interviennent dans la construction de ces différences :*

- *le tissu économique (type, taille, densité des entreprises) et donc le marché du travail ainsi que l'évolution du chômage sont différents dans chaque région et ne réagissent pas de la même manière aux fluctuations de l'économie. Chaque région présente donc des caractéristiques propres pour ce qui concerne le taux et l'évolution du chômage mais aussi le marché de l'emploi;*
- *le degré d'urbanisation (répartition de la population en zone urbaine ou non urbaine) varie considérablement d'une région à l'autre et se traduit par une visibilité sociale plus grande et un réseau relationnel plus dense en zone rurale;*
- *la mobilité géographique des personnes en situation de fragilité va généralement dans le sens d'un déplacement des zones rurales vers les zones urbaines;*
- *l'application du dispositif législatif de prise en charge n'est pas uniforme sur le territoire cantonal. Les pratiques varient non seulement en fonction du contexte économique et social mais aussi des cultures professionnelles propres à chaque région."*

Dans le domaine social tout particulièrement, 3 centres de coûts peuvent être mis en évidence. Il s'agit des régions de Brigue, Sion et Monthey qui ont aussi le degré d'urbanisation le plus élevé.

De plus, une étude actuellement en cours et prenant en compte l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale de 1998 à 2002 démontre que de manière significative,

les déplacements de personnes en difficulté vont majoritairement en direction de l'une de ces trois régions qui voient ainsi leurs charges sociales augmenter.

Sur la base de ces études, le Conseil d'Etat, dans sa décision du 4 juillet 2001, a mandaté *"le Département de l'économie, des institutions et de la sécurité ainsi que le Département de la santé, des affaires sociales et de l'énergie pour rechercher, à l'échelon des législations cantonales, les possibilités d'harmonisation des services, des prestations et de leur financement en lien avec la promotion de la collaboration interinstitutionnelle encouragée par le Conseil fédéral et les Conférences des directeurs cantonaux de l'économie et des affaires sociales"*.

De manière plus particulière, dans sa réponse, adoptée le 29 août 2001, à la motion Cutruzzola demandant de porter la limite pour l'octroi des avances de pensions alimentaires de deux à cinq ans, le Conseil d'Etat a relevé que *"dans le domaine des pensions alimentaires comme dans celui de l'aide cantonale aux chômeurs, la disparité des taux et des modes de répartition des charges entre canton et communes fausse partiellement l'attribution correcte des mesures. L'utilisation de telle ou telle base législative peut être décidée en fonction de son incidence sur les charges incombant à la commune ou au canton plutôt que sur son opportunité vis-à-vis des besoins de la personne concernée. Une harmonisation du mode de répartition financière des prestations sociales entre canton et communes est nécessaire et le Conseil d'Etat a déjà chargé les départements concernés d'examiner les possibilités d'une meilleure coordination des régimes d'aide cantonaux."*

Se fondant sur ces considérations, le Conseil d'Etat accepte d'intégrer la question des avances des pensions alimentaires dans le projet global d'harmonisation des régimes et présentera au Grand Conseil au début 2002 un projet de décret ou de loi destiné à simplifier les procédures, renforcer l'efficacité des mesures tout en maintenant l'équilibre de la répartition des charges entre canton et communes."

1.2. Quelques exemples

La quasi totalité des dépenses d'aide sociale ou en faveur des chômeurs arrivés en fin de droits découle d'obligations légales. Une réduction des normes de prestations ou des taux de subventionnement ne réduirait guère les coûts effectifs de l'aide sociale ou des institutions subventionnées et se traduirait soit :

- par la reprise de ces coûts par d'autres instances en particulier les communes;
- par la fermeture pure et simple de certaines institutions qui ne seraient plus à même d'assurer leur viabilité.

La plupart des réductions ou des modifications envisageables se traduiraient par un report à la hausse ou à la baisse sur un autre régime de prestations :

- réduction des aides individuelles pour le maintien à domicile des personnes handicapées = augmentation des coûts institutionnels;
- réduction des pensions alimentaires = augmentation des dépenses d'aide sociale;
- réduction de l'aide sociale = augmentation des charges communales;
- augmentation du fonds cantonal pour l'emploi = réduction de l'aide sociale;
- allongement de l'octroi des avances de pensions alimentaires = diminution de l'aide sociale.

Chacun de ces régimes faisant l'objet d'une répartition financière entre canton et communes et chacun de ces régimes ayant également des clés de répartition qui lui sont propres, toute modification fondamentale du système modifie également le rapport des charges entre canton et communes. Il est certes possible par des mesures techniques de réduire la charge du canton, mais en la reportant dans la plupart des cas sur les collectivités publiques inférieures.

1.3. Création d'une commission extra-parlementaire

Sur la base de ces éléments, le Conseil d'Etat a nommé une commission extra-parlementaire et lui a attribué le mandat suivant :

- examiner les possibilités d'harmonisation des clés de répartition des charges entre canton et communes des différentes prestations sociales et d'insertion socio-professionnelle
- proposer un texte législatif ne modifiant pas la répartition globale actuelle des charges entre canton et communes et maîtrisant les coûts en la matière.

Font partie de cette commission :

- Président : M. Albert Arlettaz, président de la commune de Vouvry, député;
- Mme Esther Waeber-Kalbermatten, députée, Brigue;
- M. Alexandre Antonin, député, Vétroz;
- M. Daniel Mayor, député, Monthey;
- M. Nicolas Cordonier, député, Chermignon-Dessus;
- Mme Edith Nanzer, présidente de la commune de Naters;
- M. Eric Roux, président de la commune de Grimisuat;
- M. Simon Darioli, chef du Service de l'action sociale;
- M. Marco Dini, chef du Service de l'industrie, du commerce et du travail;
- M. Claude Follonier, directeur de la Caisse cantonale valaisanne de compensation;
- M. Jean-Pierre Vollenweider, adjoint à l'administration des finances.

La commission s'est réunie à sept reprises entre mai 2002 et mai 2003. Le présent rapport constitue la synthèse de ses travaux.

2. Détermination des dépenses prises en considération

Les dépenses sociales et d'insertion socio-professionnels soumises à une répartition entre le canton et les communes sont constituées par des prestations collectives et des prestations individuelles.

Les conditions de subventionnement des prestations collectives (institutions pour handicapés, institutions pour personnes toxico-dépendantes, crèches) par les instances fédérales sont en plein changement, notamment en raison du programme d'économie fédéral et de la préparation de la Réforme de la Péréquation et de la répartition des Tâches (RPT). Le canton, qui finance actuellement les prestations collectives de manière subsidiaire à la Confédération, devra s'adapter à cette nouvelle donne.

Compte tenu de cette situation particulière, la commission propose de ne pas inclure les prestations collectives dans le projet d'harmonisation des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnels.

Les secteurs pris en considération sont limités aux prestations individuelles gérées par la Caisse cantonale de compensation, le Service de l'industrie du commerce et du travail et le Service de l'action sociale. Seules les prestations qui sont actuellement soumises à une répartition entre Etat et communes sont prises en considération¹ :

<i>Gestion</i>	<i>Prestations</i>	<i>Dépense globale 2001</i>
Caisse cantonale de compensation	<ul style="list-style-type: none">participation au financement de l'AVS/AIprestations complémentaires (PC) AVS/AIallocations complémentaires cantonales (ACC)	Fr. 65'500'000
Service de l'industrie, du commerce et du travail	<ul style="list-style-type: none">Mesures cantonales de réinsertion professionnelle	Fr. 7'000'000
Service de l'action sociale	<ul style="list-style-type: none">aide socialeavance – recouvrement des pensions alimentaires	Fr. 17'900'000
Total des dépenses considérées :		Fr. 90'400'000

Pour chacun des services, les prestations non prises en considération, financée à 100% par l'Etat sont les suivantes :

- *Caisse cantonale de compensation* :
 - allocations familiales Fr. 1'300'000.--
- *Service de l'action sociale* :
 - maintien à domicile des personnes handicapées Fr. 1'000'000.--
 - assistance des Valaisans hors canton Fr. 1'800'000.--

¹ Les dépenses d'aide sociale pour les personnes de passage (1.2 millions), bien qu'étant à 100% à charge de l'Etat sont maintenues dans l'enveloppe soumise à répartition pour des question de simplification administrative.

3. Analyse du mode de répartition actuel

3.1. Caractéristiques

Actuellement, chaque régime dispose de son propre mode de répartition des dépenses entre canton et communes :

<i>Régime</i>	<i>Dépenses totales (en Fr.)</i>	<i>Canton</i>	<i>Communes</i>
AVS/AI	36'550'110	70%	30%
Prestations complémentaires, ACC	29'006'704	60%	40%
Avance et recouvrement des pensions alimentaires	801'273	2/3	1/3
Aide sociale :			
Assistance des personnes en Valais, frais de transport (ambulance, hélico.)	13'158'262	40%	60%
Etrangers en Valais (permis B et B humanitaire)	1'713'863	50%	50%
Assistance des personnes de passage, Mesures d'insertion pour permis B	1'723'826	100%	
Cotisations minimales AVS	55'323	70%	30%
Cotisations minimales Caisse Maladie	425'217	60%	40%
Mesures cantonales de réinsertion professionnelle	7'000'000	50%	50%
	90'434'578		

Dans chacun de ces régimes, la part à charge des communes est répartie selon des critères différents faisant intervenir la population et plusieurs variantes d'indices mesurant la force financière des communes.

De plus, en ce qui concerne les prestations complémentaires AVS/AI et l'aide sociale, une part importante des dépenses est directement à charge de la commune de domicile du bénéficiaire. Vu que les centres urbains du canton (Brigue, Sierre, Sion, Martigny et Monthey) accueillant, proportionnellement à leur population, plus de bénéficiaires de prestations complémentaires et d'aide sociale, il en résulte une répartition inégale et très variable de la charge globale entre les communes.

3.2. Comparaison entre communes en fonction de la population et de la force financière

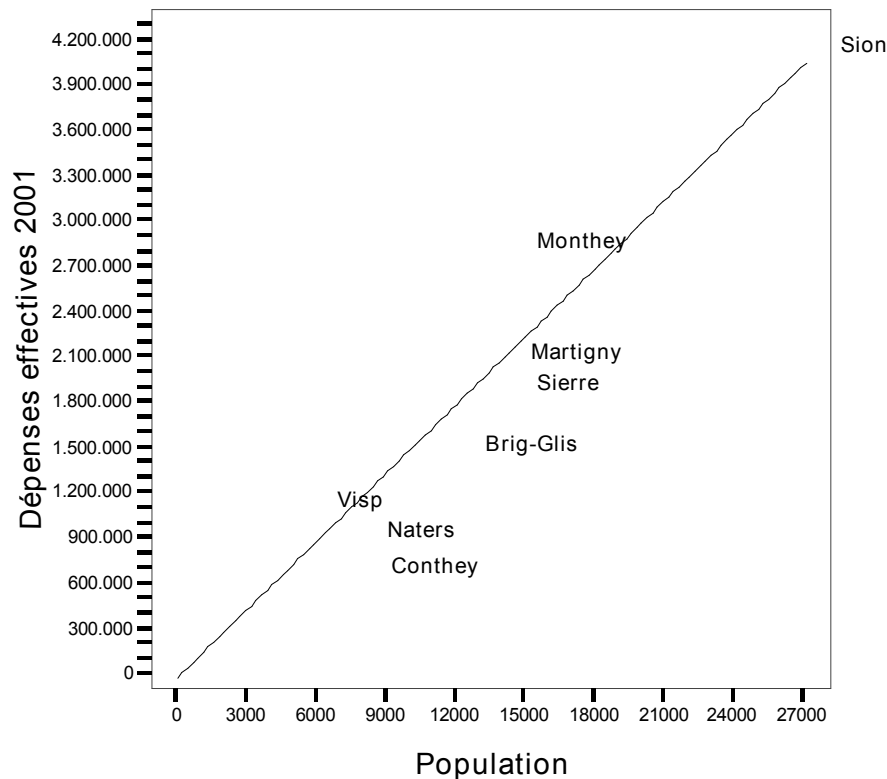
Sur l'enveloppe globale des prestations sociales individuelles qui se monte à 90.4 millions pour l'année 2001, 55 millions sont financés par le canton et 35.4 millions sont à charge des communes.

La part à charge des communes (35.4 millions) est répartie en fonction de critères spécifiques à chaque régime (cf. 3.1.), mais qui tiennent tous compte de la population et de la force financière.

Les graphiques présentés ci-après mettent en évidence pour chaque catégorie de dépense, la relation entre le montant à charge des communes et leur population².

² Pour chaque graphique, la relation théorique entre population et niveau des dépenses est donnée par une droite de régression.

Population – Total des dépenses effectives des communes en 2001 (35.4 millions)

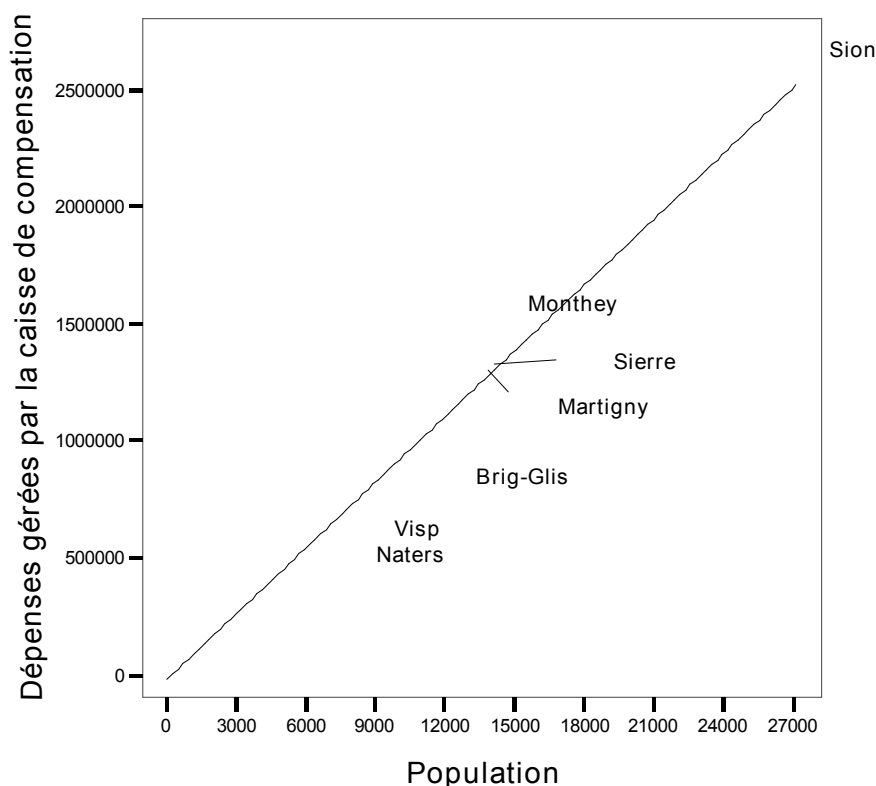


On constate que le mode de répartition actuel est fortement lié à la population, mais que la relation entre population et dépenses effectives n'est pas totalement linéaire : plus la population des communes est importante, plus leur contribution aux dépenses a tendance à augmenter.

Détail des dépenses pour 12 communes

Communes	population	Dépenses 2001	Dépenses/hab.
Nax	407	54'764.95	134.56
Guttet-Feschel	460	38'772.10	84.29
Chalais	2585	263'556.95	101.96
Leuk	3334	363'455.15	109.01
Conthey	6353	689'136	108.47
Visp	6527	998'852	153.03
Naters	7602	969'361	127.51
Brig-Glis	11846	1'538'788	129.90
Martigny	13841	2'150'378	155.36
Monthey	14102	2'912'098	206.50
Sierre	14114	1'953'963	138.44
Sion	27145	4'201'558	154.78

Population – Total des dépenses gérées par la caisse cantonale de compensation en 2001 (22.5 millions)



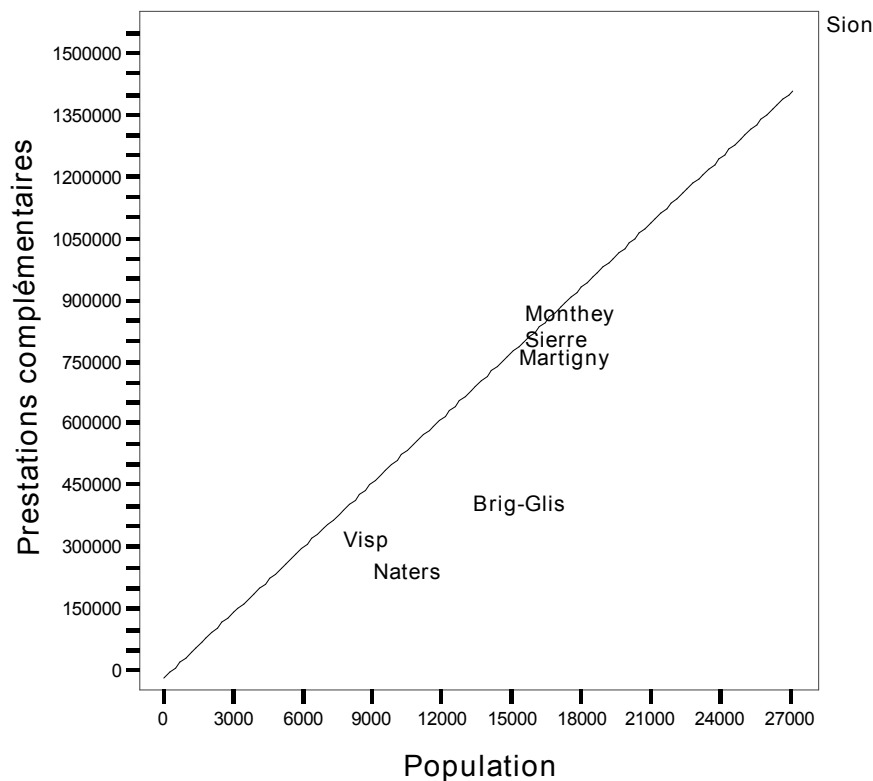
En comparaison avec la distribution des dépenses de l'ensemble des régimes sociaux et d'*insertion* socio-professionnels, les dépenses de la Caisse cantonale de compensation prises en considération (participation au financement de l'AVS/AI, prestations complémentaires et allocations complémentaires cantonales) sont distribuées de manière plus linéaire. Les grandes communes ont une contribution proportionnellement plus importante, mais les écarts sont moins importants que pour l'ensemble des dépenses sociales et d'*insertion* socio-professionnels soumises à répartition (graphique de la page précédente).

Détail des dépenses gérées par la CCC pour 12 communes

Commune	population	Dépenses 2001	Dépenses/hab.
Nax	407	43'832.50	107.70
Guttet-Feschel	460	27'714.25	60.25
Chalais	2585	179'317.45	69.37
Leuk	3334	248'402.65	74.51
Conthey	6353	457'351	71.99
Visp	6527	593'269	90.89
Naters	7602	520'831	68.51
Brig-Glis	11846	851'477	71.88
Martigny	13841	1'298'366	93.81
Monthey	14102	1'591'183	112.83
Sierre	14114	1'329'086	94.17
Sion	27145	2'678'667	98.68

Population – Prestations complémentaires AVS/AI versées en 2001 (11.6 millions)

Par contre, si l'on ne considère que les prestations complémentaires où 60% du montant versé est à charge de la commune de domicile du bénéficiaire, les villes se distinguent à nouveau avec un niveau de dépenses nettement plus élevé (cf. graphique ci-après). Il y a donc plus de bénéficiaires de prestations complémentaires dans les villes.

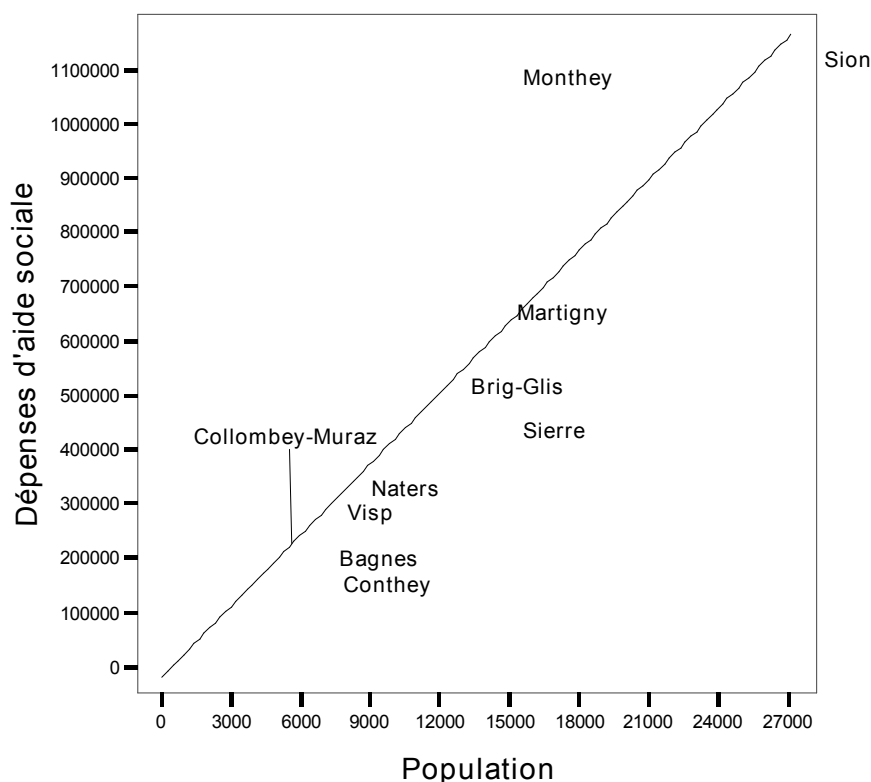


Plusieurs éléments permettent d'expliquer ce phénomène, notamment les conditions d'octroi particulières aux prestations complémentaires AVS/AI. Ces conditions tiennent en effet compte de l'ensemble des ressources de la personne, y compris ses biens et sa fortune. Vu que les villes comptent moins de propriétaires que les régions moins urbanisées du canton, les citoyens n'ayant pas de fortune immobilière ont plus facilement accès aux prestations complémentaires AVS/AI.

Détail des contributions au financement des prestations complémentaires pour 12 communes

Commune	population	Dépenses 2001	Dépenses/hab.
Nax	407	28'897.15	71.00
Guttet-Feschel	460	14'211.05	30.89
Chalais	2585	96'623.40	37.38
Leuk	3334	134'208.70	40.25
Conthey	6353	227'872	35.87
Visp	6527	269'929	41.36
Naters	7602	244'549	32.17
Brig-Glis	11846	409'031	34.53
Martigny	13841	760'489	54.94
Monthey	14102	864'010	61.27
Sierre	14114	805'340	57.06
Sion	27145	1'561'963	57.54

Population – Dépenses d'aide sociale 2001 (9 millions)



Parmi l'ensemble des régimes sociaux et d'*insertion* socio-professionnels, l'aide sociale présente la distribution des dépenses en fonction de la population la moins linéaire. Les constats suivants peuvent être faits :

- Les centres urbains se distinguent très nettement avec des dépenses proportionnellement plus élevées.
- Parmi les centres urbains de taille comparable (Sierre, Martigny et Monthey) des différences importantes existent également.

Plusieurs facteurs contribuent à expliquer ces deux différences³ :

- L'importance des dépenses d'aide sociale d'une région est partiellement liée à son taux de chômage et en Valais, c'est la partie romande du canton et les villes qui ont été les plus touchées par le chômage.
- Le nombre plus important de bénéficiaires d'aide sociale dans les villes est également lié au fait que chaque centre urbain draine une part importante des bénéficiaires potentiels d'aide sociale de sa région.
- Les différences entre les dépenses d'aide sociale des villes de taille comparable (Monthey, Martigny, Sierre) peuvent être partiellement attribuées aux différences de pratique locale en matière d'attribution de l'aide sociale, plus restrictive ou plus large.

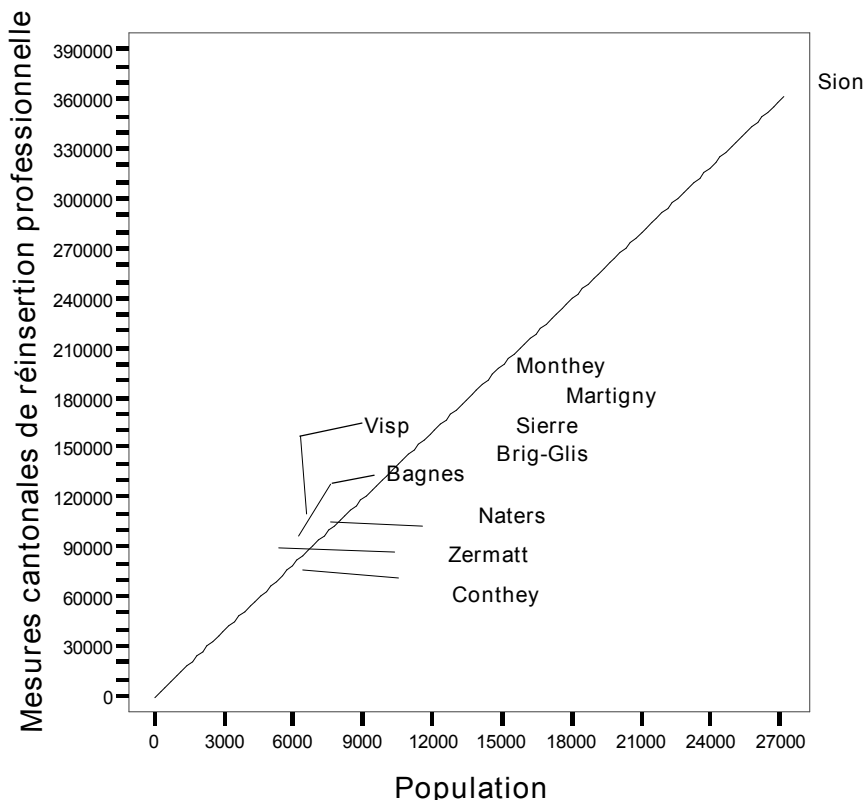
Compte tenu du fait que 30% de l'essentiel des dépenses d'aide sociale est à charge de la commune de domicile du bénéficiaire, la conjonction des facteurs mentionnés ci-dessus contribue à expliquer que les 6 plus grandes communes (Naters, Brig-Glis, Sierre, Sion, Martigny et Monthey), qui représentent 32% de la population du canton, assument 42% des dépenses d'aide sociale.

Détail des dépenses d'aide sociale pour 12 communes

Commune	population	Dépenses 2001	Dépenses/hab.
Nax	407	6'313.25	15.51
Guttet-Feschel	460	5'151.30	11.20
Chalais	2585	53'748.45	20.79
Leuk	3334	75'030.00	22.50
Conthey	6353	152'221	23.96
Visp	6527	285'717	43.77
Naters	7602	330'497	43.47
Brig-Glis	11846	516'324	43.59
Martigny	13841	653'776	47.23
Monthey	14102	1'086'735	77.06
Sierre	14114	435'788	30.88
Sion	27145	1'120'567	41.28

³ une analyse détaillée de la variation des dépenses communales d'aide sociale est présentée dans l'étude "Chômeurs en fin de droit: où vont-ils ? Bénéficiaires de l'aide sociale: d'où viennent-ils ?", menée par le Service industrie, commerce et travail et le Service de l'action sociale, pp. 70-79.

Population – Mesures cantonales de réinsertion professionnelle 2001 (3.5 millions)



La part à charge des communes pour le financement des mesures cantonales de réinsertion professionnelle (3.5 millions en 2001) est répartie au pro rata de la population et de la force financière de l'ensemble des communes. La relation entre la population et les dépenses à charge des communes est fortement linéaire. Les communes qui s'écartent de cette répartition sont celles qui ont une force financière supérieure ou inférieure à la moyenne.

Détail du financement des mesures cantonales de réinsertion professionnelle pour 12 communes

Commune	population	Dépenses 2001	Dépenses/hab.
Nax	407	6'313.25	15.51
Guttet-Feschel	460	5'151.30	11.20
Chalais	2585	53'748.45	20.79
Leuk	3334	75'030.00	22.50
Conthey	6353	75'419	11.87
Visp	6527	109'566	16.79
Naters	7602	105'322	13.85
Brig-Glis	11846	157'129	13.26
Martigny	13841	176'425	12.75
Monthey	14102	201'557	14.29
Sierre	14114	165'263	11.71
Sion	27145	372'288	13.71

Mode de gestion des prestations complémentaires et de l'aide sociale

En résumé, on constate que seuls les régimes des prestations complémentaires et de l'aide sociale présentent une distribution des dépenses peu linéaire lorsqu'on la rapporte à la population.

Ce phénomène s'explique par le fait que 60% du montant des prestations complémentaires et 30% du montant des dépenses d'aide sociale sont entièrement à charge de la commune de domicile du bénéficiaire. De ce fait, les différences démographiques et socio-économiques des communes influencent le montant des dépenses à leur charge. On a pu constater que pour ces deux régimes, ce sont les villes qui ont le niveau de dépenses le plus élevé :

- Pour les prestations complémentaires, ce phénomène est dû, en partie, au fait que les villes comptent moins de propriétaires que les régions moins urbanisées.
- Pour l'aide sociale, le niveau de chômage, le phénomène de migration des bénéficiaires potentiels d'aide sociale sont les principaux facteurs explicatifs.

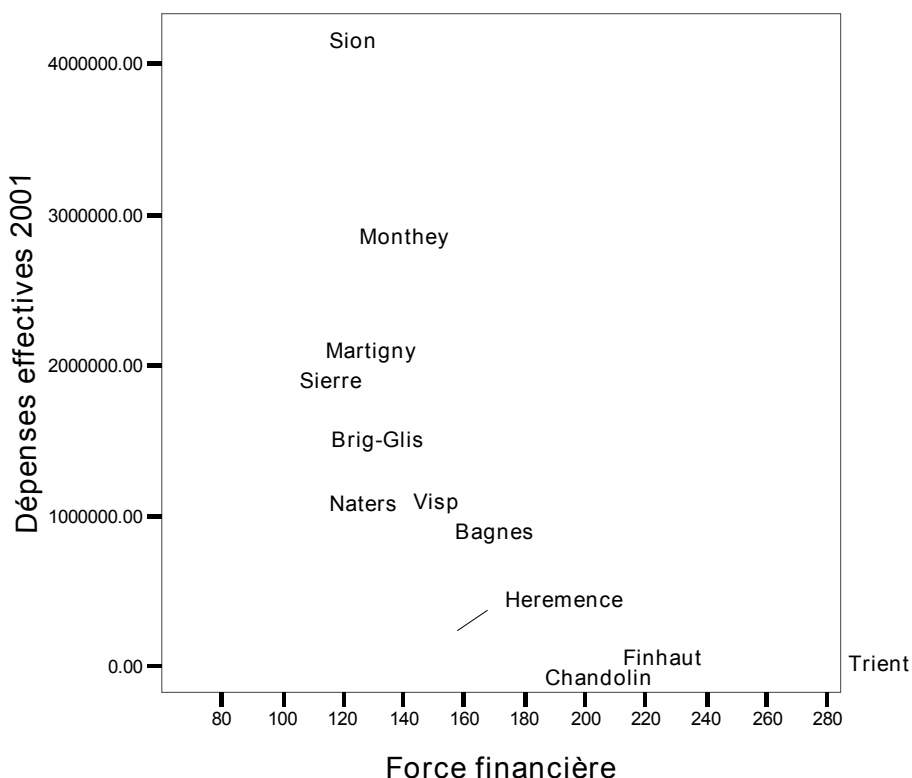
Le régime des prestations complémentaires et de l'aide sociale se distinguent par leur mode de gestion :

- communal pour l'aide sociale;
- cantonal pour les prestations complémentaires (comme pour l'ensemble des autres régimes sociaux et d'*insertion* socio-professionnels).

Cette différence n'a cependant pas d'incidence mesurable sur la contribution des communes à ces deux régimes. Les variations d'une commune à l'autre s'expliquent essentiellement par des facteurs démographiques et socio-économiques.

Force financière – Dépenses effectives des communes en 2001

On peut également mettre en parallèle les dépenses de chaque commune avec leur force financière. Le graphique ci-dessous, montre que dans ce cas, aucune relation ne peut être mise en évidence. Des communes avec des indices de force financière proches peuvent avoir des niveaux de dépense très différents.



Les constats suivants peuvent cependant être faits :

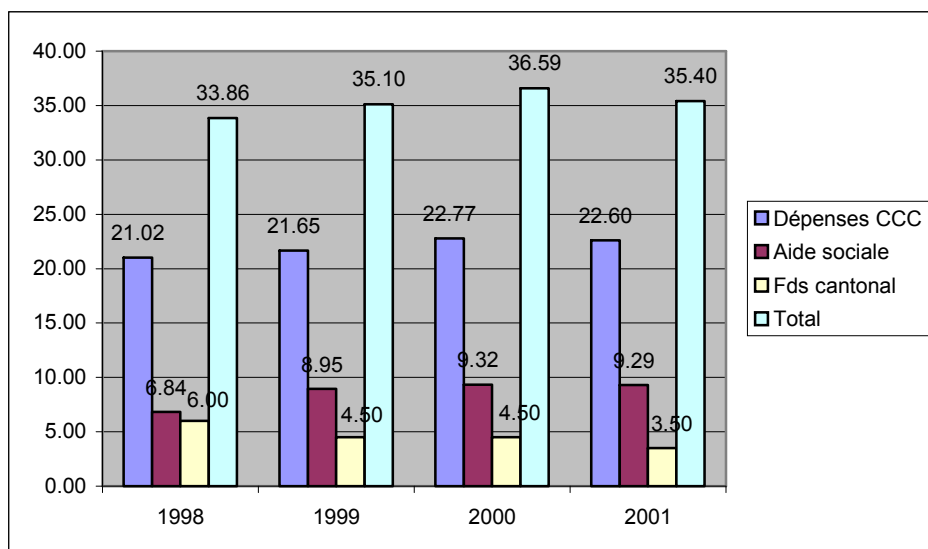
- la grande majorité des communes a une force financière inférieure ou égale à la moyenne (100);
- dans les communes avec une force financière comprise entre 100 et 150, on retrouve les principaux centres urbains du canton avec les dépenses les plus importantes : Sion, Monthey, Martigny, Sierre, Brigue-Glis, Naters et Viège;
- les communes avec une force financière très importante sont essentiellement des communes bénéficiant des redevances hydrauliques : Trient, Finhaut, Hérémente, Bagnes.

3.3. L'évolution des dépenses sociales et d'insertion socio-professionnelle à charge des communes entre 1998 et 2001

Entre 1998 et 2001, la part des dépenses sociales et d'insertion socio-professionnelle à charge des communes a augmenté en moyenne de 5%. Elle était de 33.8 millions en 1998 et de 35.4 millions en 2001. Le maximum de cette période a été atteint en 2000 avec un montant de 36.6 millions.

Si l'on examine les composantes de ces dépenses, on constate que leur évolution respective a été notablement différente :

- Les dépenses gérées par la Caisse cantonale de compensation ont augmenté jusqu'en 2000 pour reculer légèrement en 2001.
- Les dépenses d'aide sociale (y.c. montant des avances et recouvrement sur pensions alimentaires) ont progressé de manière régulière jusqu'en 2000 et tendent à se stabiliser en 2001.
- L'alimentation du fonds cantonal pour l'emploi a diminué de manière importante. La part à charge des communes (50%) a passé de 6 millions en 1998 à 3.5 millions en 2001.



Si l'on considère la contribution de chaque commune individuellement, les différences d'une année à l'autre peuvent être nettement plus importantes. Cela est dû au fait qu'avec le mode de répartition actuel une partie des prestations sociales versées à une personne est directement financée par la commune de domicile de celle-ci. Ainsi, l'arrivée d'un ou deux bénéficiaires d'aide sociale ou de prestations complémentaires dans une petite commune peut augmenter de manière très importante le montant de ses dépenses sociales et d'insertion socio-professionnelle.

Les 3 tableaux ci-dessous présentent pour les années 1998 à 2001 les 10 communes dont les dépenses augmentent le plus et les 10 communes dont les dépenses diminuent le plus.

Communes dont les dépenses varient le plus entre les années 1998 et 1999

COMMUNE	Dépenses 1998	Dépenses 1999	Différence en pour-cent	Différence en francs
Ausserbinn	9'538	15'683	64%	6'146
Muehlebach	10'374	14'173	37%	3'799
Dorenaz	62'671	85'201	36%	22'530
Martisberg	2'557	3'349	31%	792
Ried-Brig	146'775	190'291	30%	43'515
Mase	24'030	31'085	29%	7'055
Finhaut	76'526	94'567	24%	18'041
Grafschaft	21'049	25'580	22%	4'532
Brig-Glis	1'289'858	1'553'137	20%	263'279
Betten	61'719	74'112	20%	12'393
Geschinen	12'233	8'020	-34%	-4'213
Mollens	84'824	62'853	-26%	-21'970
Randa	59'583	45'212	-24%	-14'371
Vex	191'728	155'603	-19%	-36'125
Chippis	228'619	189'748	-17%	-38'872
Turtmann	110'495	92'344	-16%	-18'151
Reckingen	47'544	39'752	-16%	-7'791
Varen	67'269	56'315	-16%	-10'954
Oberems	16'991	14'719	-13%	-2'272
Monthey	2'598'098	2'284'540	-12%	-313'557

Communes dont les dépenses varient le plus entre les années 1999 et 2000

COMMUNE	Dépenses 1999	Dépenses 2000	Différence en pour-cent	Différence en francs
Mollens	62'853	88'271	40%	25'418
Chermignon	309'477	388'614	26%	79'136
Niederwald	6'361	7'759	22%	1'398
Baltschieder	74'664	90'947	22%	16'283
Bellwald	69'286	83'523	21%	14'237
Saillon	137'064	164'683	20%	27'619
St-Gingolph	111'520	133'091	19%	21'571
Monthey	2'284'540	2'718'482	19%	433'942
Randa	45'212	53'752	19%	8'540
Icogne	59'081	69'608	18%	10'526
Dorenaz	85'201	59'101	-31%	-26'100
Filet	23'116	19'720	-15%	-3'396
Betten	74'112	63'488	-14%	-10'624
Eggerberg	38'880	33'335	-14%	-5'545
Ausserbinn	15'683	13'549	-14%	-2'134
Graechen	144'013	125'199	-13%	-18'814
Taesch	76'664	69'223	-10%	-7'442
Ausserberg	68'447	61'806	-10%	-6'641
Goppisberg	10'998	10'006	-9%	-992
Vouvry	448'476	412'000	-8%	-36'477

Communes dont les dépenses varient le plus entre les années 2000 et 2001

COMMUNE	Dépenses 2000	Dépenses 2001	Différence en pour-cent	Différence en francs
Dorenaz	59'101	75'249	27%	16'148
Eisten	46'502	56'526	22%	10'024
Bourg-St-Pierre	36'538	43'492	19%	6'954
Verossaz	54'784	63'415	16%	8'631
Salgesch	130'012	149'978	15%	19'966
Riddes	230'937	265'756	15%	34'819
Niederwald	7'759	8'892	15%	1'133
Ausserberg	61'806	70'680	14%	8'874
Blitzingen	9'210	10'389	13%	1'179
Saxon	374'564	421'281	12%	46'717
Martisberg	3'094	2'090	-32%	-1'004
Steinhaus	4'026	2'778	-31%	-1'248
Inden	18'520	14'145	-24%	-4'376
Bellwald	83'523	64'392	-23%	-19'132
Filet	19'720	15'483	-21%	-4'236
Unterems	17'587	13'923	-21%	-3'664
Bister	3'399	2'696	-21%	-702
Geschinen	7'550	6'164	-18%	-1'386
Moerel	73'486	60'494	-18%	-12'993
Greich	19'525	16'101	-18%	-3'424

Commentaires :

- Sur les 4 années considérées, 34 communes (21% des communes du canton) présentent des différences (positives ou négatives) allant de 8% à 64% (moyenne 21%).
- Parmi ces 34 communes, 11 présentent des différences importantes sur trois années consécutives (ex. Mollens : -26% entre 1998 et 1999, +40% entre 1999 et 2000).
- Pour la grande majorité, ces communes sont de petite taille ce qui peut entraîner des problèmes de gestion des dépenses importants : vu que certaines dépenses sociales et d'insertion socio-professionnelle sont partiellement liées au domicile du bénéficiaire de la prestation (aide sociale, PC) une petite commune peut voir ses dépenses augmenter de plusieurs dizaines de milliers de francs d'une année à l'autre de manière aléatoire.

4. Harmonisation du mode de répartition

4.1. Détermination de la clé de répartition des charges entre canton et communes

Le point central de l'harmonisation des dépenses sociales et d'insertion socio-professionnelle entre canton et communes consiste dans le remplacement des différentes clés de répartitions actuellement en vigueur par une clé unique.

L'harmonisation des dépenses devant maintenir la répartition globale actuelle des charges entre canton et communes, cette clé unique est calculée sur la base des contributions effectives du canton et des communes sur une période de 4 ans.

Le tableau ci-après présente le détail des dépenses effectives pour chaque année considérée et les taux de répartition des charges entre canton et communes correspondant :

	Cpte 1998	Cpte 1999	Cpte 2000	Cpte 2001
Caisse cantonale de compensation				
Dépense totale	60'868'710	66'634'736	66'634'736	65'556'814
Part de l'Etat	39'848'286	44'984'100	43'864'631	42'952'283
Part des communes	21'020'424	21'650'636	22'770'105	22'604'531
Avances et recouvrement pensions alimentaires				
Dépense totale	1'043'752	1'056'887	1'040'728	801'273
Part de l'Etat	695'835	704'591	693'818	534'182
Part des communes	347'917	352'296	346'909	267'091
Aide sociale				
Dépense totale	11'528'229	15'544'172	15'963'174	17'076'490
Part de l'Etat	5'040'373	6'943'618	6'986'049	8'052'876
Part des communes	6'487'857	8'600'554	8'977'125	9'023'616
Mesures cantonales d'insertion professionnelle				
Dépense totale	12'000'000	9'000'000	9'000'000	7'000'000
Part de l'Etat	6'000'000	4'500'000	4'500'000	3'500'000
Part des communes	6'000'000	4'500'000	4'500'000	3'500'000
Dépenses globales				
Total	85'440'691	92'235'794	92'638'637	90'434'577
Part de l'Etat	51'584'493	57'132'310	56'044'498	55'039'341
Part des communes	33'856'199	35'103'485	36'594'139	35'395'238
Taux correspondant				
Etat	60%	62%	60%	61%
Communes	40%	38%	40%	39%

Taux moyen

Etat	61%
Communes	39%

On constate que les taux de répartition canton/communes sont stables sur la période considérée. L'application des taux moyens – 61% pour l'Etat et 39% pour les communes – ne pose donc pas de problème.

La difficulté principale réside dans la mise en place d'un mode de répartition simple et équitable de la part des dépenses sociales et d'insertion socio-professionnelle à charge des communes.

4.2. Répartition de la part communale

4.2.1. Principes

Les différentes variantes du nouveau mode de répartition des dépenses sociales et d'insertion socio-professionnelle sont toutes basées sur les critères de population et de force financière des communes. Ces deux critères se retrouvent d'ailleurs dans la plupart des clés de répartition actuellement utilisées.

Un modèle basé sur ces critères présente l'avantage d'être simple, transparent et relativement stable tout en tenant compte des principaux éléments définissant la capacité financière de chaque commune : sa population et sa force financière.

Les modèles testés dans ce rapport et les exemples de calculs présentés sont tous basés sur la population 2001 des communes et les indices de force financière de 2001 publiés par l'Office cantonal de la statistique.

Critère de la population

Pour déterminer la population de chaque commune les chiffres du système ESPOP développé par l'Office fédéral de la statistique sont utilisés. Ce système a l'avantage de fournir une estimation annuelle fiable de la population des communes qui permet de calculer chaque année un indice pour chaque commune (population de la commune/population de canton).

Critère de la force financière

Concernant l'évaluation de la force financière, plusieurs indices sont disponibles. Les modèles présentés dans ce rapport sont basés sur l'indice de subventionnement différentiel des frais de fonctionnement.

Combinaison des deux critères

Pour combiner les indices de population et de force financière différentes méthodes sont possibles. Dans ce rapport nous utiliserons celle pratiquée actuellement pour la répartition des dépenses d'aide sociale et l'alimentation du fonds cantonal pour l'emploi⁴ :

1. pour chaque commune, on multiplie sa population par son indice de force financière.
2. les chiffres ainsi obtenus pour l'ensemble des communes sont additionnés.
3. l'indice de la commune est déterminé en divisant le chiffre obtenu au point 1 par celui obtenu au point 2.

4.2.2. Population et force financière des communes valaisannes

Le Valais compte 160 communes avec des tailles et des forces financières très différentes.

Population

Les principales caractéristiques de la population des communes sont les suivantes :

- Population totale : 276'170
- Population moyenne : 1726
- Médiane⁵ : 712

La répartition de la population entre les différentes communes est très inégale. Les 15 plus grandes communes regroupent à elles seules plus de la moitié de la population du canton.

Force financière

Les indices de force financière sont répartis de manière plus homogène que la population entre les différentes communes du canton. Il faut regrouper les 68 communes ayant le meilleur indice de force financière (43% des communes du canton) pour atteindre la moitié de la force financière totale du canton.

Les grandes communes ont une force financière assez proche de la norme (force financière = 100), mis à part Monthey (force financière = 114).

Communes de plus de 10'000 habitants

Commune	population	indice de force financière
Brig-Glis	11846	105
Martigny	13841	103
Monthey	14102	114
Sierre	14114	94
Sion	27145	104

⁴ Cette méthode peut s'exprimer par la formule suivante : Indice de la commune $i = \frac{p_i \times f_i}{\sum_{i=1}^n (p_i \times f_i)}$

(p_i = population de la commune i ; f_i = force financière de la commune i ; n = nombre de communes)

⁵ La valeur de la médiane indique que la moitié des communes a moins de 712 habitants.

Les communes qui ont une force financière importante sont des communes de montagne avec une population relativement faible (Trient, Finhaut, Chandolin, ...).

Communes avec un indice de force financière supérieur à 150

Commune	population	indice de force financière
Chandolin	88	178
Trient	143	276
Zwischbergen	152	172
Bourg-St-Pierre	208	170
Finhaut	346	201
Heremence	1315	158

4.2.3. Incidence de ces facteurs dans le cadre d'un mode de répartition uniforme

On a constaté que:

- Globalement, avec le mode de répartition actuel, la répartition par commune est proportionnelle à la population mais n'est pas proportionnelle à la force financière.
- Si l'on considère chaque commune individuellement, des variations très importantes peuvent apparaître d'une année à l'autre, particulièrement pour les petites communes.

Il résulte de ces constats que si l'on choisit un modèle basé simplement sur les critères de population et de force financière, de grandes différences vont apparaître par rapport à la répartition actuelle des dépenses sociales et d'insertion socio-professionnelle.

Un mode de répartition uniforme (basé sur les critères de population et de force financière uniquement) satisferait aux exigences d'équité et de solidarité, mais il entraînerait un report de charge important des grandes communes vers les petites et moyennes communes.

4.3. Modèles de répartition testés

Pour tenir compte de la situation actuelle des communes et atténuer les conséquences financières du passage à un mode de répartition uniforme pour l'ensemble des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle, la commission a testé trois modèles différents.

4.3.1. Répartition avec limitation des différences à $\pm 10\%$ autour de la moyenne des dépenses par habitant⁶

Ce modèle permet de limiter les écarts autour de la moyenne des dépenses par habitant et par commune. Les montants qui dépassent la limite fixée à $\pm 10\%$ sont additionnés et constituent un reste qui est redistribué sur les communes ayant une population et une force financière relativement importante.

Concrètement, la répartition des dépenses à charge des communes est réalisée de la manière suivante :

1. Dans un premier temps, les dépenses sont réparties en fonction de la population et de la force financière.
2. Les montants obtenus pour chaque commune sont ensuite limités à une différence de $\pm 10\%$ autour de la moyenne des dépenses par habitant.
3. Le solde non réparti (somme des montants qui dépassent les limites inférieure et supérieure fixées) fait l'objet d'une deuxième répartition sur les communes répondants aux critères suivants :
 - a. population supérieure ou égale à deux fois la moyenne, soit 3'452 habitants
 - b. force financière supérieure à 100
4. La somme des deux répartitions constitue le montant définitif à charge de la commune.

Exemple pour 5 communes :

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
Communes	Pop.	Force fin.	pop. X force fin.	Indice ⁷	Dépenses effectives 2001	Répartition selon pop X force fin.	Dép. par hab. (F/A)	Limite à $\pm 10\%$ autour de la moyenne (126.02)	Montant par commune (A x H)	Répartition du solde selon l'indice	Nouvelle répartition (I + J)
Fully	5'789	77	445'753	0	584'634	568'889	98.27	113.42	656'582	0	656'582
Bagnes	6'208	144	893'952	893'952	927'031	1'140'901	183.78	138.62	860'573	55'571	916'143
Conthey	6'353	97	616'241	0	689'136	786'474	123.80	123.80	786'474	0	786'474
Visp	6'527	131	855'037	855'037	998'852	1'091'236	167.19	138.62	904'794	53'152	957'945
Naters	7'602	108	821'016	821'016	969'361	1'047'817	137.83	137.83	1'047'817	51'037	1'098'853
...
Totaux	276'170	15799	27'733'919	10'714'597	35'395'240	35'395'240		34'729'189		666'050	35'395'240
					Moyenne par commune : 126.02			Solde : 666'050			
					Moyenne -10% 113.42						
					Moyenne +10% 138.62						

Ce modèle permet de limiter, dans une certaine mesure, les écarts avec les dépenses effectives 2001. Des écarts importants subsistent cependant car la moyenne servant de référence à ce modèle de répartition est indépendante des dépenses effectives 2001. Certaines communes dont la contribution aux dépenses 2001 était relativement basse en comparaison de leur population et de leur force

⁶ Le détail des dépenses pour l'ensemble des communes selon ce modèle figure à l'Annexe 1, Colonne N

⁷ L'indice (colonne D) sert à la répartition du solde ($35'120'261 - 34'459'385 = 660'876$). Il correspond au produit de la population et de la force financière pour chaque commune répondant aux critères définis au point 3.

financière se voient donc affecter un montant nettement plus élevé avec ce mode de répartition.

En outre, ce modèle est relativement lourd et nécessite plusieurs étapes de calcul pour arriver à la répartition définitive des dépenses.

4.3.2. Répartition en deux temps de la part à charge des communes⁸

Ce mode de répartition est basé sur la procédure suivante :

Une première partie du montant à charge des communes (90%) est répartie sur l'ensemble des communes en fonction du critère "population X force financière"

Le solde (10%) est réparti sur les communes satisfaisant les critères suivants :

- population supérieure ou égale à la moyenne cantonale (1'726 habitants)
- force financière supérieure ou égale à 100

Les différents paramètres de ce mode de répartition ont été choisis de manière à minimiser les différences avec la répartition effective des dépenses 2001 entre communes.

Cette méthode de répartition donne un résultat meilleur que celle décrite au point 4.4.1. Pour certaines communes cependant, les différences avec les dépenses effectives 2001 restent élevées. Comme avec le modèle précédent, les calculs nécessaires sont relativement lourds.

Exemple pour 5 communes :

	A	B	C	D	E	F	G	H
Commune	Pop.	Force fin.	pop X ff	Indice: pop x ff où pop>=moy. et ff>100	Dépenses effectives 2001	1ère répartition (90% de 35'395'240)	2ème répartition (10% de 35'395'240)	Nouvelle répartition (F + G)
Fully	5'789	77	445'753	0	584'634	512'001	0	512'001
Bagnes	6'208	144	893'952	893'952	927'031	1'026'811	265'574	1'292'384
Conthey	6'353	97	616'241	0	689'136	707'826	0	707'826
Visp	6'527	131	855'037	855'037	998'852	982'112	254'013	1'236'125
Naters	7'602	108	821'016	821'016	969'361	943'035	243'906	1'186'941
...
Totaux	276'170	15'799	27'733'919	11'914'456	35'395'240	31'855'715.73	3'539'523.97	35'395'240

4.3.3. Modèle d'harmonisation progressive avec la moyenne des dépenses des communes sur une période de 4 années⁹

Après examen des variantes possibles, la commission a retenu un modèle dynamique basé sur la moyenne des dépenses effectives des communes sur une période de 4 ans.

⁸ Le détail des dépenses pour l'ensemble des communes selon ce modèle figure à l'Annexe 1, Colonne P

⁹ Le détail des dépenses pour l'ensemble des communes selon ce modèle figure à l'Annexe 2

Ce modèle présente les avantages suivants:

- mode de calcul simple
- prise en compte du mode de répartition actuel (moyenne des dépenses effectives des communes sur 4 ans)
- transition progressive, sur une période modulable, vers un mode de répartition ne dépendant plus que de la force financière et de la population

La méthode de calcul de ce modèle est présentée ci-après. Elle se base sur la moyenne des dépenses des années 1998 à 2001 :

1. On calcule la moyenne des dépenses effectives 1998-2001 pour chaque commune.
2. Le total de ces montants correspondant à la moyenne globale des dépenses sociale financées par les communes entre 1998 et 2001. Ce montant est réparti, dans chaque commune, selon le critère "population x force financière".
3. On calcule un indice (indice de pondération) en divisant, pour chaque commune, la moyenne 1998-2001 (calculé au point 1) et le montant calculé au point 2.
4. Le montant à charge de chaque commune est déterminé en appliquant la répartition décrite au point 2. Ce montant est ensuite multiplié par l'indice calculé au point 3.

Exemple pour 5 communes :

A	B	C	D	E	F	G	H
Commune	Pop.	Force fin.	Indice de répartition: pop x force fin.	Moyenne des dépenses effectives 1998-2001	Répartition selon pop x ff	Indice de pondération (E/F)	Nouvelle répartition
Fully	5'789	77	445'753	581'567	566'350	1.03	581'567
Bagnes	6'208	144	893'952	873'913	1'135'809	0.82	873'913
Conthey	6'353	97	616'241	726'757	782'964	0.88	726'757
Visp	6'527	131	855'037	1'007'598	1'086'365	0.92	1'007'598
Naters	7'602	108	821'016	977'953	1'043'140	0.93	977'953
...
Totaux	276'170	15799	27'733'919	35'237'266	35'237'266		35'237'266

$$=(445'753/27'733'919) \times 35'237'266 \times 1.03$$

La première année d'application de ce modèle, le montant à charge de chaque commune correspondra exactement à la moyenne de ses dépenses 1998-2001.

Pour les années suivantes, deux options sont possibles :

1. *L'indice de pondération est maintenu chaque année sans correction.* La contribution des communes évoluera ainsi uniquement en fonction de la population, de la force financière et du montant total à répartir. Ce montant à répartir peut être déterminé de différentes manières:
 - soit, on conserve un montant moyen basé sur les dépenses des 4 ou 5 dernières années;

□ soit, on prend en compte uniquement les dépenses de la dernière année.

Dans le premier cas l'Etat devrait compenser la différence si l'évolution des dépenses est à la hausse. Autrement dit, l'Etat n'assumerait plus le 61% des dépenses, mais une part progressivement plus importante :

Hypothèse: augmentation annuelle de 2% du total des dépenses sociales et d'insertion socio-professionnelle

Années	Total des dépenses	Part de l'Etat		Part globale des communes	
		en Fr.	en %	en Fr.	Mode de calcul
1998	85'440'691	51'584'493	60%	33'856'198	Montant effectif
1999	92'235'794	57'132'310	62%	35'103'484	Montant effectif
2000	92'638'637	56'044'497	60%	36'594'140	Montant effectif
2001	90'434'577	55'039'337	61%	35'395'240	Montant effectif
2002	92'243'269	57'006'003	62%	35'237'266	Moyenne 1998-2001
2003	94'088'134	58'505'602	62%	35'582'532	Moyenne 1999-2002
2004	95'969'897	60'267'603	63%	35'702'294	Moyenne 2000-2003
2005	97'889'295	62'409'962	64%	35'479'333	Moyenne 2001-2004
2006	99'847'081	64'346'724	64%	35'500'356	Moyenne 2002-2005

En cas d'évolution des dépenses sociales et d'insertion socio-professionnelle à la baisse, c'est la part à charge des communes qui augmenterait proportionnellement.

La commission a écarté cette option qui ne respecte pas le mandat de départ qui demandait le maintien de la neutralité des coûts dans la répartition canton/communes.

2. *L'indice de pondération est progressivement corrigé.* Sur une période à définir (par exemple 5 ans), l'indice de pondération est ramené linéairement à 1 pour chaque commune. Au terme de cette période transitoire, on aboutit ainsi à un mode de répartition dépendant uniquement de la population, de la force financière et du montant total des dépenses à répartir.

Les montants à charge des communes durant la phase transitoire sont déterminés par des indices de transition calculés à partir de l'indice de pondération (IP) avec la formule suivante :

$$indice = IP + \frac{i}{5}(1 - IP)$$

Sur la base de l'exemple du tableau suivant, on obtient ainsi pour la commune de Bister les indices suivants:

	Calcul des indices de transition	Valeur
Indice de pondération (IP)		0.73
Indice de transition 2003:	$indice_1 = 0.73 + 1/5(1 - 0.73) =$	0.78
Indice de transition 2004:	$indice_2 = 0.73 + 2/5(1 - 0.73) =$	0.84
Indice de transition 2005:	$indice_3 = 0.73 + 3/5(1 - 0.73) =$	0.89
Indice de transition 2006:	$indice_4 = 0.73 + 4/5(1 - 0.73) =$	0.95
Indice de transition 2007:	$indice_5 = 0.73 + 5/5(1 - 0.73) =$	1

Exemple pour 6 communes avec une introduction du système en 2002 et une transition sur 5 ans :

Commune	Indice de répartition (pop x force fin.)	Dépenses 2002: Moyenne des dépenses 1998-2001	Objectif: répartition selon pop. x force fin.	Indice de pondération	i2003	2003	i2004	2004
Bister	3250	3'016	4'129	0.73	0.78	3'239	0.84	3'461
Grimisuat	213342	223'876	271'061	0.83	0.86	233'313	0.90	242'750
Visp	855037	1'007'598	1'086'365	0.93	0.94	1'023'352	0.96	1'039'105
Naters	821016	977'953	1'043'140	0.94	0.95	990'990	0.96	1'004'028
Monthey	1607628	2'628'305	2'042'568	1.29	1.23	2'511'157	1.17	2'394'010
Sion	2823080	4'429'352	3'586'858	1.23	1.19	4'260'853	1.14	4'092'354
...					
Total	27'733'919	35'237'266	35'237'266			35'237'266		35'237'266

Commune	i2005	2005	i2006	2006	i2007	2007
Bister	0.89	3'684	0.95	3'907	1.00	4'129
Grimisuat	0.93	252'187	0.97	261'624	1.00	271'061
Visp	0.97	1'054'859	0.99	1'070'612	1.00	1'086'365
Naters	0.98	1'017'065	0.99	1'030'102	1.00	1'043'140
Monthey	1.11	2'276'863	1.06	2'159'715	1.00	2'042'568
Sion	1.09	3'923'855	1.05	3'755'356	1.00	3'586'858
Total		35'237'266		35'237'266		35'237'266

Cette méthode revient à compenser progressivement la différence entre la moyenne des dépenses 1998-2001 et la dépense correspondant à une répartition dépendant uniquement du critère "population X force financière".

Dans l'exemple ci-dessus, le montant total à répartir (Fr. 35,2 millions) ainsi que la population et la force financière des communes sont identiques sur toutes les années de transition. Dans le cas d'une application effective du système au cours des prochaines années, ces données de référence varieraient chaque année en fonction des dépenses totales effectives du dernier exercice (dont 39% seraient portées à charge des communes) et des derniers chiffres de population et de force financière connus pour chaque commune.

4.4. Modèle proposé par la commission

La commission extra-parlementaire propose d'adopter le dernier modèle de répartition:

Répartition en fonction d'une moyenne des dépenses effectives des communes la première année et en fonction du critère "population X force financière" après une période transitoire de 5 ans.

Ce modèle de répartition pourrait être appliqué à partir de 2004 pour les dépenses sociales et d'*insertion* socio-professionnelle 2003.

La transition vers une répartition de la part à charge des communes ne dépendant plus que du critère "population X force financière" s'étendrait sur 5 ans, de 2004 à 2008.

- Pour l'année 2003, la part à charge des communes correspond à la moyenne des dépenses effectivement assumées par les communes au cours des années 1999 à 2002 (moyenne sur 4 années).
La part de l'Etat correspond à la différence entre le total des dépenses sociales et d'*insertion* socio-professionnelle 2003 et la part à charge des communes déterminée sur la base de cette moyenne.
- Dès 2004, La part à charge des communes correspond au 39% des dépenses de l'exercice précédent (61% à charge de l'Etat). Le montant à charge de chaque commune est calculé en fonction de sa population, de sa force financière et de son indice de transition.
- En 2008, chaque commune contribue aux dépenses sociales et d'*insertion* socio-professionnelle en fonction de sa population et de sa force financière.

Ce mode de répartition présente les avantages suivants :

- *Transparence et prévisibilité des coûts* :
 - Les participations du canton et des communes sont clairement définies et les changements intervenant d'une année à l'autre sont facilement repérables.
 - Le système va dans le sens de la nouvelle péréquation entre canton et communes.
- *Maintien de l'équilibre dans la répartition des charges entre canton et communes* :
 - Les taux de contribution du canton et des communes sont fixés au départ et constituent ainsi un véritable outil de pilotage dans le cas où une répartition différente est souhaitée au niveau politique.
 - Le cas échéant, il suffirait de modifier les pourcentages de contribution du canton et des communes :
 - les transferts sont facilement mesurables;
 - ils sont maintenus sous le contrôle politique du Parlement.
- Renforcement des possibilités de coordination et de combinaison des régimes et des mesures: Le nouveau système facilite et améliore notamment les possibilités de collaboration inter-institutionnelle. En effet, la clarification de la répartition financière des différents régimes sociaux et d'*insertion* socio-professionnelle contribue à faciliter la définition et l'étendue du champ d'action de chaque acteur institutionnel (ORP, CMS, ...) et permet

également d'évaluer de façon précise les incidences financières des mesures de coordination et de collaboration.

□ Simplification :

- Ce modèle permet de supprimer les transferts de charges entre communes liés aux changements de domicile des bénéficiaires de l'aide sociale
- Il est simple à mettre en œuvre et permet une réduction notable des charges administratives tant pour le canton que pour les communes. Il est également facilement transposable à d'autres domaines de répartition des charges entre canton et communes.

4.5. Incidence pour les communes du modèle proposé par la commission

Pour les communes, le principal effet de l'introduction du système proposé par la commission serait la généralisation du principe de solidarité dans la répartition de l'ensemble des dépenses sociales et d'*insertion* socio-professionnelle. Ce principe existe déjà pour le financement de l'AVS/AI et pour le financement des mesures de réinsertion pour chômeurs. Par contre, en ce qui concerne le financement des prestations complémentaires et de l'aide sociale, une partie des dépenses est actuellement directement assumée par la commune de domicile¹⁰.

Par rapport à la situation actuelle, ce système amènera soit une augmentation, soit une diminution, plus ou moins importante, de la contribution des communes aux dépenses sociales et d'*insertion* socio-professionnelle. Ces différences pourront être justifiées par des critères objectifs, liés à la population et la force financière des communes.

Le tableau présenté ci-dessous permet d'évaluer les incidences de l'introduction du nouveau modèle de répartition en fonction de la population des communes. Les montants "Perte totale" et "Gain total" correspondent aux augmentations ou aux diminutions annuelles des montants à charge des communes pour chaque année de transition¹¹. Ils sont cumulatifs sur toute la période de transition (5 années). Le montant total des transferts de charges intercommunaux entre la 1^{ère} année d'application du modèle et la fin de la période de transition est donc de Fr. 2'337'095 (5 X 467'419).

Communes regroupées selon leur population	Communes "perdantes" avec le nouveau mode de répartition		Communes "gagantes" avec le nouveau mode de répartition		Ensemble des communes	
	Perte totale	Nombre de communes	Gain total	Nombre de communes	Différence nette	Nombre de communes
Moins de 2000 habitants	205'615	85	-47'297	41	158'318	126
2000 à 3999 hab.	105'851	16	-37'547	4	68'303	20
4000 à 5999 hab.	48'991	3	-5'465	2	43'526	5
6000 à 7999 hab.	92'411	4	0	0	92'411	4
10'000 hab. et plus.	14'552	1	-377'110	4	-362'558	5
Total	467'419	109	-467'419	51	0	160

¹⁰ 60% dans le cas des prestations complémentaires et 30% pour l'aide sociale

¹¹ En cas d'application effective de ce mode de répartition, les montants mentionnés ci-dessus varieraient en fonction du montant total à répartir et de la population, de la force financière des communes.

On constate que les communes dont la participation aux dépenses sociales et d'insertion socio-professionnelle augmente avec le nouveau système sont essentiellement les petites et moyennes communes.

Les raisons permettant d'expliquer ce transfert de charge tiennent principalement au fait qu'actuellement les grandes communes contribuent proportionnellement plus fortement aux dépenses qui sont liées au domicile du bénéficiaire : les prestations complémentaires et l'aide sociale.

En effet, 60% du montant des prestations complémentaires AVS/AI sont financées par la commune de domicile du bénéficiaire. Ces prestations sont octroyées sous condition de ressources et tiennent compte de la fortune personnelle. Or, on constate que dans les villes, on trouve nettement moins de propriétaires que dans les zones moins urbanisées du canton. Les citadins ont donc plus facilement accès aux prestations complémentaires que les personnes habitant dans des villages, fréquemment propriétaires de leur logement ou d'autres biens immobiliers.

En ce qui concerne l'aide sociale, où 30% des dépenses sont directement payées par la commune de domicile du bénéficiaire, deux raisons principales permettent d'expliquer ce phénomène :

1. *La migration vers les centres urbains des bénéficiaires effectifs ou potentiels d'aide sociale*

Le tableau ci-après présente le détail des migrations des bénéficiaires d'aide sociale sur la période allant du 1^{er} janvier 1998 au 30 juin 2001 (population de référence: 2567 bénéficiaires d'aide sociale) :

Déménagements avant et après la première décision d'aide sociale

		Départs	Arrivées	Solde migratoire	
				détail	région
Brigue	ville	11	21	10	5
	reste région	30	25	-5	
Viège	ville	7	10	3	-4
	reste région	23	16	-7	
Sierre	ville	19	19	0	-16
	reste région	33	17	-16	
Sion	ville	23	44	21	6
	reste région	38	23	-15	
Martigny	ville	6	20	14	6
	reste région	21	13	-8	
Monthey	ville	15	44	29	3
	reste région	60	34	-26	
		286	286		

On constate que dans toutes les régions du canton, les villes sont "importatrices" de bénéficiaires d'aide sociale et les zones rurales sont "exportatrices".

2. *L'évolution du marché de l'emploi dans les différentes régions*

L'évolution du nombre d'emplois au cours des années 1991 à 2001 en Valais a été la suivante :

- Haut Valais -5.5%
- Valais central -8.3%
- Bas Valais -7.6%
- Ensemble du canton -7.2%

Si l'on analyse cette diminution du nombre d'emplois par district, on peut mettre en évidence une correspondance avec les coûts de l'aide sociale par région :

Districts	Population	Croissance de l'emploi	Dépenses d'aide sociale 2001 par habitant
Goms	8'256	-10.70%	Fr. 15.--
Brig-Aletsch	23'676	-10.10%	Fr. 76.--
Visp- West. Raron	31'244	+0.20%	Fr. 34.--
Leuk	12'506	-15.40%	Fr. 21.--
Sierre	40'487	-7.30%	Fr. 31.--
Sion-Hérens-Conthey	66'906	-8.70%	Fr. 55.--
Martigny-Entremont	45'497	-5.50%	Fr. 48.--
St-Maurice-Monthey	44'625	-9.80%	Fr. 80.--

On constate que les trois principaux centres de coût en matière d'aide sociale correspondent aux districts qui ont connu les plus fortes baisses d'emploi au cours des années 1991-2001 : Brigue, Sion et Monthey

Loèche et Goms constituent des exceptions (forte baisse d'emploi, mais faible dépense d'aide sociale) qui s'expliquent par le fait que ces districts sont les moins peuplés du canton.

Remarque sur le mode de gestion cantonal ou communal

Le régime d'aide sociale se distingue également par un mode de gestion communal. On pourrait ainsi s'attendre à ce que cette spécificité entraîne, dans le cas de l'application du nouveau mode de répartition, une forte augmentation de la contribution des communes qui actuellement ont un niveau de dépenses d'aide sociale faible.

Dans la pratique, ce phénomène ne se vérifie pas. Dans les communes où l'application du nouveau mode de répartition entraîne une augmentation de charges par rapport à la situation actuelle, cette augmentation n'est pas uniquement liée aux dépenses d'aide sociale mais aussi à la contribution aux prestations complémentaires qui constituent souvent pour les petites communes, un montant plus important que l'aide sociale (cf. annexes 3 et 4).

A cet égard on peut ajouter que le maintien du mode de répartition actuel risque d'entraîner une augmentation importante de la contribution des petites communes aux prestations complémentaires. En effet, la population des petites communes a

tendance à vieillir ce qui entraînera une augmentation du nombre potentiel de bénéficiaires de prestations complémentaires.

On ne peut donc pas mettre en évidence un lien entre l'organe de gestion, cantonal ou communal, d'une prestation sociale, et le montant à charge des communes. Si certaines communes ont aujourd'hui des dépenses d'aide sociale moins élevées, cela est essentiellement dû à leur situation socio-économique.

Certaines communes peuvent avoir une politique plus ou moins restrictive en matière d'octroi de l'aide sociale, mais cela ne peut avoir qu'un effet marginal dans le cadre d'une répartition globale des dépenses entre canton et communes :

- les dépenses d'aide sociale ne constituent que 25% du total des dépenses sociales et d'insertion socio-professionnelle réparties entre les communes du canton
- l'octroi de l'aide sociale est basé sur une loi cantonale définissant de manière claire et uniforme sur l'ensemble du territoire cantonal les conditions dans lesquelles un aide financière doit être accordée

5. Incidences financières

Conformément au mandat du Conseil d'Etat, l'application du nouveau modèle proposé par la commission n'a pas d'incidence financière sur les participations respectives du canton et des communes aux dépenses sociales et d'insertion socio-professionnelle. Les contributions du canton et des communes correspondent à la moyenne du montant effectivement à leur charge au cours des 4 années précédant l'introduction du nouveau modèle (61% pour le canton et 39% pour les communes).

Le nouveau modèle de répartition entraîne par contre certains transferts de charges entre communes. Sur l'enveloppe globale des dépenses sociales et d'insertion socio-professionnelle de 90.4 millions de francs, 35.2 millions (39%) sont à charge des communes.

Sur ce montant de 35.2 millions et au terme de la période de transition de 5 ans, 2.3 millions de francs sont transférés entre les communes (cf. tableau p. 27).

Selon les communes, ce transfert peut être plus ou moins important, mais il faut également relever que l'introduction du nouveau modèle de répartition permettra des simplifications administratives importantes pour les communes et leur fournira, tout comme pour le canton, un instrument de pilotage efficace.

6. Base législative

La mise en œuvre du mode du nouveau mode de répartition nécessite l'adoption par le Grand Conseil d'un texte législatif de portée générale modifiant les dispositions légales spécifiques à chaque régime concerné :

- Loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LALAVS) du 12 novembre 1998
- Loi d'application de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI (LALPC) du 29 septembre 1998
- Loi sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs (LEMC) du 23 novembre 1995
- Loi sur l'intégration et l'aide sociale du 29 mars 1996
- Loi sur le recouvrement des pensions alimentaires et le versement d'avances du 13 novembre 1980

7. Remarques finales

Dans tous les domaines bénéficiant d'un financement public de la Confédération ou des cantons d'importants changements, impliquant une redistribution des participations financières des acteurs sont en cours. L'exemple le plus immédiat est sans conteste le programme d'allègement budgétaire de la Confédération qui se traduira inévitablement par un transfert de charges sur les cantons. Selon les options politiques que ces derniers prendront, ils répercuteront une partie plus ou moins importante des coûts induits sur les communes.

D'autres changements, qui ne sont pas uniquement des mesures de restriction budgétaires, sont également en cours, particulièrement dans le secteur des assurances sociales :

- A court terme, on peut citer la révision de la loi sur l'assurance chômage qui entrera en vigueur en juillet 2003 et la 4^{ème} révision de l'assurance invalidité qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2004.
- A moyen terme, la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons ainsi que la 11^{ème} révision AVS devraient aboutir.

Toutes ces réformes auront des incidences importantes pour les cantons et les communes avec des reports de charges réels ou potentiels importants.

Dans cette perspective, l'introduction d'un mode de répartition uniforme des dépenses sociales et d'insertion socio-professionnelle au niveau cantonal est d'autant plus nécessaire. Il permettrait non seulement de rendre visible les transferts de charge effectifs entre canton et communes, mais donnerait également au Parlement cantonal la possibilité de piloter la répartition canton/communes avec un instrument simple et efficace.

8. Conclusion

Différentes études menées au cours des années 2001 et 2002 ont permis de mettre en évidence les différences régionales existant dans les régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle, la multiplicité des facteurs expliquant ces différences (tissus économique, degré d'urbanisation, ...), ainsi que la complexité des modalités de répartition financières des dépenses qui leurs sont liées.

Sur la base de ces travaux, le Conseil d'Etat a nommé la commission "Harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle " et lui a donné le mandat d'examiner les possibilités d'harmonisation des clés de répartition des charges entre canton et communes des différentes prestations sociales avec comme objectif la simplification des procédures, l'amélioration de la qualité des prestations aux bénéficiaires ainsi que le maintien de l'équilibre des charges entre canton et communes.

Dans son rapport final, la commission a développé et analysé trois mode de répartition des dépenses et retenu celui qui répondait le mieux au mandat du Conseil d'Etat.

Ce modèle est basé sur la moyenne des dépenses effectives des communes sur 4 ans et aboutit, après une période transitoire de 5 ans, à une répartition de la part à charge des communes ne dépendant plus que de la population et de la force financière.

Ce mode de répartition présente les avantages suivants :

- *Transparence et prévisibilité des coûts :*
 - Les participations du canton et des communes sont clairement définies et les changements intervenant d'une année à l'autre sont facilement repérables.
 - Le système va dans le sens de la nouvelle péréquation entre canton et communes.
- *Maintien de l'équilibre dans la répartition des charges entre canton et communes :*
 - Les taux de contribution du canton et des communes sont fixés au départ et constituent ainsi un véritable outil de pilotage dans le cas où une répartition différente est souhaitée au niveau politique.
 - Le cas échéant, il suffirait de modifier les pourcentages de contribution du canton et des communes :
 - les transferts sont facilement mesurables;
 - ils sont maintenus sous le contrôle politique du Parlement.
- Renforcement des possibilités de coordination et de combinaison des régimes et des mesures: Le nouveau système facilite et améliore notamment les possibilités de collaboration inter-institutionnelle. En effet, la clarification de la répartition financière des différents régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle contribue à faciliter la définition et l'étendue du champ d'action de chaque acteur institutionnel (ORP, CMS, ...) et permet également d'évaluer de façon précise les incidences financières des mesures de coordination et de collaboration.

□ *Simplification :*

- Ce modèle permet de supprimer les transferts de charges entre communes liés aux changements de domicile des bénéficiaires de l'aide sociale
- Il est simple à mettre en œuvre et permet une réduction notable des charges administratives tant pour le canton que pour les communes. Il est également facilement transposable à d'autres domaines de répartition des charges entre canton et communes.

9. Proposition de la commission

Au terme de son rapport, la commission extra-parlementaire "Harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle " propose :

1. l'adoption du modèle d'harmonisation progressive avec la moyenne des dépenses des communes sur une période de 4 années;
2. la mise en consultation du rapport et du projet de loi qui l'accompagne;
3. la coordination du projet "Harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle" avec les travaux relatifs à la péréquation financière entre canton et communes.

Sion, le 12.06.2003

Annexes :

1. Répartition avec limitation autour de la moyenne des dépenses par habitant (chap. 4.3.1.)
2. Répartition en deux temps de la part à charge des communes de la part à charge des communes (chap. 4.3.2.)
3. Test du modèle de répartition proposé par la commission (cf. chap. 4.3.3)
4. Dépenses effectives 1998-2001 des communes et mode de répartition proposé par la commission
5. Incidences selon les régimes de l'application du modèle proposé par la commission pour quelques communes