

Prof. Nils SOGUEL – Idheap/Lausanne
Dr Gilles A. LECHOT – Compas/Neuchâtel
M. Lucien SAVOY – Compas/Neuchâtel

**Vision du tissu communal valaisan
face aux enjeux globaux**

Rapport élaboré à l'intention du Département
de la sécurité, des institutions et du sport,
Canton du Valais

Impressum

Auteurs	<p>Prof. Nils Soguel [expert mandaté] Institut de hautes études en administration publique Université de Lausanne CH-1015 Lausanne +41 21 692 68 50 nils.soguel@unil.ch</p> <p>Dr. Gilles Léchet, M. Lucien Savoy [experts mandatés] Compas Management Services Sàrl CP 2029, CH-2001 Neuchâtel +41 32 730 16 00 gilles.lechet@compas-management.ch</p>
Mandants	<p>Canton du Valais Département de la sécurité, des institutions et du sport M. le Conseiller d'Etat Frédéric Favre</p>
Date du mandat	Décembre 2018
Remise du rapport	Décembre 2019
Recommandation sur la manière de citer	Soguel N., Léchet G. et Savoy L., <i>Vision du tissu communal valaisan face aux enjeux globaux</i> , 2019, Lausanne et Neuchâtel.
Langage épïcène	Toute désignation de personne, de statut ou de fonction s'entend indifféremment au féminin et au masculin.

Sommaire

<u>Pour le lecteur pressé</u>	iv
<u>Liste des figures</u>	v
<u>Liste des tableaux</u>	vi
<u>Liste des abréviations</u>	vii
<u>1 Introduction</u>	1
<u>2 Etat de situation</u>	4
2.1 Etat et évolution récente des communes en Suisse	4
2.2 Caractéristiques du tissu communal valaisan	8
2.2.1 Structure du tissu communal valaisan	8
2.2.2 Autonomie et compétences du tissu communal valaisan	12
2.2.3 Typologie du tissu communal valaisan	14
2.3 Mouvement de fusion des communes valaisannes	18
2.4 Enjeux des fusions de communes valaisannes	25
<u>3 Diagnostic stratégique</u>	29
3.1 Analyse SWOT du tissu communal valaisan	29
3.2 Défis stratégiques principaux	32
3.3 Capacité à répondre aux défis stratégiques	35
<u>4 Tissu communal valaisan</u>	36
4.1 Vision stratégique – Tissu communal valaisan	36
4.1.1 Statu quo	37
4.1.2 Communes diversifiées – district	37
4.1.3 Communes spécialisées - régions	38
4.1.4 Communes mixtes – diversifiées ou spécialisées	41
4.1.5 Grandes communes – régions	42
4.2 Analyse multicritère – évaluation des stratégies alternatives	43
<u>5 Critères et outil d’aide à la décision</u>	47
5.1 Critères de décision globaux – dimension externe	47
5.2 Outil d’aide à la décision	52
<u>6 Conclusion</u>	54
<u>7 Bibliographie</u>	55
<u>8 Annexes</u>	57
8.1 Liste des personnes auditionnées	58

8.2 Arbre de décision de la typologie des communes 2012 _____	59
8.3 Typologie et caractéristiques des communes valaisannes _____	60
8.4 Carte des communes valaisannes _____	65
8.5 Proposition de dotation minimale en ressources humaines _____	66
8.6 Outil d'aide à la décision _____	67

Pour le lecteur pressé

Pour obtenir une vue d'ensemble, le lecteur pressé peut se concentrer sur la lecture ...

... de l'introduction [pages 1 à 3] ;

... des points clés de l'état de situation [pages 24 à 25] ;

... des défis stratégiques du tissu communal valaisan [pages 32 à 34] ;

... des critères de décision globaux [pages 47 à 50] ;

... de l'outil d'aide à la décision [pages 52 à 53 et 67] ;

... ainsi que de tous les paragraphes surlignés en grisé.

Liste des figures

<u>Figure 1</u>	<u>Schéma méthodologique de l'étude</u>	<u>2</u>
<u>Figure 2</u>	<u>Etendue de la collaboration intercommunale</u>	<u>6</u>
<u>Figure 3</u>	<u>Evolution du nombre de communes politiques depuis 1950</u>	<u>7</u>
<u>Figure 4</u>	<u>Population par commune selon les cantons ^{a, b}</u>	<u>9</u>
<u>Figure 5</u>	<u>Population et rang des communes valaisannes : loi rang-taille</u>	<u>10</u>
<u>Figure 6</u>	<u>Population moyenne par commune et par région</u>	<u>12</u>
<u>Figure 7</u>	<u>Réduction du nombre de communes par rapport à l'année 2000 (en %)</u>	<u>19</u>
<u>Figure 8</u>	<u>Analyse SWOT et principaux défis stratégiques du tissu communal valaisan</u>	<u>31</u>
<u>Figure 9</u>	<u>Statu quo – représentation stylisée</u>	<u>37</u>
<u>Figure 10</u>	<u>Communes diversifiées – district – représentation stylisée</u>	<u>38</u>
<u>Figure 11</u>	<u>Communes spécialisées avec agglomération(s) – représentation stylisée</u>	<u>39</u>
<u>Figure 12</u>	<u>Communes spécialisées avec grand(s) centre(s) urbain(s) – représentation stylisée</u>	<u>40</u>
<u>Figure 13</u>	<u>Communes mixtes – diversifiées ou spécialisées – représentation stylisée</u>	<u>41</u>
<u>Figure 14</u>	<u>Grandes communes – régions (six communes) – représentation stylisée</u>	<u>42</u>

Liste des tableaux

<u>Tableau 1</u>	<u>Evolution de la répartition des dépenses des administrations publiques</u>	<u>7</u>
<u>Tableau 2</u>	<u>Répartition des communes valaisannes en fonction de leur taille et proportion de la population valaisanne par taille de commune, état au 31 décembre 2018</u>	<u>11</u>
<u>Tableau 3</u>	<u>Communes valaisannes selon la typologie des communes 2012</u>	<u>17</u>
<u>Tableau 4</u>	<u>Evolution démographique et nombre de communes</u>	<u>20</u>
<u>Tableau 5</u>	<u>Projets de fusion de communes valaisannes entrés en vigueur depuis l’an 2000</u>	<u>21</u>
<u>Tableau 6</u>	<u>Projets de fusion de communes sur la période 2000-2017 – évolution de la population moyenne des communes valaisannes</u>	<u>22</u>
<u>Tableau 7</u>	<u>Projets de fusion de communes sur la période 2005-2018 – réussites et échecs</u>	<u>23</u>
<u>Tableau 8</u>	<u>Analyse multicritère des stratégies alternatives – visions stratégiques</u>	<u>43</u>
<u>Tableau 9</u>	<u>Critères de décision globaux – réforme du tissu communal valaisan</u>	<u>47</u>
<u>Tableau 10</u>	<u>Administration communale – dotation minimale</u>	<u>66</u>

Liste des abréviations

Abréviation	Signification
al.	alinéa
art.	article
cf.	se référer à
ECU	Espace à caractère urbain
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
EPT	Equivalent plein temps
Etc.	<i>Et cætera</i>
ex.	exemple
hab.	habitant
HES	Haute Ecole spécialisée
<i>i.e.</i>	c'est-à-dire
IDHEAP	Institut des hautes études en administration publique
IDIAP	Institut de recherches en intelligence artificielle
km ²	kilomètre carré
KPM	Kompetenzzentrum für Public Management
LCo	Loi sur les communes
M	commune de montagne
M.	Monsieur
moy.	moyenne
nb.	nombre
OFS	Office fédéral de la statistique
Ofus	Ordonnance sur les fusions
p.	page
POP	population résidante permanente à la fin de l'année
prest.	prestation
R	commune résidentielle
RH	ressources humaines
SAIC	Service des affaires intérieures et communales
V	ville-centre
VS	Valais
vs	versus

1 Introduction

Contexte. Au 1^{er} janvier 2019, le **Canton du Valais compte 126 communes**, dont 32 ont moins de 500 habitants. Depuis 1990, le nombre des communes valaisannes a diminué de 37 unités, dont 15 depuis 2011. Cette dynamique concerne, à des degrés divers, l'ensemble du canton, avec quelques **projets emblématiques** comme la fusion des communes du Val d'Anniviers (Ayer, Chandolin, Grimontz, Saint-Jean, Saint-Luc et Vissoie) ou celle des communes du Haut-Plateau (Chermignon, Mollens, Montana et Randogne). La Loi sur les communes (LCo) du 5 février 2004 prévoit aux articles 129ss les dispositions relatives à la fusion ou scission de communes, dispositions précisées dans l'Ordonnance sur les fusions de communes (OFUS) du 25 janvier 2012.

La période récente est marquée par une **accélération de cette dynamique de fusion de communes**. De nombreuses communes mènent actuellement une réflexion afin de déterminer si elles doivent se rapprocher, voire fusionner, avec d'autres communes ; et, si oui, avec quelles communes. Divers éléments sont intégrés dans les discussions. Ces éléments portent souvent, mais pas uniquement, sur le fonctionnement de la commune - par exemple les possibles économies d'échelle - ou sur la fiscalité. Ces éléments sont évidemment importants. Toutefois, la réflexion devrait également inclure l'incidence que peut avoir plus globalement un projet de réforme aussi fondamental qu'une fusion. En effet, une fusion de communes modifie les équilibres et les perspectives, non seulement des communes directement concernées, mais également les équilibres et les perspectives d'ensembles géographiques plus larges : vallées, districts, régions, canton. Autrement dit, les effets d'une fusion débordent du périmètre des seules communes impliquées dans une fusion.

Une **fusion de communes** modifie durablement et profondément la **structure territoriale et institutionnelle du canton**.

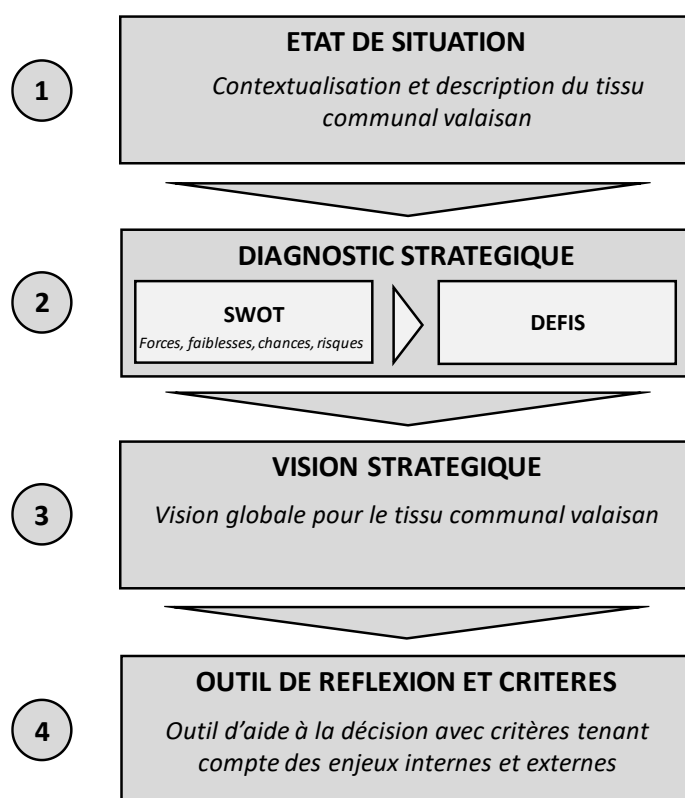
Une étude relativement récente a recueilli l'avis de présidents de treize communes valaisannes¹ et montre que l'aide financière mise en place par le Canton est appréciée et considérée comme importante pour la réussite d'une fusion. Mais les personnes interrogées souhaitent que l'Etat du Valais se dote d'une vision relative au tissu communal de l'avenir afin de donner une nouvelle impulsion. L'étude rapporte en particulier les propos suivants : le Canton devrait avoir une vision de la structure communale future « *en disant, voilà, le Valais aujourd'hui, ce que le Conseil d'Etat souhaiterait dans 10 ans* » ou « *Wenn man in Zukunft Fusionen erreichen will und wenn man eine Strukturänderung erreichen will, dann müssen klare Richtlinien vorhanden sein* ».

Objectif. En conséquence, l'objectif du présent rapport de synthèse consiste à présenter une **vision stratégique de l'avenir du tissu communal valaisan** ainsi qu'un **outil pratique ou grille d'analyse** permettant aux communes d'inclure dans leur réflexion en termes de fusion de communes **l'incidence sur le tissu communal valaisan dans son ensemble**.

¹ Guetl Martina (2011). *Incitations cantonales aux fusions de communes en Suisse et en Valais*. Working Paper, Chaire de finances publiques, Institut de hautes études en administration publique. Lausanne : IDHEAP. pp. 40 et 41.

Démarche et méthode. La méthode de travail utilisée pour atteindre l'objectif ci-dessus est structurée en quatre phases, les résultats de chaque phase permettant la réalisation des tâches de la phase suivante :

Figure 1 Schéma méthodologique de l'étude



Source : Compas, IDHEAP

- 1. Etat de situation.** Etablissement d'un état de situation synthétique permettant de contextualiser et de décrire le tissu communal valaisan ainsi que son évolution récente. La typologie des communes 2012 développée par l'Office fédéral de la statistique est notamment utilisée pour décrire ledit tissu.

Méthode : 21 entretiens qualitatifs semi-directifs avec des personnes-clés (préfets, présidents de communes, membres des services de l'administration cantonale, autres personnes), revue documentaire et statistique.

- 2. Diagnostic stratégique.** Mobilisation d'une analyse SWOT (forces, faiblesses, chances et risques) permettant d'identifier les défis stratégiques auxquels le tissu communal valaisan est confronté, avec appréciation de sa capacité à y faire face.

Méthode : entretiens ci-dessus, un atelier avec des personnes-clés, travail d'analyse et de synthèse, complément documentaire et statistique.

3. **Elaboration d'une vision stratégique.** Elaboration d'une vision stratégique pour le tissu communal valaisan, ceci à partir de plusieurs stratégies alternatives. Notons bien que cette vision stratégique n'a pas de dimension prescriptive. Il s'agit d'une intention stratégique, d'une « étoile polaire permettant d'orienter l'action ». De cette vision découlent les critères de décision globaux (*i.e.* devant servir à structurer le tissu communal valaisan dans son ensemble) à intégrer dans les réflexions des communes engagées dans un processus de fusion. Une analyse multicritère est utilisée pour sélectionner les stratégies alternatives les plus prometteuses.

Méthode : un atelier avec des personnes-clés permettant d'identifier, via une analyse multicritère, la vision stratégique la mieux adaptée au contexte valaisan et aux défis auxquels celui-ci est confronté.

4. **Outil d'aide à la réflexion des communes.** Les critères identifiés lors de l'étape précédente sont retravaillés pour construire un outil d'aide à la réflexion pour les communes qui entament une réflexion sur une éventuelle fusion avec d'autres communes. Cet outil doit permettre aux communes de tenir compte de leurs propres intérêts tout en les sensibilisant à des enjeux plus larges, régionaux et cantonaux.

Méthode : travail d'analyse et de synthèse à partir du résultat des ateliers, séances bilatérales.

Structure du rapport. Après la présente introduction, le deuxième chapitre établit un état de situation des communes valaisannes. Il brosse un bref aperçu de la situation et de l'évolution récente des communes en Suisse, détaille les caractéristiques du tissu communal valaisan, relate le mouvement de fusion de communes en cours dans le canton et présente les enjeux discutés jusqu'ici dans les fusions de communes réalisées en Valais. Le troisième chapitre établit le diagnostic du tissu communal valaisan. Il présente une analyse SWOT dudit tissu pour inférer les principaux défis stratégiques auxquels le tissu communal valaisan est confronté. Ce chapitre se termine par une appréciation de sa capacité à répondre aux défis stratégiques identifiés. Le quatrième chapitre présente différentes stratégies alternatives permettant au tissu communal valaisan de faire face à ces défis. Les stratégies alternatives les plus prometteuses sont identifiées, et c'est à partir de ces stratégies que sont inférés les critères de décision globaux que les communes valaisannes sont susceptibles d'intégrer dans leurs réflexions en termes de fusion de communes. L'outil d'aide à la décision est présenté au cinquième chapitre. Enfin, une conclusion, une bibliographie ainsi que diverses annexes viennent compléter le rapport.

Remerciements. Les auteurs du présent rapport remercient vivement toutes les personnes ayant participé à la démarche. Nos remerciements vont en particulier à M. Frédéric Favre, Conseiller d'Etat et Chef du Département de la sécurité, des institutions et du sport et à M. Maurice Chevrier, Chef du Service des affaires intérieures et communales, pour le travail de conduite effectué dans le cadre du comité de pilotage du projet. Nos remerciements vont également à toutes les personnes ayant consacré du temps et de l'énergie au projet, que ce soit par la participation à un ou plusieurs entretiens et/ou ateliers. Une liste de ces personnes figure en annexe.

2 Etat de situation

L'état de situation présente successivement l'état des communes suisses avec leur évolution récente, les caractéristiques actuelles du tissu communal valaisan et le mouvement de fusion de communes à l'œuvre dans le canton, avec en fin de chapitre une brève présentation des motivations et considérations ayant poussé jusqu'ici certaines communes valaisannes à se regrouper.

2.1 Etat et évolution récente des communes en Suisse

Existence et autonomie des communes. L'ordre institutionnel suisse, structuré en trois niveaux – fédéral, cantonal et communal – garantit, dans les limites des dispositions propres à chaque canton, l'existence, respectivement l'autonomie des communes. L'article 50 al. 1 de la Constitution fédérale stipule en effet que « L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal ». C'est donc au niveau cantonal que cette question de la **garantie de l'existence et de l'autonomie des communes** est réglée, avec des situations différentes d'un canton à l'autre. **Certains cantons garantissent ladite existence, d'autres non².**

Environnement en mutation. Cependant, quelles que soient les spécificités de la situation cantonale en termes juridiques, **l'existence et l'autonomie réelle de nombreuses communes suisses sont mises à mal** par diverses évolutions liées à leur environnement politique, institutionnel, économique, social, légal, technique ou encore démographique :

1. **Environnement politico-institutionnel.** Les exigences envers l'action de l'Etat, au sens large, augmentent de manière sensible. On constate une augmentation des besoins et une sophistication des exigences de la population, ceci sous contrainte d'efficacité, d'efficience et de transparence accrues. Les communes n'échappent pas à la règle et interviennent dans des domaines aussi variés que l'éducation, la sécurité, la santé, le social, les routes, l'eau potable et les eaux usées, les déchets, les constructions ou encore les espaces verts et les forêts. D'où la nécessité de maîtriser en profondeur une large palette de compétences.
2. **Environnement démographique et social.** La vie des gens ne s'organise plus comme autrefois essentiellement au niveau local, voire communal. Rares sont les personnes concentrant l'ensemble de leurs activités et de leur vie (résidence, travail, loisirs, etc.) dans leur commune. On constate une « remontée des échelles », avec

² La **Constitution cantonale valaisanne** est actuellement en cours de révision. Le 4 mars 2018, la population valaisanne a accepté l'initiative populaire en faveur d'une révision totale de la Constitution cantonale et a décidé de confier les travaux à une constituante. En l'état, ladite constitution précise à l'article 26 que « ¹Le canton est divisé en districts. ²Les districts sont composés de communes. ³Le Grand Conseil peut, les intéressés entendus, modifier par une loi le nombre et la circonscription des districts et par un décret ceux des communes. ⁴Il en désigne également les chefs-lieux ».

A titre de comparaison, la **Constitution cantonale neuchâteloise** prévoit à son article 91 que « ¹L'existence des communes et leur territoire sont garantis. ²L'Etat encourage les fusions de communes. ³Toutefois, aucune fusion ni division de communes, non plus qu'aucune cession de territoire d'une commune à une autre, ne peut avoir lieu sans le consentement des communes touchées ».

des activités humaines qui s'organisent de plus en plus à un niveau régional, voire dans un espace plus large. D'où une discrédance croissante entre l'espace de l'action politique et institutionnelle, en particulier celle des communes, et l'espace de vie des populations.

3. **Environnement économique et financier.** A l'image de ce qui se passe au niveau de la population, il est évident que la grande majorité de l'activité économique s'organise à un niveau dépassant largement le cadre communal. Avec pour corollaire une répartition des activités et une spécialisation des espaces qui ne va pas sans poser d'importants problèmes aux collectivités locales dont une partie des revenus dépend desdites activités. Et un besoin de s'organiser à un niveau régional pour offrir des conditions cadres, notamment en termes de zones d'implantation, adéquates.
4. **Environnement légal.** Dans de nombreux domaines, la densité normative s'accroît avec pour conséquence une plus grande complexité de la fourniture des prestations publiques, notamment communales. Il en est par exemple ainsi de domaines tels que l'aménagement du territoire et de la police des constructions. Ce phénomène est renforcé par une « judiciarisation » croissante de la société (accroissement du nombre de recours, etc.) qui rend souvent impérative la disposition de compétences (juridiques) pointues.
5. **Environnement technologique, métier.** Enfin, la technicité, au sens large, des activités humaines va croissant, avec le développement technologique, mais aussi celui de méthodes, capacités et compétences de plus en plus avancées. Pour les communes, il en va ainsi, évidemment, dans des domaines techniques tels que les services industriels ou les déchets, mais également dans des domaines non techniques tels que la gestion de la petite enfance ou la protection de l'enfant et de l'adulte.

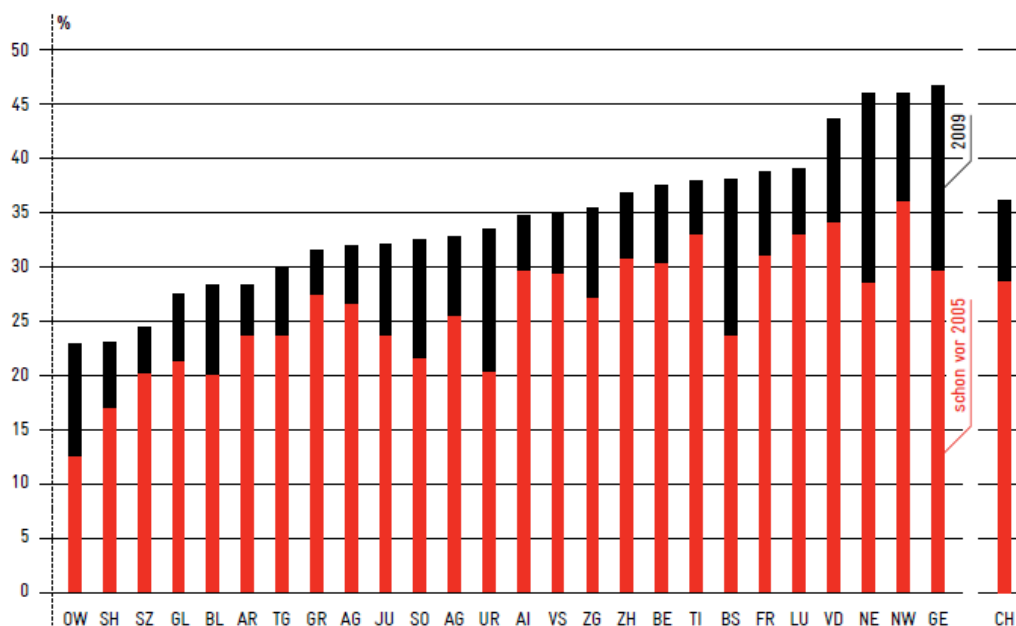
Autonomie réelle versus autonomie formelle. Bien évidemment, les évolutions ci-dessus ne remettent pas en cause l'**autonomie** et l'**existence formelles** (institutionnelles) des communes suisses. En revanche, elles affectent très clairement la mesure et la manière selon lesquelles les communes concernées exercent concrètement leur autonomie, avec pour nombre d'entre elles une difficulté croissante à utiliser réellement leurs prérogatives institutionnelles. De nombreuses communes peinent à habiter concrètement l'**autonomie formelle** qui leur est dévolue. Ces évolutions rendent en effet l'environnement dans lequel les communes évoluent plus difficile et exigeant. Elles doivent répondre à des besoins et attentes croissants et plus sophistiqués, ceci au moyen de capacités, compétences et équipements de plus en plus spécialisés, dans un contexte exigeant efficacité, efficience et transparence. D'où une **autonomie réelle**, *i.e.* une autonomie réellement exercée par la commune dans les faits, nettement moins étendue que l'**autonomie formelle**, telle que définie par l'ordre institutionnel.

Stratégies d'adaptation. En réponse à cette situation, les communes suisses s'adaptent, ou pour certaines tentent de s'adapter en adoptant diverses stratégies parmi lesquelles le développement des **collaborations intercommunales** et les **fusions de communes** occupent une place de choix, à côté bien évidemment de la stratégie du **statu quo**. D'autres

stratégies (non discutées ci-après) sont également utilisées, notamment l'externalisation via la **sous-traitance** ou la **constitution d'entités juridiques externes**.

Collaboration intercommunale. Une enquête menée conjointement par l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP – Université de Lausanne) et le *Kompetenzzentrum für Public Management* (KPM – Université de Berne) auprès des secrétaires communaux des communes suisses permet de prendre conscience de l'importance de la **collaboration intercommunale**. La Figure 2 indique, parmi 31 domaines identifiés comme relevant de la sphère communale, la proportion de domaines pour lesquels une collaboration intercommunale est en place, ceci sans tenir compte de la forme et de l'intensité de ladite collaboration. Il apparaît qu'en 2009, la moyenne nationale s'élevait à 36%, soit un peu plus d'un **tiers du total des domaines d'activités** relevant de la sphère communale. Ces domaines faisaient l'objet d'une collaboration avec une ou plusieurs autres communes. Il apparaît également qu'un cinquième des dites collaborations n'a plus de cinq ans !

Figure 2 Etendue de la collaboration intercommunale



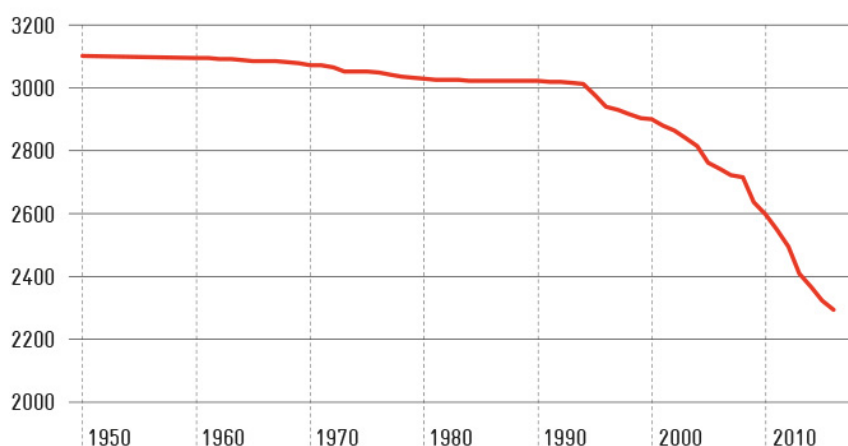
Source : Avenir Suisse (2016), chiffres retravaillés à partir de l'enquête IDHEAP/KPM

Fusion de communes. La fusion de communes constitue la deuxième stratégie privilégiée, principalement depuis une vingtaine d'années, par les communes suisses pour s'adapter aux modifications de leur environnement. Ce mouvement de réforme des structures communales par fusion, que ce soit une fusion par combinaison ou une fusion par absorption, se retrouve sur la presque totalité du territoire national avec une palette diverse et variée d'incitations cantonales – soutien administratif et technique, incitations financières, etc.

La Figure 3 montre que le nombre de communes suisses est resté très stable jusqu'à la fin des années quatre-vingt. Un mouvement de fusion de communes s'amorce durant les

années nonante pour s'accélérer très nettement dès le début des années deux mille. Il y avait en Suisse 3'095 communes en 1960, 3'029 en 1980, 2'899 en 2000 et 2'212 au 1^{er} janvier 2019 !

Figure 3 Evolution du nombre de communes politiques depuis 1950



Source : Avenir Suisse (2016), *Encore 2294 communes en Suisse* et Office fédéral de la statistique

Statu quo. Enfin, la troisième stratégie consiste à ne pas entreprendre de réforme des structures communales et à tenter de maintenir le statu quo. Avec cette stratégie, le contenant reste mais le contenu change ! En clair, les communes se maintiennent dans leurs structures, mais évoluent dans leurs attributions avec une centralisation croissante de la **répartition des tâches** et du poids politique aux niveaux cantonal et fédéral. Comme le montre le Tableau 1, la **part des dépenses** communales dans l'ensemble des administrations publiques suisses passe de 27.3% à 22.4% entre 1995 et 2017 (Confédération 31.9%, cantons 40.8%).

Tableau 1 Evolution de la répartition des dépenses des administrations publiques

Dépenses en mio. CHF	1995		2000		2005		2010		2015		2017	
Confédération	40 856	29.1%	48 208	31.6%	52 607	29.7%	60 328	31.5%	66 545	31.2%	68 930	31.9%
Cantons	52 205	37.2%	60 315	39.5%	70 443	39.8%	76 080	39.7%	88 576	41.6%	88 190	40.8%
Communes	38 423	27.3%	40 594	26.6%	45 073	25.5%	43 207	22.6%	47 248	22.2%	48 372	22.4%
Assurances sociales	37 741	26.9%	41 568	27.2%	51 386	29.0%	55 821	29.2%	60 605	28.4%	62 607	29.0%
Administrations publiques	140 486	100.0%	152 606	100.0%	177 057	100.0%	191 461	100.0%	213 043	100.0%	215 963	100.0%

Source : Office fédéral de la statistique

Ainsi et d'une manière globale, les domaines d'activités strictement communaux ne cessent de se restreindre sous l'effet d'une cantonalisation, explicite ou rampante, des tâches communales et d'une augmentation des attributions de l'échelon fédéral. Si la taille et les capacités des communes (et en particulier des petites communes) n'expliquent pas à elles seules cette évolution, elles en constituent l'une des causes importantes. L'ensemble des communes d'un canton bénéficient pour l'essentiel de compétences identiques. Ce sont en effet les capacités des plus petites d'entre elles qui déter-

minent ce qui peut être confié à l'échelon communal. Et dans un environnement devenu plus exigeant, si les structures communales ne s'adaptent pas, et bien l'ajustement se fait via une modification de la répartition des tâches canton-communes, avec une tendance à la centralisation.

L'évolution des communes en Suisse est donc marquée par un **environnement** devenant de plus en plus difficile, avec des tâches plus complexes et une population plus exigeante. L'ajustement s'est en premier lieu fait via le développement des **intercommunalités** et la mutualisation des ressources, notamment dans les domaines techniques ou encore au niveau des écoles. Ensuite, dès les années nonante, un mouvement de **fusion de communes** s'est enclenché avec pour corollaire une réduction importante du nombre de communes. Un troisième ajustement vient compléter le tableau, celui d'une **centralisation croissante des tâches**, en particulier au niveau cantonal.

2.2 Caractéristiques du tissu communal valaisan

Les caractéristiques essentielles du tissu communal valaisan peuvent s'appréhender en termes de structure, de typologie et d'évolution récente. Les éléments relatifs à la structure font principalement référence au poids démographique des communes. La typologie élaborée par l'Office fédéral de la statistique permet de décrire le profil des communes valaisannes. Enfin, l'évolution récente fait référence au mouvement de fusion de communes que connaît depuis quelques années le tissu communal valaisan.

2.2.1 Structure du tissu communal valaisan

Quelques chiffres clés. Au 1^{er} janvier 2019, le Canton du Valais compte **126 communes** pour une population totale de **343'955 habitants** (état au 31 décembre 2018), soit une **moyenne de 2'730 habitants par commune**. La taille médiane se situe à 1'273 habitants, la moitié des communes valaisannes ayant une population supérieure à ce chiffre, l'autre moitié une population inférieure. Le fait que la taille moyenne soit supérieure à la taille médiane indique une **forte proportion de petites communes**. Enfin, plus de 50% des Valaisannes et des Valaisans vivent dans une commune de plus de 6'600 habitants, soit dans une des 14 communes les plus peuplées du canton. Une liste des communes valaisannes avec leur population ainsi qu'une carte représentant leur territoire sont reproduites en annexe.

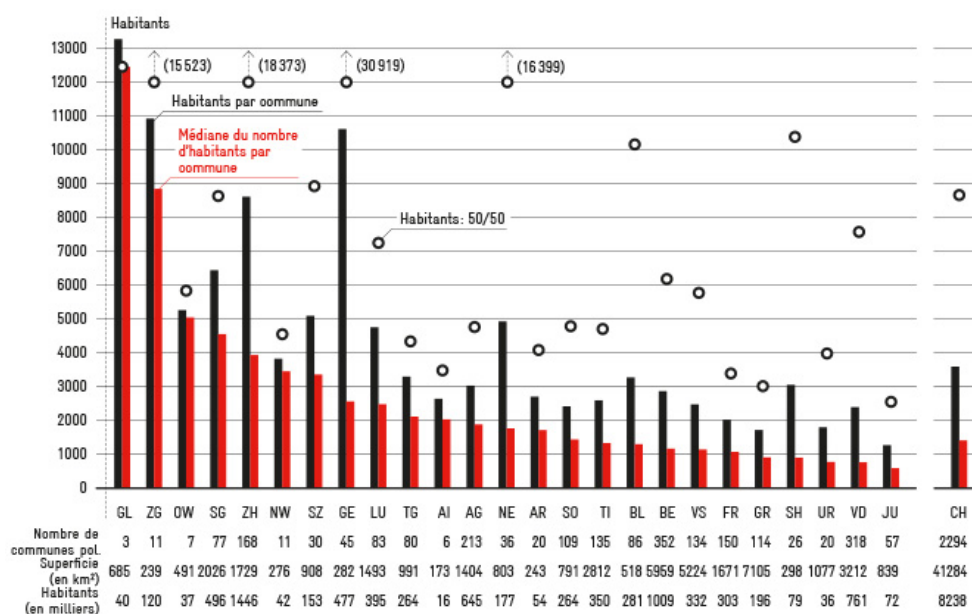
Comparaison nationale. Bien que publiée en 2016 (état : février 2016), la Figure 4 permet de mettre en regard les chiffres ci-dessus avec ceux de l'ensemble des **cantons suisses** excepté Bâle-Ville, un canton-ville atypique. Les chiffres ont quelque peu évolué depuis la date de parution, notamment sous l'effet combiné de la dynamique démographique et des fusions de communes, mais sans remettre fondamentalement en cause l'image générale. Il ressort de cette comparaison les éléments suivants :

1. Les **communes valaisannes sont plutôt petites** en comparaison nationale avec, pour l'année de référence, une taille moyenne inférieure à 2'500 hab. pour une moyenne nationale de près de 3'600 hab., ce qui place le canton au 20^{ème} rang sur 26 cantons. Seuls les cantons de Soleure, de Vaud, de Fribourg, d'Uri, des Grisons

et du Jura ont des communes dont la taille moyenne est plus petite que la taille moyenne des communes valaisannes.

2. Le tissu communal valaisan compte de **nombreuses petites communes** avec une taille médiane légèrement inférieure à 1'200 hab. qui place également le canton en 20^{ème} position toujours sur 26 cantons. Le fait que le rang valaisan soit de 20 tant par la taille moyenne que la taille médiane n'a pas de signification particulière, l'ordre des cantons étant différent selon l'indicateur choisi.
3. Le seuil qui divise la population valaisanne en deux parties égales, une moitié habitant dans une commune plus peuplée, l'autre dans une commune moins peuplée, se situe aux environs de 6'600 hab., ce qui place le canton au 15^{ème} rang sur 26. Ce chiffre montre que le tissu communal valaisan compte, en comparaison nationale, un nombre important de **communes de taille moyenne**. Ce seuil est plus élevé pour les cantons de Bâle-Ville, Genève, Zurich, Neuchâtel, Zoug, Glaris, Schaffhouse, Bâle-Campagne, Schwyz, Saint-Gall, Vaud, Lucerne, Berne et Obwald.

Figure 4 Population par commune selon les cantons ^{a, b}



^a Nombre d'habitants au 31 décembre 2014, nombre de communes au 28 février 2016.

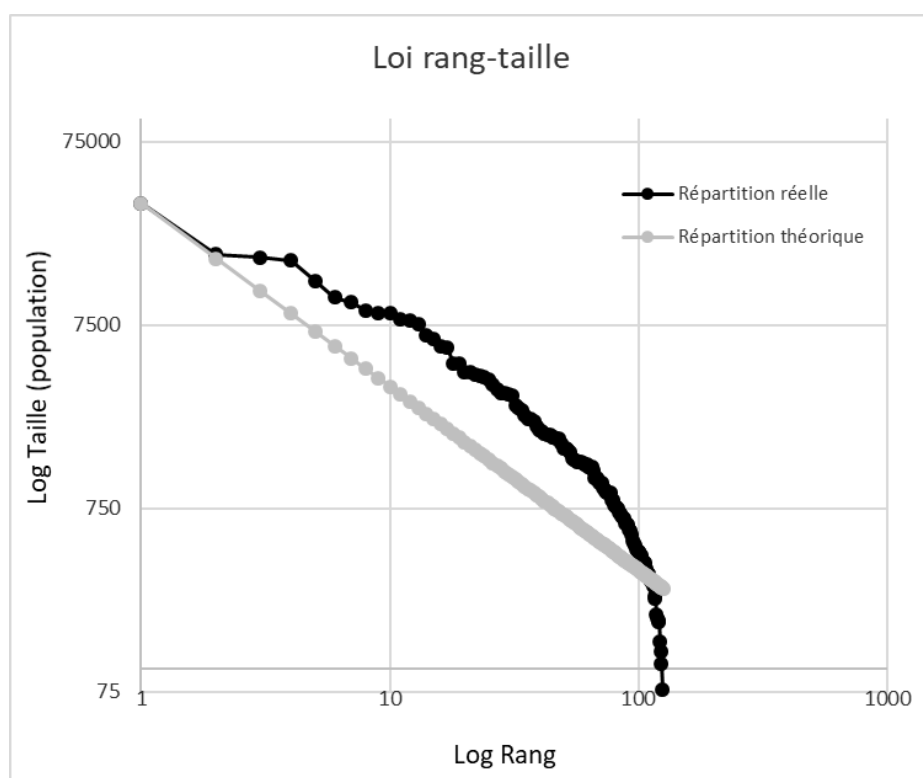
^b Le demi-canton de Bâle-Ville n'est pas représenté sur le graphique pour une meilleure lisibilité.

Source : Avenir Suisse (2016), *Encore 2294 communes en Suisse* et Office fédéral de la statistique

En comparaison nationale, le tissu communal valaisan est donc marqué par des **communes de taille plutôt faible** en moyenne, avec de **nombreuses petites communes** mais également un **nombre significatif de communes de taille moyenne**.

Loi rang-taille (ou règle de Zipf). Pour aller au-delà de cette comparaison nationale et s'intéresser à la **structure du tissu communal valaisan**, il convient d'utiliser une **loi rang-taille**³, une loi empirique utilisée pour apprécier l'équilibre du réseau urbain ou l'armature urbaine d'un territoire donné. La Figure 5 mobilise cette loi pour les communes valaisannes (N=126), ceci via un graphe à coordonnées doublement logarithmiques. Une armature urbaine « équilibrée » correspond à la droite figurant sur le graphique (en considérant comme donnée la taille de la ville la plus importante).

Figure 5 Population et rang des communes valaisannes : loi rang-taille



Source : Office fédéral de la statistique, traitement Compas, IDHEAP

³ La loi rang-taille est utilisée en pratique pour apprécier le réseau urbain ou l'armature urbaine d'un territoire donné. En clair, elle permet de dire si, sur un territoire donné, l'armature urbaine est équilibrée, s'il y a trop de petites communes, s'il y a une ville-centre démesurément développée, etc. Notons cependant qu'il s'agit d'une « loi » empirique dont les fondements théoriques demeurent discutés.

La loi rang-taille postule simplement une corrélation idéale entre la taille (en nombre d'habitants) et le rang (en termes de population, de la plus grande à la plus petite) d'une ville ou commune dans un territoire donné. Elle postule que la 2^{ème} plus grande ville doit avoir une taille correspondant à 1/2 de la ville la plus grande, la 3^{ème} une taille de 1/3 et ainsi de suite. Sur une échelle doublement logarithmique, cette corrélation idéale se traduit par une droite décroissance de pente -1. La loi rang-taille s'écrit $P_n = P_1/R_n$ où P = taille (population), R = rang, 1 = première commune (P_1 = première commune en termes de taille = Sion) et n = commune considérée.

La courbe des données réelles des communes valaisannes permet d'identifier les caractéristiques suivantes :

1. Les **cinq plus grandes communes valaisannes**, soit les communes de Sion, Martigny, Monthey, Siere et Brigue-Glis devraient, pour correspondre à la répartition théorique, avoir un **poids démographique plus important**, en particulier les trois premières. En effet, on constate d'une part que la première section de la courbe réelle est plus plate que la droite théorique, et d'autre part que la majorité des communes sont situées « en-dessus » de la droite théorique, la courbe réelle étant convexe. Ce constat est corroboré par la position des villes valaisannes dans la hiérarchie des villes suisses. Alors que le **Canton du Valais est le 9^{ème} canton suisse en termes de population**, la **Ville de Sion**, la commune valaisanne la plus peuplée, **est la 20^{ème} commune suisse**. Martigny est en 61^{ème} position, Monthey en 65^{ème} position, Siere en 68^{ème} position et Brigue-Glis en 100^{ème} position.
2. La répartition réelle de la population des **communes entre 1'001 et 10'000 habitants** apparaît pour sa part **équilibrée** puisqu'elle correspond assez exactement à la répartition théorique selon la loi rang-taille. En effet, pour cette section intermédiaire, les pentes des deux « courbes » sont presque similaires.
3. Enfin, les **communes de petite taille**, soit les communes de 1'000 habitants ou moins, sont **surreprésentées** eu égard à la prescription de la loi rang-taille, avec en particulier des communes de très petite taille. Le Canton du Valais compte **56 communes de 1'000 habitants ou moins**, qui représentent 44.4% du total des communes valaisannes, mais 8.2% de la population du canton. La plus petite commune du canton, la commune de Bister en Haut-Valais, compte 33 habitants.

Tableau 2 Répartition des communes valaisannes en fonction de leur taille et proportion de la population valaisanne par taille de commune, état au 31 décembre 2018

Taille (nb. habitants)	Communes		Population	
	Nombre	%	Population	%
0-500	32	25.4%	9 702	2.8%
501-1000	24	19.0%	18 337	5.3%
1001-1500	17	13.5%	21 461	6.2%
1501-2000	13	10.3%	23 033	6.7%
2001-3000	9	7.1%	21 627	6.3%
3001-5000	14	11.1%	53 377	15.5%
5001-10000	10	7.9%	75 233	21.9%
>10000	7	5.6%	121 185	35.2%
Total	126	100.0%	343 955	100.0%

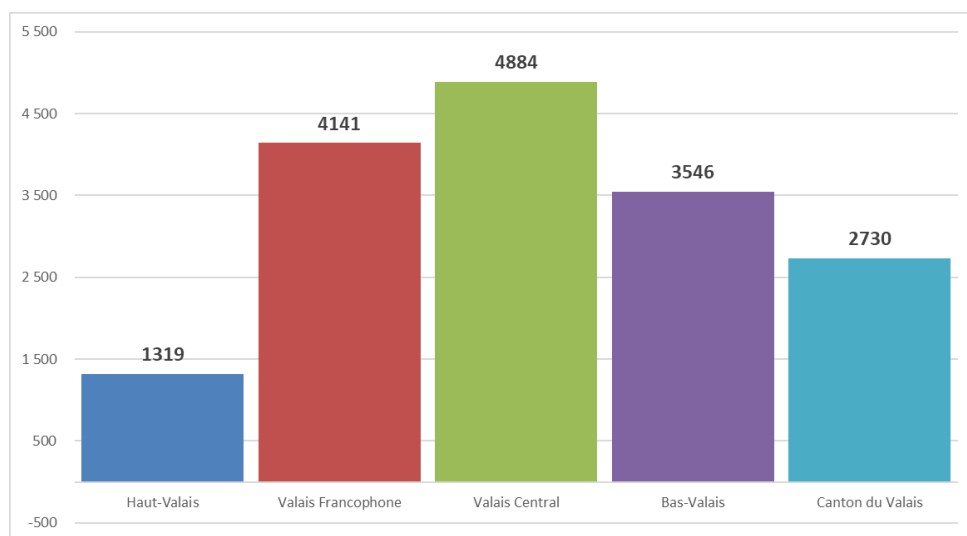
Source : Office fédéral de la statistique

Le Tableau 2 vient préciser les éléments ci-dessus en indiquant le nombre de communes et la population des communes par classe. Au 31 décembre 2018, le canton du Valais compte **32 communes de moins de 500 habitants**, soit 25.4% du total des communes

valaisannes. Ces communes regroupent 9'702 personnes, soit 2.8% du total de la population cantonale. A l'opposé, sept communes valaisannes comptent plus de 10'000 habitants et regroupent 35.2% du total de la population valaisanne.

Enfin la Figure 6 complète le tableau en apportant une dimension régionale. La population moyenne par commune varie ainsi fortement d'une région à l'autre. La moyenne cantonale s'établit à 2'730 habitants par commune. Elle est de 4'884 habitants pour le Valais central, de 3'546 habitants pour le Bas-Valais et de 1'319 habitants pour le Haut-Valais.

Figure 6 Population moyenne par commune et par région



Source : Canton du Valais

A l'aune de la loi rang-taille, le tissu communal valaisan est bien **équilibré pour la portion des communes entre 1'001 et 10'000 habitants**. En revanche, les **communes de petite taille**, soit de 1'000 habitants ou moins, sont **surreprésentées** alors que la taille des **centres urbains valaisans** apparaît quelque peu en-deçà de la population « idéale ». La Ville de Sion, la plus grande commune du canton, pointe au 20^{ème} rang des communes suisses alors que le Canton du Valais est le 9^{ème} canton suisse le plus peuplé. Les **réalités régionales** sont sensiblement différentes, avec une population moyenne par commune nettement plus basse en Haut-Valais, avec 1'319 habitants en moyenne, que la moyenne cantonale de 2'730 habitants.

2.2.2 Autonomie et compétences du tissu communal valaisan

Les communes valaisannes disposent, comparativement à celles d'autres cantons, d'une **large autonomie** et de **compétences étendues**, avec un **régime décrit par certaines personnes auditionnées comme « présidentiel »**, soit un président de commune fort.

La Loi sur les communes précise à son **article 2 Autonomie** ce qui suit :

¹Les collectivités de droit public sont autonomes pour toutes les tâches qu'elles entreprennent de leur propre initiative, dans l'intérêt public. Elles sont en outre autonomes, dans les limites des dispositions légales, pour l'exécution des tâches déléguées.

²Elles peuvent édicter un règlement communal d'organisation ainsi que des règles de droit pour autant qu'une loi ne régit pas la matière de façon exhaustive ou qu'elle l'y autorise expressément. Elles peuvent, en cas de contravention, prévoir l'amende ou la réprimande.

³Elles élisent leurs autorités, notamment leurs employés et s'administrent librement.

L'article **6 Attributions et souveraineté territoriale** stipule pour sa part que :

Sous réserve des législations cantonale et fédérale, la commune municipale a notamment les attributions suivantes :

- a) La gestion et le contrôle des finances municipales ;
- b) La police locale ;
- c) L'aménagement local et la police des constructions ;
- d) La construction et l'entretien des bâtiments, rues, routes et chemins municipaux ;
- e) L'alimentation en eau potable, l'évacuation et l'épuration des eaux usées, le traitement des ordures ;
- f) La protection contre le feu ;
- g) La protection de l'environnement ;
- h) L'enseignement dans les écoles enfantines, dans les écoles primaires et au cycle d'orientation ;
- i) La promotion du bien-être social ;
- j) L'aide sociale et la tutelle ;
- k) L'encouragement des activités culturelles et sportives ;
- l) La promotion de l'économie locale ;
- m) L'approvisionnement en énergie ;
- n) Le contrôle des habitants ;
- o) L'adoption de mesures en vue de remédier aux éventuelles carences en matière d'approvisionnement en énergie, denrées alimentaires et autres produits de première nécessité.

Enfin, l'article **43 Compétences** (du président) indique que :

¹Le président a les compétences que la loi lui attribue.

²D'une manière générale, il représente la commune et il a le droit de surveillance et de contrôle sur toutes les branches de l'administration municipale ;

Il est notamment compétent dans les cas suivants :

- a) Il préside le conseil municipal et l'assemblée primaire ;
- b) Il ordonne l'exécution des décisions du conseil municipal ;
- c) Il gère le courrier de la municipalité ;
- d) Il surveille la rédaction et la tenue du procès-verbal ;

- e) Il veille à l'exécution des législations cantonale et fédérale et des règlements municipaux ;
- f) Il fait respecter l'ordre dans la commune ;
- g) Il reçoit les pétitions et les requêtes, en accuse réception et les communique à l'organe concerné lors de la première séance suivant leur réception ;
- h) Il prend les mesures d'urgence nécessitées par les circonstances, en cas de force majeure (guerre, catastrophe naturelle, épidémie, etc.).

Il apparaît donc que les **communes valaisannes** bénéficient de **prérogatives étendues** et d'une **large autonomie**. Cette autonomie est renforcée par des conseils communaux disposant d'une large **autonomie financière** et par un **régime de nature « présidentielle »**, avec un président de commune présidant à la fois le Conseil municipal et l'Assemblée primaire, et ayant « le droit de surveillance et de contrôle sur toutes les branches de l'administration municipale ». Si la commune est organisée en Conseil général, celui-ci dispose de son propre président.

2.2.3 Typologie du tissu communal valaisan

Le tissu communal valaisan est marqué par une **grande diversité** avec des communes aux profils très différents les uns des autres, ceci dans un canton dont la superficie est très étendue (dans un contexte helvétique !) puisqu'avec 5'224 km², le canton du Valais est le troisième canton suisse en termes de superficie. Ces différences s'expriment notamment au travers des **thèmes** suivants :

1. **Centre-périphérie**. On distingue les villes-centres, des communes situées dans la zone d'attraction des dites villes-centres et des communes hors de l'influence des centres urbains.
2. **Poids démographique**. La ville de Sion compte 34'708 habitants alors que la commune de Bister en compte 33, soit un rapport de 1 à 1'000 !
3. **Orientation du tissu économique**, avec des communes orientées sur le tertiaire (services à la population, tourisme, etc.), sur l'industrie ou encore sur l'agriculture.
4. **Importance de l'emploi**, avec des communes essentiellement résidentielles et des communes abritant une importante activité économique.
5. **Topographie-géographie**, avec une distinction forte entre communes de plaine et communes de montagne (auxquelles on pourrait encore ajouter les communes de coteaux). La plaine concentre la majorité de la population, de l'emploi, etc. De manière générale, la topographie est fortement contraignante dans l'espace géographique valaisan. Le développement de l'autoroute a par ailleurs eu un effet très structurant.
6. **Superficie**. La commune valaisanne la plus étendue est la commune de Bagnes avec une surface de 282.3 km²... alors que la superficie de la commune de Veysonnaz est de 1.1 km², soit un rapport de 1 à 300 environ !
7. **Densité**. En termes de densité, la commune de Veyras compte 1'265 habitants au km² alors que la densité du peuplement de la commune de Zwischbergen est de 0.89 habitant au km² ! Le rapport est donc de près de 1 à 1'300 !

8. **Langue.** Le canton du Valais est l'un des quatre cantons bilingues ou trilingues de Suisse, avec les cantons de Berne, de Fribourg et des Grisons. Ses communes sont administrées soit en français, soit en allemand.
9. **Situation financière.** Les différences en termes de situation financière sont très marquées entre des communes touristiques disposant d'une force fiscale conséquente (Zermatt, Verbier, Crans-Montana, etc.), des villes supportant des charges de centre, des petites communes périphériques disposant de très peu de moyens, etc.

En première approximation, les **communes du tissu communal valaisan** peuvent être organisées en fonction des catégories suivantes :

1. **Ville-centre :** commune de plaine occupant une fonction de place centrale, avec une population en principe supérieure à 10'000 habitants.
2. **Communes d'agglomération :** commune de plaine intégrée fonctionnellement à une ville-centre, avec une spécialisation résidentielle, industrielle, tertiaire ou mixte (habitat et tertiaire, etc.).
3. **Commune touristique de montagne,** avec une activité touristique intensive ou plutôt extensive (peu d'emplois).
4. **Autres communes.** Communes de petite taille, avec peu d'activité économique, une orientation sur l'agriculture, etc.

La **typologie des communes 2012 de l'Office fédéral de la statistique** (OFS, 2017)⁴ permet d'affiner cette première approche et de décrire en détail le tissu communal valaisan, notamment via une classification de l'ensemble des communes suisses en **25 types dont 17 sont représentés en Valais**. Cette typologie opère principalement une distinction entre les centres urbains, l'espace sous influence des centres urbains et l'espace hors influence des centres urbains. Ceux-ci sont définis comme suit (OFS, 2017, p.6) :

« Les **centres urbains** comprennent les villes-centres et les communes-centres d'agglomération ainsi que les communes-centres hors agglomération. Les centres urbains remplissent des critères déterminés de densité et de taille en termes de nombre d'habitants, de places de travail et de nuitées hôtelières en équivalents-habitants.

L'espace **sous influence des centres urbains** comprend les communes des couronnes d'agglomération et les communes multi-orientées. Elles se caractérisent par un certain volume de flux pendulaires en direction des centres urbains.

L'espace **hors influence des centres urbains** comprend les communes rurales sans caractère urbain. Elles se caractérisent par des flux pendulaires faibles en direction des centres urbains ».

⁴ La **typologie des communes 2012** est basée sur le modèle centre-périphérie avec prise en compte des caractéristiques économiques. Elle est élaborée à l'aide d'un arbre de décision à trois niveaux. Les communes sont d'abord réparties entre communes urbaines, intermédiaires (périurbain dense et centres ruraux) et rurales. Chaque catégorie est ensuite subdivisée selon des critères de densité, de taille et d'accessibilité pour obtenir neuf types. Enfin, ces neuf types sont subdivisés en fonction de critères socio-économiques (nombre d'équivalents plein temps par secteur économique et par rapport à la population résidente, nombre de nuitées hôtelières au total et par rapport à la population résidente) pour aboutir à une typologie de communes comptant 25 types. L'arbre de décision complet est reproduit en annexe.

La Tableau 3 indique pour chacun des **25 types de communes** le nombre de communes valaisannes, la population concernée en valeur absolue et relative ainsi que les communes appartenant à chaque type. Cette typologie appelle les remarques suivantes :

1. **Centres urbains.** Selon la typologie OFS, le tissu communal valaisan ne compte pas de grande agglomération. Il compte une **ville-centre d'agglomération moyenne**, la ville de Sion. Toutes les autres villes valaisannes (au sens statistique) constituent des **communes urbaines**, avec une orientation touristique (Brigue-Glis, Crans-Montana et Martigny), industrielle (Monthey, Viège) ou tertiaire (Sierre). On retrouve également dans ce groupe des communes telles que Zermatt (commune urbaine touristique) ou Naters (commune urbaine tertiaire). Ce groupe compte 23 communes pour une population de 188'756 habitants, soit 54.9% de la population valaisanne totale !
2. **Espace sous influence des centres urbains.** Le tissu communal valaisan compte 47 communes périurbaines agricoles, industrielles ou tertiaires, avec une densité plus ou moins forte. La population de l'ensemble des communes de ce groupe se monte à 82'257 habitants, soit 23.9% de la population valaisanne.
3. **Espace hors influence des centres urbains.** Ces communes touristiques (Bagnes, Loèche-les-Bains, Saas-Fee), industrielles, tertiaires (Loèche, Saint-Maurice) ou encore rurales sont au nombre de 56 pour une population totale de 72'942 habitants, soit 21.2% de la totalité de la population valaisanne. Le type Commune rurale mixte périphérique est particulièrement bien représenté avec 31 communes pour une population de 23'222 habitants, soit 6.8% de la population valaisanne.
4. Les **types de communes non représentés en Valais** sont les suivants : Ville-centre d'une grande agglomération, Commune urbaine d'emploi d'une grande agglomération, Commune urbaine résidentielle d'une grande agglomération, Commune urbaine d'emploi d'une agglomération moyenne, Commune périurbaine tertiaire de forte densité, Commune rurale agricole en situation centrale, Commune rurale industrielle en situation centrale et Commune rurale tertiaire en situation centrale.

Tableau 3 Communes valaisannes selon la typologie des communes 2012

N°	Typologie des communes 2012	Nb communes	Popula- tion	% popula- tion	Communes
Centres urbains					
111	Ville-centre d'une grande agglomération	23	188 756	54,9%	
112	Commune urbaine d'emploi d'une grande agglomération	0	0	0,0%	
113	Commune urbaine résidentielle d'une grande agglomération	0	0	0,0%	
121	Ville-centre d'une agglomération moyenne	1	34 708	10,1%	Sion
122	Commune urbaine d'emploi d'une agglomération moyenne	0	0	0,0%	
123	Commune urbaine résidentielle d'une agglomération moyenne	5	29 547	8,6%	Ardon, Conthey, Grimisuat, Savièse, Vétraz
134	Commune urbaine touristique d'une petite ou hors agglomération	4	47 574	13,8%	Brigue-Glis, Crans-Montana, Martigny, Zermatt
136	Commune urbaine industrielle d'une petite ou hors agglomération	5	37 257	10,8%	Chippis, Collombey-Muraz, Lalden, Monthey, Visp
137	Commune urbaine tertiaire d'une petite ou hors agglomération	8	39 670	11,5%	Baltschieder, Martigny-Combe, Miège, Naters, Troistorrens, Sierre, Venthône, Veyras
Espace sous influence des centres urbains					
216	Commune périurbaine industrielle de forte densité	0	0	0,0%	
217	Commune périurbaine tertiaire de forte densité	1	8 763	2,5%	Fully
226	Commune périurbaine industrielle de densité moyenne	8	18 500	5,4%	Chalais, Charraz, Icogne, Massongex, Rarogne, Verrayaz, Vonnaz, Vouvy
227	Commune périurbaine tertiaire de densité moyenne	14	37 664	11,0%	Abbaz, Ayent, Bitsch, Eggerberg, Grône, Nendaz, Niedergesteln, Port-Valais, Riddes, Ried-Brig, Sallion, Saint-Léonard, Saxoh, Termen
235	Commune périurbaine agricole de faible densité	6	2 281	0,7%	Bisler, Ermbd, Staldenried, Torbel, Varen, Zeneggen
236	Commune périurbaine industrielle de faible densité	7	7 232	2,1%	Eisten, Hérémeence, Iséables, Saint-Martin (VS), Salgesch, Stalden (VS), Visperterminen
237	Commune périurbaine tertiaire de faible densité	11	7 817	2,3%	Ausserberg, Bovermier, Bürchen, Eischoll, Grenjols, Mont-Noble, Mörel-Filet, Unterbach, Vex, Veysonnaz, Zwischbergen
Espace hors influence des centres urbains					
314	Commune touristique d'un centre rural	3	11 028	3,2%	Bagnes, Leukerbad, Saas-Fee
316	Commune industrielle d'un centre rural	2	3 546	1,0%	Gampel-Bratsch, Steg-Hohle
317	Commune tertiaire d'un centre rural	2	8 521	2,5%	Leuk, Saint-Maurice
325	Commune rurale agricole en situation centrale	0	0	0,0%	
326	Commune rurale industrielle en situation centrale	0	0	0,0%	
327	Commune rurale tertiaire en situation centrale	0	0	0,0%	
334	Commune rurale touristique périphérique	14	22 316	6,5%	Anniviers, Bettmeralp, Champéry, Fiesch, Goms, Grächen, Lens, Leytron, Obergoms, Orsières, Riederalp, Saas-Almagell, Saas-Grund, Täsch
335	Commune rurale agricole périphérique	4	4 309	1,3%	Chamoson, Ergisch, Inden, Oberems
338	Commune rurale mixte périphérique	31	23 222	6,8%	Agarn, Albinen, Bellwald, Binn, Blatten, Bourg-Saint-Pierre, Collonges, Dorénav, Emen, Evonnaz, Evolène, Ferden, Fieschertal, Finhaut, Guttet-Feschel, Kippel, Lax, Liddes, Randa, Saas-Balen, Saint-Gingolph, Salvan, Sembrancher, Simplon, St. Niklaus, Trient, Turttmann-Unterems, Val-d'Illiez, Vérossaz, Vollèges, Wilfer (Lötschen)
Total		126	343 955	100,0%	

Source : Office fédéral de la statistique

2.3 Mouvement de fusion des communes valaisannes

Cadre juridique spécifique. A l'instar de nombreux autres cantons suisses, le Canton du Valais dispose, via la Loi sur les communes (LCo) du 5 février 2004, d'une législation permettant aux communes d'adapter leurs structures. Les bases légales du Canton du Valais concernant les fusions de communes s'y trouvent sous le titre 4, chapitre 3. L'Etat **facilite les fusions de communes dans le canton** en y consacrant des ressources financières, notamment grâce à un fonds spécial créé à cet effet (art. 129) ainsi qu'en prenant en charge, sous demande préalable, les frais d'étude en vue de la fusion et en accordant un soutien administratif et juridique (art. 131). Les montants alloués (aide de base) aux fusions de communes sont précisés dans l'Ordonnance sur les fusions de communes (OFus) du 25 janvier 2012 (art. 4)⁵. De plus, une aide additionnelle est prévue pour les communes fusionnées de plus de 500 habitants (art. 5)⁶.

Intervention de l'Etat. L'Etat peut aussi appliquer des **mesures de contraintes** en supprimant la péréquation à laquelle peut prétendre une commune lorsque celle-ci, figurant dans les propositions de fusion, ne s'exécute pas dans un délai de 5 ans après l'approbation par le Conseil d'Etat (art. 134). Lors de cas exceptionnels prévus par la loi⁷, il peut également décider de la fusion de plusieurs communes (art. 135). La **décision du Grand Conseil** sanctionne la fusion des communes concernées, ce qui implique la reprise

⁵ Art. 4 Aide de base

L'aide financière aux fusions de communes est calculée pour chaque commune comme suit sur la base de la population résidante ressortant de la dernière statistique officielle précédant l'approbation de la fusion par le Grand Conseil.

- a) jusqu'à concurrence et y compris 100 habitants : 300'000 francs ;
- b) et en sus de 101 à 500 habitants : 500 francs par habitant, (maximum 500'000 francs) ;
- c) et en sus de 501 à 1'000 habitants : 400 francs par habitant, (maximum 700'000 francs) ;
- d) et en sus de 1'001 à 2'000 habitants : 100 francs par habitant, (maximum 800'000 francs) ;
- e) et en sus de 2'001 à 5'000 habitants : 33 1/3 francs par habitant, (maximum 900'000 francs) ;
- f) et en sus de 5'001 à 10'000 habitants : 20 francs par habitant, (maximum 1'000'000 francs) ;
- g) et en sus au-delà de 10'000 habitants : 10 francs par habitant.

⁶ Art. 5 Aide additionnelle

Si la population de la commune fusionnée dépasse les 500 habitants, il lui est alloué une aide additionnelle de :

- a) 300 francs par habitant pour les 1'000 premiers habitants (maximum 300'000 francs) ;
- b) et en sus 600 francs par habitant entre 1'001 et 1'500 habitants (maximum 600'000 francs) ;
- c) et en sus 800 francs par habitant entre 1'501 et 2'000 habitants (maximum 1'000'000 francs) ;
- d) 1'000'000 francs pour la commune fusionnée de plus de 2'000 habitants.

⁷ Art. 135 Fusion obligatoire

Le Grand Conseil peut contraindre deux ou plusieurs communes à fusionner dans l'une des hypothèses suivantes :

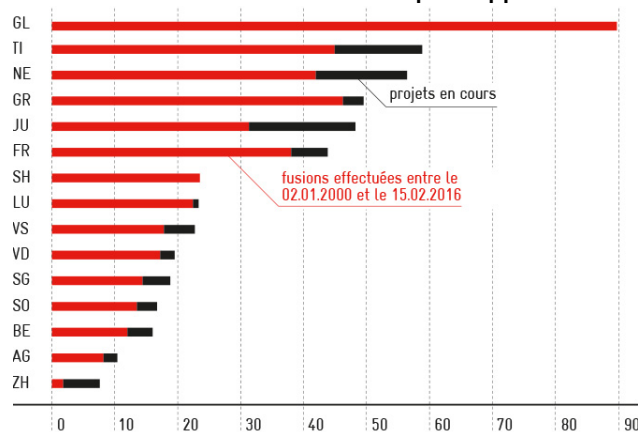
- a) une décision négative à un projet de fusion met en danger leur pérennité financière ;
- b) une commune, seule, fait obstacle à une fusion alors que les communes avoisinantes ont donné leur accord pour une fusion plus importante ;
- c) une commune n'est plus en mesure d'assurer le fonctionnement des institutions, notamment quand elle ne peut repourvoir les postes devenus vacants à cause du nombre restreint d'habitants.

par celles-ci de l'entièreté des droits et obligations des anciennes collectivités (art. 140). Un régime transitoire est autorisé dans les limites fixées par le Grand Conseil⁸.

Un **contrat de fusion** peut être établi entre les collectivités prenant part à la fusion. Celui-ci doit être approuvé par les **assemblées primaires** et par le **Grand Conseil** (art. 141). L'entrée en force de la fusion est annoncée par sa publication dans le Bulletin officiel et c'est le Conseil d'Etat qui la rend effective, en principe à la fin d'une période administrative, ceci afin de laisser un délai convenable à la constitution des nouvelles autorités communales (art. 142).

Fusions de communes dans le canton. La Figure 7 ci-dessous⁹ indique la réduction du nombre de communes dans les cantons ceci entre les années 2000 et 2016 (état au 15 février 2016). Il comprend également les projets en cours (en noir) et donc non encore effectifs au moment de la réalisation dudit tableau.

Figure 7 Réduction du nombre de communes par rapport à l'année 2000 (en %)



Source : Avenir Suisse (2016), *Encore 2294 communes en Suisse* et Office fédéral de la statistique.

Le canton du Valais ne fait ainsi pas exception au mouvement de fusion de communes que l'on constate au niveau suisse. La **dynamique du mouvement de fusion de communes y est modérée, proche de la moyenne nationale**. Elle est moins grande que dans des can-

⁸ Le **régime transitoire** défini par le Grand Conseil s'inscrit dans les limites suivantes :
a) La période transitoire prend fin, en principe, à l'expiration d'une période administrative en cours. En ce qui concerne les règlements en vigueur dans les diverses collectivités fusionnées, la période transitoire peut toutefois être prolongée jusqu'à la fin de la période suivante.
b) Le nombre des membres de l'organe exécutif peut dépasser celui prévu par la loi. Il peut atteindre l'effectif total des exécutifs des anciennes collectivités.
c) La fonction de président peut être, exceptionnellement, assumée alternativement pour la durée de la fin de la période administrative en cours.
d) Les règles contenues sous lettres b et c du présent article sont applicables, par analogie, aux conseillers généraux pour autant que toutes les communes dont la fusion est décidée disposent d'un conseil général.

⁹ Les cantons non mentionnés dans la figure sont ceux n'ayant pas connu de fusion durant la période considérée.

tons tels que Glaris, Tessin, Neuchâtel ou encore les Grisons, mais elle est supérieure à celle de nombreux autres cantons. Depuis 1990, la diminution du nombre de communes valaisannes est de -22.7%, alors que cette diminution est de -26.4% pour l'ensemble du pays.

Tableau 4 Evolution démographique et nombre de communes

POPULATION				COMMUNES				POPULATION PAR COMMUNE			
Régions	1990	2018	Δ	Régions	1990	2018	Δ	Régions	1990	2018	Δ
Haut-Valais	72 356	83 100	14.8%	Haut-Valais	87	63	-27.6%	Haut-Valais	832	1 319	58.6%
Valais central	99 033	136 751	38.1%	Valais central	40	28	-30.0%	Valais central	2 476	4 884	97.3%
Bas Valais	80 573	124 104	54.0%	Bas Valais	36	35	-2.8%	Bas Valais	2 238	3 546	58.4%
Total	251 962	343 955	36.5%	Total	163	126	-22.7%	Moyenne	1 546	2 730	76.6%

+ 91993 habitants
-22.7%

Source : Canton du Valais, Office fédéral de la statistique

Comme le montre le Tableau 4, entre 1990 et 2018, le **nombre de communes valaisannes est passé de 163 à 126 communes**. Dans le détail, le mouvement de fusion est le plus marqué en Haut-Valais avec une diminution de 24 communes et un total passant de 87 à 63 communes. Il est un peu moins important pour le Valais central avec une réduction de 12 communes pour un total passant de 40 à 28 communes, et très faible en Bas-Valais avec un nombre de communes passant de 36 à 35 communes, soit la réduction d'une unité.

La population moyenne des communes valaisannes est ainsi passée de 1'546 à 2'730 habitants sur la période considérée. Malgré une augmentation conséquente de +76.6%, les communes valaisannes restent, en termes de population, parmi les plus petites de Suisse¹⁰. De plus, on constate la persistance d'importantes différences régionales avec une taille moyenne de 1'319 habitants pour les communes haut-valaisannes, de 4'884 habitants pour les communes du Valais central et de 3'546 habitants pour les communes du Bas-Valais.

Dynamisme démographique et fusion de communes. En termes de **dynamisme démographique**, le Haut-Valais constitue la région avec la croissance la moins importante entre 1990 et 2018, avec une augmentation de la population de +14.8% à 83'100 habitants. Le Valais central a connu pour sa part une croissance de sa population de 38.1% à 136'751 habitants. Enfin, le Bas-Valais voit sa population augmenter de 54.0% sur la même période à 124'104 habitants, soit la croissance la plus importante des trois régions. Il est intéressant, mais pas forcément surprenant, de constater que la dynamique de fusion de communes est la plus importante dans la région avec le dynamisme démographique le moins important.

Fusions de communes valaisannes - caractéristiques. Le Tableau 5 ci-après montre que 24 projets de fusion de communes ont abouti depuis l'année 2000, dont 21 sont déjà entrés en force et trois seront effectifs au 1^{er} janvier 2021. Comme mentionné plus haut, le

¹⁰ Le Canton du Valais occupait, en 2015, la 20^{ème} place (sur 26) du pays en termes de population moyenne des communes.

nombre de **communes valaisannes** est ainsi passé de **163 à 126 communes**, soit une diminution de -22.7%, avec en conséquence une augmentation de la taille moyenne des dites communes à 2'730 habitants (chiffres 2018).

Les points suivants permettent de caractériser le **mouvement de fusion des communes valaisannes** tel qu'il s'est développé jusqu'à présent :

1. **Forte prédominance de projets regroupant deux ou trois communes.** Sur les 24 projets de fusion de communes ayant abouti, 14 portent sur une fusion de deux communes et six sur une fusion de trois communes. Seuls quatre projets concernent quatre communes ou plus. Le projet de fusion des communes du Val d'Anniviers regroupe six communes qui forment aujourd'hui la troisième plus grande commune de Suisse en superficie. Le projet de fusion de Goms concernait au départ six communes, puis cinq communes après le retrait d'Obergoms. Le projet de fusion de Crans-Montana porte pour sa part sur quatre communes pour une population post-fusion de 10'565 habitants.

Tableau 5 Projets de fusion de communes valaisannes entrés en vigueur depuis l'an 2000

District	Communes fusionnées	Nouvelles commune	Entrée en vigueur
Loèche	Feschel et Guttet	Guttet-Feschel	01.10.2000
Conches	Biel, Ritzingen et Selkingen	Grafschaft	01.10.2000
Rarogne oriental	Goppisberg, Greich et Ried-Mörel	Riederalp	01.11.2003
Conches	Geschinen et Münster	Münster-Geschinen	01.10.2004
Conches	Gluringen et Reckingen	Reckingen-Gluringen	01.10.2004
Conches	Ausserbinn, Ernen, Mühlebach et Steinhaus	Ernen	01.10.2004
Sierre	Ayer, Chandolin, Grimetz, Saint-Jean, Saint-Luc et Vissoie	Anniviers	01.01.2009
Conches	Obergesteln, Oberwald et Ulrichen	Obergoms	01.01.2009
Rarogne oriental	Filet et Mörel	Mörel-Filet	01.01.2009
Loèche	Bratsch et Gampel	Gampel-Bratsch	01.01.2009
Rarogne occidental	Hohtenn et Steg	Steg-Hohtenn	01.01.2009
Hérens	Mase, Nax et Vernamiège	Mont-Noble	01.01.2011
Saint-Maurice	Mex et Saint-Maurice	Saint-Maurice	01.01.2013
Loèche	Erschmatt et Loèche	Loèche	01.01.2013
Loèche	Tourtemagne et Unterems	Turtmann-Unterems	01.01.2013
Brigue	Birgisch, Mund et Naters	Naters	01.01.2013
Sion	Salins et Sion	Sion	01.01.2013
Rarogne oriental	Betten et Martisberg	Bettmeralp	01.01.2014
Conches	Blitzingen, Grafschaft, Münster-Geschinen, Niederwald et Reckingen-Gluringen	Goms	01.01.2017
Sion	Les Agettes et Sion	Sion	01.01.2017
Sierre	Chermignon, Mollens, Montana et Randogne	Crans-Montana	01.01.2017
Martigny	Martigny et Charrat	Martigny	01.01.2021
Entremont	Bagnes et Vollèges	Val de Bagnes	01.01.2021
Sierre	Miège, Venthône et Veyras	Noble-Contrée	01.01.2021

Source : Office fédéral de la statistique

2. **Taille des communes fusionnées restant modeste.** La taille des communes fusionnées reste modeste. Le Tableau 6 montre que sur les 21 communes fusionnées actuellement entrées en force, dix ont une population qui reste inférieure à 1'000 habitants même après fusion ! Elles sont sept à avoir une population entre 1'001 et 5'000 habitants. Seule la nouvelle commune de Crans-Montana dépasse les 5'000

habitants, exception faite des communes de Naters et de Sion qui dépassaient déjà ce seuil avant leur fusion.

3. **Pas de fusion importante pour les villes-centres.** Parmi les cinq communes les plus peuplées du canton, soit les communes de Sion, Martigny, Monthey, Sierre et Brigue-Glis, seules deux ont connu une ou plusieurs fusions. La commune de Sion a fusionné deux fois, une première fois avec la commune de Salins et une seconde fois avec Les Agettes. La commune de Martigny va pour sa part fusionner avec la commune de Charrat. Trois des plus grandes communes valaisannes n'ont donc pas encore connu de fusion, et les fusions réalisées par les deux autres ont un impact modeste en termes démographique.

Tableau 6 Projets de fusion de communes sur la période 2000-2017 – évolution de la population moyenne des communes valaisannes

Nouvelle commune	Date d'inscription	Après fusion		
		Nb habitants	Nb communes	Taille moy. communes
Situation avant fusion			163	1 671
Guttet-Feschel	01.10.2000	410	162	1 719
Grafschaft	01.10.2000	192	160	1 740
Riederalp	01.11.2003	553	158	1 823
Münster-Geschinen	01.10.2004	496	157	1 857
Reckingen-Gluringen	01.10.2004	512	156	1 869
Ernen	01.10.2004	532	153	1 906
Anniviers	01.01.2009	2 532	148	2 077
Obergoms	01.01.2009	728	146	2 105
Mörel-Filet	01.01.2009	677	145	2 120
Gampel-Bratsch	01.01.2009	1 858	144	2 135
Steg-Hohtenn	01.01.2009	1 514	143	2 150
Mont-Noble	01.01.2011	911	141	2 248
Saint-Maurice	01.01.2013	4 516	140	2 336
Loèche	01.01.2013	3 724	139	2 353
Turtmann-Unterems	01.01.2013	1 125	138	2 370
Naters	01.01.2013	9 496	136	2 404
Sion	01.01.2013	33 115	135	2 422
Bettmeralp	01.01.2014	450	134	2 476
Goms	01.01.2017	1 203	130	2 627
Sion	01.01.2017	34 599	129	2 647
Crans-Montana	01.01.2017	10 565	126	2 710

Source : Office fédéral de la statistique

4. **Nombreuses fusions en Haut-Valais.** Il est également intéressant de relever que tous les districts ne montrent pas le même engouement pour les fusions de com-

munes. Les districts du Haut-Valais¹¹ ont connu 15 des 24 fusions du canton décidées ou réalisées, avec pas moins de six projets depuis l’an 2000 pour le district de Conches. Il est à relever que c’est également dans cette partie du canton que la taille des communes est la plus petite et par conséquent la nécessité de fusionner la plus forte. D’autres districts n’ont pas connu de fusion sur cette période. Sur les 13 districts qui composent le Valais, seuls ceux de Viège, Monthey et Conthey sont pour le moment restés à l’écart du mouvement¹².

Tableau 7 Projets de fusion de communes sur la période 2005-2018 – réussites et échecs

Canton	Projets de fusion (2005-2018)			Taille moyenne (nb. de communes par projet)
	Réussite (a) (nb. communes impliquées)	Echec (b) ¹¹ (nb. communes impliquées)	Taux de succès (a/(a+b))	
Berne	33 (88 communes)	10 (36 communes)	76.7%	2.9
Fribourg	33 (92 communes)	5 (19 communes)	86.8%	2.9
Jura	13 (46 communes)	1 (13 communes)	92.9%	4.2
Neuchâtel	6 (37 communes)	3 (19 communes)	66.7%	6.2
Valais	15 (42 communes)	1 (6 communes)	93.8%	3.0
Vaud	28 (110 communes)	13 (69 communes)	68.3%	4.4

Source : données cantonales

5. **Taux de réussite des projets.** Sur les 16 projets de fusion de communes valaisannes soumis au vote durant la période 2005-2018, un seul a été refusé. Le projet en question, impliquant six communes autour de Viège (« *Grossfusion* »), a été refusé par trois des six communes impliquées, mais accepté par la ville de Viège. Le Tableau 7 ci-avant¹³ indique que le taux de réussite des projets de fusion dans le Canton du Valais pour la période sous revue est le plus élevé des cantons romands (hors Genève) puisqu’il se monte à 93.8%. Toutefois, il convient de relativiser l’importance de ce chiffre puisque la taille des projets engagés y est infé-

¹¹ Dans le District de Conches, 14 des 19 communes dont il était composé en 2000 ont depuis participé à un ou plusieurs projets de fusion.

¹² Même s’ils ne sont pas concernés pour la période sous revue, les districts de Martigny et d’Entremont ont chacun un projet de fusion en cours. Il s’agit pour le premier de son chef-lieu Martigny et de la commune voisine de Charrat, et pour Entremont des communes de Bagnes et de Volèges qui formeront la nouvelle commune de Val de Bagnes au 1^{er} janvier 2021. Dans le District de Viège également, une fusion se profile pour 2025 entre Eggerberg, Baltschieder et Viège, avec comme particularité toutefois que la première se trouve dans le District de Brigue.

¹³ Les chiffres présentés dans le tableau sont entachés d’une possible imprécision due à un recensement possiblement imparfait à la suite de projets ayant échoué.

rieure à la moyenne romande. Alors que les projets de fusion de communes proposés dans le Canton de Neuchâtel ont un périmètre regroupant en moyenne 6.2 communes, ceux réalisés dans le Canton du Valais en comptent 3.0, ce qui constitue la moyenne la plus basse des cantons romands après Fribourg et Berne.

Projets refusés ou redimensionnés. Au titre des projets n'ayant pas abouti (en totalité ou en partie), il convient de mentionner les cas suivants :

1. La **fusion des six communes de la partie supérieure de la vallée de Conches, soit les communes de Niederwald, Blitzingen, Graftschaft, Reckingen-Gluringen, Münster-Geschinen et Obergoms**, lancée en 2011, a dans un premier temps été repoussée, la commune d'Obergoms estimant alors qu'il était trop tôt pour s'engager dans un tel projet (elle-même étant issue d'une fusion en 2009). Les cinq autres communes du périmètre ont ensuite fusionné en 2017 pour former la nouvelle commune de Goms.
2. La **fusion des communes de Nax, Mase et Vernamiège** a initialement été refusée en 2008 par les citoyens de la dernière commune citée. Par suite d'une pétition signée par une majorité absolue des citoyens de Vernamiège, la procédure a repris son cours pour aboutir à la formation de la nouvelle commune du Mont-Noble dès le 1^{er} janvier 2011.

Projets en cours. Enfin, trois projets acceptés en votation populaire sont en cours de réalisation au début 2019 :

1. **Commune de Martigny** : fusion des communes de Martigny et Charrat ;
2. **Commune de Noble-Contrée** : fusion des communes de Miège, Venthône et Veyras ;
3. **Commune de Val de Bagnes** : fusion des communes de Bagnes et Vollèges.

De nombreux autres projets sont en cours d'élaboration, avec des stades d'avancement très variés. Le projet de fusion entre Collonges et St-Maurice a par ailleurs été refusée par les citoyens de Collonges.

Points clés. Le Canton du Valais connaît un **important mouvement de fusion de communes**, avec notamment le succès du rapprochement emblématique des communes du Val d'Anniviers. Ainsi, 13 projets ont pu être concrétisés depuis 2000, réduisant de 37 unités le nombre de communes pour atteindre un **total de 126 communes en 2018**. Malgré ce mouvement, les communes valaisannes restent plutôt petites avec une **taille moyenne de 2'730 habitants**. Seuls les cantons de Soleure, Vaud, Fribourg, Uri, Grisons et Jura ont des communes dont la taille moyenne est inférieure. Le tissu communal valaisan se caractérise également par un **nombre élevé de petites communes**, avec 32 communes comptant moins de 500 habitants, sur un total de 126 communes.

Il est intéressant de relever qu'aucun des projets entrepris dans la période récente ne s'est soldé par un refus définitif. Les **centres urbains fusionnent peu**, le cas de Sion avec Les Agettes et Salins, et le cas de Martigny avec Charrat. Des réflexions ont notamment lieu du côté de Sierre avec les communes de Chippis, Chalais et Grône¹⁴. On constate par

¹⁴ Une étude d'opportunité a été réalisée en mai 2018 et les communes de Sierre, Chippis, Chalais et Grône ont décidé de poursuivre leur réflexion.

ailleurs des **rapprochements « horizontaux »**. Alors que, par le passé, le découpage des communes était effectué de manière verticale pour suivre les migrations périodiques du bétail, les volontés sont aujourd’hui de ne plus dupliquer les prestations, en particulier au niveau des coteaux.

En ce qui concerne l’ampleur des rapprochements, seule la fusion des communes du Val d’Anniviers a vu se regrouper en une seule entité l’ensemble d’une vallée. La **politique des petits pas** est donc privilégiée. Enfin, le mouvement des fusions de communes dans le Canton du Valais semble devoir se poursuivre puisque de **nombreuses discussions et réflexions sont en cours**.

2.4 Enjeux des fusions de communes valaisannes

Afin d’orienter correctement le développement d’une vision stratégique pour le tissu communal valaisan et d’un outil pratique complet incluant la prise en compte des réalités du tissu communal valaisan dans son ensemble, il est utile de comprendre les motivations et considérations qui ont poussé jusqu’ici des communes valaisannes à se regrouper.

Pour ce faire, la section ci-après présente un condensé des éléments débattus lors d’une sélection de projets de fusion valaisans¹⁵. Les **considérants évoqués** dans le cadre des projets de fusion de communes sélectionnés concernent d’une part les défis auxquels les communes peinent à faire face, donc les **« avantages » d’une fusion**, et d’autre part les objections ou **« désavantages » d’une fusion** de communes¹⁶.

Les projets de fusion investigués démarrent en principe par un constat simple : **les communes en question ne parviennent plus – ou ne parviendront bientôt plus – à assumer pleinement les tâches qui leur sont confiées**, qu’il s’agisse de problèmes d’ordre financier, liés à la complexification des tâches ou encore à une législation de plus en plus contraignante. Ceci est particulièrement vrai pour le canton du Valais puisque, comme mentionné précédemment, les **communes valaisannes** bénéficient comparativement aux autres cantons de **prérogatives étendues** et d’une **large autonomie**. La capacité à **renouveler les autorités politiques** constitue également une préoccupation forte.

Une fusion de communes a pour but d’apporter une **réponse aux défis** auxquels la ou les communes parties prenantes ne peuvent plus, ou ne pourront bientôt plus faire face seules.

A ce titre, les éléments les plus souvent évoqués dans les argumentaires des projets de fusion de communes valaisannes sont les suivants :

1. **Développement, attractivité, cohésion.** Une fusion de communes permet d’augmenter l’attractivité vis-à-vis de l’extérieur. La région ou destination touris-

¹⁵ Il s’agit des fusions de communes ayant débouché sur la création des communes de Crans-Montana, d’Anniviers, de Saint-Maurice, de Noble-Contrée, de Goms et de Mont-Noble.

¹⁶ Il convient de rappeler que très peu de projets de fusion de communes ont échoué ces dernières années en Valais. Le projet de fusion de six communes de la partie supérieure de la vallée de Conches a été réduit à cinq à la suite du retrait de Goms. Celui de Nax, Mase et Vernamiège a essuyé un premier refus, puis s’est concrétisé peu de temps après.

tique est renforcée, valorisée et plus visible. Le regroupement des communes permet le développement d'une **vision unifiée et cohérente pour la région**. Ce point a été particulièrement mis en avant lors de la fusion ayant abouti à la création de la commune de Goms. Les communes parties prenantes ont en effet considéré qu'elles faisaient face à des défis identiques (baisse de l'offre d'emplois, déclin démographique du fait de l'émigration des jeunes générations, etc.), défis en termes de développement auxquels elles seraient mieux à même de faire face en étant regroupées.

2. **Capacités et autonomie.** La **capacité des communes à « faire »**, à mettre sur pied des projets et à les réaliser est améliorée en cas de fusion. En ce sens, l'**autonomie communale** est renforcée, ceci permettant par exemple la réalisation de projets dépassant les forces des anciennes communes prises isolément. A nouveau, ces éléments se retrouvent dans l'ensemble des projets investigués.
3. **Gouvernance et gestion.** Une fusion de communes accélère et simplifie la **prise de décision**, la **conduite** et la **gestion communales**. Elle permet de passer d'une situation avec une juxtaposition d'exécutifs communaux faiblement dotés dans un contexte marqué par une forte proportion d'intercommunalité, à une situation avec un seul exécutif mieux doté et sensiblement moins d'intercommunalités. Des doublons et des procédures de décision lourds sont ainsi supprimés. Ceci est particulièrement vrai pour les fusions regroupant de nombreuses petites communes. L'un des principaux arguments pour la fusion de Goms était la complexité des processus de prise de décision à cinq communes. Les enjeux futurs des communes sont plus facilement maîtrisés, les compétences sont renforcées, la transparence est accrue. Du point de vue politique, l'assurance d'avoir suffisamment de candidats à l'exécutif est aussi mise en avant.
4. **Représentation.** Le poids de la commune est renforcé au niveau de la région, ce qui lui permet d'avoir plus d'impact dans ses relations avec les parties prenantes externes (entreprises privées, associations diverses, autres communes, canton, Confédération, etc.). Les projets investigués mentionnent tous ce type d'arguments.
5. **Prestations communales, fonctions-postes de travail, équipements.** Le regroupement des moyens à disposition résultant d'une fusion de communes autorise l'acquisition de **meilleurs équipements** et de machines plus performantes. L'atteinte d'une masse critique permet une **spécialisation des postes**, la professionnalisation de certaines tâches, voire la création de postes de travail plus attractifs. Les **services à la population** sont améliorés, l'efficacité et l'efficience des prestations fournies sont renforcées. De nouvelles prestations peuvent être intégrées dans le giron communal. A des degrés divers, ces considérations se retrouvent dans tous les projets de fusion investigués.
6. **Coûts, fiscalité et aide cantonale.** Une fusion de communes est censée permettre des **économies d'échelle** permettant de réduire les coûts de production des prestations communales, ceci notamment via une répartition des coûts fixes sur un volume de prestations plus important. Ceci permet, dans certains cas, une baisse de la **quotité d'impôt** et des taxes communales, avec souvent un alignement sur la commune « la moins chère ». Enfin, l'**aide cantonale à la fusion**, souvent à hauteur de plusieurs millions de francs, pèse également dans la balance. Ces éléments reviennent, à des degrés divers, dans l'ensemble des projets de fusion investigués.

Un projet de fusion de communes ne fait que rarement l'unanimité. Les principales **sources d'objections et d'inquiétude** dans les projets considérés ont été les suivantes :

1. **Pouvoir de décision.** La **perte d'autonomie** et du **pouvoir de décision** des communes fusionnantes est souvent mentionnée. L'idée est que dans la commune fusionnée, il ne sera plus possible pour chaque ancienne commune de décider pour et par elle-même. Cet argument se retrouve partout, avec cependant les contre-arguments de l'**accroissement de l'autonomie réelle** de la nouvelle commune et du **poids des intercommunalités**. Pour le premier, les communes fusionnantes disposent certes d'une autonomie formelle, mais qu'elles peinent souvent à habiter pleinement. Avec la commune fusionnée, on ne décide plus seul, mais on décide réellement. L'importance des intercommunalités réduit par ailleurs le pouvoir de décision des communes fusionnantes, pouvoir de décision retrouvé dans la commune fusionnée, en particulier si celle-ci est à même de réintégrer dans le giron communal les activités intercommunalisées.
2. **Identité, nom et origine.** L'attachement de la population à sa commune, à son nom et à ses armoiries constitue un frein réel aux fusions de communes. Cet élément peut cependant avoir des incidences parfois inattendues. Ce fut par exemple le cas dans le projet de fusion des communes d'Anniviers : les habitants de celles-ci s'identifient d'abord au Val d'Anniviers (avant l'identification à leur commune) et revendiquent un « **esprit anniviard** » que la fusion a pu conserver, voire renforcer. L'origine constitue également une pierre d'achoppement en cas de fusion de communes.
3. **Proximité, marginalisation.** De manière générale, l'éloignement de l'administration implique un possible affaiblissement du contrôle de l'activité des élus et de l'administration, le pouvoir étant plus éloigné du citoyen. La diminution de la **proximité des services**, spécialement l'éloignement des guichets de l'administration communale et du service de voirie, est vu comme une contrainte. La **marginalisation** des localités petites et/ou périphériques est source de préoccupation, notamment pour les plus petites d'entre elles et en particulier lorsque la fusion englobe un périmètre important (Crans-Montana, Anniviers).
4. **Fiscalité, taxes.** Dans certains cas, l'uniformisation de la quotité d'imposition et des taxes est synonyme d'**augmentation des impôts communaux** et des taxes pour l'une ou l'autre des communes parties prenantes. Cet élément a en particulier été mis en avant par la commune d'Icogne lors de la fusion des communes de Crans-Montana.

Le passage en revue des considérants évoqués lors des projets de fusion de communes menés en Valais amène au constat suivant : **de manière générale, les discussions font presque toujours fi des considérations macro-environnementales, i.e. des impacts du projet de fusion sur la région, sur un périmètre dépassant celui de la fusion, ou sur le canton dans son entier. Elles se concentrent pour l'essentiel sur des éléments internes au périmètre de fusion considéré, sans tenir compte de l'impact sur l'extérieur dudit périmètre. Au mieux sont mentionnés les effets positifs d'un renforcement des communes de station pour le tourisme régional. Les enjeux débattus sont essentiellement locaux. Or le canton du Valais présente des spécificités d'ordre géographique et structurel notamment dont devraient tenir compte les communes lors de l'élaboration d'un projet de fusion. D'où l'importance d'enrichir la réflexion essentiellement locale avec des éléments plus**

globaux, avec pour finalité le renforcement du tissu communal valaisan dans son ensemble, et non uniquement au niveau de certaines de ses composantes.

3 Diagnostic stratégique

Le mouvement de réforme des structures communales valaisannes est engagé, avec une dynamique de fusion de communes proche de la moyenne nationale. Le tissu communal valaisan est donc en train de se restructurer, mais avec une forte prépondérance de « petites fusions », une absence de fusions importantes pour les villes-centres et de fortes disparités entre les différentes régions du canton.

Les réformes effectuées sont-elles suffisantes pour permettre au tissu communal valaisan de faire faces aux enjeux globaux actuels et futurs ? Ou en d'autres termes le tissu communal valaisan est-il à même de faire face aux défis qui l'attendent ?

Pour répondre à cette question, il est nécessaire de procéder à un diagnostic de la situation du tissu communal valaisan. Ce diagnostic doit permettre d'identifier, dans un deuxième temps, les principaux défis auxquels celui-ci sera confronté, maintenant et à un horizon de 5-10 ans.

3.1 Analyse SWOT du tissu communal valaisan

Le premier pas consiste donc à réaliser une analyse SWOT permettant d'identifier, en l'état, les **forces, faiblesses, chances et risques du tissu communal valaisan**. La Figure 8 indique les principaux éléments ressortant de l'analyse.

Concrètement, l'analyse montre que le tissu communal valaisan se caractérise comme suit en termes de forces, faiblesses, chances et risques :

1. **Forces.** En termes de forces, le tissu communal valaisan se distingue par une **capacité forte à s'adapter aux conditions locales** et aux besoins spécifiques de la population, ceci notamment du fait d'une **forte autonomie communale** et des **larges compétences dévolues aux communes** (art. 2 et 6 LCo). Cette capacité est primordiale eu égard à l'étendue du territoire cantonal et à sa diversité. Globalement, les communes valaisannes jouissent d'une **bonne santé financière** avec une gestion saine des finances communales. Il convient ici de mentionner que les situations financières varient fortement d'une commune à l'autre, ceci en raison de nombreux éléments : charges de centre, force fiscale, droits d'eau, etc. Pour les communes n'ayant pas connu d'importants flux démographiques, en particulier les communes de montagne, la **cohésion** (politique, sociale, etc.) apparaît très forte. Enfin, certaines communes disposent de ressources hydriques notamment qui leur confèrent une rente de situation financière (droits d'eau, retour de concessions).
2. **Faiblesses.** Les principales faiblesses du tissu communal valaisan sont un **manque de cohésion**, une structure déséquilibrée et, pour les communes de petites tailles, un manque de compétences et de moyens humains et financiers. Le manque de cohésion résulte de la **très grande diversité des communes valaisannes** en termes de population (taille, profil socio-économique, etc.), de situation géographique (plaine versus montagne), de tissu économique et de taux d'emploi (ville-centre vs commune résidentielle, orientation tertiaire vs industrielle, etc.) ou encore de capacité financière (force fiscale, rentes de situation - droits d'eau, etc.), ceci couplé avec de fortes disparités régionales font que les **intérêts** des uns et des autres peu-

vent être **fortement divergents**. Il en résulte également d'importants effets de débordement (charges de centre) et une difficulté à s'organiser au niveau régional. Le déséquilibre en termes de structure résulte d'une **surreprésentation des petites communes** et d'un **manque relatif en termes de « grands » centres urbains**. Enfin, il est clair que de nombreuses petites communes peinent à trouver les **moyens humains et financiers** nécessaires pour habiter pleinement l'autonomie et exécuter de manière efficace et efficiente les tâches qui leur incombent. En clair et comme l'a résumé une personne auditionnée, « elles n'arrivent tout simplement plus à faire face ! ». Ceci constitue une limite forte en termes de **subsidiarité** et favorise un transfert des tâches vers l'Etat. La réponse à ce manque de moyens est bien évidemment la multiplication des collaborations intercommunales (association, convention, etc.), qui alourdissent la gestion et vident les communes de leur substance si on y recourt trop systématiquement. La commune devient en quelque sorte une « coquille vide ». Enfin, l'exposition des **fonctions politiques communales** est forte, avec des citoyens à la critique parfois acerbe.

3. **Chances.** Au titre des chances, il convient de mentionner les **caractéristiques** démographiques, topographiques, géographiques ou encore historiques et sociétales **propres au Canton du Valais**. Un territoire étendu, fait de plaines et de vallées, avec de fortes spécificités locales, deux langues, etc. se prête mal à une gestion centralisée et favorise une organisation décentralisée de la **fourniture des prestations publiques**. D'où une chance importante pour le tissu communal valaisan qui trouve l'espace pour développer un **pouvoir local fort**, avec des communes disposant d'une autonomie et de compétences étendues. L'**attachement de la population à l'autonomie communale** et à un pouvoir politique de proximité constitue une deuxième chance, quoique moins marquée dans les espaces où le brassage de population est important. Enfin, l'**Etat** souhaite pouvoir s'appuyer sur un tissu communal fort afin d'avoir avec les **communes des partenaires** forts dans la conduite des politiques publiques. Ce dernier point constitue l'une des raisons fondamentales expliquant la politique d'encouragement aux fusions de communes mise en place au niveau cantonal. Enfin, le Canton du Valais connaît une **croissance démographique et économique**., ce qui facilite les réformes.
4. **Risques.** Le risque principal auquel est confronté le tissu communal valaisan est de voir certaines de ses composantes ne pas être capables de faire face aux **exigences croissantes de la population** (accroissement quantitatif et sophistication qualitative des besoins), **de l'Etat** (prescriptions, directives, etc.) ou d'autres parties prenantes, ou encore d'intégrer la **technicité croissante des activités humaines** nécessitant des capacités et des compétences toujours plus pointues. Comme l'a résumé une personne auditionnée : « vivre dans une société développée, c'est compliqué ! ». Or ce sont les composantes les plus faibles qui déterminent ce que l'ensemble du tissu communal est capable d'assumer, en particulier en termes de tâches publiques. En termes imagés, la solidité de la chaîne est égale à celle de son maillon le plus faible. Avec pour conséquence une possible **cantonalisation rampante** des tâches, l'Etat reprenant petit à petit des prestations autrefois dévolues aux communes, devenant de plus en plus prescriptif, etc. Cela, ajouté au syndrome de la « coquille vide » évoqué plus haut, constitue une menace pour le dynamisme de la démocratie au niveau local. Les activités humaines s'organisent de moins en moins à l'intérieur des frontières communales, avec une population plus mobile, des activi-

tés économiques s’organisant à une large échelle, etc. Cette « remontée des échelles » pose un problème à l’action publique au niveau communal, niveau par définition limité aux frontières de la commune, et nécessite une évolution du tissu communal valaisan. La très grande diversité des communes valaisannes et les forts déséquilibres qui en résultent rendent par ailleurs difficiles la mise en place et le maintien d’un **système de péréquation financière intercommunale**.

Figure 8 Analyse SWOT et principaux défis stratégiques du tissu communal valaisan

	Chances (<i>opportunities</i>)	Risques (<i>threats</i>)
	O1 Contexte valaisan (topographie, identités, etc.)	T1 Evolution des besoins et des métiers
	O2 Attachement de la population au pouvoir local	T2 Remontée des échelles (espace de vie plus large)
	O3 Volonté de l’Etat d’avoir des communes fortes	T3 Complexité croissante des tâches, cantonalisation rampante
	O4 Organisation décentralisée – prest. publiques	T4 Système péréquatif remis en cause (diversité des communes)
	O5 Croissance (population, emploi, etc.)	T5 Croissance centrée sur la plaine (déséquilibre)
Forces (<i>strengths</i>)	Principaux défis stratégiques :	
S1 Capacité d’adaptation aux conditions locales	D1 Réponse aux besoins de la population - Développer, organiser et financer la capacité du tissu communal valaisan à satisfaire des besoins d’un niveau qualitatif de plus en plus élevé, renforcer les villes-centres et organiser le lien avec les communes sub- et périurbaines, permettre à chaque commune de développer une position stratégique de succès tout en maintenant un nombre suffisant de communes. D2 Cohérence régionale – Renforcer la cohésion du tissu communal valaisan et mettre en place au niveau de chaque région une répartition des rôles cohérente, harmonieuse et solidaire articulée autour d’une ville-centre tout en veillant à l’équilibre entre les régions. D3 Organisation interne des communes – Assurer que chaque commune du tissu communal valaisan dispose d’une capacité de conduite forte, d’un standard minimum de prestations et des capacités et ressources nécessaires pour travailler de manière efficace et efficiente. D4 Organisation institutionnelle - Simplifier l’organisation du tissu communal valaisan en réintégrant un maximum de prestations et d’activités à l’intérieur même des communes, en évitant de trop grandes disparités entre communes et en prenant garde à ne pas multiplier les intercommunalité et l’enchevêtrement des tâches.	
S2 Autonomie et compétences élargies		
S3 Bonne gestion et santé financière		
S4 Cohésion interne forte (communes de montagne)		
S5 Ressources naturelles (et financières)		
Faiblesses (<i>weaknesses</i>)		
W1 Manque de cohésion du tissu com., disparités fortes		
W2 Structure déséquilibrée (villes-centres)		
W3 Petites communes – manque de moyens		
W4 Multiplication des intercommunalités		
W5 Exposition des fonctions politiques		

Source : Entretiens et ateliers, traitement Compas, IDHEAP

Enfin, la **croissance démographique et économique** mentionnée au titre des chances constitue également une menace pour le tissu économique valaisan en ce qu'elle se concentre dans la zone de plaine.

Avec l'analyse SWOT, la première partie du diagnostic stratégique est terminée. Sur cette base, il convient maintenant d'identifier les **défis stratégiques** principaux auxquels ledit tissu est ou sera confronté à futur.

3.2 Défis stratégiques principaux

A partir des forces, faiblesses, chances et risques ci-dessus, il est possible de dégager les défis stratégiques principaux auxquels le tissu communal valaisan est confronté en l'état, ou sera confronté à un horizon de 5-10 ans. Déjà mentionnés dans la Figure 8, ces défis stratégiques principaux sont au nombre de quatre (par ordre d'importance) :

D1	REPONSE AUX BESOINS DE LA POPULATION	Importance très forte
a.	Développer, organiser et financer la capacité du tissu communal valaisan à satisfaire des besoins d'un niveau qualitatif de plus en plus élevé (aménités urbaines, fonction de place centrale – commerces, activités culturelles et de loisir, services aux entreprises, etc.).	
b.	Renforcer les villes-centres (densification, développement « vers l'intérieur ») ¹⁷ , en organisant le lien avec les autres communes sub- et périurbaines (répartition équilibrée et équitable des rôles via intercommunalités, agglomération au profit d'une meilleure gouvernance régionale).	
c.	Permettre à chaque commune de développer une position stratégique de succès (ce qui favorise la diversité du tissu communal valaisan).	
d.	Maintenir un nombre suffisant de communes . L'atomicité du tissu communal valaisan (nombre suf-	

¹⁷ L'opportunité d'avoir en Valais une ville-centre faisant partie des dix plus grandes villes suisses doit être considérée. Les craintes d'une domination sur l'espace cantonal ou celles liées à la fascination pour la taille devraient s'effacer devant la nécessité pour le canton de disposer d'une entité urbaine capable d'interagir avec les autres grandes villes suisses (« être dans le coup ») et de faire face à la sophistication croissante des besoins de la population et des entreprises (« ce qui leur évite d'aller s'approvisionner ailleurs et qui favorise le développement local »). Une ville-centre d'importance nationale permettrait de stimuler le dynamisme économique, démographique et social du canton. Il stimulerait le dynamisme économique en favorisant l'innovation, la création et l'implantation de sociétés ainsi que l'émergence de services aux entreprises de haut niveau actuellement achetés à l'extérieur du canton. Il renforcerait la dynamique démographique et sociale en multipliant les interactions entre individus ainsi que le développement d'activités et de services à la population. Enfin, il permettrait de mieux servir l'ensemble de l'espace cantonal en le raccrochant à une dynamique urbaine nationale tout en servant les besoins de proximité.

fisant de communes) doit être assurée (pour favoriser l'émulation entre communes).

D2 COHERENCE REGIONALE

Importance
forte

- a. Renforcer la **cohésion du tissu communal** fondée à la fois sur la cohérence et la diversité des communes¹⁸.
- b. Mettre en place au niveau de chaque région une **répartition des rôles cohérente, harmonieuse et solidaire** (réconcilier la plaine et la montagne, aménager le territoire de manière cohérente, etc.), articulée autour d'une ville-centre (Monthey, Martigny, Sion, Sierre, Viège, Brigue au profit d'une meilleure dynamique régionale).
- c. Veiller à l'**équilibre entre les régions**¹⁹, notamment en mettant en réseau lesdites villes-centres (spécialisation et répartition des rôles).

D3 ORGANISATION INTERNE DES COMMUNES

Importance
forte

- a. Assurer que chaque commune du tissu communal valaisan dispose d'une **capacité de conduite forte**. Les communes doivent habiter pleinement l'**autonomie formelle** que leur confère l'ordre institutionnel (pas de « *Scheinautonomie* » ou « autonomie de façade ») et exercer l'**entier de leurs compétences** (dialoguer d'égal à égal, « auf gleicher Augenhöhe » avec les diverses parties prenantes, en particulier avec l'Etat). Plus prosaïquement, la capacité de conduite passe également par la **capacité à doter les instances politiques communales !**
- b. Assurer que chaque commune puisse garantir un **standard minimum de prestations** (prestations, capacités, ressources).
- c. Assurer que chaque commune soit dotée des capacités et des ressources correspondantes pour **travailler de manière efficace et efficiente** (« travailler de manière professionnelle »).

¹⁸ La cohérence et la diversité du tissu communal valaisan font référence à des communes ayant un positionnement stratégique clair (diversité, différenciation) s'articulant harmonieusement avec celui des communes voisines (cohérence, complémentarité), ceci au niveau de chaque région. Cela permet notamment de ne pas développer toutes les infrastructures partout.

¹⁹ Cet équilibre permet d'éviter de trop grandes disparités sur le territoire, notamment en termes de niveau et de qualité de prestations (« éviter les discriminations entre les gens, les régions, etc. »).

Le points b et c ci-dessus font référence au fait de ne plus avoir de communes « sous-critiques » en termes de taille, et donc d'atteindre des *minima* en termes de **volumes d'activité** et de **dotations en ressources** (nombre de collaborateurs, équipements, etc.)²⁰. Le tissu communal valaisan doit être capable de proposer des services publics et des infrastructures de qualité à un coût acceptable.

D4	ORGANISATION INSTITUTIONNELLE	Importance moyenne
	<p>a. Simplifier l'organisation du tissu communal valaisan en réintégrant un maximum de prestations et d'activités à l'intérieur même des communes. Cette simplification facilite la mise en place et le maintien d'une péréquation financière intercommunale.</p> <p>b. Equilibrer les forces entre communes et éviter de trop grandes disparités entre elles. Il s'agit de trouver un équilibre entre la proximité dans la fourniture des prestations et la qualité desdites prestations.</p> <p>c. Eviter la multiplication des intercommunalités, l'enchevêtrement des tâches et les doublons. Les intercommunalités et autres associations doivent être réservées aux domaines où une collaboration avec d'autres communes est indispensable, que ce soit pour des raisons de coordination, de taille critique, etc.</p>	

Enfin, le **Canton du Valais** se trouve lui-même confronté à un certain nombre de défis stratégiques qu'il ne peut maîtriser qu'en collaboration avec le tissu communal valaisan : aménagement du territoire, éducation, aide sociale, énergie, mobilité et transports, promotion économique, redevances hydrauliques, risques naturels, troisième âge, etc.

Le tissu communal valaisan est donc confronté à des défis importants en termes de centralité (aménités urbaines, fonction de place centrale), d'organisation du tissu communal au niveau de chacune des régions composant le canton, de seuil minimal en termes de ressources humaines et financières, de capacité de conduite ou encore de simplification de l'architecture du tissu communal. Il est évident que ces quatre défis sont dans une

²⁰ Il est toujours délicat de définir une taille minimale exprimée en nombre d'habitants, car celle-ci dépend de nombreux éléments tels que la prestation considérée, le positionnement de la commune, le niveau de qualité et d'efficacité souhaité, etc. Il semble cependant relativement clair qu'une commune comptant moins de 1'000 habitants est difficilement à même de travailler de manière efficace et efficiente. Les retours du terrain montrent qu'en Suisse, ce sont les communes entre 3'000 et 6'000 habitants qui se sentent le plus à l'aise, compte tenu des prestations qu'elles fournissent.

large mesure interdépendants. Un tissu communal bien structuré au niveau de la région va de pair avec une ville-centre capable de jouer son rôle en termes de place centrale et d'aménités urbaines et contribue à la simplification de l'architecture du tissu communal. Une capacité de conduite stratégique et opérationnelle implique des communes disposant d'un minimum de ressources humaines et financières.

3.3 Capacité à répondre aux défis stratégiques

En l'état, le tissu communal valaisan est-il à même de relever avec succès les quatre défis ci-dessus ? En partie seulement, selon les avis exprimés par une large majorité des personnes auditionnées et retravaillés en atelier. La situation actuelle n'est pas idéale. Le tissu communal valaisan n'est **pas à même de répondre pleinement aux défis stratégiques principaux** auxquels il est ou sera confronté. Il découle de ceci un **besoin clair de changement et d'évolution du tissu communal valaisan**.

Cette appréciation générale repose sur les **considérations suivantes** :

1. Le canton du Valais compte **plusieurs villes-centres d'assez grande taille sur l'axe transversal du canton**. Ceci favorise une répartition des rôles avec les communes sub- et périurbaines, avec pour corollaire le besoin de développement d'une gouvernance régionale. Cependant, l'analyse de la loi rang-taille (voir sous point 2.2.1) montre que les **villes-centres valaisannes pourraient accroître utilement leur poids démographique**, ceci de manière mesurée. Cette évolution permettrait un renforcement des centres urbains et améliorerait la capacité du tissu communal valaisan à faire face aux défis stratégiques, notamment en termes de satisfaction de besoins d'un niveau qualitatif de plus en plus élevé.
2. Le canton du Valais compte, malgré les fusions de communes déjà réalisées, de **nombreuses communes de (très) petite taille, d'altitude et/ou relativement éloignées des centres urbains**. Pour ces communes, avec une population inférieure à 1'000 habitants et/ou situées dans des régions à faible densité démographique, il apparaît très difficile d'atteindre une masse critique suffisante pour assurer seule la fourniture des prestations communales dont elles ont la charge. Ce point constitue clairement une faiblesse pour le tissu communal valaisan, ceci conformément à l'adage qui veut que « la solidité d'une chaîne soit égale à la solidité de son maillon le plus faible ».
3. Les différences en termes de population moyenne des communes des trois régions valaisannes (Haut-Valais, Valais central, Bas-Valais) peut **compliquer l'atteinte d'un équilibre entre les régions**, qui plus est avec la barrière linguistique qui crée une discontinuité entre le Haut-Valais et les deux régions du Valais romand. A nouveau, la capacité de l'ensemble du tissu communal valaisan à faire face aux défis qui l'attendent est égale à la capacité de ses composantes les plus faibles. En ce sens, et malgré le fait que ce soit dans cette région que le nombre de fusions a jusqu'ici été le plus important, c'est en Haut-Valais que l'effort de restructuration du tissu communal doit être le plus marqué.

Mais **dans quel sens le tissu communal valaisan doit-il évoluer** ? Le chapitre suivant précise les tenants et aboutissants d'une vision stratégique de l'avenir du tissu communal valaisan.

4 Tissu communal valaisan

Le diagnostic stratégique présenté au chapitre précédent montre que la situation actuelle n'est pas optimale car elle ne permet pas de répondre pleinement aux défis stratégiques principaux auxquels le tissu communal valaisan est ou sera confronté. La question de l'évolution souhaitable de ce tissu se pose donc avec acuité, ceci malgré le mouvement de fusions de communes que connaît le canton depuis une vingtaine d'années. Pour y répondre, il convient en premier lieu de définir une **vision stratégique** pour le tissu communal valaisan pour ensuite identifier les **critères de décision** de nature économique, sociaux, démographiques, environnementaux, géographiques, topographiques et identitaires correspondants. Ceux-ci doivent permettre de concrétiser la vision stratégique par un mouvement de fusions de communes.

4.1 Vision stratégique – Tissu communal valaisan

La première question concerne la définition du tissu communal valaisan le mieux à même de répondre aux défis stratégiques identifiés ci-avant. Il convient de souligner qu'il s'agit ici d'élaborer une vision stratégique, une **intention stratégique** définie comme suit :

L'**intention stratégique** constitue un état souhaité à moyen/long terme, un but audacieux et stimulant [...] constituant un défi pour l'organisation. Elle adresse le **VERS QUOI**, ce que l'organisation veut devenir, ce à quoi elle aspire. Elle éveille l'espoir, stimule la motivation, focalise l'attention et guide l'action en direction d'un but commun, à l'image d'une étoile polaire (Léchet, 2017).

Il ne s'agit donc nullement d'élaborer une cartographie détaillée et prescriptive, mais de décrire dans les grandes lignes, en ayant bien à l'esprit cette idée d'**étoile polaire**, ce vers quoi le tissu communal valaisan devrait tendre pour être pleinement en capacité de répondre aux défis stratégiques identifiés plus haut. Concrètement, les visions stratégiques (stratégies alternatives) envisagées aux cours des auditions sont les suivantes :

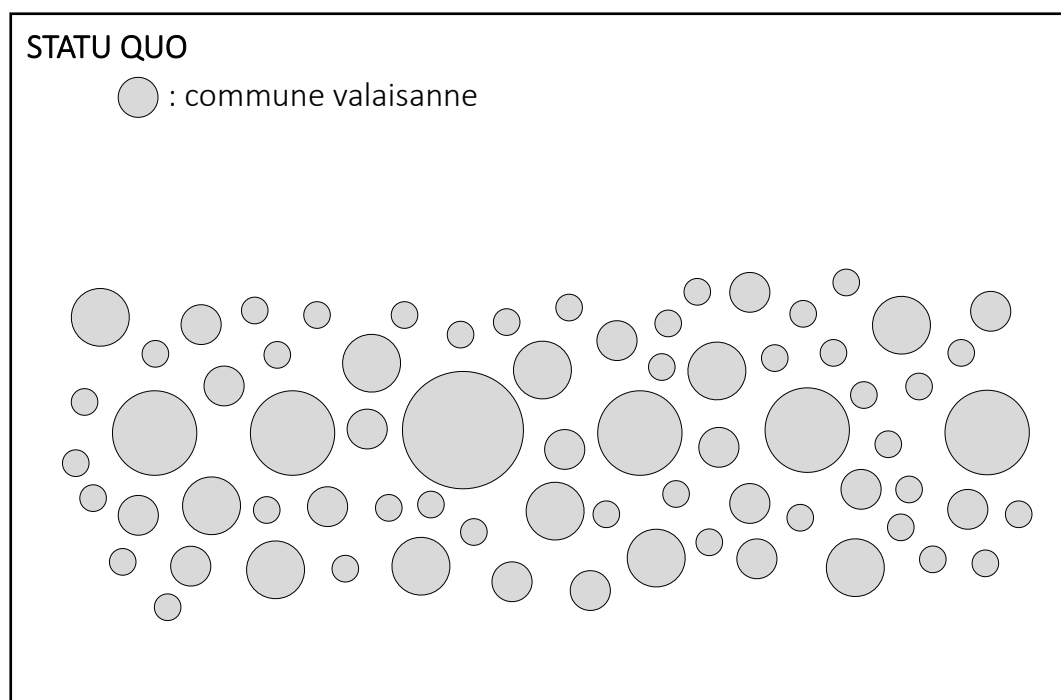
1. **Statu quo** (intégré à l'analyse afin d'avoir une base de comparaison)
2. **Communes diversifiées – district ;**
3. **Communes spécialisées – régions ;**
 - a. Communes spécialisées avec agglomération ;
 - b. Communes spécialisées avec grands centres urbains ;
4. **Communes mixtes – diversifiées et spécialisées ;**
5. **Grandes communes – régions** (trois ou six communes).

Les différentes figures ci-dessous proposent une **représentation stylisée des différentes visions stratégiques** destinée à traduire une idée générale. Il ne s'agit nullement de représentations cartographiques précises.

4.1.1 Statu quo

La stratégie alternative **Statu quo** est mentionnée ici pour mémoire afin d’avoir une base de comparaison pour apprécier les autres stratégies alternatives. Il revient à conserver le tissu communal valaisan actuel, avec ses 126 communes.

Figure 9 Statu quo – représentation stylisée



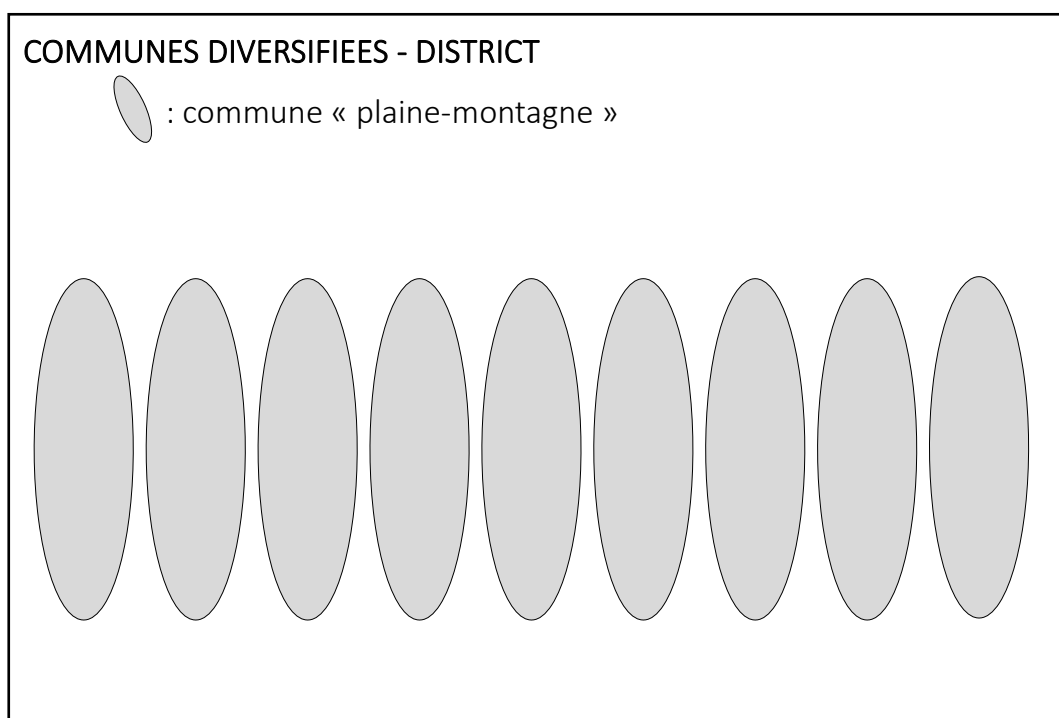
Source : Entretiens et ateliers, traitement Compas, IDHEAP

Comme mentionné plus haut, la situation actuelle se caractérise par de très fortes disparités entre communes, un manque de cohésion et des déséquilibres peu favorables à la maîtrise des défis stratégiques auxquels le tissu communal valaisan doit faire face.

4.1.2 Communes diversifiées – district

La stratégie alternative **Communes diversifiées – district** se caractérise par des fusions de communes débouchant sur la constitution d’entité intégrant une forte hétérogénéité et une forte diversité internes, avec par exemple des communes « allant de la plaine à la montagne ». Ce modèle existe déjà avec des communes telles que Leytron avec Ovronnaz, Chamoson avec les Mayens-de-Chamoson ou encore Riddes avec la Tzoumaz. Les fusions récentes de Sion avec les Agettes et de Naters avec Birgisch et Mund correspondent également à ce modèle de communes diversifiées. Ce modèle épouse la « philosophie » des districts valaisans qui vont (presque) tous de la plaine à la montagne.

Figure 10 Communes diversifiées – district – représentation stylisée



Source : Entretiens et ateliers, traitement Compas, IDHEAP

Ce modèle laisse augurer de faibles rivalités entre communes, puisque les principaux arbitrages doivent être réalisés à l'intérieur de chaque entité. En revanche, il est difficile pour une commune très diversifiée de développer un positionnement stratégique affirmé. Elle doit en quelque sorte « être capable de tout faire », à l'exemple d'une ville de plaine qui devrait également savoir gérer une station touristique.

4.1.3 Communes spécialisées - régions

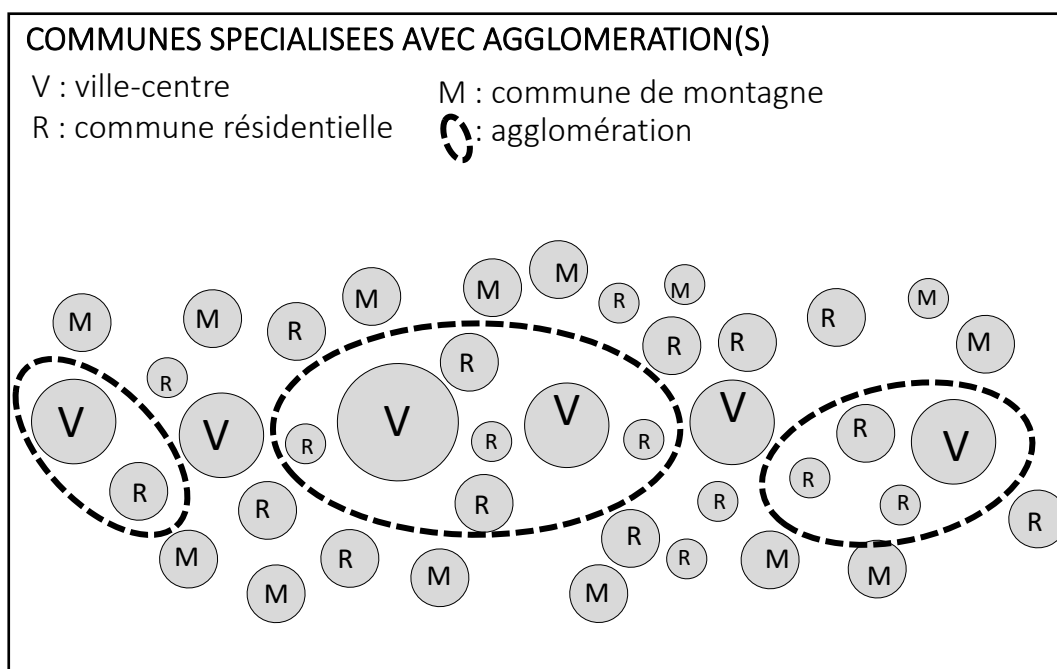
La stratégie alternative **Communes spécialisées - régions** se caractérise par des communes spécialisées par région. Dans chaque région, on trouve une ville-centre, de taille un peu plus importante qu'actuellement, focalisée sur les aménités urbaines et les fonctions de place centrale. On trouve également quelques communes de plaine et de cotaux formant la ceinture urbaine, assez grandes pour fonctionner de manière efficace et efficiente et, surtout, intégrées fonctionnellement à la ville-centre. Elles peuvent être de nature essentiellement résidentielle, ou abriter également des activités économiques artisanales, industrielles ou de service (commerciales, etc.). Enfin, les communes de montagne (vallées) sont pour l'essentiel focalisées sur le secteur touristique, avec un tourisme intensif ou plus extensif et une activité agricole plus ou moins développée. Les différentes villes-centres fonctionnent en réseau de villes pour se répartir certaines fonctions cen-

trales et se spécialiser les unes par rapport aux autres²¹. Ce modèle correspond notamment à des fusions récentes telles que le Val d’Anniviers ou Crans-Montana. La stratégie alternative Communes spécialisées se scinde en deux variantes, soit les variantes **Agglomération(s)** et **Grand(s) centre(s)**.

a. Communes spécialisées avec agglomération

Pour cette **variante Agglomération(s)**, la ville-centre et les communes de la ceinture urbaine forment ensemble une agglomération, ce qui favorise leur intégration fonctionnelle (aménagement du territoire, mobilité, promotion économique, etc.). Les effets de débordement (culture, etc.) sont importants. Ce modèle correspond aux évolutions en cours marquées par les projets d’agglomération autour de Sion-Sierre-Conthey (Agglomération Valais central), de Martigny (Agglomération du Coude du Rhône), d’Aigle et Monthey (Agglomération du Chablais – Aigle, Ollon, Bex, Collombey-Muraz, Monthey et Masongex) ou encore de Brigue-Viège-Naters.

Figure 11 Communes spécialisées avec agglomération(s) – représentation stylisée



Source : Entretiens et ateliers, traitement Compas, IDHEAP

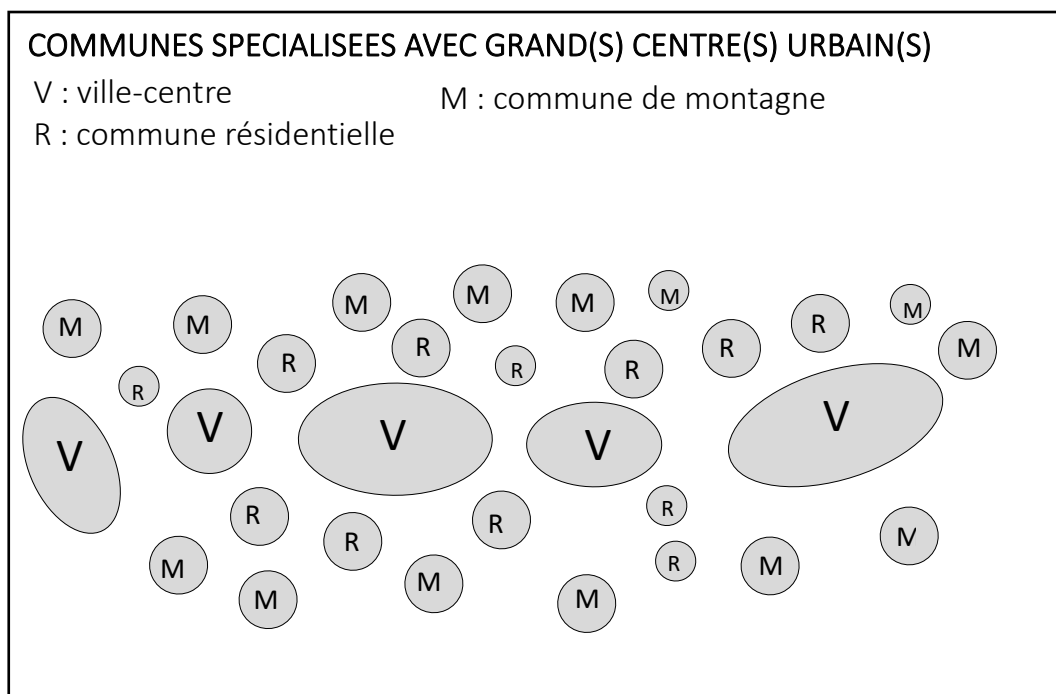
²¹ La Ville de Sion, capitale cantonale, héberge l’administration, des services (banques, assurances) et de la formation (HES, EPFL, etc.). La Ville de Martigny abrite l’IDIAP (institut de recherche en intelligence artificielle), le siège de Groupe Mutuel (assurances), des activités culturelles, etc. La Ville de Monthey est spécialisée dans la chimie et les sciences du vivant. Les activités industrielles sont fortement présentes pour les villes de Sierre et de Viège, avec en plus des infrastructures culturelles et sportives. Enfin, la Ville de Brigue concentre d’importantes activités dans le domaine de la formation.

Ce modèle permet aux communes de développer un **positionnement stratégique affirmé** puisqu'étant spécialisées, elles peuvent se concentrer sur un nombre de tâches plus restreint que dans le modèle diversifié. Les **villes-centres** se concentrent sur les aménités urbaines et la fonction de place centrale, les **communes résidentielles** sur l'habitat et les services à la population, les **communes touristiques** sur le tourisme, etc. En revanche, ce modèle est susceptible d'entraîner des tensions à l'intérieur du tissu communal valaisan, les intérêts des uns et des autres étant susceptibles d'entrer parfois en conflit. Le fait de constituer une agglomération alourdit par ailleurs la structure institutionnelle et est susceptible d'accroître les coûts de coordination.

b. Communes spécialisées avec grand(s) centre(s) urbain(s)

Cette **variante Grand(s) centre(s) urbain(s)** se distingue de la variante Agglomération(s) par le fait que les villes-centres sont de tailles nettement plus importantes en raison de leurs fusions avec tout ou partie des communes de leur agglomération. Ce modèle n'existe en l'état pas en Valais, les fusions réalisées par les villes de Sion et de Martigny n'accroissant pas leur poids démographique de manière assez significative. Le projet de fusion du Grand Fribourg constitue un exemple de volonté de construction d'un grand centre urbain, avec pour objectif de se positionner avantageusement entre les villes de Berne et Lausanne. Les fusions réalisées avec Lugano constituent un autre exemple.

Figure 12 Communes spécialisées avec grand(s) centre(s) urbain(s) – représentation stylisée



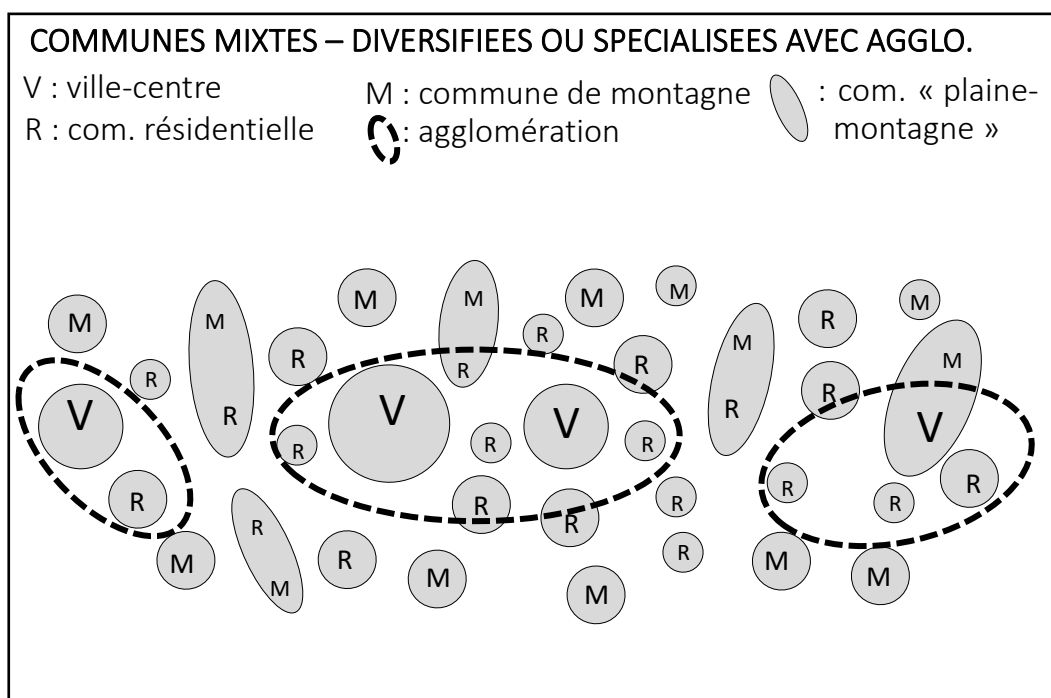
Source : Entretiens et ateliers, traitement Compas, IDHEAP

Ce modèle se caractérise par un **accroissement important du poids des villes**. La constitution possible d'une « **grande ville** » dans le **Valais central** autour de la Ville de Sion, permet un fort développement du « caractère urbain » du tissu communal valaisan. Ce modèle est très favorable au développement des aménités urbaines et de la fonction de place centrale. Il correspond à une **structure institutionnelle simple, claire et légère**. En revanche, il est susceptible d'induire de forts déséquilibres entre régions (avec la constitution possible d'une « grande ville » en Valais central), entre la plaine et la montagne, etc. Communes mixtes – diversifiées et spécialisées

4.1.4 Communes mixtes – diversifiées ou spécialisées

La stratégie alternative **Communes mixtes – diversifiées ou spécialisées** correspond à un moyen terme entre les stratégies alternatives Communes diversifiées – district et Communes spécialisées – région. Il tient compte de l'**existence de communes diversifiées**, et de la possible constitution de nouvelles communes de ce type, tout en conservant la structure générale d'un tissu communal valaisan organisé en villes-centres polarisant leur région, intégrées fonctionnellement avec leur ceinture urbaine, et de communes de montagnes, axées sur un tourisme intensif ou extensif. Donc des **communes spécialisées**.

Figure 13 Communes mixtes – diversifiées ou spécialisées – représentation stylisée



Source : Entretiens et ateliers, traitement Compas, IDHEAP

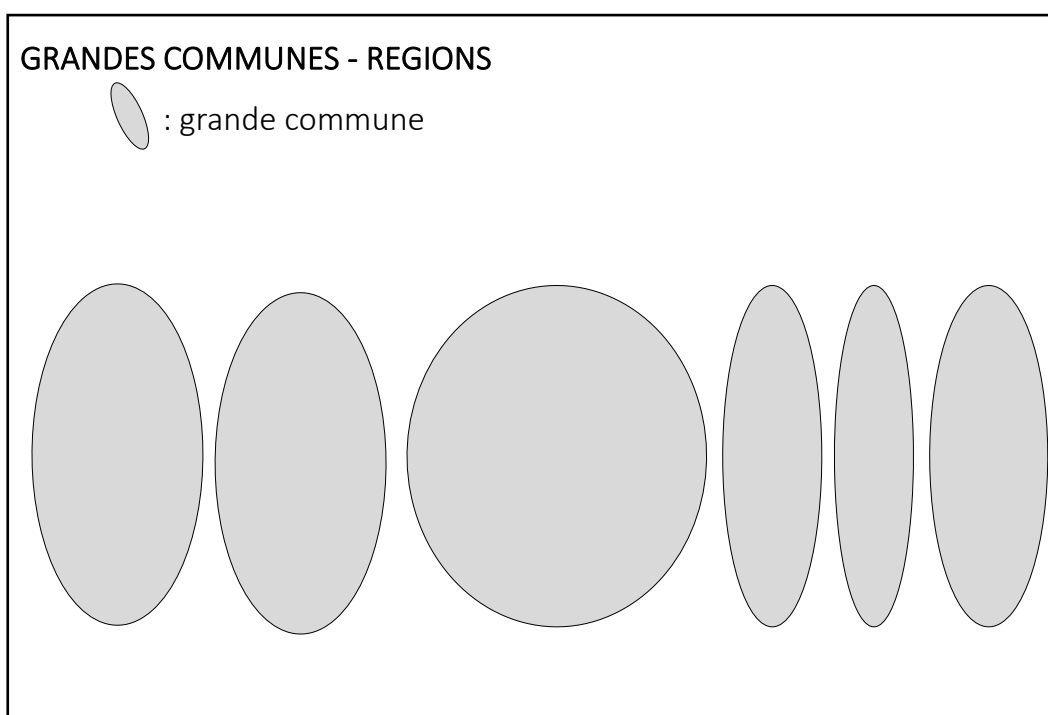
Ce modèle permet de tenir compte au mieux des **réalités locales** et, surtout, il est très respectueux de l'autonomie communale en ce qu'il laisse une très grande marge de manœuvre aux communes. Il implique en revanche une plus grande complexité du tissu

communal valaisan et est susceptible de poser quelques difficultés dans l'organisation des agglomérations notamment (commune allant de la plaine à la montagne ayant une partie de son territoire à proximité immédiate de la ville-centre).

4.1.5 Grandes communes – régions

Enfin, une dernière stratégie alternative intitulée **Grandes communes – régions** correspond à une réforme drastique du tissu communal valaisan, avec la transformation des régions actuelles pour en faire des communes, que ce soit les trois régions du Bas-Valais, du Valais central et du Haut-Valais, ou les régions articulées autour des **six villes-centres** (Monthey, Martigny, Sion, Sierre, Viège et Brigue). Il n'existe bien évidemment pas d'exemple valaisan correspondant à cette stratégie alternative. Cette stratégie alternative s'apparente à ce qu'a réalisé le **canton de Glaris** avec un mouvement de fusion d'un seul élan ayant débouché sur la réduction du nombre de communes glaronaises à trois : Glaris Nord, Glaris Centre et Glaris Sud !

Figure 14 Grandes communes – régions (six communes) – représentation stylisée



Source : Entretiens et ateliers, traitement Compas, IDHEAP

Ce modèle implique un changement drastique pour le tissu communal valaisan et aurait vraisemblablement un impact important sur la relation communes-Etat.

4.2 Analyse multicritère – évaluation des stratégies alternatives

Afin de sélectionner la vision stratégique la mieux à même de permettre au tissu communal valaisan de répondre aux défis stratégiques auxquels il est confronté, une **analyse multicritère a été conduite** au cours d'un atelier. Toutes les personnes auditionnées ont été conviées à y participer.

Le Tableau 8 présente les notations de chaque stratégie alternative eu égard à sa capacité à apporter une réponse aux quatre défis stratégiques identifiés plus haut. Concrètement, on trouve à gauche du tableau les critères d'évaluation, soit les quatre défis stratégiques principaux auxquels le tissu communal valaisan est ou sera confronté dans les prochaines années. La colonne suivante « Poids (p) » présente l'importance ou poids de chacun des critères. Par définition, le poids moyen ou équipondération se situe à 25.0. Ensuite, pour chaque stratégie alternative sont indiquées à la colonne « Val. (a) » l'appréciation sur une échelle de -5 (« la stratégie alternative répond très mal au défi... ») à 5 (la stratégie alternative répond très bien au défi... ») et à la colonne « Note (a*p) » la **notation** qui correspond à la multiplication du poids par l'appréciation. En bas de tableau, on trouve pour chaque stratégie alternative la **somme des notations** exprimée en valeur absolue et en pourcentage (min. = 0%, max. = 100%).

Tableau 8 Analyse multicritère des stratégies alternatives – visions stratégiques

Critères d'évaluation	Poids (p)	Statu quo		Communes diversifiées		Communes spécialisées - agelo.		Communes spécialisées - gr. centres		Communes mixtes		Grandes communes	
		Val. (a)	Note (a*p)	Val. (a)	Note (a*p)	Val. (a)	Note (a*p)	Val. (a)	Note (a*p)	Val. (a)	Note (a*p)	Val. (a)	Note (a*p)
D1 - Réponse aux besoins de la population	34,8	-3,00	-104,35	-2,67	-92,76	3,33	115,94	3,33	115,94	2,67	92,76	-2,00	-69,57
D2 - Cohérence régionale	24,5	-4,00	-97,93	-2,67	-65,29	3,00	73,45	1,33	32,64	4,00	97,93	-1,67	-40,81
D3 - Organisation interne des communes	22,3	-4,00	-89,15	-1,00	-22,29	2,33	52,00	1,33	29,72	2,67	59,43	4,33	96,58
D4 - Organisation institutionnelle	18,4	-5,00	-92,23	-1,67	-30,74	1,67	30,74	1,33	24,60	2,67	49,19	5,00	92,23
Total			-95,92		-52,77		68,04		50,73		74,83		19,61
			11,6%		28,9%		77,2%		70,3%		79,9%		57,8%

Source : Entretiens et ateliers, traitement Compas, IDHEAP

Les résultats de l'analyse multicritère appellent les commentaires suivants (de la stratégie la moins bien notée à la stratégie la mieux notée) :

1. **STATU QUO.** La stratégie alternative **Statu quo** est celle qui est jugée le plus sévèrement avec une **notation globale de -95.9 points ou 11.6% du maximum de points possibles**. Aucun critère d'évaluation n'obtient une notation positive ! Cette stratégie apparaît peu à même d'apporter une réponse adéquate aux besoins de la population, de renforcer la cohésion du tissu communal, de promouvoir une organisation interne des communes efficace et efficiente ou encore d'assurer une organisation institutionnelle performante, notamment en termes de simplicité de l'organisation du tissu communal, d'équilibre entre communes et de réduction du poids des intercommunalités.

Cette appréciation sévère de la stratégie alternative **Statu quo** montre clairement le **besoin de changement du tissu communal valaisan** s'il veut faire face aux défis stratégiques qui l'attendent. En clair, le **Statu quo ne constitue pas une option !**

2. **COMMUNES DIVERSIFIEES.** La stratégie alternative **Communes diversifiées** est également jugée sévèrement avec une **notation globale de -52.8 points ou 28.9% du maximum de points possibles**. Ici également, aucun critère d'évaluation n'obtient une notation positive ! Par rapport à la stratégie alternative Statu quo, cette stratégie apporte cependant une amélioration générale, mais plus particulièrement en termes d'organisation interne des communes et d'organisation institutionnelle. Elle permet, par rapport au statu quo, de construire des communes plus efficaces et plus efficientes et de simplifier l'organisation du tissu communal valaisan. L'amélioration n'est cependant pas suffisante pour arriver à des notations positives.

La sévérité de la notation globale **disqualifie clairement la stratégie alternative Communes diversifiées**. Les communes « plaine-montagne » doivent savoir tout faire et intègrent une très grande **hétérogénéité interne**. Comme « il n'est pas possible d'être bon partout », le risque qu'elles fonctionnent de manière sous-optimale est considérable. Il convient donc de **préférer des communes plutôt homogènes**, spécialisées sur un portefeuille de tâches moins large, mais qu'elles maîtrisent.

3. **GRANDES COMMUNES – SIX COMMUNES.** La stratégie alternative **Grandes communes** obtient une **notation globale de 19.6 points ou 57.8% du maximum de points possibles**, soit une notation légèrement positive. Cette stratégie repose sur de (très) grandes communes disposant de capacités et de ressources importantes permettant de facilement garantir un standard minimum en termes de prestations. Elle autorise par ailleurs une simplification drastique de l'organisation institutionnelle. Les critères « Organisation interne des communes » et « Organisation institutionnelle » obtiennent la notation la plus positive de toutes les stratégies alternatives investiguées. En revanche, elle peine à apporter une réponse satisfaisante aux besoins de la population, notamment en raison d'une forte hétérogénéité interne (besoins diversifiés entre les différentes parties du territoire communal) et d'une superficie très importante.

La stratégie alternative Grandes communes est **championne en termes d'organisation interne des communes** (capacités, ressources, standard minimum) et **de simplification de l'organisation institutionnelle**. La réponse aux **besoins de la population** est en revanche plus problématique, du fait d'une **hétérogénéité interne** très forte. En l'état, de telles communes apparaissent **trop grandes** eu égard au contexte valaisan marqué par une forte diversité (plaines, coteaux, vallées, etc.).

4. **COMMUNES SPECIALISEES – GRAND(S) CENTRE(S).** La stratégie alternative **Communes spécialisées – grand(s) centre(s)** obtient une **notation globale de 50.7 points ou 70.3% du maximum de points possibles**. Cette stratégie alternative se caractérise par une excellente capacité à répondre aux besoins de la population, avec des communes spécialisées (communes de montagne, communes résiden-

tielles et villes-centres) et avec des villes-centres à même de fournir les aménités urbaines et de remplir leur fonction de place centrale. Cette stratégie comporte en revanche le risque que les villes-centres se désintéressent de certaines communes, d'où des notations un peu moins favorables en termes de cohérence régionale, d'organisation interne des communes et d'organisation institutionnelle. Ces risques peuvent être clairement diminués si les communes hors villes-centres fusionnent pour former des entités de taille suffisante.

La stratégie alternative **Communes spécialisées – grand(s) centre(s)** apporte une **amélioration drastique**, par rapport aux trois stratégies précédentes, en termes de **capacité à répondre aux besoins de la population**. De plus, elle traduit une **structure institutionnelle simple, claire**. Pour ces raisons, elle constitue une solution tout à fait praticable, surtout dans une perspective de moyen et long terme. Sa pertinence est toutefois conditionnée à une réforme des communes hors villes-centres débouchant sur des entités disposant d'une **masse critique suffisante**.

5. **COMMUNES SPECIALISEES – AGGLOMERATION(S)**. La stratégie alternative **Communes spécialisées – agglomération(s)** obtient une **notation globale de 68.0 points ou 77.2% du maximum de points possibles**. L'analyse est similaire à celle de la stratégie alternative **Communes spécialisées – grand(s) centre(s)**, avec en particulier une excellente capacité à répondre aux besoins de la population. Elle en diffère par le fait d'intégrer des agglomérations qui institutionnalisent les liens entre villes-centres et communes sub-, voire périurbaines, avec pour conséquence des notations plus favorables en termes de cohérence régionale. La notation en termes d'organisation interne des communes est également plus favorable.

L'analyse de la stratégie alternative **Communes spécialisées – agglomération(s)** est assez similaire à celle de la stratégie alternative **Communes spécialisées – grand(s) centre(s)**, ce qui souligne la **pertinence d'avoir des communes spécialisées**, suffisamment homogènes à l'interne pour développer un **positionnement stratégique affirmé**. L'aspect agglomération apporte un plus notamment en termes de cohérence régionale. Dans une **perspective intertemporelle**, la constitution d'agglomération peut être considérée comme un pas vers la constitution de grands centres urbains.

6. **COMMUNES MIXTES – DIVERSIFIEES OU SPECIALISEES**. La stratégie alternative **Communes mixtes – diversifiées ou spécialisées** obtient une **notation globale de 74.8 points ou 79.9% du maximum de points possibles**. Elle se distingue des deux stratégies précédentes par le fait qu'elle tient compte des communes actuellement diversifiées (communes « plaine-montagne ») résultant ou non d'une fusion récente, et pour lesquelles une scission n'entre bien évidemment pas en ligne de compte. Logiquement, la capacité à répondre aux besoins de la population est un peu moins bonne que dans les deux stratégies alternatives précédentes, ceci de manière assez peu marquée. L'appréciation des autres critères est tout à fait favorable.

La stratégie alternative **Communes mixtes** apporte des avantages sensiblement identiques aux deux stratégies alternatives précédentes en termes de **capacité à répondre aux besoins de la population**. Elle a également l'avantage de mieux **prendre en compte l'existant**, avec des communes mixtes (hétérogènes, « plaine-montagne ») résultant ou non de fusions récentes, pour lesquelles une scission n'est pas à l'ordre du jour. Cette stratégie constitue l'option qui obtient la **notation globale la plus élevée**. A court terme, c'est cette option qu'il convient donc de retenir.

Globalement, on constate donc que les stratégies alternatives Statu quo, Communes diversifiées et Grandes communes – six communes ne sont pas adaptées à la réalité du tissu communal valaisan.

En revanche, les trois autres stratégies, soit **Communes spécialisées – grand(s) centre(s)**, **Communes spécialisées – agglomération(s)** et **Communes mixtes – diversifiées ou spécialisées**, apportent toutes une **réponse satisfaisante** aux défis stratégiques auxquels le tissu communal valaisan est ou sera confronté.

Les écarts en termes de notations ne sont pas suffisants pour écarter l'une ou l'autre, ceci d'autant plus que les trois stratégies alternatives peuvent très bien être considérées dans une **perspective intertemporelle** :

A court terme, la stratégie Communes mixtes est la plus pertinente, car elle tient compte des réalités actuelles.

A moyen terme, avec les fusions de communes réalisées et la constitution d'agglomérations, le tissu communal s'oriente vers la stratégie alternative Communes spécialisées – agglomération(s).

Et à long terme, en faisant l'hypothèse que les agglomérations débouchent sur des fusions autour des villes-centres, la stratégie alternative Communes spécialisées – grand(s) centre(s) fait figure d'aboutissement naturel.

En conséquence, ces **trois stratégies alternatives constituent la base** à partir de laquelle développer les critères et l'outil d'aide à la décision.

5 Critères et outil d'aide à la décision

Les visions stratégiques en termes de tissu communal les mieux à même de répondre aux défis stratégiques identifiés plus haut étant arrêtées, il convient maintenant de préciser comment les opérationnaliser en fournissant aux communes des **critères** et un **outil d'aide à la décision pertinent(s)**. Ces deux éléments font l'objet du présent chapitre, en commençant par les critères de décision globaux. Notons que les autres critères de décision, c'est-à-dire ceux utilisés actuellement par les communes et portant sur la dimension interne, ne sont pas détaillés. Ils sont simplement intégrés de manière concise dans l'outil d'aide à la décision.

5.1 Critères de décision globaux – dimension externe

Du point de vue de l'intérêt général du canton, la **réforme du tissu communal valaisan** engagée via le processus de fusion de communes devrait avoir pour finalité la maîtrise des quatre défis stratégiques identifiés plus haut et donc une évolution en direction des visions stratégiques suivantes : (1) Communes spécialisées – agglomération(s), (2) Communes spécialisées – grand(s) centre(s) et (3) Communes mixtes – diversifiées ou spécialisées. Pour ce faire, cette réforme doit prendre en compte les critères de décision globaux (dimension externe) présentés au Tableau 9. Pour chaque critère, le tableau indique une définition succincte, les défis stratégiques impactés, la nature qualitative ou quantitative du critère ainsi que les données de base utiles pour l'apprécier.

Tableau 9 Critères de décision globaux – réforme du tissu communal valaisan

Critères de décision globaux	Définition, explication, justification
Positionnement stratégique (fonction, typologie)	Le critère de positionnement stratégique fait référence à la capacité à se profiler dans le tissu communal, à jouer un rôle spécifique et à occuper une position claire via le développement d'une ou de plusieurs orientations stratégiques affirmées (ville-centre avec orientation spécifique, commune touristique, commune résidentielle, etc.). Ce critère incite au regroupement de communes proches ou en interaction forte selon la typologie des communes 2012 de l'OFS. <i>Défis stratégiques impactés : D1, D2, D3 et D4</i> <i>Critère : qualitatif/quantitatif (emploi, etc.)</i> <i>Données de base : typologie de communes OFS, données statistiques, « portrait » communal, etc.</i>
Cohérence territoriale (topographie, taille, périmètres « naturels », etc.)	Le critère de cohérence territoriale fait référence à diverses caractéristiques du périmètre de fusion envisagé : continuité du territoire (pas d'exclaves, pas d'enclaves), territoire

	<p>raisonnable en termes de superficie, correspondance avec les réseaux et voies de communication (routes, voies ferrées, etc.) et prises en compte des contraintes liées à la topographie (vallées, bassin versant, etc.). Les regroupements de communes devraient épouser la topographie (vallées, bassin versant, etc.) et s'appuyer sur les réseaux et voies de communication (routes, voies ferrées, etc.). Le territoire ne devrait pas être « trop » étendu (compte tenu des contraintes topographiques). Il doit en revanche être continu (pas d'exclaves, pas d'enclaves).</p> <p><i>Défis stratégiques impactés : D2 et D4</i></p> <p><i>Critère : qualitatif/quantitatif (superficie)</i></p> <p><i>Données de base : carte géographique, données statistiques (superficie)</i></p>
<p>Intercommunalités (associations, conventions, etc.) et sous-traitances</p>	<p>Le critère relatif aux intercommunalités et aux sous-traitances fait référence au fait que plus une commune est à même de fournir ses prestations en propre, <i>i.e.</i> sans intercommunalité ou sous-traitance, meilleure est la situation. L'idéal est en effet qu'une commune puisse fournir une large majorité de prestations par elle-même et que le recours à la sous-traitance soit choisi et non contraint. Concrètement, une fusion de communes doit permettre d'internaliser un maximum de tâches initialement réalisées à l'intercommunal ou sous-traitées, en particulier dans des domaines clés. En ce sens, les regroupements doivent épouser les périmètres des collaborations existantes et permettre aux communes d'assumer en propre les tâches qui leur sont dévolues, ce qui les rend plus fortes !</p> <p><i>Défis stratégiques impactés : D3 et D4</i></p> <p><i>Critère : quantitatif (réduction du nombre d'intercommunalités, etc.)</i></p> <p><i>Données de base : Statuts, conventions, contrats</i></p>
<p>Masse critique :</p> <p>a) Ville-centre (aménités urbaines, place centrale, réseau de villes)</p>	<p>Ce critère fait référence à la masse critique de la commune eu égard à son positionnement stratégique. Il convient de différencier les projets orientés sur la constitution ou le renforcement d'une ville-centre des autres projets de fusion de communes :</p> <p>a) Villes-centres :</p> <p>Le critère de la masse critique – ville-centre fait référence au fait d'avoir un projet ayant une envergure suffisante pour développer les aménités urbaines et la fonction de place centrale permettant de servir et d'irriguer correctement la région. Les aménités urbaines et la fonction de place centrale concernent notamment les services à la population (infrastructure culturelle, associative et sportive,</p>

<p>b) Autres communes (dotations RH, équipement, ressources financières, etc.)</p>	<p>commerces, etc.) ainsi que les services aux entreprises (juridiques, économiques, techniques, etc.). <i>A priori</i>, les centres urbains valaisans doivent tous s'agrandir en termes démographique et territorial, mais de manière mesurée et en conservant un équilibre entre eux (pas d'objectif de type « Grand Fribourg » ou « Grand Lugano ») et en ne vidant pas leur région de leur substance.</p> <p><i>Défis stratégiques impactés : D1 et D3</i></p> <p><i>Critères : qualitatif (liste d'aménités) et quantitatif (emploi – fonction de place centrale)</i></p> <p><i>Données de base : statistiques, recensement, observation de terrain.</i></p> <p>b) Autres communes :</p> <p>Le critère de la masse critique - autre commune (commune touristique, commune résidentielle, etc.) fait référence au volume de prestations servies par la commune ainsi qu'à sa dotations en termes de ressources humaines, d'équipements, d'infrastructures et de ressources financières. Ces éléments permettent un fonctionnement efficace et efficient de la commune. Les dotations minimales concernent le personnel politique ainsi que certains postes clés de l'administration, certains équipements clés ainsi qu'un niveau minimal financier (investissement). L'atteinte de ces <i>minima</i> renforce le tissu communal valaisan selon l'adage « la force d'une chaîne est égale à celle de son maillon le plus faible ». Elle permet également un meilleur équilibre avec une réduction des disparités entre communes.</p> <p><i>Défis stratégiques impactés : D1 et D3</i></p> <p><i>Critère : quantitatif</i></p> <p><i>Données de base : rapport de gestion, organigramme, liste du personnel, budget et comptes, etc.</i></p>
<p>Inclusion (pas de « zone oubliée »)</p>	<p>Le critère d'inclusion correspond au fait de ne pas laisser de communes sur le bas-côté de la route, de ne pas avoir de « zone oubliée » - « <i>keine weisse Flecken</i> » (haut des vallées, zone de plaine entre deux villes-centres) ou de commune isolée et sans perspective de rapprochement avec d'autres communes. A nouveau, cela renforce le tissu communal valaisan en vertu du principe qui veut que la solidité du maillon le plus faible détermine la solidité de l'ensemble.</p> <p><i>Défis stratégiques impactés : D2 et D4</i></p> <p><i>Critère : qualitatif</i></p> <p><i>Données de base : données relatives aux communes proches</i></p>
<p>Intérêt général (fusion)</p>	<p>Le critère d'intérêt général correspond au fait de privilégier</p>

pertinente, renforcement global)	<p>des périmètres de fusion de communes permettant d'améliorer la capacité de l'ensemble du tissu communal valaisan à répondre aux défis stratégiques. Un projet de fusion ne doit pas empêcher l'émergence d'un autre projet ayant un potentiel plus important eu égard au renforcement global du tissu communal valaisan. Il s'agit donc de privilégier des périmètres de fusion de communes permettant d'améliorer la capacité de l'ensemble du tissu communal valaisan à répondre aux défis stratégiques. En clair, un projet de fusion donné ne doit pas empêcher l'émergence d'un autre projet ayant un potentiel plus important eu égard au renforcement global du tissu communal valaisan.</p> <p><i>Défis stratégiques impactés : D1, D2, D3 et D4</i></p> <p><i>Critères : qualitatif</i></p> <p><i>Données de base : données relatives aux communes proches</i></p>
----------------------------------	--

Source : Comité de pilotage, Compas Management Services, IDHEAP

Les quelques commentaires suivants permettent de mieux cerner les critères de décision globaux :

1. **Positionnement stratégique.** Le positionnement stratégique de chaque commune dépend bien évidemment des conditions locales et régionales, avec pour finalité la construction et le maintien d'une **position stratégique de succès**. Il existe cependant des positionnements-types, tels que ceux définis par l'Office fédéral de la statistique via la typologie des communes suisses. Cette typologie classe l'ensemble des communes suisses en 25 catégories ou types²². Une autre possibilité, plus simple, consiste à retenir les catégories suivantes : ville-centre, commune de la ceinture urbaine (résidentielle, d'emploi artisanal, industriel et de service, ou mixte), commune touristique de montagne (tourisme intensif ou extensif, activité agricole), autres communes.
2. **Cohérence territoriale.** Le Canton du Valais se caractérise par une topographie très contraignante faite d'une vallée centrale et de vallées latérales séparées par de très hautes lignes de crêtes. Cette **topographie** a notamment modelé le développement des réseaux et **voies de communication**, éléments que le tissu communal valaisan doit bien évidemment prendre en compte dans la réforme en cours. Alors que certaines zones de plaine sont densément peuplées, le nombre d'habitants par km² est très faible dans d'autres zones. La densité démographique de la Commune de Zwischbergen est par exemple inférieure à 1 hab. par km²! Pour les zones à faible densité, atteindre les dotations minimales nécessiterait des **communes très étendues**... avec cependant une limite à ne pas dépasser. Les communes de Bagnes ou de Val d'Anniviers constituent vraisemblablement la limite supérieure en termes de superficie. Il est ensuite évident que le territoire des communes fusionnées doit être compact et d'un seul tenant (continuité territoriale). Les **périmètres**

²² Voir la sous-section 2.2.2 Typologie du tissu communal valaisan pour le détail de ces types.

des intercommunalités en place, par exemple pour les cercles scolaires (« *Schulregionen* ») fournissent une bonne base en termes de cohérence territoriale.

3. **Intercommunalités.** Une réponse classique d'un tissu communal comportant beaucoup de petites entités est la multiplication des **intercommunalités** et des **sous-traitances**. Les formes concrètes peuvent être diverses : associations à buts multiples, associations à but unique, conventions, etc. Ces collaborations ne posent pas de problème lorsqu'elles concernent une proportion raisonnable de tâches. En revanche, lorsque cette proportion est trop importante, la commune se transforme en une « coquille vide ». Il convient donc de choisir des périmètres de regroupement permettant d'**internaliser un maximum d'activités**, selon par exemple la méthode des « noyaux forts » (Dafflon, 2003). Il est souvent difficile d'internaliser toutes les fonctions dans le cadre d'une fusion et de pouvoir se passer ensuite de toute intercommunalité. Toutefois, il s'agit de réduire de façon significative le nombre de collaborations intercommunales et d'éviter qu'une commune fusionnée ne soit ensuite « écartelée » entre des collaborations intercommunales ne portant pas sur le même périmètre géographique (ex. appartenance à deux cercles scolaires). La réforme du tissu communal valaisan doit également permettre de diminuer les effets de débordement, ou en tous les cas de mieux les encadrer (décision, financement).
4. **Masse critique.** Pour jouer son rôle à satisfaction, une commune doit disposer d'une **masse critique suffisante**, sans quoi elle fonctionne de manière sous-efficace et/ou manque d'efficacité. Cette masse critique dépend bien évidemment du **positionnement stratégique** ambitionné par la commune. Concrètement, il convient de distinguer les projets ambitionnant la création ou le renforcement d'une **ville-centre des autres projets de fusion de communes**.
 - a. **Masse critique – ville-centre.** La réforme du tissu communal valaisan doit permettre le développement de **villes-centres de moyenne importance polarisant et irriguant leur région**, avec en principe **six régions** autour des villes de Monthey, Martigny, Sion, Sierre, Viège et Brigue. Ces villes doivent s'agrandir de manière raisonnable, sans vider leur région de leur substance (« éviter l'aspiration systématique des petites communes proches des villes-centres par ces dernières »). Le développement d'agglomérations permet d'organiser l'articulation entre la ville-centre et la ceinture urbaine. Ces villes, compte tenu de leur taille, s'organisent par ailleurs en un **réseau de villes** pour fournir l'ensemble des aménités et fonction de place centrale dont le canton a besoin (services aux entreprises, grandes infrastructures culturelles, etc.). L'idée d'une fusion permettant de construire une « grande » ville valaisanne, à l'instar de ce qui est ambitionné avec le projet de fusion du Grand Fribourg ou la fusion du Grand Lugano, ne semble pas à l'ordre du jour (volonté de maintien des équilibres régionaux, etc.). Il ne serait cependant pas inutile de réfléchir à l'idée d'un positionnement du canton sur la carte des grandes villes suisses, en visant par exemple à terme une **ville valaisanne dans le top 10 des villes suisses**.
 - b. **Masse critique – autre(s) commune(s).** La réforme du tissu communal valaisan doit permettre d'avoir des communes capables de fonctionner de manière efficace et efficiente. D'où le critère de dotation minimale en

termes de **ressources humaines, matérielles et financières**. Et par extension, si l'on veut travailler de manière efficiente, sur des volumes de prestations minimaux. Une proposition en termes de dotation minimale en ressources humaines est reproduite en annexe, ceci à titre purement indicatif.

Tous ces éléments permettent de **réduire les disparités** entre communes et confèrent de ce fait un **meilleur équilibre** au tissu communal valaisan, ce qui permet une organisation décentralisée du territoire. Chaque commune devrait être capable de fournir en propre les prestations suivantes : écoles, contrôle des habitants, voirie et travaux publics, services industriels, aménagement du territoire et constructions, voire police et sapeurs-pompiers.

5. **Inclusion.** Le critère d'inclusion fait référence au fait de construire des projets de fusion qui ne marginalisent aucune autre commune. Il s'agit d'éviter de procéder de manière égoïste en faisant plutôt preuve de solidarité. Concrètement, il convient d'éviter des **périmètres excluant** une ou plusieurs communes en les mettant dans une situation où il leur est impossible d'envisager un regroupement avec d'autres communes. Ce serait par exemple le cas d'une ou de plusieurs communes d'un haut de vallée, pour le cas où les communes du bas de ladite vallée auraient fusionné avec la ville-centre de plaine. Enfin, il est primordial que les périmètres choisis n'aboutissent pas à la création de « *weisse Flecken* », de « zones oubliées » sous-optimales mais sans possibilité de rapprochement avec d'autres communes.
6. **Intérêt général.** Le critère d'intérêt général se réfère pour sa part au fait de construire des projets de fusion favorables au renforcement global du tissu communal valaisan. Il s'agit de privilégier l'intérêt général par rapport à l'intérêt particulier. Concrètement, il s'agit par exemple d'éviter de construire un projet qui certes serait positif pour les communes concernées, mais qui « barrerait la route » à un autre **projet plus pertinent** eu égard à la région, voire à l'ensemble du tissu communal valaisan.

5.2 Outil d'aide à la décision

Partant des critères ci-dessus relatifs à la dimension externe et des critères usuels relatifs à l'analyse interne d'un projet de fusion de communes, un **outil d'aide à la décision** est mis à disposition. Celui-ci est organisé selon les deux dimensions interne et externe :

1. **Dimension interne - Communes :** analyse de la pertinence du projet de fusion de communes pour les communes impliquées dans ledit projet :
 - a. **Développement :** analyse de la pertinence du projet de fusion en termes d'amélioration de la capacité des communes sous revue à se développer.
 - b. **Finances :** analyse de la compatibilité des communes sous revue en termes financiers, une fusion de communes impliquant une mise en commun des actifs et des passifs, un alignement de la quotité d'imposition, etc.

- c. **Identités locales, opinions** : analyse de la compatibilité des populations des communes sous revue en termes de communauté de vie, de positionnement politique face aux enjeux de société, etc.
 - d. **Prestations** : analyse de la pertinence de décider en commun (prestations - décision) et de produire ensemble (prestations – production) les prestations communales.
2. **Dimension externe - Tissu communal** : analyse de la pertinence du projet de fusion de communes eu égard à son impact sur l'ensemble du tissu communal valaisan.

L'**outil d'aide à la décision** prend la forme d'un fichier Excel comportant un onglet introductif, un onglet précisant la marche à suivre, un onglet permettant l'analyse multicritère et un onglet final définissant les critères utilisés. L'onglet intégrant l'analyse multicritère est reproduit dans les annexes du présent rapport.

6 Conclusion

Une **fusion de communes** n'est ni un processus technocratique, ni une affaire d'experts, mais bien plutôt un **projet de société**. Certes, il existe clairement une expertise dans le domaine qui permet de structurer la démarche, de traiter l'ensemble des points importants et de ne pas commettre d'erreurs grossières, mais l'essentiel du **processus de fusion est politique**. En clair, le technique doit se mettre au service du politique et de la population.

Il s'agit pour les **autorités politiques communales** d'initier le mouvement et, rapidement, d'impliquer les diverses parties prenantes : population, cadres et collaborateurs de l'administration, corps constitués, etc. Or l'expérience montre que cette nécessaire **démarche participative** n'est pas simple à gérer. Souvent, les gens veulent échanger, réfléchir ensemble, mais manquent de **structure**. Et du côté des autorités, rares sont les personnes ayant déjà géré un tel processus, d'où un manque d'**expérience** dans le domaine. Les risques sont donc grands de voir le processus piétiner, voire s'enliser et les énergies s'épuiser.

C'est ici qu'intervient l'outil proposé. Il s'agit d'un instrument technique au service du politique et de la population. Il est destiné à **structurer les débats** et, surtout à **stimuler la réflexion** afin de faire émerger grâce à l'intelligence collective, **la meilleure stratégie alternative possible en termes de fusion de communes**. Il différencie entre dimension interne et dimension externe. La **dimension interne** traite des éléments propres aux communes participant au processus de fusion, à l'intérieur du périmètre de fusion envisagé. Elle intègre des aspects liés au développement, aux finances, à l'opinion et à l'identité ainsi qu'à la conduite et au fonctionnement de l'administration communale.

La **dimension externe** porte quant à elle sur les incidences du projet de fusion sur les autres communes, à l'extérieur du périmètre de fusion envisagé, avec l'idée de privilégier les projets contribuant le plus à **renforcer le tissu communal valaisan** dans son ensemble. Cette dimension externe constitue l'objet spécifique du présent rapport, comme mentionné en introduction. Pour cette raison, les critères y relatifs sont présentés de manière détaillée dans le présent rapport.

L'outil proposé ne doit en aucun cas être envisagé comme un moyen d'arriver **mécaniquement** à déterminer l'opportunité ou non d'une fusion de communes dans un périmètre donné, un outil qui garantirait tout aussi mécaniquement la construction du meilleur projet de fusion possible. Cet outil doit être vu comme un canevas, une structure qui permet d'organiser les travaux et débats, mais qui ne saurait en rien remplacer les appréciations et considérations propres aux autorités politiques communales et à la population.

7 Bibliographie

Arnold S. et al. (2017). *Gemeinsamer Weg als Ziel – Einblick in Fusionsprozesse*. Regions und Wirtschaftszentrum Oberwallis RWO AG, Naters.

Aydalot Ph. (1985). *Economie régionale été urbaine*, Economica, Paris.

Baur G. (2018, 13 novembre). *A l'épreuve de la Constituante*, Le Temps, p. 3, Lausanne.

Canal 9 (2019). *Votation sur la fusion de Bagnes et Vollèges : quels enjeux et avantages pour la future commune ? Qu'en disent les opposants ?* [Vidéo en ligne]. Consulté sur : <https://canal9.ch/votation-sur-la-fusion-de-bagnes-et-volleges-quels-enjeux-et-avantages-pour-la-future-commune-quen-disent-les-opposants/>

Canton du Valais, *Constitution du Canton du Valais du 8 mars 1907 (état au 5 décembre 2017)*, RS 131.232, Sion.

Canton du Valais, *Loi sur les communes (LCo) du 5 février 2004 sur les communes*, RS 175.1, Sion.

Canton du Valais, *Ordonnance sur les fusions de communes (OFus) du 25 janvier 2012*, RS 175.100, Sion.

Canton du Valais, Commission des institutions et de la famille (2016), *Projets de fusion de communes*. Consulté sur :

https://parlement.vs.ch/common/idata/parlement/vos/docs/2016/02/2016.03_Fusion%20Conches_RAPP_COM.pdf

Canton du Valais, Office cantonal de la statistique et de la péréquation, *Diverses données statistiques valaisannes*. Consulté sur <https://www.vs.ch/web/acf/statistique>, Sion.

Confédération suisse, *Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (état le 23 septembre 2018)*, Berne.

Chauvie P. et Gabbud B. (2007). *Communes de Nax, Vernamiège et Mase – dossier de fusion*. Association suisse pour le service aux régions et communes SEREC, Sion.

Chauvie P., Gabbud B. et Mounir E. (2014). *Communes de Chermignon, Montana, Randogne et Mollens – rapport de fusion*. Association suisse pour le service aux régions et communes SEREC, Sion.

Chauvie P. et al. (2017). *Communes de Miège, Venthône et Veyras – rapport de fusion*. Association suisse pour le service aux régions et communes SEREC, Sion.

Confédération suisse, Office fédéral de la statistique, *Diverses données statistiques nationales, cantonales et communales*. Consulté sur <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html>, Neuchâtel.

Dafflon B. (2003). *Fusion de communes : éléments d'étude pour une dimension de référence*, Working Paper 327, Faculté des Sciences économiques et sociales, Université de Fribourg, Fribourg.

eAtlas du Valais (2019). *La Typologie des communes*. Consulté sur : http://www2.unil.ch/eatlasvs/wp/?page_id=114

- Gabbud J.-Y. (2019, 22 janvier). *L'Etat du Valais crée un nouvel outil pour la fusion des communes*, Le Nouvelliste, Sion.
- Guetl M. (2011). *Incitations cantonales aux fusions de communes en Suisse et en Valais*. Working Paper, Chaire de finances publiques, Institut de hautes études en administration publique. Lausanne : IDHEAP. pp. 40 et 41.
- Joye D., Schuler M., Neff R. et Bassand, M. (1988). *Le système des communes suisses – Approche typologique du modèle centre-périphérie*, Statistique officielle de la Suisse, N° 154, Office fédéral de la statistique OFS, Berne.
- Léchet G. A. (2017). *Stratégie et conduite du changement : méthode de management stratégique*, Maxima, Paris.
- M.I.S Trend (2011). *Sondage sur le projet de fusion des six communes de Crans-montana*. [Présentation en ligne]. Consulté sur : http://www.fusion-communes.ch/data/documents/ACCM_MISTrend_Sondage_2011_Resultats.pdf
- Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne (2004). *Typologie des communes selon l'Office fédéral de la statistique*. Canton de Berne, Berne.
- République et Canton de Neuchâtel, *Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) du 24 septembre 2000 (état au 1^{er} janvier 2018)*, RS 131.233, Neuchâtel.
- Rühli L. (2012). *Autonomie communale : entre illusion et réalité (résumé)*. *Monitoring des cantons 4*. Avenir Suisse, Zurich et Lausanne.
- Rühli L. (2012). *Gemeindeautonomie: zwischen Illusion und Realität*. *Kantonsmonitoring 4*. Avenir Suisse, Zurich et Lausanne.
- Rühli L. (2016). *Encore 2294 communes en Suisse : pourquoi il est judicieux que les cantons encouragent les fusions de communes*. Avenir Suisse. Consulté sur : <http://www.avenir-suisse.ch/fr/encore-2294-communes-en-suisse/>
- Schuler M. et Joye D. (2008). *Typologie des communes suisses : de 1980 à 2000*. Mandat de l'Office fédéral de la statistique OFS, Neuchâtel.
- Soguel N. (2016). *Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre le Canton du Jura et les communes*. Institut de hautes études en administration publique IDHEAP, Lausanne.
- Steiner R., Reist P. et Kettiger D. (2010). *Gemeindestrukturreform im Kanton Uri – Analyse der Urner Gemeinden und mögliche Handlungsoptionen*. KPM-Schriftenreihe Nr. 36. Kompetenzzentrum für Public Management, Berne.
- Zecha L., Kohler F. et Goebel V. (2017). *Typologie des communes et typologie urbain(e)-rural(e) 2012*. Actualités OFS, Office fédéral de la statistique OFS, Neuchâtel.
- www.d-maps.com, Carte géographique du Canton du Valais. Consultée sur : <https://www.d-maps.com/>

8 Annexes

Les annexes suivantes sont reproduites dans le présent chapitre : (1) Liste des personnes auditionnées, (2) Arbre de décision de la typologie des communes 2012 de l'OFS, (3) Typologie et caractéristiques des communes valaisannes, (4) Carte des communes valaisannes, (5) Proposition de dotation minimale en ressources humaines et (6) Outil d'aide à la décision.

8.1 Liste des personnes auditionnées

Nom	Prénom	Entité	Fonction
Burgener	Konrad	Commune de Saas-Balen	Président
Beytrison	Aliette	District d'Hérens	Préfète
Chevrier	Maurice	Service des affaires intérieures et communales (SAIC)	Chef de service
Coppey	Stéphane	Fédération des communes valaisannes	Président
Coquoz	Sylviane	Commune de Massongex	Présidente
Couchepin Vouilloz	Anne-Laure	Commune de Martigny	Présidente
Furger	Niklaus	Commune de Viège	Président
Gaillard	Jean-Michel	Commune de Riddes	Président
Germanier	Christophe	Commune de Conthey	Président
Inderkummen	Paul	District de Loèche	Préfet
Jeitziner	Nadja	Commune de Ferden	Présidente
Maret	Alain	District d'Entremont	Préfet
Michlig	Roger	RW Oberwallis	Directeur
Mounir	Etienne	Serec	Directeur
Pellissier	Vincent	Service de la mobilité	Chef de service
Pernet	Mathieu	Antenne Région Valais romand	Directeur
Rebstein	Vincent	Commune d'Arbaz	Président
Revaz	Damien	Commune de St-Maurice	Président
Varone	Philippe	Commune de Sion	Président
Viaccoz	Jean-Marie	District de Sierre	Préfet
Zurschmitten	Beat	Demi-district de Rarogne oriental	Préfet

Source : Comité de pilotage, Compas Management Services, IDHEAP

8.2 Arbre de décision de la typologie des communes 2012

		Ville-centre selon l'ECU et ville selon les <i>Villes statistiques 2012</i>	
Commune-centre selon l'ECU	Commune d'une agglomération avec $\geq 250\,000$ habitants	111 – Ville-centre d'une grande agglomération	Rapport POP sur EPT $\leq 2,5$ et pas déjà dans le type 111
	11 – Commune urbaine d'une grande agglomération	112 – Commune urbaine d'emploi d'une grande agglomération	Rapport POP sur EPT $> 2,5$ et pas déjà dans le type 111
		113 – Commune urbaine résidentielle d'une grande agglomération	
Commune de couronne d'agglomération ou commune multi-orientée selon l'ECU	Commune d'une agglomération de 50 000 à 249 999 habitants	121 – Ville-centre d'une agglomération moyenne	Rapport POP sur EPT $\leq 2,5$ et pas déjà dans le type 121
	12 – Commune urbaine d'une agglomération moyenne	122 – Commune urbaine d'emploi d'une agglomération moyenne	Rapport POP sur EPT $> 2,5$ et pas déjà dans le type 121
		123 – Commune urbaine tertiaire d'une agglomération moyenne	
	Commune d'une agglomération avec $< 50\,000$ habitants ou commune-centre hors agglomération selon l'ECU		Rapport nuitées sur POP ≥ 5 et nombre de nuitées $\geq 40\,000$
	13 – Commune urbaine d'une petite ou hors agglomération		134 – Commune urbaine touristique d'une petite ou hors agglomération
			136 – Commune urbaine industrielle d'une petite ou hors agglomération
Commune rurale sans caractère urbain selon l'ECU	Densité minimale 500 HEN/km ² , taille minimale 6 000 HEN (approche raster)		Part EPT dans le secteur secondaire sur tous les EPT $\geq 0,35$
	21 – Commune périurbaine de forte densité		216 – Commune périurbaine industrielle de forte densité
			Part EPT dans le secteur secondaire sur tous les EPT $< 0,35$
	22 – Commune périurbaine d'une moyenne densité		217 – Commune périurbaine tertiaire de forte densité
			Part EPT dans le secteur secondaire sur tous les EPT $\geq 0,35$
	Densité minimale 200 HEN/km ² , taille minimale 2 000 HEN (approche raster) et pas déjà dans le type 21		226 – Commune périurbaine industrielle de densité moyenne
	23 – Commune périurbaine de faible densité		Part EPT dans le secteur secondaire sur tous les EPT $< 0,35$
			227 – Commune périurbaine tertiaire de densité moyenne
	Autres communes		Part EPT dans le secteur primaire sur tous les EPT $\geq 0,3$
			235 – Commune périurbaine agricole de faible densité
Commune rurale sans caractère urbain selon l'ECU	Densité minimale 500 HEN/km ² , taille minimale 3 000 HEN (approche raster) et pendulaires intracentre $\geq 0,35$		Rapport nuitées sur POP ≥ 5 et nombre de nuitées $\geq 40\,000$
	31 – Commune d'un centre rural		314 – Commune touristique d'un centre rural
			316 – Commune industrielle d'un centre rural
			Part EPT dans le secteur secondaire sur tous les EPT $\geq 0,35$ et pas déjà dans le type 314
			317 – Commune tertiaire d'un centre rural
			Part EPT dans le secteur secondaire sur tous les EPT $< 0,35$ et pas déjà dans le type 314
	Indice d'accessibilité $\geq 180\,000$ et pas déjà dans le type 31		325 – Commune rurale agricole en situation centrale
	32 – Commune rurale en situation centrale		Part EPT dans le secteur secondaire sur tous les EPT $\geq 0,35$ et pas déjà dans le type 325
		326 – Commune rurale industrielle en situation centrale	
		Part EPT dans le secteur secondaire sur tous les EPT $< 0,35$ et pas déjà dans le type 325	
		327 – Commune rurale tertiaire en situation centrale	
		Rapport nuitées sur POP ≥ 5 et nombre de nuitées $\geq 40\,000$	
Indice d'accessibilité $< 180\,000$ et pas déjà dans le type 31		334 – Commune rurale touristique périphérique	
33 – Commune rurale périphérique		Part EPT dans le secteur primaire sur tous les EPT $\geq 0,3$ et pas déjà dans le type 334	
		335 – Commune rurale agricole périphérique	
		Part EPT dans le secteur primaire sur tous les EPT $< 0,3$ et pas déjà dans le type 334	
		338 – Commune rurale mixte périphérique	

ECU : Espace à caractère urbain 2012;

HEN : somme des habitants, emplois et nuitées dans l'hôtellerie converties;

EPT : emplois en équivalents plein temps;

POP : population résidente permanente à la fin de l'année

Source : Zecha L., Kohler F. et Goebel V. (2017), *Typologie des communes et typologie urbain-rural 2012*. Actualités OFS, Office fédéral de la statistique OFS, Neuchâtel.

8.3 Typologie et caractéristiques des communes valaisannes

N°	Nom	District ou demi-district ¹	Typologie des communes OFS 2012	Popula- tion (31.12. 2018)	Super- ficie (km ²)	Densi- té (hab./k m ²)
1	Brigue-Glis	Brigue	Commune urbaine touristique d'une petite ou hors agglomération	13 058	38.1	343
2	Eggerberg	Brigue	Commune périurbaine tertiaire de densité moyenne	335	5.9	56
3	Naters	Brigue	Commune urbaine tertiaire d'une petite ou hors agglomération	10 075	147.0	69
4	Ried-Brig	Brigue	Commune périurbaine tertiaire de densité moyenne	2 115	47.5	45
5	Simplon	Brigue	Commune rurale mixte périphérique	305	90.8	3
6	Termen	Brigue	Commune périurbaine tertiaire de densité moyenne	946	18.7	51
7	Zwischbergen	Brigue	Commune périurbaine tertiaire de faible densité	77	86.2	1
8	Ardon	Conthey	Commune urbaine résidentielle d'une agglomération moyenne	3 217	20.4	158
9	Chamoson	Conthey	Commune rurale agricole périphérique	3 897	32.5	120
10	Conthey	Conthey	Commune urbaine résidentielle d'une agglomération moyenne	8 797	85.0	104
11	Nendaz	Conthey	Commune périurbaine tertiaire de densité moyenne	6 623	86.0	77
12	Vétroz	Conthey	Commune urbaine résidentielle d'une agglomération moyenne	6 372	10.5	610
13	Bagnes	Entremont	Commune touristique d'un centre rural	8 096	282.3	29
14	Bourg-Saint-Pierre	Entremont	Commune rurale mixte périphérique	198	90.1	2
15	Liddes	Entremont	Commune rurale mixte périphérique	720	60.2	12
16	Orsières	Entremont	Commune rurale touristique périphérique	3 187	165.0	19
17	Sembrancher	Entremont	Commune rurale mixte périphérique	1 042	17.6	59
18	Vollèges	Entremont	Commune rurale mixte périphérique	2 018	17.9	113
19	Bellwald	Conches	Commune rurale mixte périphérique	378	13.7	28
20	Binn	Conches	Commune rurale mixte périphérique	142	65.0	2
21	Ernen	Conches	Commune rurale mixte périphérique	492	35.4	14
22	Fiesch	Conches	Commune rurale touristique périphérique	921	11.3	82
23	Fieschertal	Conches	Commune rurale mixte périphérique	318	173.0	2
24	Lax	Conches	Commune rurale mixte périphérique	309	5.0	62
25	Obergoms	Conches	Commune rurale touristique périphérique	664	155.8	4
26	Goms	Conches	Commune rurale touristique périphérique	1 216	128.9	9
27	Ayent	Hérens	Commune périurbaine tertiaire de densité moyenne	4 058	55.1	74
28	Evolène	Hérens	Commune rurale mixte périphérique	1 685	209.9	8

29	Hérémece	Hérens	Commune périurbaine industrielle de faible densité	1 392	107.5	13
30	Saint-Martin	Hérens	Commune périurbaine industrielle de faible densité	825	37.0	22
31	Vex	Hérens	Commune périurbaine tertiaire de faible densité	1 811	13.0	139
32	Mont-Noble	Hérens	Commune périurbaine tertiaire de faible densité	1 091	43.0	25
33	Agarn	Loèche	Commune rurale mixte périphérique	718	7.7	94
34	Albinen	Loèche	Commune rurale mixte périphérique	238	15.5	15
35	Ergisch	Loèche	Commune rurale agricole périphérique	184	30.1	6
36	Inden	Loèche	Commune rurale agricole périphérique	106	9.9	11
37	Loèche	Loèche	Commune tertiaire d'un centre rural	3 949	55.4	71
38	Loèche-les-Bains	Loèche	Commune touristique d'un centre rural	1 368	67.2	20
39	Oberems	Loèche	Commune rurale agricole périphérique	122	50.3	2
40	Salquenen	Loèche	Commune périurbaine industrielle de faible densité	1 548	11.3	137
41	Varonne	Loèche	Commune périurbaine agricole de faible densité	642	12.8	50
42	Guttet-Feschel	Loèche	Commune rurale mixte périphérique	414	10.5	39
43	Gampel-Bratsch	Loèche	Commune industrielle d'un centre rural	1 955	23.1	85
44	Turtmann-Unterems	Loèche	Commune rurale mixte périphérique	1 111	42.3	26
45	Bovernier	Martigny	Commune périurbaine tertiaire de faible densité	894	12.9	70
46	Charrat	Martigny	Commune périurbaine industrielle de densité moyenne	1 849	7.6	243
47	Fully	Martigny	Commune périurbaine tertiaire de forte densité	8 763	37.8	232
48	Isérables	Martigny	Commune périurbaine industrielle de faible densité	832	15.2	55
49	Leytron	Martigny	Commune rurale touristique périphérique	3 205	26.9	119
50	Martigny	Martigny	Commune urbaine touristique d'une petite ou hors agglomération	18 309	25.0	733
51	Martigny-Combe	Martigny	Commune urbaine tertiaire d'une petite ou hors agglomération	2 315	37.6	62
52	Riddes	Martigny	Commune périurbaine tertiaire de densité moyenne	3 133	23.9	131
53	Saillon	Martigny	Commune périurbaine tertiaire de densité moyenne	2 620	13.7	191
54	Saxon	Martigny	Commune périurbaine tertiaire de densité moyenne	5 902	23.2	254
55	Trient	Martigny	Commune rurale mixte périphérique	161	39.6	4
56	Collombey-Muraz	Monthey	Commune urbaine industrielle d'une petite ou hors agglomération	9 256	29.8	310
57	Monthey	Monthey	Commune urbaine industrielle d'une petite ou hors agglomération	17 785	28.6	621
58	Port-Valais	Monthey	Commune périurbaine tertiaire de densité moyenne	4 108	14.4	286
59	Saint-Gingolph	Monthey	Commune rurale mixte périphérique	982	14.4	68
60	Vionnaz	Monthey	Commune périurbaine industrielle de densité moyenne	2 728	20.9	130
61	Vouvry	Monthey	Commune périurbaine industrielle de densité moyenne	4 199	33.5	125

62	Champéry	Monthey	Commune rurale touristique périphérique	1 336	38.9	34
63	Troistorrents	Monthey	Commune urbaine tertiaire d'une petite ou hors agglomération	4 684	37.0	127
64	Val-d'Illicz	Monthey	Commune rurale mixte périphérique	1 961	39.3	50
65	Bister	Rarogne oriental	Commune périurbaine agricole de faible densité	33	5.8	6
66	Bitsch	Rarogne oriental	Commune périurbaine tertiaire de densité moyenne	974	4.0	242
67	Grengiols	Rarogne oriental	Commune périurbaine tertiaire de faible densité	424	58.5	7
68	Riederalp	Rarogne oriental	Commune rurale touristique périphérique	452	21.0	21
69	Ausserberg	Rarogne occidental	Commune périurbaine tertiaire de faible densité	626	14.9	42
70	Blatten	Rarogne occidental	Commune rurale mixte périphérique	290	90.7	3
71	Bürchen	Rarogne occidental	Commune périurbaine tertiaire de faible densité	730	13.5	54
72	Eischoll	Rarogne occidental	Commune périurbaine tertiaire de faible densité	444	13.8	32
73	Ferden	Rarogne occidental	Commune rurale mixte périphérique	253	27.9	9
74	Kippel	Rarogne occidental	Commune rurale mixte périphérique	325	11.7	28
75	Niedergesteln	Rarogne occidental	Commune périurbaine tertiaire de densité moyenne	710	17.4	41
76	Rarogne	Rarogne occidental	Commune périurbaine industrielle de densité moyenne	1 945	30.3	64
77	Unterbäch	Rarogne occidental	Commune périurbaine tertiaire de faible densité	436	22.0	20
78	Wiler	Rarogne occidental	Commune rurale mixte périphérique	565	14.7	39
79	Mörel-Filet	Rarogne oriental	Commune périurbaine tertiaire de faible densité	680	8.4	81
80	Steg-Hohtenn	Rarogne occidental	Commune industrielle d'un centre rural	1 591	14.2	112
81	Bettmeralp	Rarogne oriental	Commune rurale touristique périphérique	462	29.4	16
82	Collonges	Saint-Maurice	Commune rurale mixte périphérique	798	12.2	65
83	Dorénaz	Saint-Maurice	Commune rurale mixte périphérique	969	12.6	77
84	Evionnaz	Saint-Maurice	Commune rurale mixte périphérique	1 265	48.0	26
85	Finhaut	Saint-Maurice	Commune rurale mixte périphérique	379	22.9	17
86	Massongex	Saint-Maurice	Commune périurbaine industrielle de densité moyenne	1 788	6.6	270
87	Saint-Maurice	Saint-Maurice	Commune tertiaire d'un centre rural	4 572	14.9	306
88	Salvan	Saint-Maurice	Commune rurale mixte périphérique	1 395	53.5	26
89	Vernayaz	Saint-Maurice	Commune périurbaine industrielle de densité moyenne	1 885	5.6	337
90	Vérossaz	Saint-Maurice	Commune rurale mixte périphérique	770	14.3	54
91	Chalais	Sierre	Commune périurbaine industrielle de densité moyenne	3 525	24.5	144
92	Chippis	Sierre	Commune urbaine industrielle d'une petite ou hors agglomération	1 617	2.0	817
93	Grône	Sierre	Commune périurbaine tertiaire de densité moyenne	2 414	21.1	114
94	Icogne	Sierre	Commune périurbaine industrielle de densité moyenne	581	24.8	23

95	Lens	Sierre	Commune rurale touristique périphérique	4 198	13.9	302
96	Miège	Sierre	Commune urbaine tertiaire d'une petite ou hors agglomération	1 350	2.5	534
97	Saint-Léonard	Sierre	Commune périurbaine tertiaire de densité moyenne	2 446	3.9	627
98	Sierre	Sierre	Commune urbaine tertiaire d'une petite ou hors agglomération	16 801	19.2	876
99	Venthône	Sierre	Commune urbaine tertiaire d'une petite ou hors agglomération	1 283	2.5	507
100	Veyras	Sierre	Commune urbaine tertiaire d'une petite ou hors agglomération	1 834	1.5	1265
101	Anniviers	Sierre	Commune rurale touristique périphérique	2 732	243.0	11
102	Crans-Montana	Sierre	Commune urbaine touristique d'une petite ou hors agglomération	10 449	59.7	175
103	Arbaz	Sion	Commune périurbaine tertiaire de densité moyenne	1 280	19.3	66
104	Grimisuat	Sion	Commune urbaine résidentielle d'une agglomération moyenne	3 445	4.4	776
105	Savièse	Sion	Commune urbaine résidentielle d'une agglomération moyenne	7 716	70.9	109
106	Sion	Sion	Ville-centre d'une agglomération moyenne	34 708	34.9	996
107	Veysonnaz	Sion	Commune périurbaine tertiaire de faible densité	604	1.1	549
108	Baltschieder	Viège	Commune urbaine tertiaire d'une petite ou hors agglomération	1 328	31.4	42
109	Eisten	Viège	Commune périurbaine industrielle de faible densité	204	38.1	5
110	Embd	Viège	Commune périurbaine agricole de faible densité	295	13.4	22
111	Grächen	Viège	Commune rurale touristique périphérique	1 251	14.3	87
112	Lalden	Viège	Commune urbaine industrielle d'une petite ou hors agglomération	649	1.3	507
113	Randa	Viège	Commune rurale mixte périphérique	435	54.5	8
114	Saas-Almagell	Viège	Commune rurale touristique périphérique	370	110.2	3
115	Saas-Balen	Viège	Commune rurale mixte périphérique	347	30.2	11
116	Saas-Fee	Viège	Commune touristique d'un centre rural	1 564	40.6	39
117	Saas-Grund	Viège	Commune rurale touristique périphérique	1 000	24.6	41
118	Saint-Nicolas	Viège	Commune rurale mixte périphérique	2 239	89.2	25
119	Stalden	Viège	Commune périurbaine industrielle de faible densité	1 086	10.4	104
120	Staldenried	Viège	Commune périurbaine agricole de faible densité	537	14.3	38
121	Täsch	Viège	Commune rurale touristique périphérique	1 322	58.7	23
122	Törbel	Viège	Commune périurbaine agricole de faible densité	481	17.6	27
123	Viège	Viège	Commune urbaine industrielle d'une petite ou hors agglomération	7 950	13.2	604
124	Visperterminen	Viège	Commune périurbaine industrielle de faible densité	1 345	51.6	26
125	Zeneggen	Viège	Commune périurbaine agricole de faible densité	293	7.5	39
126	Zermatt	Viège	Commune urbaine touristique d'une petite ou hors agglomération	5 758	242.7	24
Ensemble du canton				343 955	5224.0	66

Source : *Office fédéral de la statistique*

8.4 Carte des communes valaisannes



Source : www.d-maps.com.

8.5 Proposition de dotation minimale en ressources humaines

Le Tableau 10 reproduit une proposition de dotation minimale pour une administration communale. Ces chiffres sont à considérer comme un **ordre de grandeur** à adapter en fonction des conditions locales²³. Ils résultent de l'expérience des auteurs du présent rapport, mais peuvent être utilement **adaptées par les instances cantonales** en charge des communes. Cette dotation minimale doit notamment porter sur le **personnel politique** avec un conseil communal doté d'au moins 1.5 à 2.0 EPT à répartir entre l'ensemble des conseillers (entre 3 et 15 selon la LCo), avec un taux d'activité plus important pour le président²⁴. Au niveau de l'administration et du **personnel communal**, le Tableau 10 propose des dotations minimales par domaine d'activité. Ces dotations doivent être adaptées au contexte spécifique des communes en processus de fusion, ceci en particulier au niveau des tâches qu'elles assument en propre (formation, sécurité, police, etc.).

Tableau 10 Administration communale – dotation minimale

Domaines d'activités	Responsables (EPT)	Collaborateurs (EPT)	Total
Administration générale	1.0	2.5 - 3.0	3.5 - 4.0
Finances	1.0	1.0 - 1.5	2.0 - 2.5
Greffes municipal	1.0	0.5 - 1.0	1.5 - 2.0
Constructions, aménagement du territoire	1.0	1.0 - 1.5	2.0 - 2.5
Intendance des bâtiments	1.0	4.0 - 7.0	5.0 - 8.0
Voirie et Services industriels	1.0	5.0 - 9.0	6.0 - 10.0
Total	6.0	14.0 - 23.0	20.0 - 29.0

Source : Compas Management Services, IDHEAP

²³ Cet ordre de grandeur peut par exemple être difficilement atteignable dans une région ayant une densité démographique très faible, car cela nécessiterait la constitution d'une commune ayant une superficie trop vaste pour fonctionner correctement.

²⁴ Avec par exemple un président à 80% et 4 Conseillers communaux à 20-30% chacun, soit entre 1.5 et 2.0 EPT.

8.6 Outil d'aide à la décision

Critères d'analyse	Poids (p)	Val. (a)	Note (p*a)	Justification
(1) DIMENSION INTERNE - COMMUNES				
Capacité à se développer, perspectives de développement				
Compatibilité financière				
Compatibilité des identités locales				
Prestations - décision				
Prestations - production (économies d'échelle)				
Autre(s) critère(s) ...				
(1) Dimension interne - Communes				
(2) DIMENSION EXTERNE - TISSU COMMUNAL				
Positionnement stratégique (répartition des rôles)				
Cohérence territoriale (topographie, voies de communication, etc.)				
Intercommunalités, sous-traitances				
Masse critique				
Inclusion (pas de « zone oubliée »)				
Intérêt général (fusion pertinente, renforcement global)				
Autre(s) critère(s) ...				
(2) Dimension externe - Tissu communal				
TOTAL - DIMENSIONS INTERNE ET EXTERNE				

Source : Compas Management Services, IDHEAP