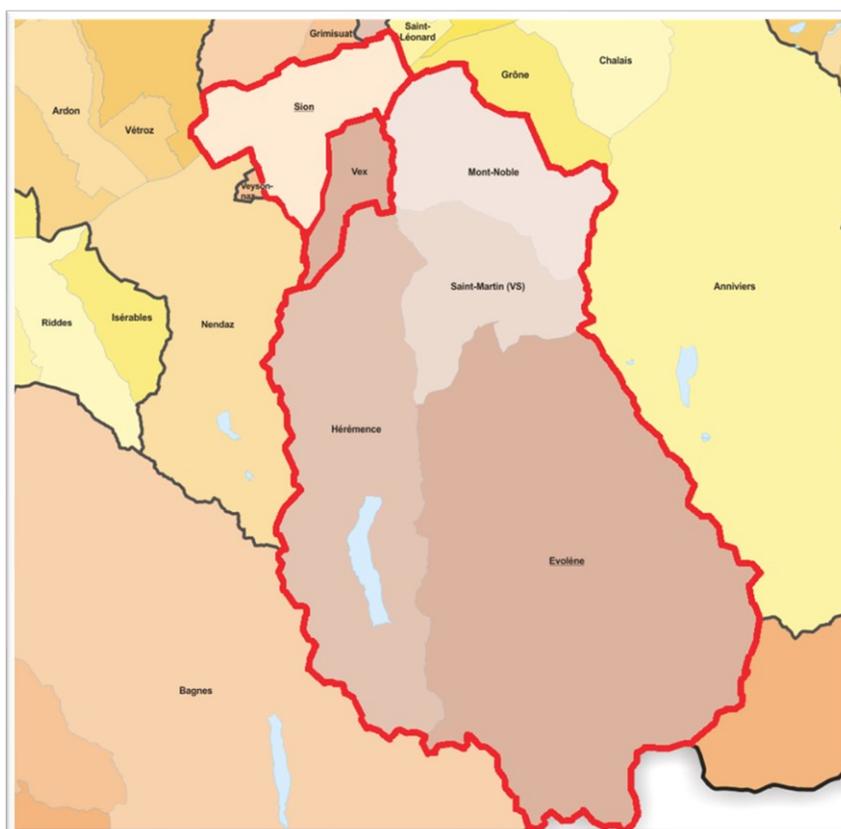


VS-MSV

**ETUDE DE FUSION DE COMMUNES
COMMUNES DE MONT-NOBLE, DE SION ET
DU VAL D'HÉRENS**



ETUDE DE FAISABILITE

Etablie à l'intention de : **Autorités des Communes de Mont-Noble et de Sion**

Neuchâtel, février 2022

Document établi par :

Compas Management Services
Dr Gilles A. Lécho
M. Lucien Savoy
Puits Godet 8a, case postale 2029
CH-2001 Neuchâtel
Tél. 032 730 16 00

Appui scientifique :

Institut de hautes études en administration publique
Idheap/Université de Lausanne
Prof. Nils Soguel
Rue de la Mouline 28
CH-1022 Chavannes-près-Renens
Tél. 021 692 68 00

Impressum

Auteurs	Dr Gilles A. Léchet, M. Lucien Savoy [experts mandatés] Compas Management Services Sàrl Puits Godet 8a, case postale 2029 CH-2001 Neuchâtel Tél. +41 32 730 16 00 gilles.lechet@compas-management.ch lucien.savoy@compas-management.ch
Appui scientifique	Prof. Nils Soguel Rue de la Mouline 28 CH-1022 Chavannes-près-Renens Tél. 021 692 68 00
Mandants	Communes de Mont-Noble et de Sion Conseils municipaux
Date du mandat	Juin 2021
Remise du rapport	Février (Sion) et mars (Mont-Noble) 2022
Recommandation sur la manière de citer	Léchet G. et Savoy L., <i>Etude de faisabilité</i> , 2022, Neuchâtel.
Langage épïcène	Toute désignation de personne, de statut ou de fonction s'entend indifféremment au féminin et au masculin.

Sommaire

IMPRESSUM	2
SOMMAIRE	3
LISTE DES FIGURES	4
LISTE DES TABLEAUX	4
LISTE DES ABREVIATIONS	5
POUR LE LECTEUR PRESSE	6
1 INTRODUCTION.....	7
2 ANALYSE MULTICRITERE	10
2.1 Développement et rayonnement	11
2.2 Finances et fiscalité	16
2.3 Opinion publique et identité locale	20
2.4 Tissu communal.....	24
2.5 Prestations communales	27
3 RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES	33
3.1 Résultats de l'algorithme de décision	35
3.2 Résumé des avantages et inconvénients d'une fusion	39
4 CONCLUSION	42
5 ANNEXE.....	44
5.1 Note explicative sur la pondération.....	44
5.2 Note explicative sur l'algorithme de décision.....	46

Liste des figures

Figure 1-1	Organigramme du projet	9
Figure 3-1	Algorithme de décision – détermination de la stratégie alternative	34

Liste des tableaux

Tableau 2-1	Faisabilité d'une fusion de communes sous l'angle du développement et du rayonnement – appréciations des indicateurs clés.....	11
Tableau 2-2	Faisabilité d'une fusion de communes sous l'angle des finances et de la fiscalité – appréciations des indicateurs clés	16
Tableau 2-3	Faisabilité d'une fusion de communes sous l'angle de l'opinion publique et d'identité locale – appréciations des indicateurs clés	21
Tableau 2-4	Faisabilité d'une fusion de communes sous l'angle du tissu communal – appréciations des indicateurs clés	24
Tableau 2-5	Faisabilité d'une fusion de communes sous l'angle des prestations communales – appréciations des indicateurs clés.....	28
Tableau 3-1	Algorithme de décision – Communes de Mont-Noble et de Sion.....	35
Tableau 3-2	Avantages et inconvénients principaux d'une fusion de communes	39
Tableau 3-3	Avantages et inconvénients principaux d'une fusion des Communes de Mont-Noble et de Sion	40
Tableau 3-4	Avantages et inconvénients principaux d'une fusion des communes du Val d'Hérens	41

Liste des abréviations

Abréviation	Signification
A	Appréciation
Art.	Article
BSM	Biens, services et marchandises
cf.	se référer à
CH	Suisse
CHF	Francs suisses
Cst.	Constitution fédérale du 18 avril 1999
Env.	Environ
Etc.	<i>Et cætera</i>
Ex.	Exemple
GT	Groupe de travail
Hab.	Habitants
Idheap	Institut de hautes études en administration publique
Km ²	Kilomètre carré
MNO	Commune de Mont-Noble
Moy.	Moyenne
MSV	Mont-Noble – Sion – Veysonnaz
N	Note
Nb.	Nombre
NE	République et Canton de Neuchâtel
OFS	Office fédéral de la statistique
P	Poids
P. ex.	Par exemple
PA	Patrimoine administratif
PF	Patrimoine financier
Prest.	Prestations communales
R2	Résidence secondaire
RH	Ressources humaines
SIO	Commune de Sion
TP	Taux pondéré
VDH	Communes du Val d'Hérens
VS	Canton du Valais

Pour le lecteur pressé

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

... l'introduction [pages 7 à 9] ;

... les tableaux ainsi que les paragraphes surlignés en gris du chapitre 2 [pages 10 à 32] ;

... les sous-chapitres 3.1 et 3.2 [pages 35 à 41] ;

... la conclusion [pages 42 à 43].

1 Introduction

TERMES DE RÉFÉRENCE. La présente étude de faisabilité est remise et présentée aux Autorités des Communes de Mont-Noble et de Sion respectivement en mars et en février 2022. Elle est préparée par le Dr Gilles A. Léchet et M. Lucien Savoy du cabinet de conseil COMPAS MANAGEMENT SERVICES à Neuchâtel.

CONTEXTE. Au 31 décembre 2020, le **Canton du Valais** compte 126 communes pour 348'503 habitants, avec une taille médiane de 1'297 habitants et de nombreuses petites communes. Fortes de ce constat, les Autorités cantonales ont élaboré et proposé une stratégie de **réforme du tissu communal valaisan** axée notamment sur le **regroupement des petites entités** et le **renforcement de villes-centres**.

Par ailleurs, le Canton du Valais est le 9^{ème} canton suisse en termes de population alors que la Ville de Sion, la commune valaisanne la plus peuplée, est la 20^{ème} commune suisse. La **Ville de Sion** (34'978 hab., 34.8 km²) a en conséquence développé une intention stratégique affichant l'ambition de devenir la « **capitale suisse des Alpes** », dont la réalisation passe par une politique de **fusion de communes**. Divers périmètres de fusion ont été envisagés, avec une approche pragmatique préconisant de travailler avec toutes les communes ouvertes à une fusion et permettant d'avancer ensemble dans la concrétisation de l'intention stratégique.

La **Commune de Mont-Noble** (1'102 hab., 43.9 km²) est familière des processus de fusion puisqu'elle est elle-même issue de la **fusion des anciennes Communes de Nax, de Vernamiège et de Mase**, effective le 1^{er} janvier 2011. Après dix ans d'existence, les Autorités communales estiment opportun d'envisager d'**effectuer un pas de plus**.

OBJECTIF. Conformément à la volonté exprimée par les Autorités communales des Communes de Mont-Noble et de Sion, l'objectif des travaux menés dans le cadre de la présente étude consiste à **vérifier la faisabilité et l'opportunité d'une fusion des communes a) de Mont-Noble et de Sion et b) de Mont-Noble et des autres communes du Val d'Hérens**. Si une fusion se révèle inopportune, il s'agit de proposer une forme de rapprochement alternative, voire le maintien du *statu quo*.

MÉTHODOLOGIE. La faisabilité et l'opportunité d'une fusion sont appréciées selon une **méthodologie éprouvée** comportant les cinq axes d'analyse suivants, chaque axe regroupant plusieurs critères spécifiques :

1. **Développement et rayonnement** : critères permettant d'apprécier les perspectives de développement commun, ainsi que les (dés)avantages en termes de développement des communes sous revue. *Un rapprochement des communes sous revue permet-il d'améliorer leurs perspectives de développement et leur rayonnement ?*
2. **Finances et fiscalité** : critères permettant d'apprécier la compatibilité des communes en termes financiers (coefficient d'impôt communal, dette nette par habitant, etc.). *Un rapprochement des communes sous revue peut-il s'appuyer sur une compatibilité suffisante en termes financiers et de fiscalité ?*
3. **Opinion publique et identité locale** : critères permettant d'apprécier la communauté de vie entre les populations et la congruence de leurs orientations quant aux grands enjeux sociétaux. *Un rapprochement des communes sous revue peut-il s'appuyer sur une compatibilité suffisante en termes d'opinion publique et d'identité locale des populations concernées ?*

4. **Tissu communal** : critères permettant d'apprécier la pertinence d'un rapprochement des communes du point de vue du tissu communal valaisan dans son ensemble (cohésion globale, équilibre, etc.). *Un rapprochement des communes sous revue fait-il sens du point de vue du contexte régional et en considérant la cohésion globale du tissu communal valaisan ?*
5. **Prestations communales** : critères permettant d'apprécier les avantages et inconvénients en matière de fourniture des prestations communales (décision et production, similarité des besoins, économies d'échelle, etc.). *Enfin, un rapprochement des communes sous revue est-il susceptible d'améliorer la fourniture de prestations communales (décision et production, quantité et qualité, efficacité et efficacité, satisfaction des bénéficiaires, etc.) ?*

DÉMARCHE. Conformément à l'objectif et à la méthodologie ci-dessus, une **étude de faisabilité** a été réalisée. Ses résultats sont retranscrits dans le présent document. Pour effectuer cette étude, le premier pas a consisté à décrire l'existant, ceci au moyen d'un **document de travail** (« état de situation ») faisant l'objet d'un rapport *ad hoc*. Celui-ci établit un portrait des communes considérées en termes stratégiques (développement, finances et fiscalité, opinion publique et vie locale, contexte régional) et précise l'ensemble des prestations communales fournies par celles-ci.

C'est sur la base de ces éléments factuels que des membres des Autorités politiques, des représentants d'entités locales et des habitants des communes sous revue organisés en **groupes de travail** ont pu apporter, dans le cadre de plusieurs ateliers, leurs **appréciations** quant à la faisabilité et l'opportunité d'une fusion de leurs communes. Ces appréciations ont été portées au moyen d'une batterie de **critères d'analyse ad hoc** répartis dans les **cinq axes d'analyse** décrits ci-dessus. En parallèle, ces axes d'analyses et les critères qui les composent ont fait l'objet d'une **pondération** par les Conseils municipaux de chaque commune, pondération déterminant leur importance dans l'analyse. Des **notes pour chaque critère et axe**, obtenues par la multiplication de la pondération par l'appréciation, ont ensuite été introduites dans un outil d'aide à la décision prenant la forme d'un **algorithme de décision**. Celui-ci permet, *in fine*, d'identifier la stratégie alternative la plus adéquate par rapport à la situation des communes. Et ainsi d'évaluer de manière fine et argumentée la faisabilité d'une fusion de communes.

Cette analyse permet de porter une appréciation de la faisabilité d'une fusion des Communes a) de Mont-Noble et de Sion et b) de Mont-Noble et des autres communes du Val d'Hérens¹ et de produire une **recommandation stratégique** quant à la forme de rapprochement la plus adéquate.

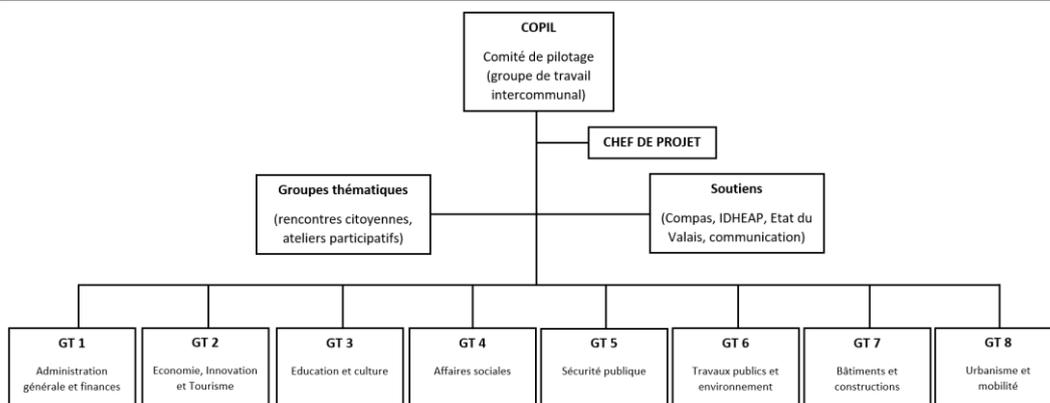
C'est à partir de l'ensemble de ces travaux qu'est élaboré le présent rapport². Avec l'aide de celui-ci, les Autorités politiques des Communes de Mont-Noble et de Sion disposent d'une **base de décision** objective, factuelle et argumentée leur permettant de prendre une décision quant à l'élaboration d'un **projet de fusion concret**.

¹ La faisabilité politique d'une fusion des communes du Val d'Hérens apparaît extrêmement faible compte tenu de la prise de position de certains Conseils municipaux des communes du val. Cette option est néanmoins analysée afin d'obtenir une vision objective et complète de la situation.

² Le présent rapport, remis aux Autorités communales de Mont-Noble et de Sion, relate les travaux portant sur un rapprochement des communes a) de Mont-Noble et de Sion et b) de Mont-Noble et des autres communes du Val d'Hérens. Un deuxième rapport, remis quant à lui aux Autorités communales de Sion et de Veysonnaz, traite d'un possible rapprochement des Communes de Sion et de Veysonnaz.

ORGANISATION DU PROJET. La réalisation d'une étude de faisabilité selon la démarche décrite ci-dessus nécessite une organisation de projet à la fois claire et solide, permettant une **participation des différentes parties prenantes** dans leurs rôles respectifs (responsables politiques, cadres et collaborateurs des administrations communales, etc.). La Figure 1-1 ci-dessous présente les différentes instances du projet.

Figure 1-1 Organigramme du projet



Source : Compas Management Services

STRUCTURE DU RAPPORT. Outre le présent chapitre introductif, le rapport est construit comme suit. Le deuxième chapitre est consacré à l'analyse multicritère et retranscrit, pour chacun des axes d'analyse, les appréciations apportées aux critères qui les composent par les membres des groupes de travail, ainsi que la notation de l'axe (moyenne pondérée). Ces éléments sont complétés par un résumé des points débattus lors des ateliers et justifiant les appréciations. Les résultats de l'analyse multicritère sont introduits dans un algorithme de décision présenté dans le troisième chapitre, lequel se termine par la formulation d'une recommandation stratégique. Une conclusion complète le propos. L'annexe comprend quelques remarques et notes explicatives.

REMERCIEMENTS. L'exercice mené dans le cadre d'une telle étude se distingue par un caractère fortement participatif qui requiert des personnes impliquées un investissement considérable. La participation de celles-ci, qu'il s'agisse des cadres et collaborateurs administratifs et techniques, des responsables politiques ou des simples citoyennes et citoyens, a permis une appréciation objective, fondée et légitime de la situation. Que toutes ces personnes trouvent ici l'expression de la **gratitude des auteurs** du présent rapport pour leur engagement et leur soutien.

2 Analyse multicritère

OBJECTIF. Ce deuxième chapitre a pour but d'analyser, au moyen d'une **analyse multicritère**, l'opportunité d'un rapprochement des Communes de Mont-Noble et de Sion d'une part et de Mont-Noble et des autres communes du Val d'Hérens d'autre part. Les critères utilisés dans ladite analyse sont regroupés dans les **cinq axes** décrits dans l'état de situation, à savoir (1) Développement et rayonnement, (2) Finances et fiscalité, (3) Opinion publique et identité locale, (4) Tissu communal et (5) Prestations communales. L'analyse multicritère synthétise les appréciations apportées par les participants des groupes de travail et apporte une réponse quantifiée à la question de la faisabilité et de l'opportunité d'une fusion des communes considérées.

NOTE TECHNIQUE. L'analyse multicritère est basée sur les appréciations portées lors des ateliers par les membres des différents groupes de travail sur une batterie de critères prédéterminés, ceci pour chaque axe d'analyse. Les valeurs des appréciations sont comprises entre **1.0** (situation particulièrement défavorable à un rapprochement) à **5.0** (situation particulièrement favorable à un rapprochement). Une appréciation de **3.0** correspond à une situation neutre (ni favorable ni défavorable à un rapprochement). Pour chaque critère, une appréciation est portée par chaque commune pour et par elle-même, ceci par rapport aux autres communes des périmètres de fusion envisagés. Lesdites appréciations sont le résultat d'un consensus entre les participants, respectivement d'un vote ou d'une moyenne. Dans le cas de Mont-Noble, les appréciations sont portées pour **a) un rapprochement de Mont-Noble avec Sion** et **b) un rapprochement de Mont-Noble avec les autres communes du Val d'Hérens**. Pour Sion, les appréciations sont portées pour **c) un rapprochement de Sion avec Mont-Noble**.

Puisque tous les critères ne se valent pas entre eux, chaque **appréciation** (A) est multipliée par un **poids** (P) exprimé en pourcents (plus un critère est important, plus son poids, et donc son pourcentage, est élevé) pour donner une **note** ($P \times A = N$). L'addition de ces notes permet d'obtenir une moyenne pondérée pour chaque axe d'analyse. De la même manière que pour les critères, tous les axes d'analyse ne se valent pas entre eux. Le poids de chacun des cinq axes d'analyse est donc indiqué à côté de sa notation. Les communes ont chacune pondéré les axes et les critères qui les composent en fonction de leur importance en considérant leur situation propre. Ces poids sont utilisés dans la mobilisation de l'algorithme de décision présenté dans le prochain chapitre. Des notes explicatives relatives à la pondération et à l'algorithme sont reproduites en annexe.

La réunion de l'ensemble des poids et appréciations permet **d'évaluer la faisabilité** et l'opportunité d'une fusion des Communes de Mont-Noble et de Sion et de Mont-Noble et des autres communes du Val d'Hérens.

Les appréciations ont été portées par les membres des différents **groupes de travail** issus des Autorités politiques, de diverses entités locales et des habitants des Communes de Mont-Noble et de Sion. Ainsi, les participants aux ateliers des groupes de travail disposent de la **légitimité démocratique** nécessaire pour porter les appréciations. Afin de pouvoir apporter les appréciations les plus objectives possibles, les membres des groupes de travail ont pu appuyer leurs réflexions sur un document de travail comprenant un **état de situation** de la réalité des communes sous revue au regard de chaque axe d'analyse. Par souci de concision, cet état de situation est retranscrit dans un document distinct. Les quelque 140 personnes ayant participé aux ateliers ont complété plus de 90 questionnaires, ceci au cours d'une dizaine de soirées. Les ateliers ont été organisés au cours de l'automne 2021 et animés par le mandataire. Une **vision synthétique** des appréciations portées au moyen

de ces questionnaires est présentée ci-dessous, ceci afin d'en faciliter la compréhension en limitant la taille des tableaux.

2.1 Développement et rayonnement

Ce sous-chapitre présente l'analyse permettant de déterminer si un rapprochement des Communes de Mont-Noble et de Sion ou de Mont-Noble et des autres communes du Val d'Hérens est susceptible d'améliorer les perspectives de développement et de rayonnement des communes considérées.

Les **cinq critères** mobilisés dans cet axe d'analyse sont les suivants : (1) Communauté de destin, (2) Capacité de conduite, (3) Capacité à défendre ses intérêts, (4) Capacité à effectuer des mouvements stratégiques et (5) Synergies en matière d'aménagement du territoire. Pour chacun de ces critères, une appréciation (A) allant de 1.0 (situation très défavorable à un rapprochement) à 5.0 (situation très favorable à un rapprochement) est apportée en répondant à une question spécifique. Une appréciation de 3.0 correspond à une situation neutre ni favorable ni défavorable à un rapprochement. Le poids (P) de chaque critère est déterminé en répartissant 100 points entre l'ensemble des critères. Les résultats synthétisant les appréciations récoltées sont illustrés dans le Tableau 2-1 ci-dessous.

Tableau 2-1 Faisabilité d'une fusion de communes sous l'angle du développement et du rayonnement – appréciations des indicateurs clés

Appréciation des critères clés	a) MNO-SIO			b) MNO-VDH		c) SIO-MNO		
	Poids (P)	Appré. (A)	Notes (N)	Appré. (A)	Notes (N)	Poids (P)	Appré. (A)	Notes (N)
Communauté de destin	22.4%	2.6	0.58	3.1	0.69	27.8%	4.0	1.11
Capacité de conduite	12.2%	2.7	0.33	3.1	0.38	11.1%	3.0	0.33
Capacité à défendre ses intérêts	24.5%	4.0	0.98	2.9	0.72	22.2%	2.5	0.56
Capacité à effectuer des mouvements stratégiques	22.4%	3.7	0.84	2.4	0.54	16.7%	3.3	0.54
Synergies en matière d'aménagement du territoire	18.4%	4.1	0.76	2.4	0.44	22.2%	3.0	0.67
Axe (moyenne pondérée)	22.9%	-	3.48	-	2.76	28.3%	-	3.21

Source : Ateliers des groupes de travail *ad hoc*

2.1.1 Communauté de destin

Avec des appréciations de **2.6** (communauté de destin modérée, voire faible) pour Sion et de **3.1** (communauté de destin modérée) pour le Val d'Hérens, l'existence d'une forte **communauté de destin** partagée entre la Commune de Mont-Noble et ses voisines de la vallée ou de la plaine n'est pas manifeste. Le principal argument évoqué pour justifier l'appréciation moins élevée portée pour la capitale cantonale est relatif à l'**absence de similarité des territoires** (typologie OFS des communes) entre Mont-Noble et Sion. Pour une part des participants aux ateliers des groupes de travail, ce point est positif puisque ces différences sont **complémentaires** et permettent de développer des projets porteurs pour chaque commune (liaison plaine-montagne, offre touristique quatre saisons, etc.). Dans un autre registre, l'appartenance à un même cycle d'orientation et la concentration des emplois sur le territoire sédunois attestent, au moins dans une faible mesure, de l'existence d'une communauté de destin entre Mont-Noble et Sion. Quant à l'appréciation portée pour le Val

d'Hérens, les arguments avancés sont relatifs à la **distance géographique** séparant les localités de Mont-Noble, et en particulier Nax, à celles des autres communes de la vallée. Mont-Noble et Vex sont ainsi plutôt tournées vers la plaine, ce qui marque une certaine « **fracture** » avec Evolène, Hérémece et Saint-Martin. Par ailleurs, il n'existe pas de réel centre économique ou d'emplois au sein du Val d'Hérens, et les tentatives de collaborations intercommunales récentes se sont à plusieurs reprises soldées par des échecs (parc naturel, tourisme, etc.). Dans les grandes lignes toutefois, les communes du Val d'Hérens se ressemblent et sont confrontées à des **problématiques de développement similaires**, raison pour laquelle les représentants de Mont-Noble pensent que les communes hérensardes partagent un **futur commun**, du moins à moyen et long terme.

En ce qui concerne Sion, l'appréciation de **4.0** (communauté de destin forte) portée par ses représentants pour un rapprochement avec la Commune de Mont-Noble est expliquée par l'existence d'un futur perçu comme commun entre les deux communes. Cela repose notamment sur l'étude d'un **projet de liaison câblée** entre Bramois et Nax et la volonté de développer l'**offre touristique quatre saisons** de la capitale cantonale. En outre, les représentants de Sion relèvent que les deux communes font partie du **même bassin d'emplois** (bassin d'emploi de Sion, n° 07030) et que près de la moitié des personnes actives résidant à Mont-Noble travaille à Sion (48.7% en 2018). A l'inverse, le fait que le centre de Mont-Noble est quelque peu **éloigné géographiquement** de celui de Sion constitue un désavantage à un rapprochement des deux communes.

2.1.2 Capacité de conduite

Les participants aux ateliers issus de la Commune de Mont-Noble estiment que leur commune peut accroître sa capacité de conduite en cas de fusion, mais qu'un tel rapprochement est aussi susceptible d'entraîner des conséquences négatives. Dans le cas d'un rapprochement avec Sion, l'appréciation portée est de **2.7** (capacité très peu affectée, voire affaiblie). Les principaux avantages sont relatifs au **renforcement de l'attractivité de la fonction politique** (rétribution, taux d'activité, poids dans les discussions avec les partenaires et impacts de la prise de décision), à sa **professionnalisation** par rapport au système de milice actuel (meilleure formation et capacité politiques), ainsi qu'à un plus **fort soutien de l'administration** (présence de spécialistes pour chaque domaine, disponibilité des cadres et des collaborateurs, suppléance en cas d'absence, etc.). L'**éloignement entre les citoyens et leurs représentants élus** est vu comme une contrepartie négative, avec une « **dilution** » **politique importante** dans un ensemble beaucoup plus grand (env. 1 hab. de Mont-Noble pour 30 hab. de Sion). Les participants ont toutefois relevé qu'il serait toujours possible de faire élire des représentants de Mont-Noble au Conseil général, voire au Conseil municipal (ex. de Bramois). Une appréciation de **3.1** (capacité très peu affectée) est portée par les représentants de Mont-Noble pour un rapprochement des communes du Val d'Hérens. Tout comme pour Sion, les principales justifications à cette appréciation sont relatives à un **renforcement du soutien de l'administration**, ainsi qu'à une **diminution des difficultés à recruter du personnel politique**. Bien que ces avantages apparaissent moins prononcés qu'en cas de rapprochement avec la capitale cantonale, les participants de Mont-Noble estiment qu'ils bénéficieraient en revanche **de meilleures chances d'être représentés**. Il est par ailleurs mentionné qu'au vu des obstacles rencontrés récemment lors de recherches de terrain d'entente avec les autres communes du val, la capacité de conduite pourrait être entravée par une **difficulté à trouver des intérêts communs**.

L'appréciation neutre de **3.0** (pas d'influence significative) portée par les participants de Sion s'explique par l'**impact limité** attendu en cas de fusion avec la Commune de Mont-Noble en matière de capacité de conduite. Quoique Sion ne souffre pas de difficulté à

recruter du personnel politique, il a tout de même été relevé qu'un tel rapprochement peut apporter de l'hétérogénéité à la composition des Autorités politiques de la ville, avec des élus accordant plus d'importance à certaines problématiques (montagne, campagne, nature, etc.) et un possible **renforcement du poids des localités « excentrées »** (Salins, Les Agettes, etc.).

2.1.3 CAPACITÉ À DÉFENDRE SES INTÉRÊTS

Une fusion de communes, qu'elle se fasse avec Sion ou avec les autres communes du Val d'Hérens, laisse entrevoir aux représentants de Mont-Noble la possibilité d'une **nette augmentation du poids relatif de leur commune** par rapport aux autres communes du canton. Le potentiel de renforcement de la capacité à défendre ses intérêts est vu comme particulièrement élevé en cas de rapprochement avec la capitale cantonale. A ce titre, les **effets bénéfiques** d'un rapprochement avec Sion ont déjà pu être constatés suite à l'initiation du projet de liaison câblée Bramois-Nax (possibilité offerte à Mont-Noble d'intégrer le projet « Agglo Valais Central », etc.), ou dans les négociations avec des prestataires externes en relation avec les deux communes (interactions avec CarPostal, etc.). Pouvoir bénéficier d'un **personnel politique mieux informé, soutenu par une administration forte**, capable d'analyser et de synthétiser les dossiers ainsi que de formuler un argumentaire susceptible de peser dans les débats est aussi une incitation à se rapprocher de Sion. Toutefois, les localités de Mase, Nax et Vernamiège ne représenteraient en termes d'habitants qu'une petite partie de la commune fusionnée, ce qui explique l'appréciation de **4.0** (capacité plutôt renforcée) portée pour un rapprochement de Mont-Noble et de Sion. Il est également possible d'escompter un renforcement de la capacité à défendre ses intérêts en cas d'union des communes du Val d'Hérens. En effet, le partage d'un certain nombre de **problématiques communes** (tourisme, montagne, agriculture, sport et loisirs, etc.) offre aux communes hérensardes l'opportunité de mieux faire face aux **défis** auxquels elles sont confrontées en se regroupant. Les participants relèvent néanmoins qu'il a jusqu'ici été **difficile pour ces communes de définir un futur commun leur permettant de « parler d'une seule voix »** et ainsi d'améliorer leur capacité à défendre leurs intérêts. En outre, très peu de projets réunissant les cinq communes du Val d'Hérens ont pu être menés à bout dans un passé récent. Ces éléments justifient l'appréciation de **2.9** (capacité moyennement renforcée) portée par les représentants de Mont-Noble pour un rapprochement des cinq communes du Val d'Hérens.

Les représentants de Sion ont quant à eux porté une appréciation de **2.5** (capacité faiblement renforcée) pour un rapprochement de leur commune avec celle de Mont-Noble. Les avantages entrevus pour la capitale cantonale sont relatifs à une **affirmation de son profil de destination touristique** (Mont-Noble est la porte d'entrée du Val d'Hérens) pouvant notamment renforcer sa légitimité auprès de l'Etat dans les négociations liées aux projets de liaisons plaine-montagne, etc. En termes de poids cependant, un rapprochement avec Mont-Noble aurait un **faible impact** et n'impliquerait pas une progression importante de Sion au classement des villes suisses selon la population³.

³ Pour rappel, Sion (34'978 hab.) se classe en 2020 au 20^{ème} rang des communes suisses alors que le Canton du Valais est le 9^{ème} canton suisse en termes de population. En l'état, une fusion de Sion avec Mont-Noble (1'102 hab.) ne ferait progresser la capitale cantonale que d'une place pour occuper le 19^{ème} rang, derrière La Chaux-de-Fonds NE (36'915 hab.).

2.1.4 Capacité à effectuer des mouvements stratégiques

Les participants aux ateliers des groupes de travail de Mont-Noble attribuent à Sion une appréciation **3.7** (capacité plutôt renforcée) en matière de capacité à effectuer des mouvements stratégiques. Les principaux éléments évoqués pour justifier cette appréciation sont la **professionnalisation des services communaux** (moyens humains, compétences spécifiques, etc.) et le **renforcement de la capacité d'investissements** devant permettre de réaliser des projets plus coûteux et plus complexes. S'il est également mentionné qu'une fusion impliquerait la **perte d'une partie du pouvoir de décision** pour les investissements volontaires (investissements non obligatoires), le fait que Sion dispose d'une importante capacité financière (« Sion est une ville riche, ce qui est une exception ») et d'une ouverture aux zones périurbaines (fusions avec Les Agettes et Salins) rassure et rend un manque d'investissements sur les localités de Mont-Noble peu probable. Les avantages d'un rapprochement avec Sion (professionnalisation des services communaux, renforcement de la capacité d'investissements) sont, dans une plus faible mesure, également vrais pour un rapprochement des communes du Val d'Hérens. L'appréciation moins élevée de **2.4** (capacité plutôt affaiblie) est justifiée par les **différences considérables de richesse** entre les cinq communes, avec un risque évoqué de concentration des investissements sur les localités d'Hérémece et d'Evolène, par les **difficultés à s'entendre pour mener à bien des projets stratégiques** pour le Val d'Hérens (Val d'Hérens tourisme, parc naturel régional, etc.) et par le fait que **bon nombre d'associations intercommunales perdureraient** en cas de fusion des communes du val (délégation du pouvoir à des entités tierces et complexification de la gouvernance).

En ce qui concerne Sion, ses représentants ont porté une appréciation de **3.3** (capacité très peu affectée) pour un rapprochement avec Mont-Noble. Considérant les **différences en termes de moyens financiers et humains** actuellement à disposition de chacune des deux communes, ils estiment en effet que la capacité à réaliser des mouvements stratégiques de Sion ne serait **renforcée que dans une faible mesure** à la suite d'une fusion avec Mont-Noble. Les représentants de Sion sont néanmoins d'avis qu'un tel rapprochement peut impacter positivement la capacité de la ville à **concrétiser ses projets reliant la plaine à la montagne** ou profitant des ressources naturelles qui s'y trouvent (liaison câblée, tourisme quatre saisons, construction de nouvelles infrastructures en altitude, etc.).

2.1.5 Synergies en matière d'aménagement du territoire

Pour les représentants de Mont-Noble, les possibilités de rapprochement avec les Communes de Sion ou du Val d'Hérens se distinguent dans une large mesure par le critère des synergies exploitables en matière d'aménagement du territoire. Une fusion avec Sion peut potentiellement **abaisser le taux de résidences secondaires** (R2) en dessous de 20%⁴ (Sion est à env. 8%), ce qui permettrait de **dynamiser le développement** de la commune et l'exploitation à meilleur escient des terrains équipés convertis récemment en terrains agricoles. Aucune de ces perspectives n'est réalisable en cas de fusion des communes du Val d'Hérens, puisque les cinq communes hérensardes ont une **proportion de résidences secondaires supérieure à 60%**. Les perspectives de développement sont donc plus importantes du côté de Sion. Si les représentants de Mont-Noble s'entendent sur le fait qu'un contrôle devra le cas échéant être exercé pour **garantir un développement cohérent** de la commune, ils insistent sur le fait que **ce potentiel n'aura pas la possibilité d'être exploité**

⁴ Selon l'art. 75b Cst. – Résidences secondaires, la proportion de résidences secondaires dans une commune ne doit pas excéder 20%.

en cas de rapprochement avec le Val d'Hérens. Dans le cas d'un rapprochement avec Sion, les autres synergies exploitables en matière d'aménagement du territoire évoquées sont liées à la **complémentarité des communes**, avec d'une part un centre urbain de plaine et d'autre part des villages de montagne à faible densité, ceci permettant à la commune fusionnée d'offrir à ses habitants des **zones d'habitat diversifiées**. Ces éléments expliquent les appréciations de **4.1** (développement dynamisé dans une faible mesure) pour un rapprochement avec Sion et de **2.4** (influence insignifiante, voire négative sur le développement) pour une union des communes du Val d'Hérens.

Pour les représentants de Sion, le principal avantage d'un rapprochement avec Mont-Noble est la **possibilité d'offrir un habitat diversifié** (ville de plaine et villages de montagne, ressources naturelles, terrains à prix abordables). Compte tenu de la situation des deux communes en termes de résidences principales et secondaires, cela devrait toutefois se faire au prix d'une **diminution de la réserve de la ville en matière de R2**. Ils rappellent que l'aménagement du territoire est un domaine « à forte densité législative et réglementaire », avec un **cadre législatif contraignant laissant peu de marge de manœuvre** aux communes. L'appréciation portée est ainsi de **3.0** (peu d'influence sur le développement).

Globalement, **les moyennes pondérées de l'axe Développement et rayonnement sont, pour Mont-Noble, de 3.48 pour un rapprochement avec Sion et de 2.76 pour un rapprochement avec les autres communes du Val d'Hérens**. Ces notes différencient clairement les deux options considérées. Il est d'ailleurs intéressant de relever que les critères ayant reçu des appréciations supérieures à 3.0 pour un rapprochement avec Sion ont obtenu des appréciations inférieures à 3.0 pour un rapprochement des communes hérensardes, l'inverse étant également vrai. La moyenne pondérée obtenue pour un rapprochement avec Sion montre qu'une **amélioration des perspectives de développement** est attendue en cas de fusion avec la capitale cantonale. Les représentants de Mont-Noble s'attendent à un **renforcement conséquent de la capacité de leur commune à défendre ses intérêts**, la voix de la capitale cantonale ayant un poids considérable dans les discussions. Les deux autres principaux avantages mis en avant par les participants sont la **capacité à effectuer des mouvements stratégiques** (construction de nouvelles infrastructures, réalisation de projets d'envergure, etc.) et les **possibilités d'exploitation de synergies en matière d'aménagement du territoire** (dynamisation du développement, utilisation à meilleur escient de terrains équipés, etc.). Les perspectives d'amélioration de la **capacité de conduite** sont en revanche plus contrastées. Bien qu'une forte amélioration de la capacité à recruter du personnel administratif et politique soit attendue en cas de fusion avec Sion, l'**éloignement du citoyen** par rapport aux Autorités (« dilution politique ») est vu comme un inconvénient de poids, puisqu'il implique un risque de négligence dans le traitement des problématiques locales. A l'inverse, les représentants de Mont-Noble s'attendent à un léger **renforcement de la capacité de conduite** de leur commune en cas de fusion avec les autres communes du Val d'Hérens. Dans cette perspective également, ils escomptent un recrutement facilité du personnel politique et un meilleur soutien de l'administration. Ils estiment que les localités de Mont-Noble auraient de **meilleures chances d'être représentées au sein des Autorités politiques** de la commune fusionnée. Même si les communes hérensardes ont rencontré dans un passé récent quelques pierres d'achoppement lorsqu'elles ont cherché à collaborer, les participants aux ateliers des groupes de travail s'accordent pour dire qu'elles partagent une certaine **communauté de destin** et un futur commun.

Pour les représentants de Sion, la moyenne pondérée de l'axe Développement et rayonnement pour un rapprochement de leur commune avec Mont-Noble est de **3.21**. Le principal avantage évoqué est le partage d'une même **communauté de destin** entre Sion et Mont-Noble, le **futur commun** entrevu se concrétisant dans la volonté manifestée par la

ville de développer la montagne au travers de son **intention stratégique** (« Sion, capitale suisse des Alpes »). Ainsi, un rapprochement de Sion et de Mont-Noble renforcerait la dimension montagnarde de la capitale cantonale après les précédentes fusions avec Salins et Les Agettes et légitimerait davantage ladite intention stratégique. En termes de **capacité à effectuer des mouvements stratégiques**, les participants aux ateliers citent l'exemple du projet de liaison câblée entre Bramois et Nax, lequel pourrait bénéficier d'un rapprochement des deux communes, ainsi que la diversification des opportunités de développement. En ce qui concerne l'exploitation de **synergies en matière d'aménagement du territoire**, ils voient comme un avantage de pouvoir bénéficier de terrains abordables pour d'éventuelles futures constructions, mais reconnaissent également qu'une fusion avec Mont-Noble aurait un impact négatif sur les réserves de R2 de Sion. Ils relèvent également que la ville aurait à gérer un territoire beaucoup plus étendu et hétérogène. Enfin, l'impact d'un rapprochement avec Mont-Noble en matière de **capacité de conduite** est vu comme neutre par les représentants de Sion.

2.2 Finances et fiscalité

Ce sous-chapitre présente l'analyse permettant de déterminer si un rapprochement des Communes de Mont-Noble et de Sion ou de Mont-Noble et des autres communes du Val d'Hérens peut s'appuyer sur un degré de compatibilité suffisant en termes de finances et de fiscalité.

Les **six critères** mobilisés dans cet axe d'analyse sont les suivants : (1) Potentiel de ressources par habitant, (2) Coefficient d'impôt communal, (3) Fortune/dette nette par habitant, (4) Marge d'autofinancement par habitant, (5) Péréquation financière et (6) Qualité des infrastructures et des équipements. Pour chacun de ces critères, une appréciation (A) allant de 1.0 (situation très défavorable à un rapprochement) à 5.0 (situation très favorable à un rapprochement) est apportée en répondant à une question spécifique. Une appréciation de 3.0 correspond à une situation neutre ni favorable ni défavorable à un rapprochement. Le poids (P) de chaque critère est déterminé en répartissant 100 points entre l'ensemble des critères. Les résultats synthétisant les appréciations récoltées sont illustrés dans le Tableau 2-2 ci-dessous.

Tableau 2-2 Faisabilité d'une fusion de communes sous l'angle des finances et de la fiscalité – appréciations des indicateurs clés

Appréciation des critères clés	MNO-SIO			MNO-VDH		SIO-MNO		
	Poids (P)	Appré. (A)	Notes (N)	Appré. (A)	Notes (N)	Poids (P)	Appré. (A)	Notes (N)
Potentiel de ressources par habitant	18.8%	5.0	0.94	3.8	0.71	12.7%	4.0	0.51
Coefficient d'impôt communal	20.3%	2.5	0.51	2.9	0.58	25.5%	3.0	0.76
Fortune/dette nette par habitant	8.7%	2.3	0.20	1.5	0.13	20.0%	4.0	0.80
Marge d'autofinancement par habitant	15.9%	4.2	0.67	2.8	0.45	10.9%	4.0	0.44
Péréquation financière	15.9%	2.6	0.41	4.4	0.70	10.9%	3.0	0.33
Qualité des infrastructures et des équipements	20.3%	3.2	0.65	2.4	0.48	20.0%	4.0	0.80
Axe (moyenne pondérée)	20.0%	-	3.38	-	3.06	20.0%	-	3.64

Source : Ateliers des groupes de travail *ad hoc*

2.2.1 POTENTIEL DE RESSOURCES PAR HABITANT

Entre 2013 et 2018, les potentiels de ressources par habitant des communes considérées s'élèvent en moyenne à CHF 3'283.- pour Mont-Noble, CHF 3'347.- pour Sion, ainsi qu'à CHF 4'109.- pour Evolène, CHF 5'333.- pour Hérémece, CHF 3'039.- pour Saint-Martin et à CHF 3'144.- pour Vex. Compte tenu de ces informations, les participants aux ateliers des groupes de travail de Mont-Noble ont estimé, avec des appréciations de respectivement **5.0** et **3.8**, que les différences en matière de « **richesse** » **par habitant** étaient insignifiantes avec Sion et faibles avec les autres communes du Val d'Hérens. Ils relèvent également que prises séparément, les communes hérensardes présentent des différences plus prononcées, Hérémece se détachant nettement, ce qui ne va pas dans le sens d'un rapprochement des cinq communes du val.

Quant aux représentants de Sion, ils estiment, avec une appréciation de **4.0**, que les différences en matière de potentiel de ressources sont faibles entre les habitants de leur commune et ceux de la Commune de Mont-Noble. En effet, la moyenne pondérée des deux communes (correspondant à une situation post-fusion) pour la période 2013-2018 s'élève à CHF 3'345.-, soit une **différence quasi nulle** avec la moyenne de Sion sur la même période.

2.2.2 COEFFICIENT D'IMPÔT COMMUNAL

Les communes sous revue présentent des taux pondérés 2021 de 1.15 pour Mont-Noble, 0.75 pour Sion, de 1.08 pour Evolène, de 0.65 pour Hérémece, de 1.20 pour Saint-Martin et de 1.00 pour Vex. Pour les représentants de Mont-Noble et compte tenu des maxima (1.28) et minima (0.65) du canton, les différences en matière d'imposition communale sont qualifiées de prononcées avec Sion et de moyennes avec les autres communes hérensardes. Cela correspond à des appréciations de respectivement **2.5** et **2.9**. Comme pour le critère précédent, les participants relèvent des variations importantes entre les communes du Val d'Hérens, Hérémece exerçant une pression fiscale très faible sur ses contribuables, à l'inverse de Saint-Martin notamment. Ces différences compliquent le choix d'un coefficient d'impôt en cas de fusion. Du côté de Sion, la différence de taux d'imposition est à l'avantage de Mont-Noble. Toutefois, certains participants rappellent qu'une fusion avec la capitale peut potentiellement rendre possible la construction de nouvelles résidences secondaires, alors que leurs propriétaires ne sont pas soumis à l'impôt communal.

En ce qui concerne Sion, ses représentants dans les ateliers des groupes de travail estiment, en portant une appréciation intermédiaire de **3.0**, que les différences avec la Commune de Mont-Noble en matière de fiscalité sont neutres. Selon eux, la diminution du revenu de l'impôt en cas de fusion avec Mont-Noble serait minime, avec un **impact anecdotique** sur la capacité financière de la ville. Concrètement, la **diminution attendue du revenu de l'impôt** des personnes physiques en cas de fusion est de CHF -1'046.- par contribuable de Mont-Noble, selon le revenu imposable moyen des contribuables en 2017 et en supposant une fiscalité de Sion identique à celle de 2021.

2.2.3 Fortune/dette nette par habitant

En matière de fortune, respectivement de dette nette par habitant, les communes présentent aussi des différences notables. En 2019, la dette nette par habitant de Sion (CHF -2'353.-) est ainsi plusieurs fois supérieure à celle de Mont-Noble (CHF -174.-), alors que pour les communes du Val d'Hérens, Evolène, Hérémece et Vex ont respectivement une fortune nette par habitant de CHF 2'501.-, CHF 19'135.- et CHF 1'787.-, quand Saint-Martin a une dette nette par habitant de CHF -81.-. Au vu de ces chiffres, les participants aux ateliers

des groupes de travail de Mont-Noble ont qualifié de prononcées les différences avec Sion avec une appréciation de **2.3**, et de très prononcées les différences avec les autres communes du Val d'Hérens avec une appréciation de **1.5**. Les participants relèvent qu'il est normal que la Ville de Sion soit plus endettée, puisqu'elle doit, par son rôle de capitale cantonale et de première ville du canton, assumer des **charges de centralité** élevées. S'ils reconnaissent que la différence d'endettement avec leur commune est importante, les participants de Mont-Noble estiment que la capitale a les moyens d'assumer une dette nette par habitant considérée comme « **faible** » selon les standards statistiques (endettement faible si moins de CHF 3'000.- par hab.). En ce qui concerne le Val d'Hérens, ils estiment que les **inégalités de richesse** des communes ne vont pas dans le sens d'un rapprochement de celles-ci. En effet, la taille des communes les plus riches du val n'est pas considérée comme proportionnellement assez importante pour couvrir tous les besoins d'investissements de l'ensemble. Pour les représentants de Mont-Noble, un **arbitrage** serait inévitable et impliquerait par conséquent des inégalités de traitement entre les localités.

Les participants aux ateliers des groupes de travail de Sion estiment quant à eux avec une appréciation de **4.0** que les différences en matière de fortune/dette nette par habitant entre leur commune et celle de Mont-Noble sont faibles. Ils justifient leur évaluation au regard des **maxima** (CHF 81'873.-) et **minima** (CHF -101'689.-) cantonaux moyens entre 2015 et 2019. Ils relativisent également l'importance de ces différences au vu de la taille de Mont-Noble proportionnellement à celle de Sion, Mont-Noble représentant env. **3.2% de la population** de la capitale cantonale.

2.2.4 Marge d'autofinancement par habitant

Entre 2015 et 2019, la marge d'autofinancement par habitant moyenne des communes est de CHF 974.- pour Mont-Noble, CHF 715.- pour Sion, CHF 1'669.- pour Evolène, CHF 1'915.- pour Hérémece, CHF 1'160.- pour Saint-Martin et CHF 757.- pour Vex. Pour les participants de Mont-Noble aux ateliers du groupe de travail traitant de l'axe Finances et fiscalité, les différences entre leur commune et celle de Sion en matière de marge d'autofinancement sont faibles, ce qui équivaut à une appréciation de **4.2**. Selon eux, ces différences ne seraient **pas ressenties** pour Sion en cas de fusion, les capacités d'autofinancement de celle-ci étant nettement supérieures. Pour Mont-Noble en revanche, la capacité d'autofinancement serait considérablement renforcée. Ils citent aussi des **plus-values importantes** réalisables sur les biens-fonds et les opportunités liées aux terrains équipés actuellement non utilisables. Quant aux différences constatées entre les communes du Val d'Hérens, les participants de Mont-Noble considèrent avec une appréciation de **2.8** qu'elles sont moyennes, voire prononcées. Les écarts sont particulièrement importants entre Hérémece (CHF 2'599.- en 2019) et Mont-Noble et Vex (respectivement CHF 1'232.- et CHF 1'195.- en 2019). Ils relèvent en outre que bien que la marge d'autofinancement par habitant serait renforcée dans une plus large mesure en cas de rapprochement avec les communes hérensardes, c'est avec Sion que la **marge d'autofinancement absolue** connaîtrait la plus grande augmentation.

Les participants de Sion jugent, avec une appréciation de **4.0**, que ces différences sont faibles. Ils relèvent qu'une fusion des Communes de Mont-Noble et de Sion aurait effectivement un impact limité sur la marge d'autofinancement par habitant, puisque la **moyenne pondérée** des deux communes (moyenne ajustée avec la population des communes) s'élève à CHF 733.- entre 2015 et 2019, alors que la moyenne de Sion s'élève à CHF 715.- sur la même période.

2.2.5 Péréquation financière

Entre 2016 et 2020, Mont-Noble est bénéficiaire d'un montant de CHF 454'924.- (CHF 471.- par hab.) en matière de péréquation financière (agrégat de la péréquation des ressources et de la compensation cantonale des charges). Ce montant correspond à CHF 613'400.- pour Evolène (CHF 359.- par hab.), à CHF 22'269.- pour Hérémece (CHF 17.- par hab.), à CHF 449'266.- pour Saint-Martin (CHF 512.- par hab.) et à CHF 166'938.- pour Vex (CHF 97.- par hab.). Quant à la Ville de Sion, elle contribue à hauteur de CHF -747'170.- au fonds de péréquation intercommunale (CHF -23.- par hab.). Considérant ces éléments, les représentants de Mont-Noble estiment, avec une appréciation de **2.6**, que les impacts en termes de péréquation financière seraient défavorables en cas de fusion avec Sion. Ils évoquent également le fait que, selon les estimations de l'Office cantonal de la statistique et de la péréquation (selon budget 2022), une fusion avec la capitale cantonale engendrerait toutes choses étant égales par ailleurs une diminution conséquente de la **compensation cantonale des charges**, soit env. CHF -546'642.- à partir de la cinquième année consécutive à l'entrée en force de la commune fusionnée. A l'inverse, une fusion des communes du Val d'Hérens impliquerait une **augmentation des montants perçus** au travers de la péréquation des ressources (CHF 102'722.-) et de la compensation des charges (CHF 273'543.-). Ces éléments justifient l'appréciation de **4.4** portée pour une fusion des communes hérensardes.

Avec une appréciation neutre de **3.0**, les représentants de Sion considèrent qu'une fusion de communes avec Mont-Noble serait **sans incidence** en termes de péréquation financière intercommunale. Ils justifient cette appréciation par la faible variation (CHF -36'669.-) attendue pour les premières années en matière de péréquation en cas de fusion, le canton **compensant jusqu'à CHF 500'000.- de diminution** de la compensation des charges due à la fusion au cours des quatre premières années consécutives à l'entrée en force. Les participants relèvent par ailleurs que des prévisions à un horizon plus lointain ne seraient pas pertinentes, certains éléments comme l'**intégration d'un critère relatif aux charges de centralité** dans la péréquation cantonale étant en cours de discussion.

2.2.6 Qualité des infrastructures et des équipements

L'état des infrastructures et des équipements des Communes de Mont-Noble et de Sion en termes de qualité et d'entretien a été estimé par les membres des exécutifs des deux communes par le biais d'une note allant de 1.0 (très mauvais état) à 5.0 (très bon état). Ces notes sont de 3.7 pour Mont-Noble et de 3.8 pour Sion. L'état des infrastructures des autres communes du Val d'Hérens a été estimé selon les connaissances des membres du Conseil municipal de Mont-Noble. C'est sur la base de ces éléments, suffisants pour se faire une idée globale de la situation, que les participants ont porté leurs appréciations. Avec une appréciation de **3.2** pour un rapprochement avec Sion, les représentants de Mont-Noble estiment que l'état des infrastructures et des équipements des deux communes est dans l'ensemble **compatible**. S'il est selon eux difficile, sinon impossible d'avoir une idée claire de l'état des infrastructures de Sion, ils reconnaissent que la ville dispose des **moyens de les rénover, voire d'en construire** de nouvelles quand le besoin s'en fait sentir, et cela en évitant de devoir « fractionner » les investissements (capacité de rénover un tronçon de route en une fois, etc.). Quant aux autres communes du Val d'Hérens, les représentants de Mont-Noble qualifient avec une appréciation de **2.4** de faibles, voire de modérées les différences en termes de qualité et d'entretien des infrastructures. Ils estiment en effet que bien que les infrastructures des communes hérensardes soient dans l'ensemble en **bon état**, elles sont **moins nombreuses** et moins importantes qu'à Sion.

En ce qui concerne Sion, ses représentants estiment au vu des appréciations portées par les exécutifs des deux communes, et avec une appréciation de **4.0**, que les différences en termes de qualité et d'entretien des infrastructures sont minimales. En comparaison aux éléments actuellement gérés par la ville, la Commune de Mont-Noble dispose d'une **quantité limitée** d'infrastructures et d'équipements. Ainsi, les représentants de Sion considèrent que le **risque financier sur investissement futur** en cas de fusion avec la Commune de Mont-Noble est négligeable.

Pour Mont-Noble, les moyennes pondérées de l'axe Finances et fiscalité sont de 3.38 pour un rapprochement avec Sion et de 3.06 pour un rapprochement avec les autres communes du Val d'Hérens. Ici, l'option d'un rapprochement avec la capitale cantonale est donc considérée comme légèrement plus avantageuse. Les critères avec les différences d'appréciation les plus notables entre les deux options considérées sont la marge d'autofinancement, largement en faveur de Sion, et la péréquation financière intercommunale, à l'inverse clairement à l'avantage des communes hérensardes. Pour les représentants de Mont-Noble, la compatibilité financière entre leur commune et celle de Sion s'appuie fortement sur des **potentiels de ressources par habitant très proches** entre les deux communes. La **capacité financière** de la capitale, capable d'investir chaque année en moyenne près de CHF 25 millions, rassure sur les dispositions de la potentielle commune fusionnée à **réaliser des investissements** (entretien des infrastructures et équipements actuels, nouvelles constructions) sur les localités mont-nobloises. La possibilité de bénéficier d'une **fiscalité plus attractive**, avec l'assurance d'un alignement vers le bas du coefficient en cas de fusion avec la Ville de Sion, est également considérée comme un avantage de taille. Les principaux désavantages évoqués sont liés à la **perte d'une partie du contrôle** en matière d'investissement et de politique budgétaire, ainsi qu'à la **diminution des revenus liés à la péréquation financière**. Dans le cas d'un rapprochement des communes du Val d'Hérens, les principaux avantages ressortis dans les discussions sont relatifs à une **nette augmentation des montants perçus au titre de la péréquation financière** (CHF 376'265.-) ainsi qu'à un probable **allègement de la fiscalité** en cas d'alignement sur les coefficients les plus avantageux. Si les participants reconnaissent que la situation financière de Mont-Noble connaîtrait une amélioration en cas de fusion avec les autres communes du Val d'Hérens, ils doutent qu'il soit possible d'éviter des **inégalités de traitement** entre les localités de la commune fusionnée. Pour eux, la **grande disparité des richesses** entre les communes hérensardes constitue d'ailleurs un frein au rapprochement de celles-ci.

Du côté de Sion, la moyenne pondérée de l'axe Finances et fiscalité pour un rapprochement avec Mont-Noble est de 3.64. Globalement, les conséquences financières d'une fusion de communes avec Mont-Noble sont vues comme **plutôt neutres** par les représentants de Sion. En termes de péréquation financière intercommunale, l'impact attendu est sans incidence (CHF -36'669.-). Une fusion ne justifierait pas non plus d'adapter le coefficient d'impôt communal ou l'indexation. Les possibles dépenses relatives à l'**entretien des infrastructures** de Mont-Noble représentent un risque, mais celui-ci est évalué comme faible. Des **investissements** devront toutefois y être réalisés à l'avenir. A ce titre, la **proximité des potentiels de ressources par habitant et des marges d'autofinancement par habitant** des deux communes constitue un avantage.

2.3 Opinion publique et identité locale

Ce sous-chapitre présente l'analyse permettant de déterminer si un rapprochement des Communes de Mont-Noble et de Sion ou de Mont-Noble et des autres communes du Val d'Hérens fait sens au vu de l'opinion publique et de l'identité locale de leur population.

Les **cinq critères** mobilisés dans cet axe d'analyse sont les suivants : (1) Issue du vote – votations fédérales, (2) Issue du vote – votations cantonales, (3) Centre de gravité politique – élections fédérales, (4) Centre de gravité politique – élections cantonales et (5) Communauté de vie. Pour chacun de ces critères, une appréciation (A) allant de 1.0 (situation très défavorable à un rapprochement) à 5.0 (situation très favorable à un rapprochement) est portée en répondant à une question spécifique. Une appréciation de 3.0 correspond à une situation neutre ni favorable ni défavorable à un rapprochement. Le poids (P) de chaque critère est déterminé en répartissant 100 points entre l'ensemble des critères. Les résultats synthétisant les appréciations récoltées sont illustrés dans le Tableau 2-3 ci-dessous.

Tableau 2-3 Faisabilité d'une fusion de communes sous l'angle de l'opinion publique et d'identité locale – appréciations des indicateurs clés

Appréciation des critères clés	MNO-SIO			MNO-VDH		SIO-MNO		
	Poids (P)	Appré. (A)	Notes (N)	Appré. (A)	Notes (N)	Poids (P)	Appré. (A)	Notes (N)
Issue du vote - votations fédérales	15.6%	4.9	0.77	4.1	0.64	14.3%	4.0	0.57
Issue du vote - votations cantonales	20.0%	5.0	1.00	5.0	1.00	14.3%	4.5	0.64
Centre de gravité politique - élections fédérales	13.3%	4.6	0.61	3.4	0.45	16.7%	4.5	0.75
Centre de gravité politique - élections cantonales	22.2%	5.0	1.11	2.7	0.59	21.4%	5.0	1.07
Communauté de vie	28.9%	3.3	0.96	3.4	1.00	33.3%	3.0	1.00
Axe (moyenne pondérée)	20.0%	-	4.45	-	3.68	25.0%	-	4.04

Source : Ateliers des groupes de travail *ad hoc*

2.3.1 Issue du vote - votations fédérales

Sur les 30 dernières votations fédérales (mars 2018 – juin 2021), 26 ont connu une issue du vote identique en termes d'acceptation ou de refus entre Mont-Noble et Sion. L'issue du vote a également été identique à 24 reprises avec Evolène, à 22 reprises avec Hérémenche, à 23 reprises avec Saint-Martin et à 24 reprises avec Vex. Forts de ce constat, les représentants de Mont-Noble ayant participé aux ateliers portant sur l'axe d'analyse Opinion publique et identité locale qualifient d'insignifiantes les différences constatées avec Sion et de faibles celles constatées avec les autres communes du Val d'Hérens. Ces éléments justifient les appréciations de **4.9** et de **4.1** portées respectivement pour un rapprochement avec Sion et pour un rapprochement avec les autres communes hérensardes. Les participants ont mentionné qu'une part des différences peut s'expliquer par l'orientation plus prononcée de la population de Mont-Noble **vers la plaine**, alors que celles des autres communes du val, à l'exception notable de Vex, sont plus **centrées sur la vallée**.

Les représentants de Sion envisagent les différences constatées en matière d'issue du vote pour les dernières votations fédérales de la même manière que ceux de Mont-Noble. Ils nuancent cependant un peu plus leur appréciation avec un chiffre de **4.0**. Ils justifient cela en prenant en compte les écarts de résultats et en relevant **cinq objets avec un écart de plus de 5.0%** entre les deux communes.

2.3.2 Issue du vote - votations cantonales

A l'analyse de l'issue des 11 derniers scrutins populaires cantonaux, les participants de Mont-Noble aux ateliers des groupes de travail concluent que les différences entre les

résultats de leur commune et ceux des communes voisines sont insignifiantes. L'appréciation portée pour ce critère est donc de **5.0** pour Sion et de **5.0** pour les autres communes du Val d'Hérens. Dans les faits, l'issue a été identique à 11 reprises avec Sion et à 9 ou 10 reprises avec chacune des autres communes du val.

Du point de vue de Sion, l'appréciation portée est de **4.5**. En effet, si les représentants de la ville reconnaissent que l'issue du vote a toujours été identique entre Mont-Noble et Sion sur la période considérée, ils estiment que les **écarts constatés** justifient de ne pas porter une appréciation maximale de 5.0.

2.3.3 Centre de gravité politique - élections fédérales

Il est possible de déterminer le **centre de gravité politique** des citoyens des communes sous revue en analysant les votes des dernières élections fédérales (élections au Conseil national du 20 octobre 2019). Sur une échelle allant de 0.0% (extrême gauche) à 100.0% (extrême droite), le centre de gravité politique pour les élections fédérales est de 50.0% pour Mont-Noble, de 48.9% pour Sion, de 57.3% pour Evolène, de 57.9% pour Hérérence, de 55.7% pour Saint-Martin et de 54.1% pour Vex. Les représentants de Mont-Noble jugent, avec une appréciation de **4.6**, que la différence de centre de gravité politique au niveau fédéral est faible, voire insignifiante avec Sion. La population des autres communes hérensardes a dans l'ensemble voté pour des candidats **marqués plus à droite**. L'appréciation de **3.4** portée les représentants de Mont-Noble se justifie par les écarts plus importants constatés du côté de la vallée.

En ce qui concerne Sion, ses représentants qualifient de faibles les différences d'orientation en termes de politique fédérale avec Mont-Noble. Leur appréciation de **4.5** est ainsi **très proche** de celle portée par leurs homologues mont-noblois. Il convient de mentionner pour ce critère que la proximité d'un candidat avec la population (personne originaire de la commune, issue d'une famille locale, etc.) peut influencer de manière significative les votes, parfois plus que les opinions politiques dudit candidat.

2.3.4 Centre de gravité politique - élections cantonales

Le critère du centre de gravité politique est aussi apprécié au regard des dernières élections cantonales, en considérant cette fois-ci les élections au Grand Conseil du 7 mars 2021. En suivant le même principe que pour le critère précédent, le centre de gravité politique est de 47.8% pour Mont-Noble, de 50.6% pour Sion, de 61.3% pour Evolène, de 63.8% pour Hérérence, de 58.6% pour Saint-Martin et de 58.4% pour Vex. Pour les représentants de Mont-Noble, l'écart entre le centre de gravité politique en matière d'élections cantonales des citoyens de leur commune et de ceux de la Ville de Sion est jugé insignifiant, avec une appréciation de **5.0**. Comme pour le précédent critère, les autres communes du Val d'Hérens se positionnent **à droite de l'échiquier politique**. Les représentants de Mont-Noble qualifient donc de moyennes, voire de prononcées les différences avec ces dernières en portant une appréciation de **2.7**.

Tout comme ceux de Mont-Noble, les participants aux ateliers des groupes de travail issus de Sion qualifient d'insignifiantes les variations en matière de **sensibilité partisane des populations** des deux communes. Ils portent donc également une appréciation maximale de **5.0**. Relevons ici aussi que la proximité des candidats avec la population peut influencer considérablement les intentions de vote des citoyens.

2.3.5 Communauté de vie

En dehors des considérations purement politiques, le partage ou non d'une communauté de vie constitue un critère clé dans l'appréciation de l'opportunité d'une fusion de communes en matière d'identité locale. Pour ce critère, les participants de Mont-Noble estiment, avec des appréciations de **3.3** pour Sion et de **3.4** pour les autres communes du Val d'Hérens, que leurs populations se mélangent modérément. Pour les participants, les principales **opportunités de rencontre** avec les habitants de Sion sont liées aux écoles, au travail, à certaines grandes manifestations (carnaval, festivals, etc.), au marché et à la fréquentation d'autres lieux de loisir. En revanche, la **vie associative** (sociétés locales, manifestations villageoises, etc.) est plus développée avec les communes du Val d'Hérens, tout comme les **loisirs sportifs**.

De manière générale, la Ville de Sion fait office de **pôle d'attractivité régional** pour l'activité économique (emplois), culturelle (bars, cinémas, expositions diverses, etc.) et sportive (clubs, stades et autres centres sportifs). Les représentants de Sion estiment néanmoins qu'au vu de **l'hétérogénéité et de l'origine des populations** qui fréquentent la ville et du **nombre de personnes** que cela représente (anonymisation des rencontres), la proximité des gens est moins avérée que dans des communes plus petites. Ces éléments expliquent l'appréciation neutre de **3.0** portée pour qualifier le degré de rapprochement des populations des Communes de Mont-Noble et de Sion.

Les appréciations pondérées des participants de Mont-Noble donnent pour l'axe Opinion publique et identité locale des notes de 4.45 pour un rapprochement de Sion et de 3.68 pour un rapprochement des communes du Val d'Hérens. Ces résultats montrent que la population de leur commune vote et élit de manière similaire à celle des communes voisines et qu'elles font partie, au moins partiellement, d'une même communauté de vie. Pour les représentants de Mont-Noble, une fusion de communes a **peu d'avantages évidents** en matière d'opinion publique et d'identité locale, bien qu'un tel rapprochement puisse exercer une **influence positive à plus long terme**. Ils soulignent les **orientations politiques très proches** avec Sion, mais craignent que les identités locales ne soient **pas suffisamment prises en compte** dans une politique communale plus large en cas de rapprochement avec la capitale. Bien que le centre de gravité identitaire de Mont-Noble penche plutôt du côté de la plaine, ses représentants reconnaissent que **les communes du Val d'Hérens sont liées par certains aspects** (environnement montagnard, folklore de la vallée, patois, carnaval, etc.). Pour eux, les **différences d'ampleur d'attachement à ces éléments culturels** participent, dans une certaine mesure, à la « **fracture identitaire** » qui sépare Mont-Noble des communes du fond de la vallée.

Quant à Sion, la moyenne pondérée pour un rapprochement de la commune avec celle de Mont-Noble est de 4.04. Tout comme leurs voisins, les participants aux ateliers des groupes de travail de Sion estiment que les populations des Communes de Mont-Noble et de Sion sont proches en termes d'opinions publiques et d'identités locales. D'après les représentants de Sion, une fusion de communes n'a **pas nécessairement un impact négatif sur les identités villageoises** et peut même contribuer à les renforcer. La localité de **Bramois** en est, selon eux, un parfait exemple. Par ailleurs et comme pour la grande majorité des Valaisans, l'aspect identitaire est, pour les Sédunois, profondément **lié à la montagne**. Un rapprochement avec des communes de montagne fait donc sens aux yeux des représentants de la capitale cantonale.

2.4 Tissu communal

Ce sous-chapitre présente l'analyse permettant de déterminer si un rapprochement des Communes de Mont-Noble et de Sion ou de Mont-Noble et des autres communes du Val d'Hérens constitue un projet opportun du point de vue de l'ensemble du tissu communal du canton.

Les **cinq critères** mobilisés dans cet axe d'analyse sont les suivants : (1) Positionnement stratégique, (2) Cohérence territoriale, (3) Intercommunalités et sous-traitances, (4) Masse critique – pôle urbain, dotation minimale et (5) Opportunité – inclusion, intérêt général. Pour chacun de ces critères, une appréciation (A) allant de 1.0 (situation très défavorable à un rapprochement) à 5.0 (situation très favorable à un rapprochement) est portée en répondant à une question spécifique. Une appréciation de 3.0 correspond à une situation neutre ni favorable ni défavorable à un rapprochement. Le poids (P) de chaque critère est déterminé en répartissant 100 points entre l'ensemble des critères. Les résultats synthétisant les appréciations récoltées sont illustrés dans le Tableau 2-4 ci-dessous.

Tableau 2-4 Faisabilité d'une fusion de communes sous l'angle du tissu communal – appréciations des indicateurs clés

Appréciation des critères clés	MNO-SIO			MNO-VDH		SIO-MNO		
	Poids (P)	Appré. (A)	Notes (N)	Appré. (A)	Notes (N)	Poids (P)	Appré. (A)	Notes (N)
Positionnement stratégique	24.0%	4.0	0.96	3.0	0.72	29.1%	4.0	1.16
Cohérence territoriale	26.0%	3.0	0.78	4.0	1.04	21.8%	3.3	0.71
Intercommunalités et sous-traitances	18.0%	3.5	0.63	2.5	0.45	12.7%	2.0	0.25
Masse critique - pôle urbain, dotation minimale	12.0%	3.0	0.36	2.5	0.30	10.9%	2.0	0.22
Opportunité - inclusion, intérêt général	20.0%	3.0	0.60	3.5	0.70	25.5%	3.0	0.76
Axe (moyenne pondérée)	17.1%	-	3.33	-	3.21	10.0%	-	3.11

Source : Ateliers des groupes de travail *ad hoc*

2.4.1 Positionnement stratégique

En matière de positionnement stratégique dans la région et le canton, les représentants de Mont-Noble estiment que leur commune partage un certain nombre de caractéristiques (typologie des communes, altitude, etc.) avec les autres communes du Val d'Hérens. Un rapprochement avec ces dernières permettrait de « **renforcer l'acquis** », mais serait moins porteur pour Mont-Noble. En effet, la commune est tout de même **proche de la plaine** et, située sur un versant de l'entrée de la vallée, elle occupe une position excentrée par rapport à son centre. Ces éléments justifient une appréciation de **3.0** correspondant à un **profil moyennement affirmé** en termes de positionnement stratégique. Un rapprochement avec Sion est vu comme **plus porteur**, avec des possibilités concrètes d'innovation (liaison plaine-montagne, tourisme quatre saisons, etc.). Il s'agit en revanche d'un projet **plus risqué, car inédit**, avec un positionnement stratégique ne ressemblant à celui d'aucune autre commune. Ces éléments justifient l'appréciation de **4.0** portée par les participants de Mont-Noble pour un rapprochement avec Sion.

Les participants aux ateliers des groupes de travail issus de Sion estiment eux aussi qu'un rapprochement avec Mont-Noble permettrait à l'entité nouvellement créée de développer

un **positionnement stratégique affirmé**, avec un **profil clair**. Ils portent donc une même appréciation de **4.0** à ce critère. Ils rappellent par ailleurs que la Ville de Sion a exprimé clairement une volonté de développement alliant la plaine et la montagne dans le cadre de la définition de son **intention stratégique** pour les 30 prochaines années (« Sion, capitale suisse des Alpes »).

2.4.2 Cohérence territoriale

Pour les participants aux ateliers des groupes de travail de Mont-Noble, une fusion des communes hérensardes permettrait de créer une **entité dont le territoire serait cohérent**. Le Val d'Hérens forme effectivement un périmètre de rapprochement harmonieux, avec un territoire **contigu** et **épousant la topographie**. Ils l'estiment néanmoins particulièrement étendu compte tenu de la population qui y vit. Les représentants de Mont-Noble portent donc une appréciation de **4.0** correspondant à cette évaluation. Quant au périmètre de fusion regroupant Mont-Noble et Sion, ils le jugent **relativement cohérent**, avec une appréciation de **3.0**. Bien que les communes partagent des frontières communes, leurs centres sont tout de même **éloignés d'une quinzaine de kilomètres**, soit un trajet d'environ 20 minutes en voiture. Les participants rappellent toutefois que la concrétisation du projet de liaison Bramois-Nax pourrait rapprocher les deux centres.

Avec une appréciation de **3.3**, les représentants de Sion estiment que Mont-Noble et leur commune forment un territoire **moyennement cohérent**. Bien que le territoire des deux communes se touche, Mont-Noble est **beaucoup plus étendue** en termes de superficie, avec une **faible densité**. Ces éléments contrastent avec la situation de la ville, couvrant une surface moins importante, mais beaucoup plus densément peuplée. En outre, les participants de Sion relèvent que l'absence de Vex dans le périmètre crée un « **vide** » du côté ouest de l'entrée de la vallée.

2.4.3 Intercommunalités et sous-traitances

Ce critère s'intéresse aux possibilités d'internalisation des prestations communales fournies par le biais de conventions, de contrats de prestations, d'associations de communes, etc. Avec une appréciation de **2.5**, les participants de Mont-Noble aux ateliers des groupes de travail traitant de l'axe Tissu communal estiment qu'une fusion avec les communes du Val d'Hérens permettrait de **réduire la proportion de tâches** réalisées à l'intercommunal ou sous-traitées dans une mesure modérée, voire faible. Selon eux, **peu de prestations sont décidées ou fournies conjointement** avec les autres communes hérensardes et une fusion ne permettrait pas d'atteindre une **masse suffisamment importante** pour internaliser l'entier des prestations fournies en dehors du giron strictement communal. Il n'y a pas non plus beaucoup de prestations fournies en commun avec la Ville de Sion. Toutefois, un rapprochement avec celle-ci permettrait d'internaliser de nombreuses tâches, puisque la ville, en raison de sa taille, dispose déjà des services communaux et de personnel lui permettant d'**assumer pleinement la majorité des prérogatives** d'une commune. Ces éléments justifient l'appréciation de **3.5**, synonyme de réduction modérée, voire forte de la proportion de tâches réalisées à l'externe.

Quant aux représentants de Sion, ils comptent peu de collaborations directes entre la ville et la Commune de Mont-Noble. La majorité des collaborations existent au **niveau régional**. Dès lors, ils estiment, avec une appréciation de **2.0**, qu'un rapprochement avec leur voisine ne permettrait de réduire que dans une faible mesure le nombre de prestations réalisées à l'intercommunal ou sous-traitées.

2.4.4 Masse critique – pôle urbain, dotation minimale

Pour la Commune de Mont-Noble, un projet de fusion de communes est motivé par l'atteinte de la masse critique nécessaire au bon fonctionnement d'une administration communale (dotation minimale), à assurer les suppléances sur certains postes, à professionnaliser ou spécialiser certaines fonctions, à développer de nouvelles prestations et à disposer de ressources financières permettant d'entreprendre des projets de plus grande envergure. Selon les représentants de la commune, ceci serait **partiellement atteint** au travers d'une fusion des communes du Val d'Hérens, ce qui justifie une appréciation de **2.5** correspondant à une **couverture de l'essentiel des prestations**. A l'inverse, une fusion avec Sion permettrait de disposer de ressources humaines, matérielles et financières **largement au-dessus des standards minimaux**. Toutefois, les participants craignent que Mont-Noble perde son administration communale et que les services soient tous **centralisés à Sion**, ce qui comporte son lot de désagréments (augmentation de la bureaucratie, perte de pragmatisme, diminution de l'accessibilité, etc.) malgré une qualité accrue des prestations (élargissement des horaires d'ouverture, etc.). Cela explique l'appréciation de **3.0** portée pour un rapprochement avec Sion.

Du point de vue de Sion, le projet de fusion considéré n'entre pas dans une démarche visant à renforcer l'administration par l'atteinte d'une masse critique. Il s'agit plutôt d'un projet orienté sur le **renforcement** d'un centre urbain. A cet égard, une fusion avec Mont-Noble ne permettrait de renforcer le pôle urbain régional (amélioration de la disponibilité d'aménités et de services urbains) que dans une faible mesure. Une appréciation de **2.0** est donc portée par les représentants de la ville pour cette alternative, les principaux avantages évoqués étant surtout liés à la possibilité de disposer de **quartiers résidentiels à la montagne** et à la **diversification des zones d'habitat**.

2.4.5 Opportunité – inclusion, intérêt général

Ce dernier critère est relatif à l'opportunité d'une fusion en termes d'inclusion, c'est-à-dire au fait de ne pas créer de « **zone oubliée** » en isolant une commune tierce, ainsi qu'en termes d'intérêt général du tissu communal, c'est-à-dire aux **possibilités de renforcement de l'ensemble** des communes de la région ou du canton. Pour les participants aux ateliers de Mont-Noble, une fusion de l'ensemble des communes du Val d'Hérens est opportune, voire largement opportune. Les raisons avancées sont liées au fait qu'un Val d'Hérens uni permettrait de renforcer dans une large mesure **l'ensemble de la vallée**, avec une commune fusionnée capable de **mieux défendre sa région**, tout en ne laissant **aucune commune sur le bas-côté de la route**. Selon les représentants de Mont-Noble, ces perspectives ne sont en revanche pas réalisables avant un certain temps, les communes hérensardes n'étant actuellement **pas en mesure de s'entendre** sur plusieurs sujets importants. Ils attribuent ainsi une appréciation de **3.5** à l'option d'un rapprochement de la vallée. Un projet de fusion avec Sion offre quant à lui la possibilité de **renforcer la capitale cantonale**, ce qui bénéficierait par extension à l'ensemble du canton. La région du Val d'Hérens n'aurait néanmoins **pas de grands avantages** à ce que l'une de ses représentantes fusionne avec une ville de plaine. Une appréciation neutre de **3.0** est donc portée par les représentants de Mont-Noble pour un rapprochement avec Sion.

De leur côté, les représentants de Sion jugent qu'une fusion avec Mont-Noble permettrait de **renforcer le poids de la capitale cantonale**, en cohérence avec sa volonté de devenir la « capitale suisse des Alpes ». La Ville de Sion serait alors en mesure de mieux « **porter le canton** » et d'**accroître son rayonnement** au niveau national et international. En revanche, les participants aux ateliers de Sion craignent que **la Commune de Saint-Martin se retrouve**

seule, du moins pour un temps, alors qu'elle est demandeuse d'une fusion. Considérant ces éléments, ils portent une appréciation neutre de **3.0** pour qualifier l'opportunité d'une fusion de Sion et de Mont-Noble.

Les moyennes pondérées des critères de l'axe Tissu communal s'établissent pour Mont-Noble à 3.33 pour un rapprochement avec Sion et à 3.21 pour un rapprochement avec les autres communes du Val d'Hérens. Ces notes indiquent que les deux options de fusion de communes considérées font sens du point de vue du tissu communal du Canton du Valais, sans pour autant donner un large avantage à l'une ou l'autre desdites options. Les critères du **positionnement stratégique** et des **intercommunalités et sous-traitances** vont clairement dans le sens d'un rapprochement avec Sion. Selon les représentants de Mont-Noble, une fusion avec Sion serait **plus porteuse** et impliquerait des possibilités importantes en termes d'innovation (liaison plaine-montagne, tourisme quatre saisons, etc.), avec un positionnement stratégique **novateur**. Une part importante des tâches seraient **réintégrées dans le giron communal**, la Ville de Sion bénéficiant déjà d'une structure permettant de fournir en propre la grande majorité des prestations communales. Du côté du Val d'Hérens, ce sont les critères de la **cohérence territoriale** et de l'**opportunité** qui plaident le plus en faveur d'un regroupement des communes de la vallée. Les représentants de Mont-Noble estiment que le Val d'Hérens pourrait être **mieux défendu en tant que région** s'il était unifié, tout **en évitant d'isoler une ou plusieurs communes**. En termes de cohérence territoriale, le Val d'Hérens forme un **périmètre de rapprochement harmonieux**, sans enclave ou exclave et épousant la topographie. Il s'agit toutefois d'un périmètre couvrant une **surface particulièrement étendue et de faible densité**, avec des localités très espacées les unes des autres. En outre, peu de prestations sont décidées ou fournies conjointement avec les autres communes hérensardes et **une fusion de celles-ci ne permettrait pas d'internaliser toutes les tâches** actuellement réalisées en dehors du giron communal.

Pour les représentants de Sion, la moyenne pondérée de l'axe Tissu communal pour un rapprochement avec la Commune de Mont-Noble est de 3.11. Un tel rapprochement permettrait selon eux de développer un positionnement stratégique avec un **profil innovant**, selon la volonté affirmée de Sion de devenir la « **capitale suisse des Alpes** ». La concrétisation de cette option verrait l'émergence d'une commune proposant une **offre touristique complète** (tourisme quatre saisons alliant ville et montagne), et ce au cœur du Valais. Les représentants de Sion relèvent néanmoins que l'absence de Vex crée en quelque sorte un « **vide** » au sein du périmètre de fusion considéré.

2.5 Prestations communales

Ce sous-chapitre présente l'analyse permettant de déterminer si un rapprochement des Communes de Mont-Noble et de Sion ou de Mont-Noble et des autres communes du Val d'Hérens est susceptible d'améliorer la prise de décision, respectivement la production relative aux prestations communales. Les améliorations envisagées se rapportent à des gains en matière d'efficacité et d'efficience dans la fourniture des prestations ainsi qu'à une meilleure satisfaction des bénéficiaires, et ce à moindre coût.

En d'autres termes, il s'agit de définir s'il est avantageux de décider et/ou de produire en commun les prestations communales. A cette fin, **sept critères** d'analyse sont mobilisés. Il s'agit de : (1) Similarité des besoins, (2) Effets de débordement, (3) Coordination et collaborations intercommunales, (4) Economies d'échelle – RH, (5) Economies d'échelle – BSM, (6) Economies d'échelle – équipements et (7) Besoin de proximité. Pour chacun de ces critères, une appréciation (A) allant de 1.0 (situation très défavorable à un rapprochement)

à 5.0 (situation très favorable à un rapprochement) est portée en répondant à une question spécifique. Une appréciation de 3.0 correspond à une situation neutre, ni favorable ni défavorable à un rapprochement. Le poids de chaque critère est déterminé en répartissant 100 points entre l'ensemble des critères. Les résultats synthétisant les appréciations récoltées sont illustrés dans le Tableau 2-5 ci-dessous.

Tableau 2-5 Faisabilité d'une fusion de communes sous l'angle des prestations communales – appréciations des indicateurs clés

Appréciation des critères clés	MNO-SIO			MNO-VDH		SIO-MNO		
	Poids (P)	Appré. (A)	Notes (N)	Appré. (A)	Notes (N)	Poids (P)	Appré. (A)	Notes (N)
Similarité des besoins	18.3%	3.0	0.55	3.9	0.72	23.0%	3.7	0.86
Effets de débordement	6.5%	2.4	0.15	1.9	0.12	14.8%	2.5	0.38
Coordination et collaborations intercommunales	12.1%	2.3	0.27	2.2	0.27	11.5%	2.2	0.25
Economies d'échelle - RH	11.7%	3.3	0.38	3.0	0.35	9.8%	3.3	0.32
Economies d'échelle - BSM	6.5%	3.8	0.25	3.5	0.23	9.8%	3.4	0.34
Economies d'échelle - équipements	26.7%	3.5	0.93	3.4	0.90	9.8%	3.4	0.33
Besoin de proximité	18.3%	2.9	0.53	3.0	0.55	21.3%	4.0	0.86
Axe (moyenne pondérée)	20.0%	-	3.06	-	3.14	16.7%	-	3.33

Source : Ateliers des groupes de travail *ad hoc*

2.5.1 Similarité des besoins

Une forte similarité des besoins en termes de prestations communales est favorable à une fusion de communes, puisque les décisions peuvent être prises en commun sans que cela impacte négativement une partie des habitants du périmètre considéré. Les participants de Mont-Noble aux ateliers des groupes de travail trouvent, avec une appréciation de **3.9**, des **similarités importantes** en termes de besoins entre les habitants de leur commune et ceux des autres communes du Val d'Hérens. Les éléments évoqués pour justifier cette appréciation sont essentiellement liés à la **typologie des communes** (similitudes en termes d'altitude, de types d'infrastructures, de démographie, etc.). Pour ce qui est de la similarité des besoins avec la capitale, les différences entre Mont-Noblois et Sédunois sont qualifiées de moyennes, ce qui correspond à une appréciation neutre de **3.0**. Les représentants de Mont-Noble estiment que bien que les besoins « fondamentaux » (routes déneigées, enfants scolarisés, etc.) soient identiques, la **diversité des d'environnement** (ville et plaine ou village et montagne) implique nécessairement des variations en termes de besoin.

Les participants de Sion s'accordent pour dire que les besoins sont **majoritairement similaires** entre les habitants de Mont-Noble et ceux de leur commune. Ils portent en conséquence une appréciation de **3.7** pour ce critère. Les différences évoquées ont trait aux **caractéristiques sociodémographiques** des communes (prestations jeunesse, vieillesse, social, etc.), à leur **environnement** (forêts, agriculture, viticulture, etc.) et à la **gestion du parc immobilier** (immeubles PA et PF). Pour une part considérable des autres prestations, c'est le **cadre réglementaire** qui définit le besoin (contrôle des habitants, aménagement du territoire, etc.)

2.5.2 Effets de débordement

Des effets de débordement sont constatés lorsqu'une prestation produite, décidée et financée par une commune, et donc par ses habitants, profite également aux habitants d'autres communes. L'existence d'importants effets de débordement plaide pour un regroupement des communes évoluant à l'intérieur du périmètre concerné. Pour les représentants de Mont-Noble, les prestations offertes par leur commune ne profitent que dans une faible mesure aux habitants des communes voisines, voire presque exclusivement aux habitants de leur commune. Ils portent donc une appréciation de **1.9** pour les autres communes du Val d'Hérens et de **2.4** pour Sion. Les prestations pour lesquelles des effets de débordement sont tout de même constatés comprennent notamment la voirie et les routes, les espaces verts, les forêts, la culture, les sports et les loisirs. Pour ces prestations, il est effectivement d'usage que **les bénéficiaires puissent en profiter librement**, peu importe leur commune d'origine (routes, parcs et jardins, manifestations, etc.). Les représentants de Mont-Noble estiment donc que les habitants de Sion profitent un peu plus des prestations de leur commune que les habitants des autres communes du Val d'Hérens. En effet, ces derniers **trouvent dans leur propre commune** ce que les Sédunois viennent chercher à Mont-Noble.

Quant aux représentants de Sion, ils justifient leur appréciation de **2.5** par le fait que les habitants de Mont-Noble ne représentent qu'une **faible part de l'ensemble** des personnes qui profitent des aménités urbaines sédunoises. Il convient également de rappeler ici qu'un nombre non négligeable de prestations sont organisées à une **échelle régionale, voire cantonale** (médico-social, transport, informatique, etc.).

2.5.3 Coordination et collaborations intercommunales

Du côté de Mont-Noble, la plupart des prestations pour lesquelles un besoin de coordination avec les communes voisines est avéré fait déjà l'objet d'un regroupement intercommunal (éducation, transport, sécurité, etc.). Pour d'autres (prestations de jeunesse, culture, sports et loisirs, etc.), le besoin de coordination se traduit par des collaborations ponctuelles/tacites (coordination dans l'établissement du calendrier des manifestations, etc.). Les appréciations portées par les représentants de Mont-Noble pour ce critère sont de **2.2** pour les communes du Val d'Hérens et de **2.3** pour Sion. L'intensité du besoin de coordination et des collaborations intercommunales en termes de décision et de production des prestations est donc qualifiée de **faible** d'un côté comme de l'autre. Pour justifier ces appréciations, les participants de Mont-Noble avancent le fait que la majorité des intercommunalités sont organisées au niveau régional, voire cantonal, et que les **tentatives de collaborations récentes** (parc naturel, tourisme, etc.) avec les communes du Val d'Hérens se sont avérées **infructueuses**. Pour le cas de Sion, les participants rappellent qu'une précédente étude avait recensé, en août 2020, l'existence de **13 intercommunalités** ou interrégionalités regroupant Mont-Noble et la capitale cantonale.

De manière congruente avec les réflexions de leurs homologues mont-noblois, les participants aux ateliers des groupes de travail de Sion estiment eux aussi qu'en matière de prestations, l'intensité des collaborations intercommunales et le besoin de coordination entre leur commune et celle de Mont-Noble sont **globalement faibles**. L'appréciation de **2.2** portée par les représentants de Sion est donc proche de celle de Mont-Noble.

2.5.4 Economies d'échelle – RH

Pour ce critère relatif aux possibilités de réalisation d'économies d'échelle en matière de ressources humaines, les appréciations portées par les membres des groupes de travail de Mont-Noble sont de **3.0** pour un rapprochement des communes du Val d'Hérens et de **3.3** pour un rapprochement avec la Ville de Sion. Ces appréciations sous-entendent que **peu d'économies d'échelle** pourraient être réalisées en cas de rapprochement avec les communes du Val d'Hérens, alors que la dotation nécessaire à la production de la quantité actuelle de prestations fournies serait **légèrement inférieure** à la somme des dotations actuelles en cas de rapprochement avec Sion. Pour les participants, les avantages d'un rapprochement en matière de ressources humaines sont plutôt liés aux possibilités de **spécialisation** et de **professionnalisation** du personnel, à l'augmentation de la **flexibilité** ainsi qu'à l'assurance des **suppléances** en cas d'absence. Les représentants de Sion portent une appréciation de **3.3** similaire à celle de Mont-Noble pour un rapprochement avec cette dernière.

Pour les représentants des deux communes, les domaines d'activités concernés par des économies d'échelle en matière de ressources humaines sont **essentiellement administratifs** (accueil et réception, contrôle des habitants, gestion des ressources humaines, informatique, information, comptabilité, finances et assurances), mais ont également trait à la **jeunesse** et à la **conduite politique** (nombre d'habitants pour un élu). En revanche, ils estiment que des économies d'échelle sont plus difficilement réalisables pour les **travaux extérieurs ou techniques** (espaces verts, entretien des rivières, torrents et bisses, voirie et routes, forêts, agriculture et viticulture et garage) et pour les prestations liées à la **sécurité** (sécurité publique, police, feu, etc.).

2.5.5 Economies d'échelle – BSM

Ce critère suit la même logique que le précédent, mais s'applique cette fois-ci aux coûts des achats de biens, services et marchandises (rabais de gros, contrats de prestations et autres sous-traitances). Les participants aux ateliers des groupes de travail de Mont-Noble estiment que des économies d'échelle sont globalement réalisables pour **une plus grande part de prestations communales**, avec des appréciations de **3.5** pour un rapprochement avec les communes du Val d'Hérens et de **3.8** pour un rapprochement avec Sion. Au-delà des économies d'échelle, les représentants de Mont-Noble estiment qu'une fusion permettrait une **mise à niveau** des outils, logiciels et autres matériels de travail. Du côté de Sion, les possibilités envisagées sont plus limitées. L'appréciation portée par ses représentants est de **3.4**.

Tant du côté de Sion que de Mont-Noble, les économies d'échelle le plus facilement réalisables sont liées aux coûts des **structures informatiques et téléphoniques et autres logiciels** (informatique, contrôle des habitants, comptabilité, finances et assurances, conduite administrative, etc.), à l'achat de **consommables** (conciergerie, voirie et routes, etc.) et à des **sous-traitances** spécifiques (garage, forêts, agriculture et viticulture, etc.).

2.5.6 Economies d'échelle – équipements

Dans la même idée que pour les deux critères précédents, les représentants de la Commune de Mont-Noble estiment qu'il est possible de réaliser des économies d'échelle au niveau des équipements mobiliers et immobiliers en cas de fusion de communes. Les appréciations sont de **3.4** pour un rapprochement avec les communes du Val d'Hérens et de

3.5 pour un rapprochement avec Sion. Les représentants de Sion portent quant à eux une appréciation presque identique de **3.4**.

Les principales économies d'échelle imaginées en matière d'équipements mobiliers sont relatives aux **machines, véhicules et équipements** utilisés par les services extérieurs (entretiens des routes, espaces verts, etc.). En ce qui concerne les équipements immobiliers, des économies d'échelle sont possibles par le biais du **regroupement des services administratifs** (contrôle des habitants, ressources humaines, comptabilité, finances et assurances, etc.). En outre, certaines salles actuellement utilisées par les Autorités politiques ont la possibilité d'être réattribuées à d'autres fonctions (sociétés locales, appartements, etc.). En revanche, les représentants des deux communes considèrent qu'une fusion peut impliquer de devoir répondre à des sollicitations relatives à des **équipements ou infrastructures supplémentaires** pour certaines prestations (sécurité, promotion économique et animation, culture, sport et loisirs, etc.).

2.5.7 Besoin de proximité

Une fusion de communes implique souvent un regroupement des lieux de fourniture de prestations, ce qui peut réduire le niveau de praticité desdites prestations, voire enlever une partie de leur utilité. Avec des appréciations de **3.0** pour un rapprochement avec les communes du Val d'Hérens et de **2.9** pour un rapprochement avec Sion, les participants aux ateliers des groupes de travail de Mont-Noble estiment que **l'utilité d'une part des prestations communales** (essentiellement celles impliquant un déplacement du bénéficiaire, avec guichets, etc.) **serait réduite**, sans pour autant que cette diminution soit considérée comme rédhibitoire. Les désavantages les plus cités ont trait aux risques de perte de la **proximité relationnelle** avec le personnel communal (accueil et réception, voirie, espaces verts, etc.) et d'augmentation du **temps nécessaire à l'intervention** (sécurité, déneigement, etc.), en particulier en cas de centralisation des prestations à Sion. Par ailleurs, le lieu de fourniture des prestations peut revêtir un **aspect symbolique** important. C'est notamment le cas pour les prestations fournies depuis le **bâtiment de l'administration communale**. Celui-ci est considéré comme un élément dépositaire de l'identité villageoise, se partageant historiquement la fonction de centre du village avec le lieu de culte.

L'appréciation de **4.0** portée par les représentants de Sion montre qu'une concentration géographique de la fourniture des prestations aurait **vraisemblablement peu d'impact** sur les Sédunois. En effet, il est pour la grande majorité des prestations **improbable** que le lieu de fourniture soit déplacé à Mont-Noble à la suite d'une fusion de communes avec cette dernière. Toutefois, le **coût du déplacement** (temps, carburant) peut être augmenté pour certaines prestations impliquant un déplacement de collaborateurs communaux de Sion à Mont-Noble (entretien et nettoyage des routes, déneigement, etc.).

Les moyennes pondérées de Mont-Noble pour les critères relatifs à la fourniture des prestations communales sont de 3.06 pour un rapprochement avec Sion et de 3.14 pour un rapprochement des communes du Val d'Hérens. Ces notes indiquent qu'il existe des avantages à décider ensemble et à se regrouper pour produire les prestations. Ces avantages sont relatifs à un accroissement de l'efficacité et de l'efficience dans la fourniture des prestations, à une plus grande satisfaction des bénéficiaires, à la réalisation d'économies d'échelle, etc. Pour les participants de Mont-Noble, les besoins de leurs habitants en termes de prestations communales sont **plus proches de ceux des habitants des communes voisines du Val d'Hérens** que de ceux de Sion. En effet, les communes hérensardes se ressemblent en termes **sociodémographiques** (âge moyen, revenu, situation, etc.) et **environnementaux** (altitude, village, montagne, nature, etc.), ce qui est moins le cas avec Sion.

Cela justifie les différences constatées au niveau des attentes des bénéficiaires des communes sous revue. En matière d'économies d'échelle, les représentants de Mont-Noble s'attendent à des **gains plus importants** en cas de rapprochement avec Sion. C'est en particulier le cas pour les économies d'échelle en matière de **ressources humaines**, la ville employant déjà un effectif important dans tous les domaines communaux, même les plus complexes, et étant susceptible d'étendre certaines prestations à Mont-Noble en augmentant peu, voire pas son personnel. Il en va de même pour les économies en matière d'**achats de biens, services et marchandises**, les possibilités d'obtenir des rabais de gros étant plus importantes dans une ville de la taille de Sion.

Pour Sion, la moyenne pondérée de l'axe Prestations communales pour un rapprochement avec la Commune de Mont-Noble est de 3.33. Les appréciations les plus déterminantes des représentants de la ville ont été portées pour les critères du besoin de proximité et de la similarité des besoins. Pour le premier, ils s'attendent à ce que Sion conserve les lieux de fourniture des prestations, ce qui n'impliquerait *de facto* **pas d'augmentation des coûts de déplacement** pour ces habitants. Pour le deuxième, ils estiment que les attentes et besoins des habitants des deux communes en matière de prestations communales sont **largement similaires**, ce qui rend opportun de centraliser la fourniture des prestations. *A contrario*, une fusion de communes avec Mont-Noble ne permettrait de réduire que dans une faible mesure les effets de débordement. En outre, le besoin de collaborer et de se coordonner n'est pas déterminant.

3 Recommandations stratégiques

OBJECTIF. Ce troisième chapitre a pour but de définir la **stratégie alternative** la plus appropriée compte tenu de la situation des communes sous revue, ceci à partir de la synthèse des résultats de l'analyse multicritère présentée dans le chapitre précédent. Il s'agit de formuler une **recommandation stratégique** quant à la faisabilité d'une fusion des Communes de Mont-Noble et de Sion d'une part et d'une fusion de la Commune de Mont-Noble avec les autres communes du Val d'Hérens d'autre part.

NOTE TECHNIQUE. Les moyennes pondérées et le poids de chacun des cinq axes de l'analyse multicritère sont intégrés dans un **algorithme de décision**. Sa mobilisation permet de prendre, sur une base claire, une décision objective quant à un rapprochement **de Mont-Noble et de Sion** ou **de Mont-Noble et des autres communes du Val d'Hérens** pouvant aller jusqu'à une fusion de communes.

Les **formes de rapprochement** envisagées sont les suivantes : (1) fusion des communes, (2) agglomération, (3) collaborations étendues – associations de communes, syndicats intercommunaux, etc., (4) collaborations ponctuelles – contrats de droit administratif, ententes intercommunales, personnes morales de droit privé (association, fondation), etc. et (5) voie solitaire – maintien du *statu quo*. Ces formes de rapprochement sont évaluées au moyen des **notes** obtenues pour chacun des cinq axes d'analyse mobilisés dans l'analyse multicritère. La notation des axes d'analyse est déterminée par les moyennes pondérées (appréciations portées aux critères multipliées par leur poids) obtenues pour chaque commune dans le chapitre précédent, elles-mêmes pondérées par les poids accordés aux axes d'analyse⁵. Quant aux **périmètres de collaboration**, ils regroupent a) les Communes de Mont-Noble et de Sion et b) les Communes de Mont-Noble et du Val d'Hérens.

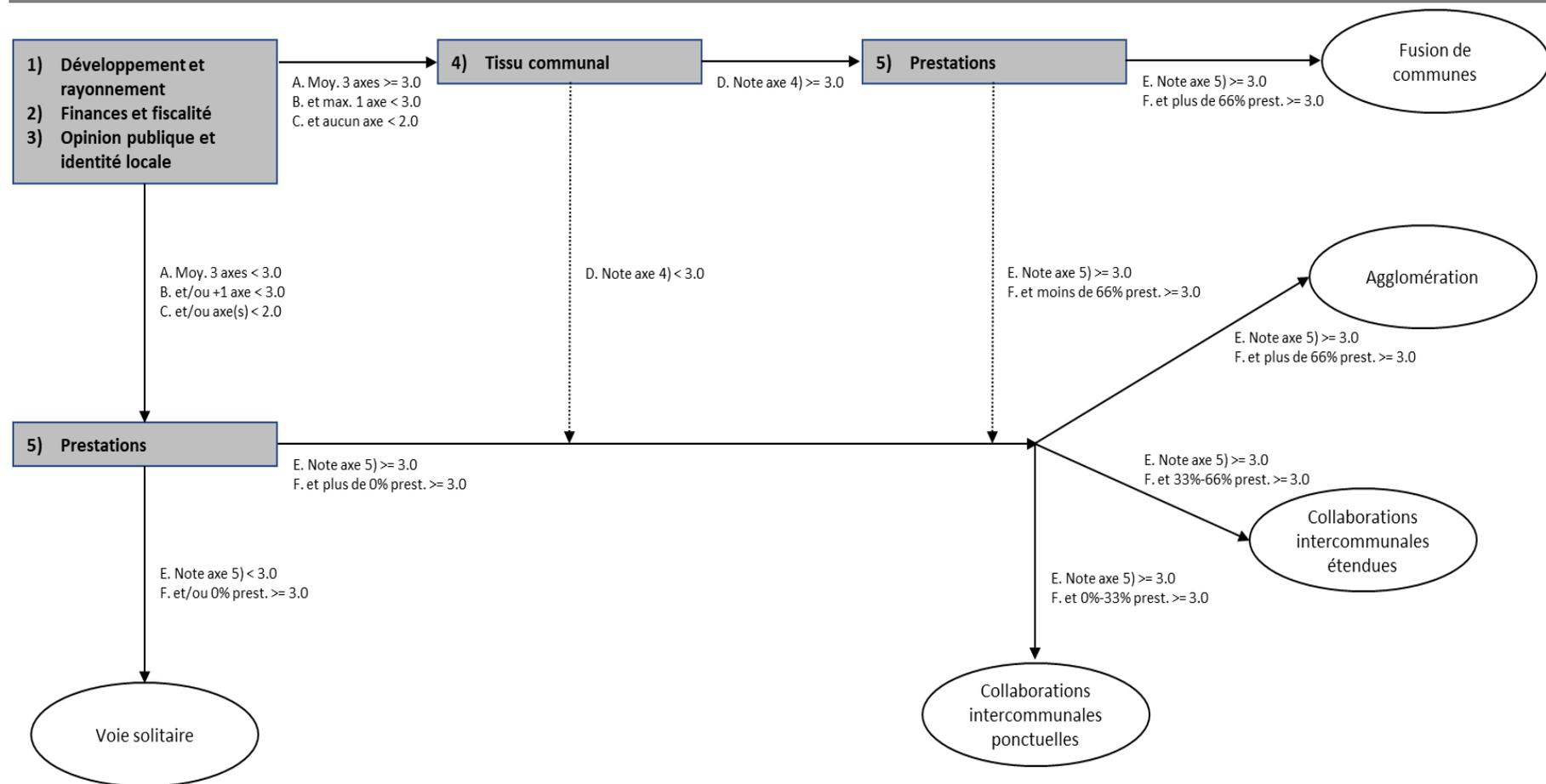
La Figure 3-1 ci-dessous illustre l'articulation des critères permettant la sélection de la forme de rapprochement la plus adaptée. Une explication détaillée sur la mobilisation de l'algorithme de décision est disponible à l'annexe 5.2.

⁵ Par exemple, la moyenne pondérée de l'axe Développement et rayonnement pour une fusion de Mont-Noble et de Sion est de **3.48** pour les représentants de Mont-Noble. Cette note (N) est calculée en pondérant avec des poids (P) les appréciations (A) portées à chaque critère qui compose l'axe Développement et rayonnement par les représentants de Mont-Noble en charge d'analyser ledit axe. Le poids de l'axe dans l'analyse a été déterminé à **22.9%** suite à un exercice de pondération réalisé avec les membres du Conseil municipal de Mont-Noble.

La **note globale** d'une fusion de Mont-Noble et de Sion pour les représentants de Mont-Noble est calculée comme suit : $[(22.9\% \times 3.48) + (20.0\% \times 3.38) + (20.0\% \times 4.45) + (17.1\% \times 3.33) + (20.0\% \times 3.06)] / (22.9 + 20.0\% + 20.0\% + 17.1\% + 20.0\%) = 3.54$.

Le même principe est appliqué pour une fusion de Mont-Noble et des autres communes du Val d'Hérens selon les représentants de Mont-Noble, ainsi que pour une fusion de Mont-Noble et de Sion selon les représentants de Sion.

Figure 3-1 Algorithme de décision – détermination de la stratégie alternative



Source : Compas Management Services et Institut de hautes études en administration publique (Idheap), Université de Lausanne

3.1 Résultats de l'algorithme de décision

Le Tableau 3-1 ci-dessous synthétise les résultats de la mobilisation de l'algorithme de décision et indique la forme de rapprochement la plus adéquate.

Tableau 3-1 Algorithme de décision – Communes de Mont-Noble et de Sion

Commune de... Périmètre...	MNO avec...			SIO avec...	
	Poids (%)	Notes (1-5)	VDH Notes (1-5)	Poids (%)	MNO Notes (1-5)
DEVELOPPEMENT, FINANCES ET OPINION					
1) Développement et rayonnement	22.9%	3.48	2.76	28.3%	3.21
2) Finances et fiscalité	20.0%	3.38	3.06	20.0%	3.64
3) Opinion publique et identité locale	20.0%	4.45	3.68	25.0%	4.04
A. Moyenne pondérée des axes 1 à 3	-	3.76	3.15	-	3.61
B. Nb. axes 1 à 3 < 3.00	-	0	1	-	0
C. Nb. axes 1 à 3 < 2.00	-	0	0	-	0
CONTEXTE REGIONAL					
4) Tissu communal	17.1%	3.33	3.21	10.0%	3.11
D. Note axe 4	-	3.33	3.21	-	3.11
FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION					
5) Prestations communales	20.0%	3.06	3.14	16.7%	3.33
E. Note axe 5	-	3.06	3.14	-	3.33
F. % Prestations >= 3.00	-	66.7%	70.0%	-	83.3%
NOTE GLOBALE (moyenne pondérée)	100.0%	3.54	3.16	100.0%	3.51
Résultat - forme de rapprochement		Fusion	Fusion		Fusion

Source : Ateliers des groupes de travail *ad hoc*

3.1.1 Développement, finances et opinion

Du point de vue de Mont-Noble, l'axe Développement et rayonnement présente des notes de **3.48** pour un rapprochement avec Sion et de **2.76** pour un rapprochement avec les autres communes du Val d'Hérens. Cette dernière notation est donc inférieure au seuil de rapprochement, lequel s'établit à 3.00. Elle indique que **les perspectives de développement consécutives à une fusion du Val d'Hérens sont en demi-teinte**, mais n'invalide pas à elle seule une fusion de communes. Il faut en effet deux axes avec une note inférieure à 3.00 (ou un axe en dessous de 2.00) pour invalider la faisabilité d'une fusion de communes. L'axe Finances et fiscalité, avec des notes de **3.38** pour Sion et de **3.06** pour le Val d'Hérens, penche légèrement en faveur d'un rapprochement avec la capitale cantonale. Il en va de même pour l'axe Opinion publique et identité locale, lequel présente des notes de respectivement **4.45** pour Sion et **3.68** pour la vallée, avec une différence cette fois plus marquée entre les deux options. Quant à Sion, les notes des axes fondamentaux obtenues pour un rapprochement avec Mont-Noble sont de **3.21** pour l'axe Développement et rayonnement, **3.64** pour l'axe Finances et fiscalité et de **4.04** pour l'axe Opinion publique et identité locale.

La première phase de l'analyse plaide donc en faveur d'une fusion de communes, quel que soit le périmètre considéré, mais avec toutefois des différences de notation non négligeables à l'avantage d'un rapprochement entre les Communes de Mont-Noble et de Sion.

Un regroupement des Communes de Mont-Noble et de Sion laisse entrevoir une **amélioration des perspectives de développement**. Pour Sion, cela se traduit essentiellement par la mise en œuvre de son **intention stratégique** (« Sion, capitale suisse des Alpes »), avec toutefois une **augmentation conséquente du territoire administré** pour une progression démographique peu importante (augmentation d'env. 1'100 hab.). Pour Mont-Noble, les principaux avantages entrevus dans la perspective d'une fusion avec la capitale cantonale sont le **renforcement du poids de la commune** dans ses relations avec ses partenaires (capacité à défendre ses intérêts), la **dynamisation de son développement** (exploitation de synergies en matière d'aménagement du territoire) ainsi que l'**amélioration de sa capacité à effectuer des mouvements stratégiques** d'importance (réalisation de grands projets, etc.). L'**absence de similarité des territoires** est en revanche considérée comme un désavantage. Le rapprochement des deux communes peut s'appuyer sur une **forte compatibilité en termes d'opinions publiques et d'identités**, la population de Mont-Noble étant tournée vers la plaine, avec un **centre de gravité politique proche de celui de Sion** et plus au centre que ceux des autres communes de la vallée. Enfin et en dépit de différences prononcées au niveau des coefficients d'imposition, la **compatibilité financière** entre Mont-Noble et Sion est avérée. En effet, l'impact d'une fusion sur la fiscalité serait négligeable pour Sion et bénéfique pour la population de Mont-Noble.

La faiblesse des perspectives de développement constitue le principal **frein à un rapprochement des cinq communes du Val d'Hérens**. Pour Mont-Noble, il manque une **vision commune**. Les récents échecs en matière de collaboration (tourisme, parc naturel, etc.) ont mis en évidence les **difficultés rencontrées par les communes hérensardes à « parler d'une seule et même voix »**. Pour les représentants de Mont-Noble, ces désaccords laissent penser qu'une fusion de la vallée aurait un impact négatif sur la capacité des communes à défendre leurs intérêts et à se rassembler pour réaliser des projets. En outre, une fusion de ces communes ne **permettrait pas de réduire la proportion de résidences secondaires**, mais au contraire la pérenniserait (une fusion des communes du Val d'Hérens rendrait presque impossible de faire passer cette proportion en dessous de 20%). La compatibilité financière des communes hérensardes en matière de finances et de fiscalité souffre de **disparités considérables** en termes de potentiels de ressources par habitant, de coefficient d'imposition, de fortune/dette nette par habitant, etc. Il en va de même pour leur compatibilité en matière d'opinion publique et d'identité locale, avec les Communes d'Evolène et d'Hérémece situées **sensiblement plus à droite sur l'échiquier politique**.

Pour Mont-Noble comme pour Sion, **les possibilités de développement induites par une fusion de communes constituent la principale source de motivation à se rapprocher**, en témoignent les poids attribués à l'axe en question de respectivement 22.9% et 28.3%.

3.1.2 Contexte régional

La deuxième phase de l'analyse porte sur le tissu communal. Pour Mont-Noble, la note de l'axe en question pour un rapprochement avec Sion est de **3.33**, alors qu'elle est de **3.21** pour un rapprochement des communes du Val d'Hérens, soit une **différence sensiblement moins marquée** que pour les axes précédents. Pour Sion, la note est de **3.11** pour un rapprochement avec Mont-Noble.

Ces notes montrent qu'**une fusion de Mont-Noble tant avec Sion qu'avec les autres communes du Val d'Hérens fait sens du point de vue du tissu communal valaisan** dans son ensemble.

Une fusion des Communes de Mont-Noble et de Sion ouvre des **perspectives de développement régional** (liaison plaine-montagne, tourisme quatre saisons, ville avec quartier

d'habitation en montagne, etc.) et permet à Sion de **concrétiser son intention stratégique de devenir la « capitale suisse des Alpes »**. En développant un positionnement stratégique avec un **profil innovant et novateur** en Suisse, Sion renforce le Canton du Valais. Pour Mont-Noble, un rapprochement avec Sion peut **réduire considérablement le nombre d'intercommunalités et de sous-traitances**, ce qui doit permettre de réintégrer dans le giron communal une part non négligeable de tâches actuellement intercommunales ou sous-traitées. En termes de cohérence territoriale, l'absence de Vex crée néanmoins un **espace vide** dans le périmètre considéré.

Avec un territoire contigu et épousant la topographie, une fusion des communes du Val d'Hérens est **pertinente en termes de cohérence territoriale**. Cette possibilité de rapprochement offre également l'assurance de **n'isoler aucune commune**. Par ailleurs, le Val d'Hérens pourrait être **mieux défendu** en tant que région s'il était unifié au sein d'une même entité politique. La commune fusionnée ne serait toutefois **pas suffisamment renforcée** pour internaliser l'entier des prestations fournies en dehors du giron strictement communal, alors que **peu de prestations sont décidées ou fournies conjointement** par les cinq communes du Val d'Hérens.

3.1.3 Fonctionnement de l'administration

Le fonctionnement des administrations communales et les prestations qu'elles fournissent font l'objet de la troisième et dernière phase de l'analyse. Une note moyenne de **3.06** est attribuée par Mont-Noble à une fusion avec Sion pour l'axe Prestations communales. Avec cette option, **66.7%** des prestations considérées obtiennent une note supérieure à 3.00 et sont donc susceptibles de bénéficier d'un rapprochement. Une fusion des communes du Val d'Hérens obtient une note moyenne de **3.14**, avec une note supérieure au seuil de rapprochement pour **70.0%** des prestations fournies. Du côté de Sion, la note moyenne attribuée à un rapprochement avec Mont-Noble est un peu plus élevée et s'établit à **3.33**. En outre, un avantage à se rapprocher est constaté pour **83.3%** des prestations.

Les notes moyennes sont ainsi toutes supérieures au seuil de rapprochement et plus des deux tiers des prestations considérées sont susceptibles de bénéficier d'un rapprochement. Dès lors, **les résultats obtenus en matière de fonctionnement de l'administration plaident en faveur d'une fusion de communes** pour les deux options de rapprochement envisagées.

Il existe de nombreux avantages à décider ensemble et à se regrouper pour produire les prestations communales. Pour Mont-Noble, et dans une moindre mesure pour Sion, une fusion de communes doit permettre d'**accroître l'efficacité et l'efficience** dans la fourniture des prestations, de **réaliser des économies d'échelle** (ressources humaines, équipements mobiliers et immobiliers, autres charges), d'**exploiter un plus grand pouvoir de négociation**, de **garantir des suppléances** en cas d'absence du personnel, d'atteindre une masse critique permettant d'**engager des spécialistes**, d'**accumuler de l'expérience** par la répétition des tâches, de **professionnaliser les équipes** (meilleures possibilités d'engagement et de formation, etc.), ainsi que d'**améliorer la qualité globale** de certaines prestations. Ces avantages peuvent mener à une **satisfaction accrue des bénéficiaires**. S'ils sont plus facilement réalisables pour Mont-Noble en cas de fusion avec la capitale cantonale, il est clair qu'il existe une certaine **similitude entre les besoins des habitants** des communes considérées. Dans le cas de Mont-Noble, les besoins de sa population sont vus comme **plus proches de ceux des habitants des communes du Val d'Hérens** que de ceux de Sion (proximité des caractéristiques sociodémographiques et environnementales).

Parmi les désavantages identifiés, un tel rapprochement implique une **réduction d'une partie du pouvoir décisionnel** et de **l'autonomie communale** (investissements non obligatoires, règlements communaux, etc.). A cela s'ajoute une possible **diminution de la proximité**, géographique comme relationnelle, avec les bénéficiaires, ainsi qu'une **augmentation des coûts de déplacement** (bénéficiaires ou prestataires) pour un certain nombre de prestations en cas d'éloignement du site de production ou de fourniture. De plus, une fusion de communes n'a qu'un impact limité sur les prestations déjà décidées et produites par la part des **intercommunalités qui ne cesseront pas d'exister** avec la disparition des anciennes communes parties prenantes, abstraction faite de la réduction du nombre de représentations dans les divers comités.

Globalement, les avantages et inconvénients évoqués ci-dessus en matière de prestations communales et de fonctionnement de l'administration n'ont **qu'une faible incidence pour Sion**. Ils ne représentent donc pas une force motivante à un rapprochement pour la ville, au contraire de la Commune de Mont-Noble.

3.1.4 Synthèse – résultat d'ensemble

Avec des notes globales de 3.54 pour Mont-Noble et de 3.51 pour Sion, une fusion des Communes de Mont-Noble et de Sion est parfaitement faisable et opportune selon l'algorithme de décision. L'étude de faisabilité montre clairement qu'une fusion des deux communes est à la fois pertinente et réalisable. Non seulement cette stratégie alternative obtient de **meilleures notes** que celle du Val d'Hérens, mais les notes globales des Communes de Mont-Noble et de Sion sont également **très proches**, signe que les deux entités sont en phase sur la question de leur fusion.

La note globale attribuée par Mont-Noble à un rapprochement des communes du Val d'Hérens est de 3.16. Là aussi, l'analyse multicritère présentée ci-dessus montre qu'une fusion de ces communes est réalisable, mais la marge avec le seuil de rapprochement est plus tenue que dans le cas d'une fusion avec la Ville de Sion. Par ailleurs, sa faisabilité politique apparaît plus faible compte tenu des récentes prises de position des Conseils municipaux de certaines communes du val.

3.2 Résumé des avantages et inconvénients d'une fusion

Ce sous-chapitre a pour but d'apporter un complément qualitatif aux résultats de l'algorithme de décision présentés ci-avant.

Le Tableau 3-2 ci-dessous résume les principaux avantages et inconvénients d'une fusion de communes. Par effet de symétrie, les avantages d'une fusion constituent les inconvénients du *statu quo* et les inconvénients d'une fusion les avantages du *statu quo*.

Tableau 3-2 Avantages et inconvénients principaux d'une fusion de communes

FUSION DE COMMUNES	
AVANTAGES PRINCIPAUX	INCONVÉNIENTS PRINCIPAUX
<ul style="list-style-type: none"> - Amélioration de la conduite politique des communes et de la défense de leurs intérêts, avec de meilleures capacités (possibilités de formation, expériences), une plus grande attractivité de la fonction (rémunération, marge de manœuvre), une séparation entre travail politique et administratif (soutien de l'administratif) et un engagement renforcé (temps disponible) ; - Simplification de la structure institutionnelle et administrative par une réduction des recours aux intercommunalités ; - Mise à niveau, voire amélioration de la qualité et de la quantité des prestations fournies (horaires d'ouverture élargis, présence renforcée, etc.) et possibilité de développement de nouvelles prestations ; - Réalisation d'économies d'échelle en matière de ressources humaines (diminution du nombre de cadres), d'achats de biens, services et marchandises (rabais de gros) et d'équipements mobiliers et immobiliers (élimination des doublons) ; - Renforcement des administrations communales et de leur fonctionnement impliquant possiblement une meilleure capacité de recrutement (taux d'activité ou salaires plus attractifs), une hausse du degré de professionnalisation (meilleures possibilités d'engagement et de formation), des services mieux dotés permettant un meilleur soutien aux élus politiques et une utilisation optimale des compétences, l'exploitation d'effets d'expérience (répétition de tâches spécifiques), l'augmentation des possibilités de suppléances (domaines techniques) et la constitution de plus grandes équipes (sécurité au travail), etc. ; - Elargissement de l'assise financière, avec une diminution des variations de l'assiette fiscale, une capacité d'investissements renforcée, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Perte d'une partie de l'autonomie (investissements non obligatoires, règlements communaux, fonctionnement de l'administration, etc.) et de la capacité à décider seul pour les aspects actuellement gérés ; - Diminution de la proximité et de la représentativité entre les Autorités et les citoyens (dilution politique), avec des élus devant servir une population plus grande dans un territoire plus vaste ; - Eloignement potentiel des lieux de production de certaines prestations en cas de perte d'une administration communale.

Source : Ateliers des groupes de travail et entretiens *ad hoc*

Le Tableau 3-3 ci-dessous présente les principaux avantages et inconvénients spécifiques à une fusion des Communes de Mont-Noble et de Sion évoqués par les participants des deux communes durant les ateliers des groupes de travail et les divers entretiens menés dans le cadre du projet.

Tableau 3-3 Avantages et inconvénients principaux d'une fusion des Communes de Mont-Noble et de Sion

FUSION DE COMMUNES	
AVANTAGES SPÉCIFIQUES	INCONVÉNIENTS SPÉCIFIQUES
<ul style="list-style-type: none"> - Mise en œuvre de la vision stratégique de Sion (devenir la « capitale suisse des Alpes ») et amélioration des perspectives de développement (projet de liaison plaine-montagne innovant et porteur, etc.) ; - Renforcement conséquent du poids de la commune dans les relations avec ses partenaires pour Mont-Noble (entreprises privées, Etat, etc.) et pour Sion (légitimation de son intention de développer la montagne) ; - Ouverture potentielle de nouvelles possibilités de construire en matière de résidences secondaires à Mont-Noble, la proportion actuelle de 62% de R2 à Mont-Noble passant à env. 12% en cas de fusion avec Sion⁶ ; - Comptabilité financière plus grande, avec une possible diminution substantielle de la fiscalité pour la population de Mont-Noble (TP passant de 1.15 à env. 0.75 selon les chiffres 2021) et un impact limité pour Sion ; - Regroupement de populations partageant des opinions et des identités similaires, avec des centres de gravité politiques très proches et une population de Mont-Noble tournée (au moins en partie) vers la plaine ; - Possibilité de s'appuyer sur les expériences récentes de fusions de communes de Sion (Salins, Les Agettes), une part importante des cadres, collaborateurs et membres des Autorités politiques de Sion ayant vécu, voire participé aux processus de fusion. 	<ul style="list-style-type: none"> - Augmentation des coûts de déplacement liés aux prestations communales (bénéficiaires pour Mont-Noble, prestataires pour Sion) en cas de centralisation des services communaux à Sion ; - Incertitude liée à la nouveauté (ville de plaine avec un village de montagne) ; - Diminution substantielle de la proximité avec le personnel administratif et politique (contacts interpersonnels) et dilution politique dans un ensemble plus grand pour Mont-Noble ; - Agrandissement conséquent du territoire géré et de son hétérogénéité (plaine/montagne, ville/village, etc.) pour Sion ; - Risque accru d'augmentation de la bureaucratie impliquant une perte de pragmatisme et de rapidité de traitement des dossiers.

Source : Ateliers des groupes de travail et entretiens *ad hoc*

De la même manière, le Tableau 3-4 ci-dessous résume les principaux avantages et inconvénients d'une fusion des communes du Val d'Hérens évoqués par les représentants de Mont-Noble.

⁶ Sion a fait réévaluer sa proportion de résidences principales et secondaires en 2021. Le nombre de résidences secondaires correspond à env. 8% (12% avant réévaluation) du nombre total de logements (env. 19'200). Sur les 1560 logements de Mont-Noble, 968 sont assimilés à une résidence secondaire, soit 62% du total.

Tableau 3-4 Avantages et inconvénients principaux d'une fusion des communes du Val d'Hérens

FUSION DE COMMUNES	
AVANTAGES SPÉCIFIQUES	INCONVÉNIENTS SPÉCIFIQUES
<ul style="list-style-type: none"> - Cohérence en matière de destination, avec une commune plus forte pour défendre sa région et la vallée du Val d'Hérens (partage d'une même communauté de destin, futur commun) ; - Similarité des communes du Val d'Hérens, les problématiques de développement et les besoins des communes étant très proches (typologie des communes, caractéristiques sociodémographiques, type d'habitations, etc.) ; - Allègement de la fiscalité pour Mont-Noble dans le cas probable d'un alignement vers le bas des coefficients d'imposition ; - Nette augmentation des montants perçus au titre de la péréquation financière attendue en cas de fusion des cinq communes de la vallée ; - Possibilité de renforcer une identité locale centrée sur la vallée à plus long terme (folklore du Val d'Hérens, environnement montagnard, patois, carnaval, etc.) ; - Forte cohérence territoriale avec une vallée unie et un périmètre harmonieux (pas d'enclave ou d'exclave, contiguïté du territoire, topographie, pas de commune isolée, etc.), ceci permettant de travailler à une échelle pertinente par rapport aux enjeux et réalités actuels. 	<ul style="list-style-type: none"> - Projet moins porteur, car n'apportant pas d'innovation majeure ; - Difficulté des communes à s'aligner sur une vision commune et à « parler d'une seule voix », avec plusieurs exemples récents de mésentente (Val d'Hérens tourisme, parc naturel régional, etc.) ; - Disparités conséquentes en matière d'opinion et d'identité, une partie des communes étant tournées vers la plaine, avec des opinions politiques plutôt au centre, et d'autres, centrées sur la vallée, avec des opinions politiques plus à droite ; - Situations financières largement divergentes des communes du Val d'Hérens, avec des communes (Hérémece, Evolène) beaucoup plus riches que les autres ; - Impacts limités en ce qui concerne les prestations, les décisions et la production d'une part non négligeable d'entre elles étant réglées par des intercommunalités qui continueront d'exister en cas de fusion.

Source : Ateliers des groupes de travail et entretiens *ad hoc*

4 Conclusion

La mobilisation de l'algorithme de décision permet d'aboutir à une **recommandation stratégique** faisant l'objet de la présente conclusion.

Compte tenu des résultats présentés dans le chapitre précédent, l'opportunité d'un rapprochement au sein des deux périmètres étudiés est avérée. Dans les deux cas, la forme de rapprochement la plus adéquate est la fusion de communes. L'analyse met cependant en lumière un **avantage significatif pour un rapprochement des Communes de Mont-Noble et de Sion**.

La pertinence d'une fusion de communes est vérifiée par les constats suivants :

1. **DÉVELOPPEMENT ET RAYONNEMENT – NOTES DE 3.48 ET 3.21 POUR MNO-SIO ET DE 2.76 POUR MNO-VDH.** Une fusion des Communes de Mont-Noble et de Sion permet la mise en application de l'intention stratégique de Sion (devenir la « capitale suisse des Alpes ») et ouvre de réelles perspectives et opportunités de développement. Il s'agit donc d'un projet porteur. Les communes du Val d'Hérens, bien que confrontées à des problématiques de développement similaires, peinent à s'aligner sur une vision commune et à « parler d'une seule voix ».
2. **FINANCES ET FISCALITÉ – NOTES DE 3.38 ET 3.64 POUR MNO-SIO ET DE 3.06 POUR MNO-VDH.** Les Communes de Mont-Noble et de Sion sont financièrement et fiscalement compatibles. La population mont-nobloise profiterait d'une fusion des deux communes par un allègement de la fiscalité et une capacité d'investissement renforcée, bien que son pouvoir de décision serait possiblement amoindri. Pour Sion, l'impact attendu d'une fusion avec Mont-Noble en termes financiers est faible. Bien que probablement avantageuses pour Mont-Noble, les différences prononcées en matière de situations financières (coefficients fiscaux, potentiels de ressources par habitant, dette nette par habitant, etc.) remettent en question la faisabilité d'une fusion des communes du Val d'Hérens (acceptabilité d'une fusion pour une ou plusieurs communes).
3. **OPINION PUBLIQUE ET IDENTITÉ LOCALE – NOTES DE 4.45 ET 4.04 POUR MNO-SIO ET DE 3.68 POUR MNO-VDH.** Dans l'ensemble, les populations des Communes de Mont-Noble et de Sion votent et élisent de manière similaire. Des différences notables existent en revanche entre les communes du Val d'Hérens, les communes du haut de la vallée se situant sensiblement plus à droite sur l'échiquier politique que les communes de l'entrée de la vallée, situées quant à elles plutôt au centre.
4. **TISSU COMMUNAL – NOTES DE 3.33 ET 3.11 POUR MNO-SIO ET DE 3.21 POUR MNO-VDH.** Les communes du Val d'Hérens forment un périmètre de rapprochement cohérent et harmonieux en termes de topographie, mais couvrant une large surface avec une faible densité démographique. En outre, une fusion de ces communes n'a pas le potentiel d'internaliser toutes les tâches actuellement réalisées à l'intercommunal. Ce n'est pas le cas du projet de fusion de Mont-Noble et de Sion qui est également vu comme plus porteur, bien que les deux communes forment un périmètre de rapprochement *a priori* moins cohérent.
5. **PRESTATIONS COMMUNALES – NOTES DE 3.06 ET 3.33 POUR MNO-SIO ET DE 3.14 POUR VDH.** Pour une part conséquente des prestations, il existe des avantages concrets à décider ou à produire ensemble (plus d'efficacité et d'efficience, réalisation d'économies d'échelle, amélioration de la qualité et de la quantité des prestations fournies,

etc.). Ces avantages sont plus facilement matérialisables par une fusion des Communes de Mont-Noble et de Sion. En revanche, les besoins des populations en termes de prestations communales présentent plus de similitudes entre les communes du Val d'Hérens qu'entre les Communes de Mont-Noble et de Sion.

Avec des **notes globales proches de 3.54 pour Mont-Noble et de 3.51 pour Sion** sur un maximum de 5.00, **les résultats montrent clairement que le périmètre de fusion de communes le plus pertinent est celui réunissant les Communes de Mont-Noble et de Sion**. Les notes globales étant supérieures à 3.00 (seuil de rapprochement), le maintien du *statu quo* n'apparaît pas souhaitable.

Dès lors, la recommandation stratégique concluant l'analyse est **d'entreprendre la démarche menant à une fusion des Communes de Mont-Noble et de Sion**, ladite démarche incluant la possible rédaction d'une **convention de fusion** entre les deux communes.

Le présent rapport stratégique permet aux Autorités politiques des Communes de Mont-Noble et de Sion de prendre connaissance de la situation dans laquelle les communes se trouvent et d'**apprécier la faisabilité a) d'une fusion des Communes de Mont-Noble et de Sion et b) d'une fusion de la Commune de Mont-Noble et des autres communes du Val d'Hérens**. Lesdites Autorités peuvent ainsi se faire une idée claire des alternatives qui leur sont proposées et peuvent sereinement envisager de **passer à la phase suivante du processus** qui consiste à arrêter une décision quant à l'avenir de leur commune. Si la décision politique se porte sur **une fusion de communes**, la prochaine étape consistera pour les parties prenantes à construire ensemble et virtuellement la nouvelle commune. Il s'agira entre autres choses d'élaborer un **rapport technique opérationnel** et d'établir des états financiers prévisionnels, ces documents pouvant être accompagnés ou non d'une **convention de fusion**.

Concluons en précisant qu'il importe de continuer de prêter une attention particulière à la communication tout au long de la suite du processus. A cette fin, il est utile d'**informer la population** en toute transparence quant aux tenants et aboutissants d'une possible fusion de communes.

5 Annexe

Les différents éléments annexes au présent document sont présentés ci-après.

5.1 Note explicative sur la pondération

Les poids des cinq axes utilisés dans l'analyse multicritère ainsi que ceux des critères qui les composent ont été attribués séparément par les Conseils municipaux des Communes de Mont-Noble et de Sion lors d'exercices de pondération *ad hoc*⁷. Les justifications apportées lors de l'attribution de ces poids sont résumées ci-après.

DÉVELOPPEMENT ET RAYONNEMENT. Avec des poids de **22.9%** pour Mont-Noble et de **28.3%** pour Sion, l'amélioration des perspectives de développement est la composante la plus déterminante d'un projet de fusion de communes pour les Conseils municipaux des deux communes. Ils accordent tous deux une importance particulière à l'appartenance à une même communauté de destin (partage d'un futur commun, problématiques de développement similaires) ainsi qu'aux possibilités d'amélioration de la capacité de leur commune à défendre ses intérêts (entreprises privées, autres entités régionales et cantonales, etc.). Pour l'exécutif de Mont-Noble, le critère de la capacité à effectuer des mouvements stratégiques a une importance plus grande que pour celui de Sion, la ville étant déjà bien armée à ce niveau. La capacité de conduite ne constitue toutefois pas un motif suffisant pour fusionner, les communes ne rencontrant pas de difficulté à recruter du personnel politique.

FINANCES ET FISCALITÉ. Pour les Conseils municipaux, une fusion de communes ne constitue pas en soi un projet financier. Ils reconnaissent néanmoins que ces aspects ont une importance certaine, notamment pour s'assurer de la faisabilité politique du projet. Ainsi, les poids attribués à l'axe Finances et fiscalité sont de **20.0%** pour Mont-Noble et de **20.0%** pour Sion. Parmi les critères d'analyse considérés, celui du coefficient d'imposition est le plus déterminant, puisqu'il touche directement les citoyens qui devront, *in fine*, se prononcer sur la fusion de communes. Cela explique la surpondération de ce critère par rapport aux autres. Le critère de la qualité des infrastructures et des équipements, avec les éventuels retards d'entretien qui s'y rapportent, est également fortement pondéré, les exécutifs étant sensibles aux risques de devoir réaliser des investissements importants à la suite d'une fusion. L'impact d'une fusion en termes de péréquation intercommunale, dont la pérennité sous sa forme actuelle est remise en question, ainsi que la capacité d'autofinancement des communes ne sont pas considérés comme des critères déterminants. Pour les Autorités de Mont-Noble, le critère de la dette nette par habitant n'est pas pertinent. Elles accordent en revanche une importance plus grande au nombre des infrastructures présentes sur le territoire communal et à leur qualité.

OPINION PUBLIQUE ET IDENTITÉ LOCALE. Les critères de l'axe Opinion publique et identité locale sont prépondérants pour les conseillers municipaux de Sion. Ils attribuent donc un poids de **25.0%** à cet axe d'analyse. Pour Mont-Noble, le poids attribué à ce même axe est de **20.0%**. En matière d'opinion publique et d'identité locale, le principal critère à prendre en considération dans l'analyse est, pour les Conseils municipaux de Mont-Noble et de Sion, l'existence d'une communauté de vie entre les populations des communes désirant fusionner. Pour que leur intégration dans une nouvelle entité soit possible, les habitants des

⁷ Les poids des axes et des critères qui les composent ont été attribués avant que les résultats des appréciations des critères par les groupes de travail ne soient connus.

communes doivent se mélanger, que ce soit dans le cadre des associations et manifestations sportives et culturelles, de l'école, de la paroisse, ou encore du travail. Aussi et pour qu'une fusion soit réussie, il est primordial que les populations des communes qui se lient puissent vivre ensemble. En matière d'opinion publique, il est préférable que les citoyens des communes concernées soient impactés de manière similaire par les problématiques sociales et économiques actuelles (votations fédérales et cantonales), mais les critères y relatifs ne sont pas déterminants. L'analyse des résultats des dernières votations et des différences de centre de gravité politique est ainsi vue comme moins pertinente.

TISSU COMMUNAL. Le critère relatif au tissu communal vu comme le plus pertinent par l'exécutif de Sion est celui du positionnement stratégique (perspectives de développement d'un profil innovant et porteur). Viennent ensuite les critères de l'opportunité d'une fusion (intérêt général pour le tissu communal dans son ensemble, pas de commune isolée) et de la cohérence territoriale (territoire épousant la topographie, etc.). La Ville de Sion montre par là qu'elle ne veut pas s'agrandir au détriment du canton et qu'elle souhaite garder un développement cohérent. Les Autorités de Mont-Noble privilégient la cohérence du périmètre de fusion de communes et désirent également développer un positionnement stratégique fort, tout en s'assurant de ne pas porter préjudice à la région. Le critère des intercommunalités et sous-traitances n'est pas considéré comme prépondérant, les possibilités d'internalisation de prestations étant limitées pour Mont-Noble et quasi inexistante pour Sion. Quant au critère de la masse critique (développement d'un pôle urbain ou atteinte d'un niveau de dotation minimale de l'administration), les exécutifs des deux communes l'estiment peu pertinent pour les projets de rapprochement envisagés. La faisabilité d'une fusion de communes n'est globalement pas vue comme tributaire des critères liés au tissu communal. En conséquence, le Conseil municipal de Mont-Noble attribue un poids de **17.1%** à l'axe Tissu communal et celui de Sion y attribue un poids de **10.0%**.

PRESTATIONS COMMUNALES. Globalement, l'axe Prestations communales pèse un peu plus dans l'analyse pour Mont-Noble que pour Sion. Des poids de **20.0%** pour Mont-Noble et de **16.7%** pour Sion sont ainsi attribués par les Conseils municipaux des deux communes. Les critères des effets de débordement et des économies d'échelle en termes d'achat de biens, services et marchandises ne sont pas considérés comme prépondérants pour l'analyse du côté de Mont-Noble, la commune étant par sa taille et sa situation peu affectée par ces éléments. A l'inverse, les possibilités en matière d'équipement mobilier (véhicules, machines, etc.) et immobilier (bâtiments, salles communales, etc.) importent plus pour les Autorités communales, les montants en jeu et l'impact sur l'administration communale étant beaucoup plus élevés. Les Autorités de Sion pondèrent plus fortement le critère des effets de débordement. La ville y est en effet plus sensible, celle-ci assumant d'importantes charges de centralité et mettant à disposition de nombreuses infrastructures bénéficiant aussi aux habitants des communes voisines. Compte tenu des distances séparant les localités des communes considérées dans l'analyse, les exécutifs de Mont-Noble et de Sion sont tous deux sensibles à l'augmentation des coûts de déplacement (bénéficiaires ou prestataires) et à la diminution de la proximité (géographique ou relationnelle) entre les habitants et le personnel administratif et politique de la commune. Puisque les communes ont des caractéristiques démographiques et environnementales différentes, une importance particulière est également accordée au critère de la similarité des besoins. Les besoins de la population doivent effectivement pouvoir être satisfaits par les prestations fournies en cas de rapprochement, ceci malgré les différences constatées.

5.2 Note explicative sur l'algorithme de décision

La définition de la stratégie alternative à privilégier eu égard aux résultats de l'analyse multicritère est apportée par un algorithme de décision. Celui-ci fonctionne comme suit :

- A. **Moyenne pondérée des axes 1) Développement et rayonnement, 2) Finances et fiscalité et 3) Opinion publique et identité locale supérieure ou égale à 3.00.** Si la moyenne pondérée des trois axes est supérieure ou égale à 3.00, la situation peut être jugée favorable à un rapprochement permettant une amélioration des perspectives de développement et reposant sur une compatibilité globalement suffisante en termes financiers, d'opinion et d'identité. Une moyenne pondérée inférieure à 3.00 est par conséquent défavorable à un rapprochement.
- B. **Axes 1) Développement et rayonnement, 2) Finances et fiscalité ou 3) Opinion publique et identité locale inférieurs à 3.00.** Si plus d'un axe obtient une note inférieure à 3.00, la situation est défavorable à un rapprochement de type fusion de communes. Cela signifie que les compatibilités en termes financiers, d'opinion et d'identité et/ou l'amélioration des perspectives de développement sont insuffisantes.
- C. **Axes 1) Développement et rayonnement, 2) Finances et fiscalité ou 3) Opinion publique et identité locale inférieurs à 2.00.** Un ou plusieurs axes inférieurs à 2.00 rendent impossible un rapprochement de type fusion de communes. Cette situation caractérise un manque rédhibitoire et non compensable en termes de compatibilité financière, identitaire ou de développement.
- D. **Axe 4) Tissu communal supérieur ou égal à 3.00.** Un projet de rapprochement de type fusion de communes doit être cohérent du point de vue de l'ensemble du tissu communal valaisan. Il doit pour cela satisfaire les critères contextuels de l'axe tissu communal en présentant une notation égale ou supérieure à 3.00.
- E. **Axe 5) Prestations communales supérieure ou égale à 3.00.** Si l'axe Prestations communales obtient une notation supérieure ou égale à 3.00, la situation est estimée favorable à un rapprochement pour décider, respectivement pour produire, les prestations communales. Une telle situation apparaît si les communes présentent des besoins similaires ou que des économies d'échelle sont réalisables en cas de regroupement. Une notation inférieure à 3.00 caractérise quant à elle une situation particulièrement défavorable à tout rapprochement (voie solitaire).
- F. **Pourcentage de prestations avec une notation supérieure ou égale à 3.00.** Si le pourcentage de prestations ayant obtenu une note supérieure ou égale à 3.00 dépasse 66%, un rapprochement portant sur l'ensemble des activités communales est possible et peut être concrétisé par une fusion de communes. Un pourcentage situé entre 33% et 66% plaide pour des collaborations étendues (associations intercommunales, syndicats, etc.) pour la fourniture des prestations communales. Si le pourcentage est inférieur à 33%, il convient de privilégier des collaborations ponctuelles (mandats de prestations, sous-traitances, etc.).

Concrètement, l'intervention des axes d'analyse dans l'algorithme de décision se fait en trois phases :

1. **DÉVELOPPEMENT, FINANCES ET OPINION.** Une moyenne pondérée des axes 1), 2) et 3) supérieure ou égale à 3.00, avec moins de deux axes inférieurs à 3.00 et aucun axe inférieur à 2.00 constitue la première condition servant à différencier les options

de rapprochement impliquant une disparition complète des communes sous revue en tant qu'entités politiques au profit d'une nouvelle entité (fusion de communes) de celles n'impliquant pas une telle disparition (collaborations étendues ou ponctuelles, voie solitaire). Ces trois axes transversaux sont les fondamentaux sur lesquels l'essentiel se joue. Si une fusion de communes n'offre aucun potentiel de développement ni des possibilités d'exploitation de synergies, que les communes ne sont pas suffisamment compatibles en termes de finances et de fiscalité et que leurs populations n'ont pas de points communs en matière d'opinion publique et d'identité, un tel rapprochement n'est pas opportun.

2. **CONTEXTE RÉGIONAL.** Ensuite, les critères relatifs à l'axe 4) Tissu communal permettent de tester un projet de fusion de communes selon des considérations extérieures au périmètre des communes parties prenantes, ceci en considérant la cohésion globale du tissu communal du canton ou de la région. Pour qu'une fusion de communes soit validée, la note attribuée à cet axe d'analyse doit être supérieure ou égale à 3.00. Dans le cas contraire, il est préférable de privilégier un autre périmètre de rapprochement.
3. **FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION.** Enfin, les critères synthétiques relatifs à l'axe 5) Prestations communales (note de l'axe supérieure ou égale à 3.00, pourcentage de prestations avec une notation supérieure ou égale à 3.00) servent à déterminer l'ampleur du rapprochement ou de la collaboration en fonction du nombre de prestations concernées. Un rapprochement, c'est-à-dire l'augmentation du niveau de collaboration entre les communes, nécessite un axe avec une note supérieure ou égale à 3.00 (seuil de rapprochement). Sans cela, il n'y a en effet pas d'avantages suffisants pour se rapprocher. Une fusion de communes nécessite en outre une notation supérieure ou égale à 3.00 pour plus de 66% des prestations. Entre 33% et 66% de prestations avec une notation supérieure ou égale à 3.00, des collaborations étendues (p. ex. au travers d'associations de communes ou de syndicats) sont à privilégier. En dessous de 33%, l'analyse plaide pour des collaborations ponctuelles (contrats de prestations, etc.).