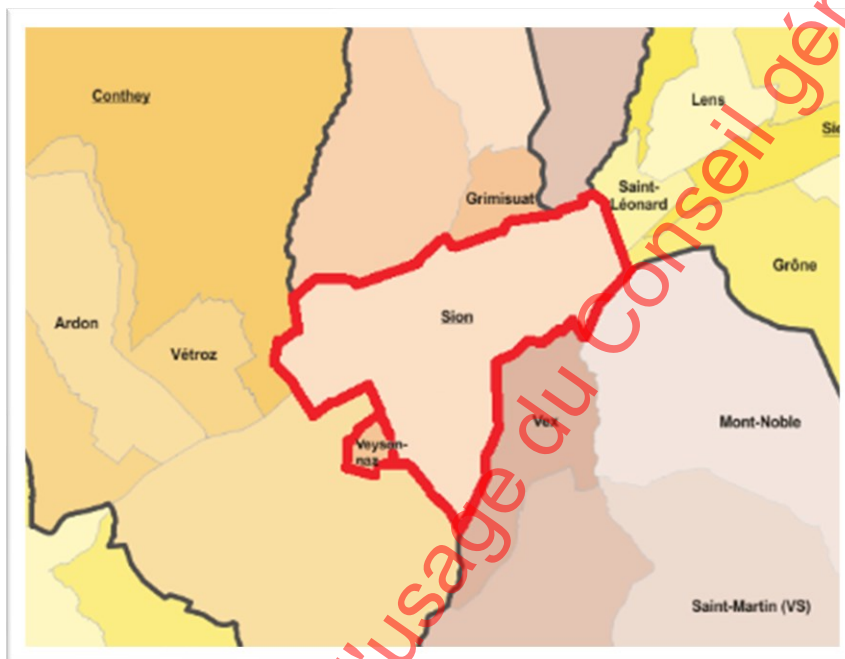


VS-MSV

ETUDE DE FUSION DE COMMUNES

COMMUNES DE SION ET DE VEYSONNAZ



ETUDE DE FAISABILITE

Etablie à l'intention de : **Autorités des Communes de Sion et de Veysonnaz**

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 Sion et de Veysonnaz Conseils municipaux
Date du mandat	Juin 2021
Remise du rapport	Février (Sion) et mars (Veysonnaz) 2022
Recommandation sur la manière de citer	Léchet G. et Savoy L., <i>Etude de faisabilité</i> , 2022, Neuchâtel.
Langage épicène	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	13
2.3 Opinion publique et identité locale	16
2.4 Tissu communal.....	18
2.5 Prestations communales	21
3 RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES	25
3.1 Résultats de l'algorithme de décision	27
3.2 Résumé des avantages et inconvénients d'une fusion	29
4 CONCLUSION	31
5 ANNEXE	33
5.1 Note explicative sur la pondération.....	33
5.2 Note explicative sur l'algorithme de décision.....	34
5.3 Avantages et inconvénients d'une fusion des Communes de Sion et de Veysonnaz du point de vue de Veysonnaz.....	36

Liste des figures

Figure 1-1	Organigramme du projet	9
Figure 3-1	Algorithme de décision – détermination de la stratégie alternative	26

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	14
Tableau 2-3	Faisabilité d'une fusion de communes sous l'angle de l'opinion publique et d'identité locale – appréciations des indicateurs clés	16
Tableau 2-4	Faisabilité d'une fusion de communes sous l'angle du tissu communal – appréciations des indicateurs clés	19
Tableau 2-5	Faisabilité d'une fusion de communes sous l'angle des prestations communales – appréciations des indicateurs clés	21
Tableau 3-1	Algorithme de décision – Communes de Sion et de Veysonnaz	27
Tableau 3-2	Avantages et inconvénients principaux d'une fusion des Communes de Sion et de Veysonnaz	30
Tableau 5-1	Avantages et inconvénients principaux d'une fusion des Communes de Sion et de Veysonnaz du point de vue de la Commune de Veysonnaz	36

Liste des abréviations

Abréviation	Signification
A	Appréciation
Art.	Article
BSM	Biens, services et marchandises
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
Ha	Hectare
Hab.	Habitants
Idheap	Institut de hautes études en administration publique
LPFI	La Loi sur la péréquation financière intercommunale
Km ²	Kilomètre carré
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
VEY	Commune de Veysonnaz
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 24] ;

... les sous-chapitres 3.1 et 3.2 [pages 27 à 30] ;

... la conclusion [pages 31 à 32].

Document de travail à l'usage du Conseil général

1 Introduction

TERMES DE RÉFÉRENCE. La présente étude de faisabilité est remise et présentée aux Autorités des Communes de Sion et de Veysonnaz respectivement en février et en mars 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 Veysonnaz** (588 hab., 1.1 km²) est engagée dans un processus de fusion qui l'a conduite à organiser le 29 novembre 2020 un **vote de principe préalable** quant à une fusion de communes avec l'une des deux communes voisines. La population s'est déterminée comme suit : 87.5% en faveur d'une fusion de communes, avec 55.0% des votants ayant une préférence pour Sion et 45.0% pour Nendaz (participation de 89.8%).

OBJECTIF. Conformément à la volonté exprimée par les Autorités communales des Communes de Sion et de Veysonnaz, l'objectif des travaux consiste à **vérifier la faisabilité et l'opportunité d'une fusion des Communes de Sion et de Veysonnaz**. 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 efficience, 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.

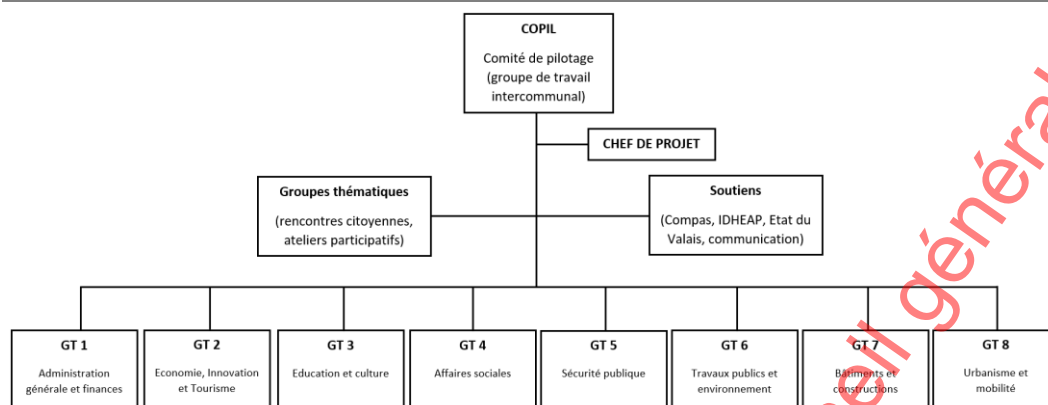
C'est sur la base de ces éléments factuels que des membres des Autorités politiques, des représentants d'entités locales et des habitants de la commune sous revue organisés en **groupes de travail** ont pu apporter, dans le cadre de plusieurs ateliers, leurs **appréciations** quant à la faisabilité et l'opportunité d'une fusion de 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 le Conseil municipal, 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 de Sion et de Veysonnaz 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 rapport¹. Avec l'aide de celui-ci et de l'étude de faisabilité déjà réalisée par la Commune de Veysonnaz, les Autorités politiques des Communes de Sion et de Veysonnaz 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**.

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.

¹ Le présent rapport, remis aux Autorités communales de Sion et de Veysonnaz, relate les travaux portant sur un rapprochement des Communes de Sion et de Veysonnaz. Un deuxième rapport, remis quant à lui aux Autorités communales de Sion et de Mont-Noble, traite d'un possible rapprochement des communes a) de Sion et de Mont-Noble et b) de Mont-Noble et des autres communes du Val d'Hérens.

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 de 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 entre les Communes de Sion et de Veysonnaz. 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 parties prenantes. Lesdites appréciations sont le résultat d'un consensus entre les participants, respectivement d'un vote ou d'une moyenne. Les appréciations reproduites dans le présent rapport sont portées par les représentants de la Ville de Sion pour un rapprochement de leur commune avec celle de Veysonnaz.

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 Sion et de Veysonnaz.

Les appréciations ont été portées par les membres des différents **groupes de travail** issus du Conseil municipal de Sion, du Conseil général de Sion et de diverses associations et entités locales de la ville. 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 70 personnes ayant participé aux ateliers ont complété plus de 60 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 entre les Communes de Sion et de Veysonnaz 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 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 2-1 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	Sion-Veysonnaz		
	Poids (P)	Appré. (A)	Notes (N)
Communauté de destin	27.8%	4.5	1.25
Capacité de conduite	11.1%	3.0	0.33
Capacité à défendre ses intérêts	22.2%	2.0	0.44
Capacité à effectuer des mouvements stratégiques	16.7%	3.3	0.54
Synergies en matière d'aménagement du territoire	22.2%	2.5	0.56
Axe (moyenne pondérée)	28.3%	-	3.13

Source : Ateliers des groupes de travail ad hoc

2.1.1 Communauté de destin

Avec une appréciation de **4.5** (communauté de destin forte, voire très forte), l'existence d'une **communauté de destin** partagée entre les Communes de Sion et de Veysonnaz est clairement avérée. Les représentants de Sion justifient cette appréciation par le fait que les territoires des deux communes sont très proches, celui de Veysonnaz « s'emboîtant dans celui de Sion » pour reprendre une expression souvent entendue durant les ateliers des groupes de travail. Les participants soulignent également le partage d'un **futur commun** entre les deux communes, ceci se vérifiant par l'**intention stratégique** de Sion (devenir la « capitale suisse des Alpes ») et la volonté de la cité sédunoise de se développer en montagne en proposant notamment une offre touristique quatre saisons. Outre ces considérations, la Commune de Veysonnaz fait partie du même **bassin d'emploi** que la capitale cantonale (bassin d'emploi de Sion, n° 07030), avec plus du tiers de sa population active y pratiquant une activité professionnelle (37.3% en 2018), soit plus que pour toute autre commune.

2.1.2 Capacité de conduite

Les représentants de Sion aux ateliers des groupes de travail jugent, avec une appréciation de **3.0** (pas d'influence significative), que la capacité de conduite ne serait que **très peu affectée** par une fusion avec Veysonnaz. En effet, la Ville de Sion, avec ses 34'978 habitants en 2020, ne souffre d'**aucune difficulté à recruter du personnel politique**. Il a tout de même été relevé qu'un rapprochement avec Veysonnaz est susceptible de donner plus d'importance à certaines problématiques (montagne, campagne, nature, etc.) dans le cadre de la conduite politique de la commune, ce qui peut possiblement **renforcer le poids des localités excentrées** au sein de la ville (Salins, Les Agettes, etc.).

2.1.3 Capacité à défendre ses intérêts

En ce qui concerne la capacité à défendre ses intérêts, les représentants de Sion estiment qu'une fusion avec Veysonnaz n'améliorerait que faiblement la capacité de négociation de la ville et portent une appréciation de **2.0**. Les principaux avantages relevés se rapportent à l' pouvant renforcer sa légitimité auprès de l'État, notamment dans les négociations liées aux projets de liaisons plaine-montagne. Toutefois, un regroupement de Sion et de Veysonnaz n'aurait qu'un **très faible impact** pour la capitale valaisanne, ceci tant en termes de population (augmentation d'env. 1.7% de la population en cas de fusion) qu'en termes de surface (augmentation d'env. 3.3% de la surface en cas de fusion). Ainsi, ce rapprochement n'offre pas à Sion la possibilité de réaliser une progression importante au classement des villes suisses selon la population. 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 Veysonnaz (588 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 groupes de travail issus de la Ville de Sion attribuent une appréciation de **3.3** (capacité légèrement renforcée) au critère de la capacité à effectuer des mouvements stratégiques. Les améliorations induites par un rapprochement avec la Commune de Veysonnaz ont trait **aux projets de liaison entre la plaine et la montagne** ou qui profitent des ressources naturelles offertes par Veysonnaz (tourisme quatre saisons, construction de nouvelles infrastructures en altitude, etc.). De manière générale, la capacité de la ville à réaliser de grands projets serait toutefois **peu affectée** en cas de fusion avec la Commune de Veysonnaz.

2.1.5 Synergies en matière d'aménagement du territoire

En portant une appréciation de **2.5**, les représentants de Sion estiment qu'une fusion avec Veysonnaz n'est pas susceptible de renforcer le développement de la ville. Ils justifient cette appréciation par l'augmentation attendue de la **proportion de résidences secondaires** (diminution des réserves de terrains pour les R2²) ainsi que par l'**absence de zone industrielle** sur le territoire communal de Veysonnaz. Les participants relèvent toutefois qu'un rapprochement des deux communes permettrait à Sion de **diversifier son offre** en

² Selon l'art. 75b Cst. – Résidences secondaires, la proportion de résidences secondaires dans une commune ne doit pas excéder 20%.

termes d'habitat (ville de plaine et villages de montagne, ressources naturelles, terrains à prix plus abordables, etc.). Ils rappellent que l'aménagement du territoire est dans tous les cas un domaine très réglementé, avec un **cadre législatif contraignant** laissant peu de marge de manœuvre aux communes.

Globalement, la moyenne pondérée de l'axe Développement et rayonnement pour une fusion de Sion et de Veysonnaz est de 3.13. La notation de Sion est ainsi plutôt favorable à un rapprochement pouvant aller jusqu'à une fusion de communes.

Le critère prépondérant pour cet axe d'analyse est celui de la **communauté de destin**. En y attribuant une appréciation de 4.5, les représentants de Sion montrent qu'ils sont convaincus de l'existence d'un **futur commun** liant les Communes de Sion et de Veysonnaz. Ce futur commun se rapporte notamment à la volonté de la Ville de Sion de se développer en montagne, volonté manifestée à travers de son **intention stratégique** (« Sion, capitale suisse des Alpes »). Un rapprochement avec Veysonnaz renforcerait la dimension montagnarde de la capitale cantonale après les précédentes fusions avec Salins et Les Agettes et **légitimerait davantage sa vision stratégique**. En outre, une fusion avec sa voisine peut renforcer la capacité de la ville à effectuer des mouvements stratégiques, en particulier en ce qui concerne la réalisation de **projets liant la plaine à la montagne**. L'impact serait en revanche neutre en matière de capacité de conduite, notamment car Sion ne souffre d'aucune difficulté à recruter du personnel politique. Il en va de même pour la capacité à défendre ses intérêts, la ville disposant d'ores et déjà d'une grande capacité de négociation au vu de sa taille et de son rôle dans le canton. Enfin, les représentants de Sion voient comme un avantage le fait de pouvoir **diversifier les zones d'habitat** de la ville, avec toutefois pour corollaire un impact négatif sur les réserves de R2 de la ville.

2.2 Finances et fiscalité

Ce sous-chapitre présente l'analyse permettant de déterminer si un rapprochement entre les Communes de Sion et de Veysonnaz 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 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 2-2 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	Sion-Veysonnaz		
	Poids (P)	Appré. (A)	Notes (N)
Potentiel de ressources par habitant	12.7%	4.0	0.51
Coefficient d'impôt communal	25.5%	3.0	0.76
Fortune/dette nette par habitant	20.0%	4.0	0.80
Marge d'autofinancement par habitant	10.9%	4.0	0.44
Péréquation financière	10.9%	3.0	0.33
Qualité des infrastructures et des équipements	20.0%	3.0	0.60
Axe (moyenne pondérée)	20.0%	-	3.44

Source : Ateliers des groupes de travail *ad hoc*

2.2.1 Potentiel de ressources par habitant

Le potentiel de ressources par habitant considère le volume des ressources des communes, élément utilisé par l'Office cantonal de statistique et de péréquation du Canton du Valais dans le calcul de la contribution au fonds de péréquation intercommunale. Cet indicateur permet une appréciation approximative de la « **richesse** » des contribuables. Entre 2013 et 2018, les chiffres s'élèvent en moyenne à CHF 3'347.- pour Sion et à CHF 3'331.- pour Veysonnaz. Compte tenu de ces informations, les participants aux ateliers des groupes de travail de Sion estiment, avec une appréciation de **4.0**, que les différences en matière de « **richesse** » par habitant (force fiscale) sont faibles entre Sédunois et Barloukas.

2.2.2 Coefficient d'impôt communal

Le coefficient d'impôt communal et son indexation informent sur la pression fiscale que chaque commune exerce sur ses contribuables, et donc de l'intensité avec laquelle elle exploite son assiette fiscale. Le **taux pondéré** (TP) synthétise cela. Il est calculé en soustrayant la moitié de l'excédent de l'indexation (part supérieure à 100%) au coefficient d'impôt. Les communes sous revue présentent en 2021 des coefficients d'imposition de 1.10 pour Sion et de 1.20 pour Veysonnaz, avec des indexations de respectivement 170% et 110%, soit des taux pondérés de **0.75** pour Sion et de **1.15** pour Veysonnaz. Bien que la pression fiscale exercée par les deux communes soit très différente, les représentants de Sion estiment que les conséquences d'une fusion seraient, en termes relatifs, **plutôt faibles**. En effet, une union avec Veysonnaz et l'alignement du coefficient de cette dernière sur celui de Sion auraient un impact très limité au vu du nombre de contribuables de Veysonnaz, ce qui explique l'appréciation de **3.0** portée par les participants.

2.2.3 Fortune/dette nette par habitant

La fortune nette, respectivement la dette nette est calculée en diminuant la dette brute du patrimoine financier. Entre 2015 et 2019, la Ville de Sion présente une dette nette moyenne de CHF -2'179.-, tandis que la Commune de Veysonnaz affiche une fortune nette moyenne de CHF 421.-. Les représentants du groupe de travail de Sion traitant des questions financières jugent la différence entre ces deux montants faible et portent à ce critère

une appréciation correspondante de **4.0**. Cette appréciation est justifiée eu égard aux maxima (CHF 81'873.-) et minima (CHF -101'689.-) cantonaux moyens sur la même période. Le fait que Veysonnaz ne soit pas endettée est par ailleurs vu comme un **critère favorable à un rapprochement** des deux communes.

2.2.4 Marge d'autofinancement par habitant

La marge d'autofinancement représente la capacité des communes à dégager des montants pour financer l'investissement ou, en d'autres termes, la proportion des investissements nets susceptible d'être financée par les ressources propres, sans avoir recours à l'emprunt. Entre 2015 et 2019, les communes sous revue présentent des marges d'autofinancement par habitant moyennes de **CHF 715.-** pour Sion et de **CHF 1'302.-** pour Veysonnaz. Compte tenu des maxima (CHF 9'112.-) et minima (CHF -801.-) du canton sur la même période, les participants de Sion estiment que ces différences sont faibles. Ils portent donc une appréciation de **4.0** au présent critère.

2.2.5 Péréquation financière

En matière de péréquation financière intercommunale, la législation valaisanne prévoit deux types de participation, soit la péréquation horizontale (contribution intercommunale) et la péréquation verticale (compensation cantonale des charges des communes). En considérant ces deux données, Veysonnaz a bénéficié chaque année d'un montant moyen de **CHF 19'891.-** (CHF 34.- par hab.) en matière de péréquation entre 2016 et 2020. Sur la même période, la Ville de Sion a contribué à hauteur de **CHF -747'170.-** par an en moyenne au fonds de péréquation intercommunale (CHF -23.- par hab.). Selon les estimations de l'Office cantonal de la statistique et de la péréquation (budget 2022), une fusion avec Veysonnaz engendrerait une **diminution de la compensation cantonale des charges** perçue par cette dernière (CHF 31'270.-) à partir de la cinquième année consécutive à l'entrée en force de la commune fusionnée³. Considérant ces données, les représentants de Sion estiment, avec une appréciation de **3.0**, que les impacts en termes de péréquation financière seraient sans incidence en cas de fusion avec Veysonnaz.

2.2.6 Qualité des infrastructures et des équipements

L'état des infrastructures et des équipements des Communes de Sion et de Veysonnaz en termes de qualité et d'entretien a été estimé par les membres de l'exécutif sédunois par le biais d'une note allant de 1.0 (très mauvais état) à 5.0 (très bon état). Ces notes sont de **3.8** pour Sion et de **3.0** pour Veysonnaz. C'est sur la base de ces éléments, certes subjectifs, mais suffisants pour se faire une idée globale de la situation, que les participants ont apporté leurs appréciations. Ainsi, les représentants de Sion estiment, avec une appréciation neutre de **3.0**, que les différences de qualité et d'entretien des infrastructures et des équipements de leur commune et de celle de Veysonnaz sont dans l'ensemble **faibles**. Ils relèvent par ailleurs que Veysonnaz ne dispose, comparativement à Sion, que de **peu d'infrastructures**.

³ La Loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) prévoit à son art. 19 lettre b) de compenser une perte éventuelle en matière de péréquation pour les communes fusionnées. Il s'agit de la différence entre le montant net déterminé pour la commune fusionnée et la somme des montants alloués individuellement aux communes avant la fusion. Cette compensation peut s'élever à un maximum de CHF 500'000.- par année sur une période de quatre ans (montant recalculé chaque année).

La moyenne pondérée de l'axe Finances et fiscalité est de 3.44 pour un rapprochement entre Sion et Veysonnaz. Un rapprochement entre les deux communes est donc considéré comme plus avantageux que le *statu quo*. Les représentants de Sion ont jugé leur commune particulièrement compatible avec celle de Veysonnaz en termes de **potentiel de ressources**, de **fortune/dette nette** et de **marge d'autofinancement**. Bien qu'il existe des différences non négligeables pour certains critères ramenés à l'habitant, ces différences n'auraient, en termes relatifs, qu'un **impact très limité** en cas de fusion.

Pour les représentants de Sion, une fusion de leur commune avec celle de Veysonnaz ne justifierait pas d'adapter le coefficient d'impôt communal ou son indexation. Selon eux, cela **renforce la faisabilité** d'un tel rapprochement, puisque cela permet de proposer une fiscalité plus avantageuse à la population de Veysonnaz sans impacter négativement celle de Sion. Les éventuelles dépenses relatives à l'**entretien des infrastructures** de Veysonnaz représentent un risque, mais celui-ci est évalué comme faible. A ce titre, la similarité des deux communes en termes de **potentiels de ressources par habitant** (« richesse » des habitants) est vue comme avantageuse.

2.3 Opinion publique et identité locale

Ce sous-chapitre présente l'analyse permettant de déterminer si un rapprochement entre les Communes de Sion et de Veysonnaz 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	Sion-Veysonnaz		
	Poids (P)	Appré. (A)	Notes (N)
Issue du vote - votations fédérales	14.3%	4.0	0.57
Issue du vote - votations cantonales	14.3%	4.0	0.57
Centre de gravité politique - élections fédérales	16.7%	4.5	0.75
Centre de gravité politique - élections cantonales	21.4%	5.0	1.07
Communauté de vie	33.3%	2.5	0.83
Axe (moyenne pondérée)	25.0%	-	3.80

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), **23 objets** ont connu une issue du vote identique en termes d'acceptation ou de refus entre Sion et Veysonnaz. Ceci justifie l'appréciation de **4.0** portée par les représentants de Sion pour un rapprochement entre les deux communes. Dans l'ensemble, les participants s'accordent pour dire que les populations des deux communes sont **impactées de manière similaire** par les problématiques sociales et économiques actuelles.

2.3.2 Issue du vote - votations cantonales

À l'issue des derniers scrutins populaires cantonaux, les habitants de Sion et de Veysonnaz ont obtenu des résultats similaires pour **9 objets** sur 11. Les représentants de Sion portent une appréciation de **4.0** à ce critère. Tout comme pour le critère précédent, ils qualifient de **faibles** les différences en termes de votations cantonales entre leur commune et celle de Veysonnaz, ce qui témoigne d'un **degré de sensibilité partagé** par rapport aux problématiques actuelles soulevées au niveau du canton.

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 **48.9%** pour Sion et de **46.1%** pour Veysonnaz. Les communes étant toutes deux situées plutôt **au centre, voire au centre-gauche**, les représentants de Sion jugent ces différences faibles, voire insignifiantes, ce qui correspond à une appréciation de **4.5**. Il convient de préciser ici 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. Ceci est en particulier vrai pour les petites communes, comme Veysonnaz, ce qui peut donner lieu à des variations plus ou moins importantes d'une élection à l'autre.

2.3.4 Centre de gravité politique - élections cantonales

Le critère du centre de gravité politique est également apprécié au regard des dernières élections cantonales, en considérant cette fois-ci les élections au Grand Conseil du 7 mars 2021. En suivant la même logique que pour le critère précédent, le centre de gravité politique est cette fois de **50.6%** pour Sion et de **48.8%** pour Veysonnaz. Pour les représentants de Sion, la différence entre le centre de gravité politique en matière d'élections cantonales des citoyens de leur commune et de ceux de Veysonnaz est jugée **insignifiante**. Une appréciation maximale de **5.0** est ainsi portée à ce critère. Tout comme pour le critère précédent, relevons que la proximité des candidats avec la population peut influencer considérablement les intentions de vote des citoyens, ce qui est d'autant plus courant pour les élections cantonales.

2.3.5 Communauté de vie

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. Afin d'apprécier ce critère, les participants ont tenu compte des occasions durant lesquelles les populations des communes peuvent se rencontrer et se rassembler (sociétés et manifestations locales,

paroisses, écoles et accueil de la petite enfance, lieux d'achats, de loisirs et de détente, etc.). 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). Il ressort des ateliers que les principales **opportunités de rencontre** avec les habitants de Veysonnaz se font dans le cadre professionnel et scolaire. Les représentants de Sion estiment néanmoins que l'hétérogénéité des populations qui fréquentent la ville et le nombre de personnes que cela représente implique une certaine « **anonymisation des rencontres** ». L'existence d'une forte communauté de vie entre les deux communes n'étant pas avérée, les participants de Sion jugent, avec une appréciation de **2.5**, que leurs populations se **mélangent modérément**.

La pondération des appréciations des participants de Sion aux critères de l'axe Opinion publique et identité locale donne une note moyenne de 3.80 pour un rapprochement entre leur commune et celle de Veysonnaz. Ces résultats montrent que les populations des deux communes votent et élisent de manière comparable, preuve que Sédunois et Barloukas partagent une sensibilité similaire aux problématiques sociales et économiques actuelles.

A la question des identités locales, les représentants de Sion soulignent qu'une fusion de communes n'a **pas d'impact négatif sur les identités villageoises**. Cela peut même contribuer à les renforcer, à l'instar de celle du village de Bramois toujours très marquée aujourd'hui, alors que la fusion avec la capitale remonte à 1968. Finalement, relevons que l'aspect identitaire des communes valaisannes est en grande partie déterminé par la topographie du canton et de ses vallées, avec la **montagne comme dénominateur commun**. Pour les représentants de Sion, un rapprochement avec une commune montagnarde, mais proche de la plaine comme Veysonnaz n'implique **pas de risque d'incompatibilité** identitaire.

2.4 Tissu communal

Ce sous-chapitre présente l'analyse permettant de déterminer si un rapprochement entre les Communes de Sion et de Veysonnaz 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	Sion-Veysonnaz		
	Poids (P)	Appré. (A)	Notes (N)
Positionnement stratégique	29.1%	4.0	1.16
Cohérence territoriale	21.8%	4.5	0.98
Intercommunalités et sous-traitances	12.7%	2.0	0.25
Masse critique - pôle urbain, dotation minimale	10.9%	2.0	0.22
Opportunité - inclusion, intérêt général	25.5%	4.0	1.02
Axe (moyenne pondérée)	10.0%	-	3.64

Source : Ateliers des groupes de travail *ad hoc*

2.4.1 Positionnement stratégique

Un positionnement stratégique clair permet aux communes de s'affirmer au niveau régional, cantonal, voire national en y jouant un rôle spécifique. En matière de positionnement stratégique, les participants de Sion aux ateliers des groupes de travail estiment qu'une fusion avec la Commune de Veysonnaz permettrait à l'entité nouvellement créée de développer un **positionnement stratégique affirmé**, avec un **profil clair**. Ils relèvent que le périmètre de rapprochement fait tout à fait sens, puisqu'il permet de concrétiser le développement plaine-montagne recherché par la Ville de Sion dans le cadre de sa **vision stratégique** pour les 30 prochaines années, devenir la « capitale suisse des Alpes ». Avec un profil ne ressemblant à celui d'aucune autre commune, il s'agit en outre d'un **positionnement stratégique novateur**. Considérant ces éléments, les représentants de Sion portent une appréciation de **4.0** au présent critère.

2.4.2 Cohérence territoriale

Ce critère englobe un certain nombre de caractéristiques topographiques (continuité du territoire, superficie totale, correspondance avec les réseaux de communication, densité, etc.) permettant de jauger la cohérence globale du périmètre de rapprochement considéré. Avec une appréciation de **4.5**, les participants aux ateliers des groupes de travail issus de Sion considèrent qu'un regroupement des Communes de Sion et de Veysonnaz créerait une entité politique s'étendant sur un **territoire cohérent, voire très cohérent**. Le territoire communal de Veysonnaz représente une extension de celui des Agettes, objet d'une précédente fusion avec la capitale (2017). Son intégration dans le périmètre séduinois peut donc se faire de manière **harmonieuse**. Les représentants de Sion relèvent par ailleurs que la surface de Veysonnaz est petite (1.1 km²), avec des **territoires déjà bien imbriqués**. Ces éléments facilitent leur regroupement.

2.4.3 Intercommunalités et sous-traitances

Ce critère est relatif aux prestations fournies au niveau intercommunal ainsi qu'aux tâches sous-traitées à des tiers (conventions intercommunales, associations de communes, contrats de prestations, etc.). Une fusion de communes doit permettre d'**internaliser** tout ou partie de ces tâches, ce qui est rendu possible lorsque le périmètre de rapprochement

envisagé correspond à celui des collaborations intercommunales ou que, par effet de taille, la commune fusionnée se retrouve en position de pouvoir assumer ces tâches à l'interne. Avec une appréciation de **2.0**, les représentants de Sion estiment qu'une fusion avec la Commune de Veysonnaz ne permettrait que dans une **faible mesure** de réduire la proportion de tâches réalisées à l'intercommunal ou sous-traitées. Selon eux, **peu de collaborations directes** existent entre leur commune et celle de Veysonnaz, exception faite du tourisme. En outre, une part importante des collaborations intercommunales est réalisée au **niveau régional**. Si pour ce critère, il n'y a pas d'intérêt particulier à se rapprocher pour Sion, ses représentants relèvent que l'intérêt est tout autre pour la Commune de Veysonnaz (possibilité d'internaliser de nombreuses tâches).

2.4.4 Masse critique – pôle urbain, dotation minimale

Pour la Ville de Sion, une fusion avec la Commune de Veysonnaz n'entre pas dans une démarche visant à renforcer l'administration communale par l'atteinte d'une masse critique (dotation minimale). Il s'agit plutôt d'un projet orienté sur le **renforcement d'un centre urbain**, en ce sens qu'il doit permettre d'accroître les **aménités urbaines** (éléments de l'environnement urbain profitant à la population). A ce titre, les ateliers ont permis de relever certains avantages d'un rapprochement avec Veysonnaz, liés notamment à la **diversification des lieux de vie** et la possibilité de disposer de quartiers résidentiels à la montagne tout en profitant des services de la ville. En dehors de ces considérations, les représentants de Sion reconnaissent qu'une fusion avec Veysonnaz **ne permettrait pas un renforcement conséquent** du pôle urbain régional. Ils portent donc une appréciation de **2.0** (renforcement faible).

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 autre commune, 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 représentants de Sion, une fusion avec Veysonnaz est largement opportune, tant en termes d'inclusion que d'intérêt général, ce qui correspond à l'appréciation de **4.0** portée au présent critère. Les arguments avancés se rapportent essentiellement à la concrétisation de l'**intention stratégique** de la Ville de Sion et de sa volonté de devenir la « capitale suisse des Alpes ». Une **capitale cantonale forte renforce le canton**, et donc sert son intérêt général. Par ailleurs, le périmètre de fusion Sion-Veysonnaz n'implique pas la marginalisation d'une commune tierce, Veysonnaz ne partageant des frontières communes qu'avec Sion et Nendaz (commune de 6'805 hab. partageant une frontière avec 11 communes).

Pour Sion, la moyenne pondérée des critères de l'axe Tissu communal pour un rapprochement avec Veysonnaz s'établit à **3.64**. Cette note indique que le périmètre de fusion considéré fait sens du point de vue du tissu communal du Canton du Valais. Avec des appréciations supérieures ou égales à 4.0, les critères du **positionnement stratégique**, de la **cohérence territoriale** et de l'**opportunité** vont nettement dans le sens d'un rapprochement entre Sion et Veysonnaz.

Selon les participants aux ateliers des groupes de travail représentant Sion, une fusion avec la Commune de Veysonnaz permettrait à la cité sédunoise de commencer la **mise en application de son intention stratégique**. Cela passe par un développement en montagne, ce qu'offre un rapprochement avec Veysonnaz. Le **développement harmonieux** de la région est garanti par la proximité des deux communes et la **cohérence territoriale du périmètre**

formé, lequel n'exclut ou ne marginalise par ailleurs aucune autre commune. A un niveau plus large, le Canton du Valais peut se trouver renforcé par l'émergence d'une commune proposant une **offre touristique complète** (tourisme quatre saisons alliant ville et montagne) au cœur de celui-ci.

2.5 Prestations communales

Ce sous-chapitre présente l'analyse permettant de déterminer si un rapprochement entre les Communes de Sion et de Veysonnaz 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. À 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	Sion-Veysonnaz		
	Poids (P)	Appré. (A)	Notes (N)
Similarité des besoins	23.0%	3.7	0.84
Effets de débordement	14.8%	2.5	0.37
Coordination et collaborations intercommunales	11.5%	2.2	0.25
Economies d'échelle - RH	9.8%	3.3	0.32
Economies d'échelle - BSM	9.8%	3.5	0.34
Economies d'échelle - équipements	9.8%	3.4	0.33
Besoin de proximité	21.3%	4.0	0.86
Axe (moyenne pondérée)	16.7%	-	3.32

Source : Ateliers des groupes de travail *ad hoc*

2.5.1 Similarité des besoins

Ce critère détermine dans quelle mesure les besoins de la population des communes sous revue, du fait de leur similarité, permettent une prise de décision uniformisée pour l'ensemble des bénéficiaires. Plus les préférences entre les administrés des communes

désirant fusionner sont similaires, plus une prise de décision commune en matière de fourniture des prestations communales est possible. Si les besoins sont similaires, la situation est donc favorable à un rapprochement intercommunal. Avec une appréciation moyenne de **3.7**, les participants de Sion jugent que les besoins sont **plutôt, voire largement similaires** entre les habitants de Veysonnaz et ceux de leur commune. Les principales disparités en termes de besoins de la population sont relatives à l'**environnement spécifique** des communes (prestations forêts, agriculture, viticulture, voirie, etc.) et à la **gestion du parc immobilier** (immeubles PA et PF). Relevons également que pour une majeure partie des prestations, le besoin est défini par le **cadre réglementaire** (contrôle des habitants, aménagement du territoire, etc.).

2.5.2 Effets de débordement

Des effets de débordement apparaissent lorsque le cercle des bénéficiaires des prestations n'est pas identique au cercle des décideurs ou à celui des payeurs (« qui paie décide et consomme... ou pas »). Des effets de débordement importants impliquant plusieurs communes **plaident donc en faveur de leur rapprochement**. Sion est une **ville-centre** « utilisée » par la population de toute une région. Il est donc normal qu'elle soit **particulièrement concernée** par les effets de débordement, de nombreuses personnes originaires d'autres communes profitant tous les jours de ses nombreuses infrastructures et autres aménités urbaines. Concrètement, les principales prestations offertes par la ville qui profitent à un cercle plus large de bénéficiaires sont celles liées aux **infrastructures** (voirie et routes, espaces verts, etc.) et aux **activités culturelles et de loisir** (jeunesse, culture, sport et loisirs, information, promotion économique et touristique, etc.). Toutefois, les représentants de Sion estiment que les habitants de Veysonnaz ne représentent qu'une **faible part de l'ensemble** de ces personnes. Ils portent donc au présent critère une appréciation moyenne de **2.5**.

2.5.3 Coordination et collaborations intercommunales

Ce critère est relatif au besoin de coordination entre les communes sous revue en matière de prestations communales et, le cas échéant, à l'existence de collaborations intercommunales. Plus les besoins en termes de coordination sont importants, plus grands sont les avantages d'une collaboration. En portant une appréciation de **2.2**, les représentants de Sion estiment que l'intensité en termes de collaborations intercommunales est **moyenne, voire faible**. Cette notation s'explique par le fait que la Ville de Sion, du fait de sa taille, ne **souffre pas d'un besoin significatif de collaboration** avec ses voisines. A l'inverse, les communes environnantes de plus petite taille sont **plus souvent demandeuses**. Les participants soulignent que dans tous les cas, l'essentiel des collaborations existantes concernent des prestations traitées au niveau régional, voire cantonal (santé, petite enfance, jeunesse, déchets, etc.).

2.5.4 Economies d'échelle – RH

Des économies d'échelle au niveau des **ressources humaines** apparaissent lorsqu'il est possible, à la suite d'un regroupement, de fournir le même niveau de prestations communales (correspondant à l'addition des communes parties prenantes) avec un effectif réduit (inférieur à la somme des effectifs des communes), voire de produire plus avec le même effectif. Cela peut notamment se concrétiser par des **gains de productivité** (effet d'apprentissage, meilleure organisation, qualité des outils et équipements de travail, etc.). Pour ce critère, les représentants de Sion considèrent que **la somme des dotations RH actuelles resterait**

inchangée en cas de fusion avec Veysonnaz. Toutefois, les représentants de Sion estiment qu'un rapprochement permettrait de réaliser des gains de productivité dans certains **domaines techniques** (voirie et routes, services industriels, déchets, forêts, agriculture et viticulture, garages) **et administratifs** (contrôle des habitants, promotion économique, comptabilité et finances). Ils portent dès lors une appréciation de **3.3** au critère des économies d'échelle – RH.

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, avec la possibilité de profiter, en se regroupant, de **rabais de gros**, de contrats plus avantageux, etc. Avec une appréciation moyenne sur l'ensemble des prestations de **3.5**, les représentants de Sion jugent qu'un rapprochement avec Veysonnaz permettrait de réaliser de **légères économies d'échelle** en termes d'achats de biens, services et marchandises. Les économies les plus probables sont liées à des **sous-traitements** spécifiques (déchets, services industriels, garage, forêts, agriculture et viticulture, etc.), aux coûts des **structures informatiques et autres logiciels** (informatique, contrôle des habitants, comptabilité, finances et assurances, etc.) et à l'achat de **consommables** (conciergerie, voirie et routes, etc.).

2.5.6 Economies d'échelle – équipements

Dans la même idée que pour les deux critères précédents, les représentants de Sion portent une appréciation de **3.4** synonyme de possibilité de réalisation de **légères économies d'échelle** en cas de regroupement des Communes de Sion et de Veysonnaz. Les économies possibles en termes d'équipements mobiliers sont relatives aux **machines, véhicules et équipements** utilisés par les services extérieurs (entretiens des routes, services industriels, garage, etc.). En ce qui concerne les équipements immobiliers, des économies d'échelle sont possibles par le **regroupement des services administratifs** (contrôle des habitants, soutiens divers, etc.) et une éventuelle attribution à d'autres fonctions de tout ou partie des bâtiments du patrimoine administratif de l'une des communes (sociétés locales, appartements, etc.), y compris les salles actuellement utilisées par les Autorités politiques. A l'inverse, une fusion peut, selon les participants, impliquer de devoir répondre à des sollicitations de **renouvellement d'équipements ou d'infrastructures** dans le cadre du processus d'uniformisation du niveau de qualité de certaines prestations (sécurité, promotion économique et animation, culture, sport et loisirs, etc.).

2.5.7 Besoin de proximité

Le critère du besoin de proximité s'intéresse aux attentes des bénéficiaires en matière de lieux de mise à disposition ou de fourniture des prestations communales et des coûts de déplacement y relatifs. Moins l'importance de la proximité est grande, plus la situation pour la prestation considérée est favorable à un rapprochement intercommunal, puisqu'une fusion de communes implique naturellement un regroupement des lieux de fourniture de prestations. Pour les représentants de Sion, il semble **très peu probable** que le lieu de fourniture de la majeure partie des prestations soit déplacé à Veysonnaz en cas de fusion avec cette dernière. Ils relèvent toutefois que le **coût de déplacement** (carburant, temps) est susceptible d'être augmenté pour le personnel communal pour les prestations réalisées sur site (voirie et routes, espaces verts, etc.) en cas de centralisation des lieux de départ. Considérant ces éléments, ils estiment qu'une fusion avec Veysonnaz aurait **peu**

d'impact sur la population et portent une appréciation de **4.0** au critère du besoin de proximité.

La moyenne pondérée de Sion pour les critères relatifs à la fourniture des prestations communales est de **3.32 pour un rapprochement avec Veysonnaz**. Ces notes indiquent que pour la plupart des prestations, il existe des avantages à décider ensemble et à se regrouper pour produire lesdites prestations. Les critères plaçant particulièrement pour un regroupement des Communes de Sion et de Veysonnaz sont la **similarité des besoins** des populations et le **besoin de proximité** en matière de fourniture des prestations.

Les représentants de Sion considèrent qu'une fusion avec Veysonnaz offre la possibilité de réaliser de **légères économies d'échelles** en termes de ressources humaines (gains de productivité), d'achats et de sous-traitance (achats de logiciels, consommables, etc.) et d'équipements mobiliers et immobiliers (salles, bâtiment administratif, etc.), sans que cela n'impacte négativement le **besoin de proximité** des lieux de fourniture des prestations (centralisation à Sion). Ils évoquent également les possibilités de **renforcement des compétences en matière de tourisme**, avec le développement d'une **nouvelle image** pour la Ville de Sion (ville reliant la plaine à la montagne).

A contrario, les désavantages d'une fusion des communes sous revue en matière de fourniture de prestations se rapportent pour Sion essentiellement à l'**augmentation des coûts de déplacement** pour les employés communaux (espaces verts, voirie et routes, etc.). Une fusion avec Veysonnaz ne permettrait pas non plus de **réduire de manière significative les effets de débordement** liés à la fourniture des prestations communales de la ville. Finalement, les représentants de Sion mentionnent le risque de **perte de la connaissance du territoire local** et la possible **diminution de la proximité** entre les habitants de Veysonnaz et les services communaux.

Document de travail à l'usage du Conseil d'Etat

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 de Sion et de Veysonnaz, 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 Sion et de Veysonnaz.

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 Sion et de Veysonnaz** pouvant aller jusqu'à une fusion de communes.

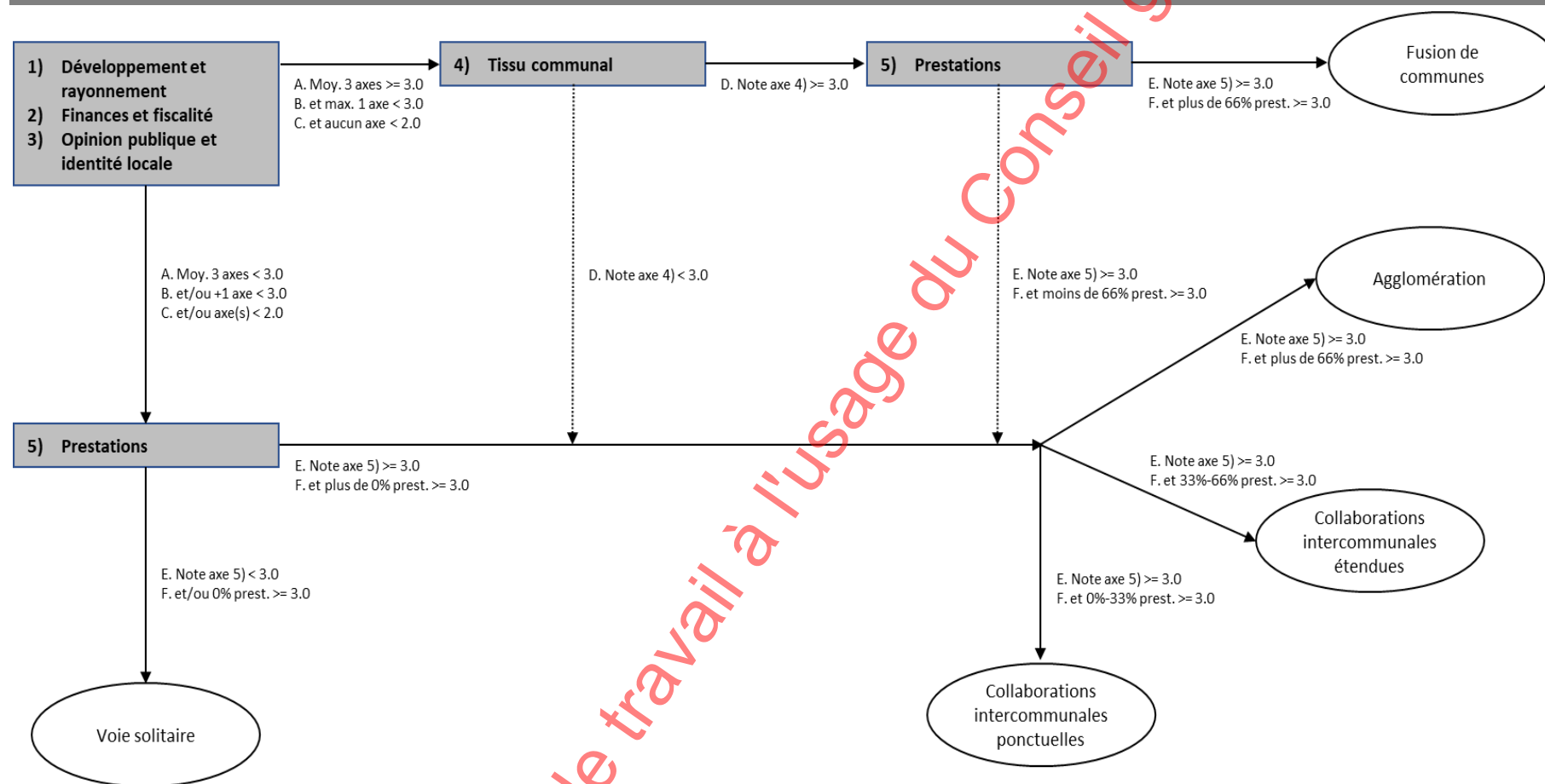
Les **formes de rapprochement** envisagées sont les suivantes : (1) fusion des communes, (2) agglomération, (3) collaborations étendues – associations de communes, syndicats intercommunaux, etc., (4) collaborations ponctuelles – contrats de droit administratif, ententes intercommunales, personnes morales 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 le poids des critères) obtenues pour chaque commune dans le chapitre précédent, elles-mêmes pondérées par les poids accordés aux axes d'analyse⁴. Quant au **périmètre de collaboration**, il regroupe uniquement les Communes de Sion et de Veysonnaz.

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.

⁴ Par exemple, la moyenne pondérée de l'axe Développement et rayonnement pour une fusion de Sion et de Veysonnaz est de **3.13** pour les représentants de Sion. 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 Sion en charge d'analyser ledit axe. Le poids de l'axe dans l'analyse a été déterminé à **28.3%** à la suite d'un exercice de pondération réalisé avec les membres du Conseil municipal de Sion.

La **note globale** d'une fusion de Sion et de Veysonnaz pour les représentants de Sion est calculée comme suit :
$$[(28.3\% \times 3.13) + (20.0\% \times 3.44) + (25.0\% \times 3.80) + (10.0\% \times 3.64) + (16.7\% \times 3.32)] / (28.3\% + 20.0\% + 25.0\% + 10.0\% + 16.7\%) = \mathbf{3.44}$$

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. A titre de comparaison, le tableau comprend également les résultats de l'étude de faisabilité d'une fusion de communes réalisée par la Commune de Veyonnaz (2020)⁵.

Tableau 3-1 Algorithme de décision – Communes de Sion et de Veyonnaz

Commune de... Périmètre...	SIO avec...		VEY avec...	
	Poids (%)	Notes (1-5)	Poids (%)	Notes (1-5)
DEVELOPPEMENT, FINANCES ET OPINION				
1) Développement et rayonnement	28.3%	3.13	30.0%	4.24
2) Finances et fiscalité	20.0%	3.44	17.5%	4.45
3) Opinion publique et identité locale	25.0%	3.80	25.0%	3.43
A. Moyenne pondérée des axes 1 à 3	-	3.44	-	4.01
B. Nb. axes 1 à 3 < 3.00	-	0	-	0
C. Nb. axes 1 à 3 < 2.00	-	0	-	0
CONTEXTE REGIONAL				
4) Tissu communal	10.0%	3.64	10.0%	4.27
D. Note axe 4		3.64	-	4.27
FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION				
5) Prestations communales	16.7%	3.32	17.5%	3.32
E. Note axe 5	-	3.32	-	3.32
F. % Prestations >= 3.00	-	80.0%	-	83.3%
NOTE GLOBALE (moyenne pondérée)	100.0%	3.44	100.0%	3.91
Résultat - forme de rapprochement	<i>Fusion</i>		<i>Fusion</i>	

Source : Ateliers des groupes de travail *ad hoc* et rapport d'étude de faisabilité d'une fusion de communes (2020), Veyonnaz

3.1.1 Développement, finances et opinion

L'axe Développement et rayonnement présente une note de **3.13** pour un rapprochement de Sion avec Veyonnaz. Cette notation est proche, mais tout de même supérieure au seuil de rapprochement, lequel s'établit à 3.00. Elle indique que **les perspectives de développement consécutives à un rapprochement avec Veyonnaz sont légèrement meilleures** que celles induites par le maintien du *statu quo*. Les axes Finances et fiscalité et Opinion publique et identité locale indiquent, avec des notations de respectivement **3.44** et **3.80**, que **la compatibilité des deux communes est assurée** tant en termes financiers qu'en termes d'opinions politiques et d'identités. Avec une moyenne pondérée de **3.44**, **les axes fondamentaux plaident donc largement en faveur d'une fusion des Communes de Sion et de Veyonnaz.**

⁵ Si les critères d'analyse sont identiques entre les deux études, il va de soi que la pondération des axes d'analyse et des critères déterminée par Veyonnaz diffère de celle déterminée par Sion. En effet, l'importance desdits axes et critères dans l'analyse est différente entre une petite commune comme Veyonnaz et une ville de la taille de celle de Sion, puisque les objectifs et l'intérêt d'une fusion de communes ne sont pas les mêmes.

Selon les représentants de Sion, il existe un **futur commun** entre leur commune et celle de Veysonnaz. En cas de rapprochement, cela peut se traduire par une **amélioration des perspectives de développement** entrevue par l'application de l'intention stratégique de la ville, devenir la « **capitale suisse des Alpes** ». Une fusion avec une commune de montagne telle que Veysonnaz participe clairement à affirmer le positionnement stratégique recherché de « ville à la montagne ». Un tel rapprochement doit également **renforcer la capacité de la ville à réaliser des projets liant la plaine à la montagne**. La diminution d'une partie des **réserves liées au R2** de la ville en cas de fusion est par contre considérée comme un désavantage.

Le rapprochement des deux communes peut s'appuyer sur une **forte compatibilité en termes d'opinions politiques et d'identités**. Les centres de gravité politiques des citoyens de Sion et de Veysonnaz sont très proches, ce qui prouve qu'ils sont concernés de manière comparable par les problématiques sociales et économiques actuelles. Par ailleurs, l'**impact financier d'une fusion avec Veysonnaz serait négligeable pour Sion**, mais bénéfique pour la population de Veysonnaz (fiscalité plus avantageuse). En dépit de différences prononcées au niveau des coefficients d'imposition, la **compatibilité financière** entre Sion et Veysonnaz est donc avérée.

Avec un poids de 28.3% attribué à l'axe en question, **les possibilités de développement induites par une fusion de communes constituent la principale source de motivation à se rapprocher** pour Sion.

3.1.2 Contexte régional

La deuxième phase de l'analyse porte sur le tissu communal. L'axe en question obtient une note moyenne de **3.64**. Dans l'ensemble, **une fusion des Communes de Sion et de Veysonnaz doit permettre de créer un ensemble cohérent** eu égard au contexte régional, cantonal, voire national.

Une fusion de Sion avec la Commune de Veysonnaz ouvre des **perspectives de développement régional** (liaison plaine-montagne, tourisme quatre saisons, ville avec quartier d'habitation en montagne, etc.). Avec la **mise en œuvre de son intention stratégique** et le développement d'un **profil innovant et porteur en Suisse**, Sion renforce le Canton du Valais et l'ensemble de son tissu communal. En termes de cohérence territoriale toutefois, **l'absence de Vex est regrettée** puisqu'elle crée un « vide » dans le périmètre considéré.

3.1.3 Fonctionnement de l'administration

La troisième et dernière phase de l'analyse se concentre sur les prestations fournies par les communes sous revue et le fonctionnement des administrations communales. L'axe Prestations communales obtient une note de **3.32**, avec **80.0%** des prestations considérées susceptibles de bénéficier d'un rapprochement. Par conséquent, **les résultats obtenus en matière de fonctionnement de l'administration plaident également en faveur d'une fusion de communes**.

Selon les réponses apportées par les participants aux ateliers des groupes de travail issus de Sion, **80.0%** des prestations communales sont susceptibles de **tirer profit d'une fusion de communes**, 24 d'entre elles ayant obtenu une note supérieure au seuil de rapprochement (3.00) sur un total de 30.

Les avantages à décider ensemble et à se regrouper pour produire les prestations communales sont bien évidemment **plus nombreux et plus importants pour Veysonnaz** que pour Sion. Ainsi, 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**. Pour atteindre cela, il est toutefois essentiel qu'il existe une certaine **similitude entre les besoins** des habitants des communes considérées. Pour les représentants de Sion, cela semble être le cas.

Les principaux désavantages identifiés pour Sion sont liés à l'**augmentation des coûts de déplacement** (prestataires) pour un certain nombre de prestations (voirie et routes, espaces verts, etc.) en cas de centralisation des prestations à Sion, ainsi qu'à un **risque potentiel en matière d'investissements** et de coûts liés aux charges d'infrastructures et de services touristiques (bus navette, tennis, piscine, etc.). Toutefois, compte tenu de l'état des infrastructures de base (routes communales en bon état ou en cours de réfection, canalisations en majorité en séparatif, etc.) et de la taille de Veysonnaz, cet inconvénient est considéré comme faible. Pour cette dernière, 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 et une **augmentation des coûts de déplacement** pour les prestations impliquant un déplacement des bénéficiaires (contrôle des habitants, accueil et réception, etc.). Rappelons qu'au vu du périmètre considéré, une fusion de Sion et de Veysonnaz aurait 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**, au contraire de la Commune de Veysonnaz.

3.1.4 Synthèse – résultat d'ensemble

Il résulte des travaux réalisés par les représentants de la Ville de Sion et résumés dans l'analyse multicritère présentée ci-dessus qu'une fusion des deux communes est à la fois pertinente et réalisable. En effet, l'ensemble des cinq axes d'analyse mobilisés obtient une notation supérieure au seuil de rapprochement. **Avec une note globale de 3.44, une fusion des Communes de Sion et de Veysonnaz est donc parfaitement faisable et opportune selon l'algorithme de décision.**

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 des Communes de Sion et de Veysonnaz évoqués durant les ateliers des groupes de travail et les divers entretiens menés dans le cadre du projet. 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 des Communes de Sion et de Veysonnaz

FUSION DE COMMUNES	
AVANTAGES PRINCIPAUX	INCONVÉNIENTS PRINCIPAUX
- 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.), tout en assurant un développement harmonieux de la région ; - Développement de l'offre touristique de Sion, au moyen de diverses synergies (liaison plaine-montagne, utilisation des ressources naturellement présentes en montagne, tourisme quatre saisons, etc.) et augmentation de l'offre de prestations y relatives ; - Possibilité de varier l'offre en matière d'habitat, avec des prix potentiellement plus abordables, en complément avec les types d'habitats actuellement proposés par la Ville de Sion ; - Compatibilité financière entre Sion et Veysonnaz, notamment en termes de force fiscale, de dette nette et de capacité d'autofinancement, permettant une consolidation facilitée des comptes des deux communes ; - Regroupement de populations partageant des opinions et des identités comparables, avec des centres de gravité politiques très proches et une population de Veysonnaz 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.	- Risque potentiel en matière d'investissements et de coûts liés aux charges d'infrastructures et de services touristiques (bus navette, tennis, piscine, etc.). Compte tenu de l'état des infrastructures (routes communales en bon état ou en cours de réfection, canalisations en majorité en séparatif, etc.) et de la taille de Veysonnaz, cet inconvénient est autrement faible ; - Augmentation des coûts de déplacement des services communaux pour certaines prestations communales (voirie et routes, espaces verts, etc.) en cas de centralisation des services communaux à Sion ; - Incertitude liée à la nouveauté (ville de plaine avec un village de montagne) ; - Hétérogénéité du territoire administré (plaine/montagne, ville/village, etc.) et perte de connaissance des spécificités locales (commune de montagne, etc.) ; - Réduction de la réserve de la ville en matière de R2 en conséquence de l'augmentation de la proportion de résidences secondaires sur le territoire communal.

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

A titre informatif, les avantages et inconvénients d'une fusion de Sion et de Veysonnaz du point de vue de la Commune de Veysonnaz énumérés dans l'étude de faisabilité réalisée par cette dernière sont reproduits à l'annexe 5.3.

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 entre les Communes de Sion et de Veysonnaz est clairement avérée. La forme de rapprochement la plus adéquate est la fusion de communes.

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

1. **DÉVELOPPEMENT ET RAYONNEMENT – NOTE DE 3.13.** Les Communes de Sion et de Veysonnaz partagent une communauté de destin (futur commun). Leur fusion permet de concrétiser l'intention stratégique de Sion de devenir la « capitale suisse des Alpes ». Un tel rapprochement ouvre de réelles perspectives et opportunités de développement. Il s'agit donc d'un projet porteur.
2. **FINANCES ET FISCALITÉ – NOTE DE 3.44.** La Ville de Sion apparaît comme particulièrement compatible avec la Commune de Veysonnaz en termes de potentiel de ressources, de dette nette et de marge d'autofinancement par habitant. Pour Sion, l'impact attendu d'une fusion avec la Commune de Veysonnaz en termes financiers est faible. En revanche, les habitants de cette dernière profiteraient du rapprochement en cas d'alignement vers le bas du coefficient d'impôt (allègement de la fiscalité pour Veysonnaz).
3. **OPINION PUBLIQUE ET IDENTITÉ LOCALE – NOTE DE 3.80.** De manière générale, les populations des Communes de Sion et de Veysonnaz votent et élisent de manière similaire et partagent, au moins partiellement, une même communauté de vie. Par ailleurs, les identités villageoises ne semblent pas être impactées négativement par une fusion de communes, en témoigne l'exemple de Bramois dont l'identité est toujours forte plusieurs décennies après la fusion avec Sion. Ces éléments plaident en faveur d'une fusion de communes.
4. **TISSU COMMUNAL – NOTE DE 3.64.** Le périmètre de fusion formé par les Communes de Sion et de Veysonnaz fait globalement sens du point de vue du tissu communal valaisan. Il est considéré comme opportun et allant dans le sens de l'intérêt général du canton. En permettant à la cité sédunoise de s'affirmer en développant un profil innovant et porteur tout en garantissant un développement harmonieux sur l'ensemble de la région, un tel rapprochement renforce également le Canton du Valais.
5. **PRESTATIONS COMMUNALES – NOTE DE 3.32 (NOTE > 3.00 POUR 80.0% DES PRESTATIONS CONSIDÉRÉES).** Pour une très grande partie des prestations, il existe des avantages concrets à décider ou à produire ensemble (plus d'efficacité et d'efficience, réalisation d'économies d'échelle, satisfaction des bénéficiaires accrue, etc.). Il apparaît en particulier que les besoins des populations des deux communes en termes de prestations sont largement similaires.

Avec une **note globale de 3.44** sur un maximum de 5.00, **les résultats montrent clairement qu'une fusion des Communes de Sion et de Veysonnaz est pertinente et réalisable.** La note globale étant supérieure 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 Sion et de Veysonnaz**, ladite démarche incluant la possible rédaction d'une **convention de fusion** entre les deux communes.

En complément à l'étude de faisabilité déjà réalisée par la Commune de Veysonnaz, le présent rapport stratégique fournit aux Autorités politiques de Sion et de Veysonnaz une analyse approfondie leur permettant d'apprécier la **faisabilité d'une fusion de leurs deux communes**. 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.

Document de travail à l'usage du Conseil général

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 par le Conseil municipal de la Ville de Sion lors d'exercices de pondération *ad hoc*⁶. Les justifications apportées lors de l'attribution de ces poids sont résumées ci-après.

DÉVELOPPEMENT ET RAYONNEMENT. Pour le Conseil municipal de Sion, l'amélioration des perspectives de développement de la ville et de son rayonnement constitue les composantes les plus déterminantes d'un projet de fusion. Parmi les critères d'analyse, celui de l'appartenance à une même communauté de destin (partage d'un futur commun, problématiques de développement similaires) apparaît comme étant le plus important. Viennent ensuite les critères relatifs à la capacité à défendre ses intérêts et aux synergies en matière d'aménagement du territoire. Pour l'exécutif sédunois, les critères de la capacité à réaliser des mouvements stratégiques (grands projets, etc.) et de la capacité de conduite (recrutement de personnel politique, etc.) sont moins pertinents, la ville étant suffisamment grande pour ne plus être confrontée à ces problématiques. En conséquence, le poids attribué à l'axe Développement et rayonnement est de **28.3%**, ce qui en fait l'axe le plus déterminant pour l'analyse.

FINANCES ET FISCALITÉ. En règle générale, une fusion de communes ne constitue pas en soi un projet financier. Ces aspects permettent néanmoins de s'assurer de la faisabilité politique du projet. Cela explique le poids de **20.0%** attribué à l'axe Finances et fiscalité par les représentants de Sion. Ces derniers placent cet axe en troisième position en termes de poids. Parmi les critères d'analyse considérés, celui du coefficient d'impôt communal est le plus déterminant, puisqu'il touche directement les citoyens qui devront, *in fine*, se prononcer sur la fusion de communes. Les membres du Conseil municipal attribuent également une importance particulière aux critères des infrastructures et équipements (qualité et entretien) et de la fortune/dette nette par habitant. Finalement, les critères relatifs au potentiel de ressources par habitant, à l'impact en termes de péréquation intercommunale ainsi qu'à la capacité d'autofinancement ne représentent des facteurs essentiels à la compatibilité financière des communes.

OPINION PUBLIQUE ET IDENTITÉ LOCALE. En ce qui concerne l'opinion publique et l'identité locale, le critère fondamental à prendre en considération dans l'analyse est celui de l'existence d'une communauté de vie entre les populations des communes. L'intégration des habitants dans une nouvelle entité passe par les possibilités de se mélanger et de se rencontrer, que ce soit dans le cadre d'associations et manifestations sportives et culturelles, de l'école, de la paroisse, ou encore du travail. Pour les membres du Conseil municipal de Sion, il est également avantageux que les populations présentent des centres de gravité politiques proches (élections cantonales et fédérales). Il en va de même pour les critères liés à l'analyse des résultats des dernières votations, mais dans une moindre mesure.

⁶ 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.

Globalement, le poids attribué à l'axe Opinion publique et identité locale est de **25.0%**, ce qui le place en deuxième position en termes de poids.

TISSU COMMUNAL. En cohérence avec l'intention stratégique de la ville, le critère relatif au tissu communal considéré comme le plus prépondérant par le Conseil municipal de Sion dans le cadre d'une fusion de communes est celui du positionnement stratégique. 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.) doivent également faire l'objet d'une attention particulière. La Ville de Sion montre par là qu'elle ne veut pas s'agrandir au détriment du Canton du Valais et qu'elle souhaite garantir un développement cohérent. Considérant la taille de la ville, l'exécutif sédunois juge finalement les critères relatifs aux intercommunalités et sous-traitances entre les communes et à l'atteinte d'une masse critique (développement d'un pôle urbain ou atteinte d'un niveau de dotation minimale de l'administration) comme moins pertinents. Globalement, la faisabilité d'une fusion de communes n'est pas considérée comme tributaire des critères liés au tissu communal par les membres du Conseil municipal de Sion. En conséquence, ils attribuent un poids de **10.0%** à l'axe en question.

PRESTATIONS COMMUNALES. Le cinquième et dernier axe d'analyse traite des décisions et de la production des prestations fournies par la commune. Les Autorités de Sion estiment que le critère y relatif le plus déterminant est celui de la similarité des besoins. Selon eux, les besoins de l'entier de la population doivent pouvoir être satisfaits par les prestations fournies en cas de rapprochement, ceci malgré les éventuelles différences constatées. Le critère du besoin de proximité des lieux de fourniture des prestations (pour les bénéficiaires et prestataires) est aussi vu comme essentiel pour assurer un bon niveau de qualité. Vient ensuite le critère des effets de débordement, Sion y étant particulièrement sensible en sa qualité de pôle régional. Eu égard à sa taille, les critères liés à l'existence de collaborations intercommunales et aux possibilités de réalisation d'économies d'échelle (RH, BSM et équipements) ont une importance moindre pour la ville. Considérant l'importance globale de l'axe dans l'analyse, le Conseil municipal de Sion lui attribue un poids de **16.7%**.

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 supérieur ou égal 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.).

5.3 Avantages et inconvénients d'une fusion des Communes de Sion et de Veysonnaz du point de vue de Veysonnaz

Le Tableau 5-1 ci-dessous présente les principaux avantages et inconvénients à un rapprochement de type fusion de communes entre les Communes de Sion et de Veysonnaz, du point de vue de cette dernière (cf. étude de faisabilité *ad hoc* réalisée par la Commune de Veysonnaz).

Tableau 5-1 Avantages et inconvénients principaux d'une fusion des Communes de Sion et de Veysonnaz du point de vue de la Commune de Veysonnaz

FUSION DE COMMUNES	
AVANTAGES PRINCIPAUX	INCONVÉNIENTS PRINCIPAUX
- Cohérence territoriale avec un lien plus étroit avec une commune faisant office de centre régional pour de multiples domaines, désireuse de relier la plaine à la montagne (projet de ville-station encore inédit) ; - Volonté manifestée par Sion d'intégrer et de développer la montagne au travers d'une vision stratégique (devenir la « capitale suisse des Alpes ») et par un projet de liaison plaine-montagne innovant et porteur ; - Expérience des projets de fusions de communes (Salins, Les Agettes) dans un contexte similaire ; - Nouvelles possibilités en matière de construction de résidences secondaires, la proportion actuelle de 66.8% à Veysonnaz passant en dessous de 20.0% en cas de fusion avec Sion ; - Diminution substantielle de la fiscalité avec un taux pondéré (coefficient d'impôt communal et indexation) passant de 1.15 à env. 0.75 selon les chiffres 2019.	- Possibles remises en cause de plusieurs collaborations entre Veysonnaz et Nendaz, notamment dans les domaines des écoles, de la sécurité et du tourisme ; - Incertitude liée à la nouveauté (ville de plaine avec un village de montagne) ; - Contacts impersonnels avec le personnel administratif et politique (« on ne connaît pas les gens »), absence de réelle communauté de vie entre Veysonnaz et Sion.

Source : Rapport d'étude de faisabilité d'une fusion de communes (2020), Veysonnaz