

STRUCTURE TERRITORIALE

Bases de la problématique

Légitimité de la question

La question de la structure territoriale du canton n'est abordée dans la Constitution valaisanne actuelle que de manière périphérique. En effet, ce n'est qu'à l'art. 26 Cst qu'il est mentionné que le canton est divisé en districts, eux-mêmes composés de communes. Les districts ne sont eux-mêmes cités qu'à l'art. 52 quand il s'agit d'aborder la question de l'élection du pouvoir exécutif, soit le Grand Conseil. Le contexte territorial n'est abordé que sous l'angle politique, ce qui était compréhensible en 1907 mais n'est plus le seul angle à considérer dans un Valais en pleine mutation.

Historiquement, c'est en 1815, dans l'une des premières constitutions valaisannes, qu'apparaît la première mention d'un territoire, avec l'évocation des dizains de l'Ancien Régime et de 13 circonscriptions. En 1848, le mot district figure pour la première fois avec la nouvelle révision de la Cst, et celle actuelle de 1907 ne comporte aucun article définissant exactement le statut, le nombre, la configuration des districts... L'énumération des districts ne figure que dans le chapitre relatif au pouvoir exécutif (art. 52) et à l'art. 84 qui aborde la question du mode d'élection des 130 députés du Grand Conseil au travers de la répartition des sièges entre districts et demi-districts.

En droit et de fait, le canton est ainsi divisé en 12 districts et 2 demi-districts, le district étant uniquement vu sous l'angle d'une circonscription électorale et d'une entité administrative. Les 13 étoiles du drapeau valaisan rappellent symboliquement cette division territoriale en autant de districts. **Mais la réalité actuelle fait que le canton, les districts et les communes sont confrontés à des défis d'importance pour faire face aux mutations socio-économiques en cours. Les découpages résultant de l'histoire sont en partie dépassés et ne permettent plus de répondre aux évolutions de la société actuelle.** Le Grand Conseil s'en est plusieurs fois préoccupé¹, mais aucune réforme de fond n'est intervenue depuis 1907, et il s'agira désormais pour les constituant-e-s de définir les nouveaux contours de la structure territoriale.

Contexte

La pertinence d'aborder la question de la structure territoriale sous un autre angle que celui du politique est totalement esquivée et ses dimensions sociologique, économique, culturelle ou sociale sont absentes. Dans la Cst actuelle, la géographie politique du Valais est un donné historique qui n'est inséré dans aucun contexte global. Elle est étroite et éloignée des nouvelles manières d'aborder la question territoriale, et dépassée par les questions de mobilité géographique et sociale actuelle inhérente à un Valais qui a mué et change rapidement.

¹ Voir à ce sujet notamment le : « Rapport de la commission extra-parlementaire chargée de présenter des propositions de réforme concernant le régime des districts et le statut des préfets, Canton du Valais, 2002, et le : « R21 Rapport Territoire et institution du 21ème siècle. Rapport de la commission extra-parlementaire, Canton du Valais 2012 ».

Le Valais a beaucoup évolué entre 1907 et aujourd'hui, et de nombreux changements, notamment démographiques, sont intervenus, qui modifient passablement la clé de lecture nécessaire pour aborder la question. Le Valais a connu un accroissement démographique important et compte désormais 340'000 habitants en 2018. La structure territoriale du Valais actuel est marquée par un développement intense de l'urbanisation puisque 75% de la population valaisanne est désormais de type urbain et vit dans la plaine du Rhône. 55 communes ont plus de 1000 habitants sur leur territoire, 8 plus de 5'000, et 6 plus de 10'000 habitants². A elles seules, 69 communes regroupent près de la moitié de la population valaisanne. Les vallées alpines et latérales ont perdu des habitants, conséquence notamment d'un exode rural soutenu et du vieillissement accru de la population³. Dans le Bas-Valais par exemple, St. Martin, Bourg-St-Pierre ou Iséables ont perdu entre 13 et 17% de leur population⁴. Dans le même temps, Collombey-Muraz et Vionnaz, avec près de 80 % d'augmentation de la population, connaissent un accroissement exponentiel⁵. C'est dans le Haut-Valais que la majorité des communes a vu fondre leur population de près de 20%. Certaines cherchent désormais à se repeupler, comme Albinen qui a fait parler d'elle l'an passé en offrant des incitations financières non négligeables à d'éventuels nouveaux arrivants. 34 communes valaisannes sur les 126 actuelles ont moins de 500 habitants.

Le Valais francophone compte 256'300 habitants, soit le 75,6% de la population, et le Valais germanophone 82'800 habitants, soit le 24,4%. Les personnes de nationalité étrangère établies en Valais sont au nombre de 78'700⁶. L'allemand parlé est en recul et lors du dernier recensement démographique, le Haut-Valais a perdu proportionnellement plus de personnes qu'ailleurs en Valais, alors que le centre et le Chablais ont vu leur population fortement s'accroître. Une poussée francophone de 8% en moyenne, à opposer à une progression germanique moindre de 3%⁷.

L'industrialisation et la croissance du secteur tertiaire ont attiré en plaine des habitants qui se sont concentrés dans des zones urbaines et péri-urbaines autour de villes de moyenne importance. Si Sion a un caractère de ville d'une plus grande ampleur que les autres grâce à son statut de capitale du canton, Monthey, Martigny, Sierre et Brigue sont devenues des villes à part entière. Des pôles de croissance semi-urbains se sont développés en périphérie de ces villes au détriment des zones excentrées. La mobilité professionnelle est devenue une question prépondérante pour bien des travailleurs valaisans⁸ et avec le développement des infrastructures routières et ferroviaires, la Suisse romande est devenue facilement accessible, tout comme la Berne fédérale avec le percement du Lötschberg.

Les communes

Les communes sont en Suisse la plus petite forme de gouvernement, et constituent le troisième niveau de l'État fédéral. Les communes sont des collectivités territoriales qui accomplissent certaines tâches relevant de leur autonomie administrative. Elles exercent les compétences déléguées par la Confédération et le canton. L'art. 50 de la Cst suisse précise que : « l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal », mais le même article dit aussi que : « la Confédération prend en considération la situation des villes, des agglomérations et des régions de montagne », ce qui montre que la

² En 2017 Sion comptait 34'000 habitants, Martigny 18'000, Monthey 17'600, Sierre 16'800, Brigue-Glis 13'200 et Montana-Crans 10'900. A noter que Viège (7'700 habitants) est plus petit que Naters (9'950) dans le Haut-Valais et que dans le Bas-Valais les villages les plus peuplés sont Collombey-Muraz (8'700), Fully (8'600), Bagnes (8'100), Savièse (7'500) et Vétroz (6'100).

³ Exemples à Binn (Conches) avec - 25% ou Loèche avec - 20%.

⁴ Comparaison des chiffres entre 1996 et 2016.

⁵ Idem.

⁶ Chiffres de 2016.

⁷ Idem.

⁸ Le masculin est utilisé pour alléger le texte, et ce, sans préjudice pour la forme féminine. Pour un exemple de recours au langage épïcène voir par exemple : L'égalité s'écrit, Guide de rédaction épïcène, Bureau de l'Égalité entre les femmes et les hommes, Canton de Vaud, 2008.

constitution fédérale n'envisage plus la commune comme une entité étroite et déconnectée des évolutions démographiques en cours.

La Suisse comptait 2'222 communes début 2018. Elles étaient 3'200 lors de la création de l'État fédéral en 1848. Et jusqu'il y a 20 ans environ, il n'y a eu que peu de diminution de leur nombre puisqu'en 1950 elles étaient encore 3'100, 3'000 en 1990, 2'900 en 2000 et 2'800 en 2010. Le quadrillage communal helvétique a été stable durant 150 ans et la dynamique des fusions s'est accélérée dès la fin du 20^{ème} siècle ; elle ne devient vraiment active que depuis deux décennies. Entre 2016 et 2017, 39 communes suisses ont disparu. Dans quelques cantons suisses, la restructuration territoriale a été drastique. Ainsi Glaris est-il passé de 25 communes à 3 en 2011. Les cantons du Tessin et de Fribourg ont suivi. Fribourg a été, en 2017, le champion des fusions avec 20 communes qui se sont fondues en 6 unités. Et en 2016, Neuchâtel est passé de 62 communes à 32. **La tendance est claire, et l'on tend vers une recrudescence des fusions, à l'image de la Suisse qui compte désormais 645 communes de moins qu'en 2000.** On parle d'une Suisse idéale avec un chiffre oscillant entre 800 et 1'000 communes avec une moyenne de 5'000 habitants, ce qui serait encore petit à l'échelon international. Or, on est encore loin de ces chiffres.

Le Valais est le 6^{ème} canton suisse en termes de nombre de communes (126 en 2017), derrière Berne (347) et Vaud (309) notamment. La population médiane des communes en Suisse est de 2'850 habitants et celle du Valais à peu près similaire avec 2'750 habitants en moyenne. En matière de communes politiques, il y a lieu de constater que le nombre de communes valaisannes diminue régulièrement. Entre 1968 et 2017, 24 fusions de communes se sont opérées, certaines ayant permis la constitution d'une entité géographique cohérente, comme la commune d'Anniviers. D'autres fusions réussies se sont réalisées autour des principales villes du canton⁹, et d'autres sont prévues prochainement¹⁰. Les projets de fusions se multiplient dans le canton comme celle envisagée entre Chamoson, Iséables, Leytron, Riddes et Saillon¹¹.

Les fusions de communes

Qu'apportent les fusions de communes ? La fusion entraîne une cohérence des politiques publiques sur le modèle de la Nouvelle Gestion Publique (NPG) qui prône une approche non idéologique des problèmes, et le partage des rôles entre le niveau de pilotage et le niveau d'exécution. Elle amène une amélioration du rapport entre le coût et l'efficacité du service grâce à une modernisation et un plus grand pragmatisme au sein des administrations publiques. Un contre-exemple en serait le district d'Hérens où il y a 30 élus pour 6'700 habitants. De fait, plus les communes sont petites, plus leur capacité à remplir des tâches de façon autonome sont limitées.

La commune modèle est celle qui parvient à remplir la majorité des tâches communales classiques, comme par exemple disposer d'une école primaire, de commerces d'approvisionnement, d'un service de pompiers, gérer l'aide sociale, les énergies de base et l'épuration des eaux, voire entretenir un EMS ou des équipements de sport. Il est évoqué entre autres avantages la question de la taille critique d'une commune – les économies d'échelle, la mutualisation des moyens techniques, la professionnalisation de l'administration – voire elle serait un remède à la crise des vocations municipales.

Mais les oppositions aux « fusionnites aigues » ont aussi des arguments solides à faire valoir. Les capacités ou les disparités financières respectives peuvent être souvent inégales entre communes prétendantes et l'harmonisation fiscale entre elles un casse-tête. Les considérations identitaires liées à la centralisation, à la désintégration des communautés locales, à la perte d'une proximité avec l'administration, à la dilution des espaces ruraux

⁹ Exemples : Sion-Bramojs-Salins- Les Agettes, Sierre-Granges, ou Viège-Eyholz.

¹⁰ Fusion prévue de Martigny et Charraz en 2021.

¹¹ Voir à ce sujet : État de faisabilité sur une fusion des communes de Chamoson, Iséables, Leytron, Riddes et Saillon, CEMAP – IDHEAP, Steve Bessard, 2018

dans un environnement urbain sont souvent évoquées. D'autres arguments sont invoqués comme l'imposition venue d'en haut d'un modèle qui ferait fi des réalités vécues par les habitants, les doutes quant aux institutions démocratiques qui résulteraient de la fusion, les réticences exprimées quant à la toponymie de la nouvelle commune quand ce n'est pas l'évocation de la perte d'emploi pour le personnel politique des communes. Traditionnelle opposition du débat récurrent entre autonomie locale et efficience collective, mais on ne saurait balayer les oppositions d'un revers de main, sachant que le Valais possède une structure fédéraliste solidement implantée dans toutes les régions.

Ces réticences peuvent constituer un réel frein si les projets de fusion sont mal conduits et les oppositions peuvent être levées si le projet de fusion est mené en concertation avec la population qui devrait être informée en permanence des avancées du projet et des enjeux. Le consensus à la fusion devrait être fort et correspondre aux réalités vécues par les citoyens, et l'imposition d'une fusion entre communes devrait rester exceptionnelle. Chaque projet de fusion est unique mais les principes de cohérence géographique, de proximité, de correspondance aux réalités vécues par les habitants devraient primer sur des considérations de type politicien.

Ainsi, dans le district d'Entremont par exemple, Bagnes envisage de fusionner avec Vollèges, et il est question de voir fusionner à l'avenir Bourg-St.Pierre, Liddes, Orsières et Sembrancher. Mais les habitants de Sembrancher se sentent-ils plus proches d'Entremont ou de Bagnes ? De même, la fusion envisagée de Grimisuat avec Sion correspondrait à un découpage territorial géographique plutôt vertical qu'horizontal ? Or si ce dernier critère était retenu comme plus pertinent, la fusion entre Ayent, Arbaz et Grimisuat aurait-elle plus de sens ? Comment définir en outre la bonne échelle de fusion ? Quelle est la taille souhaitable en termes d'habitants, la dimension économique pertinente, l'homogénéité suffisante géographique ?

Une fusion réussie est avant tout un mariage de raison si elle apporte aux citoyens des améliorations quantitatives et qualitatives en termes de services et qu'on est conscient que nécessairement des pertes et des deuils sont à faire. Trois types de fusion sont possibles. La fusion simple qui vise à dissoudre deux ou plusieurs communes pour former une nouvelle entité¹². L'absorption ou une commune assimile une autre qui cesse d'exister¹³. Ou enfin l'absorption partielle qui vise à démembrer une commune et à répartir son territoire sur deux, voire plusieurs communes. Il n'existe pas ce type d'exemple en Valais mais le canton de Fribourg a déjà procédé de la sorte. Les deux premiers types de fusions sont les plus réalistes à l'échelle valaisanne.

Le Valais a défini une politique des fusions¹⁴ qui vise à les encourager, du point de vue financier notamment, en mettant en place des dispositifs financiers incitatifs pour les communes. Le canton soutient aussi les communes intéressées de manière administrative et financière. Il encourage les fusions volontaires et souhaite que l'impulsion vienne des communes concernées. Le canton n'empiète ainsi pas sur l'autonomie des communes mais reste attentif aux distorsions financières existantes, vu sous l'angle notamment de la péréquation intercantonale.

En tout état de fait, tous les découpages administratifs et communaux doivent permettre au final de répondre aux évolutions de la société actuelle et tendre vers des rapprochements inéluctables en termes de concentration.

La coopération intercommunale

¹² Exemple : la commune du Mont-Noble née du regroupement de Nax, Vernamiège et Mase en 2011.

¹³ Exemple : la commune de Sion qui a absorbé successivement en 1968 la commune de Bramois, en 2011 la commune de Salins et en 2017 la commune des Agettes, nécessitant de ce fait une modification des frontières de district puisque la commune des Agettes était située historiquement dans le district d'Ayent.

¹⁴ OFUS, Ordonnance sur les fusions, Canton du Valais, 2012.

Sous le terme générique d'intercommunalité, cette notion aborde les différentes formes de coopération pouvant exister entre les communes. En Suisse, cette notion recouvre souvent plusieurs termes comme la collaboration intercommunale, l'entente intercommunale via une convention, le syndicat ou l'association de communes, bien que ces différents termes recouvrent des formes juridiques différentes.

En Suisse, le principe de subsidiarité (verticale) inscrit à l'art. 5a de la Cst fédérale suppose que les tâches publiques soient allouées au plus petit niveau du gouvernement, à savoir les communes, pour autant qu'elles puissent les réaliser elles-mêmes. Selon la politique publique à mettre en œuvre, les communes sont souvent trop petites pour produire seules les prestations demandées. Elles doivent alors collaborer et se mettre ensemble pour les réaliser. En Suisse, les cantons peuvent obliger les communes à collaborer dans un domaine de tâches précis en se fondant sur une base légale.

Les collaborations intercommunales sont alors un moyen de rationaliser la gestion locale, de réformer les territoires administratifs, de recomposer les acteurs susceptibles d'y intervenir, au même titre par ailleurs que la réduction des structures communales par une politique de fusions. Les collaborations intercommunales sont un système souple, fondé sur le volontariat des communes, mais l'intégration structurelle et fonctionnelle de ce type d'associations est souvent faible et problématique en termes d'efficacité. En effet, elles sont souvent en général des structures de coopération limitées à un domaine de tâches précis (épuration des eaux, gestion des énergies, des déchets...) et peuvent conduire à des surcharges bureaucratiques, à des empilements d'étages de décision, à des problèmes de leadership et de coordination et être souvent inefficaces en termes de coûts/bénéfices.

Comme par ailleurs en matière de fusions de communes, il n'existe pas de modèle idéal de collaboration intercommunale. Mais fondamentalement, la finalité est la même que lors des fusions et ce type de collaboration devrait tenir compte des besoins locaux, compte tenu des enjeux en matière juridique, politique et économique existants. On en a un exemple avec la coopération instituée en 2018 entre les communes de St.Gingolph, Port-Valais, Vouvry et Vionnaz qui réunit sous une même structure les écoles, la sécurité et la culture avec l'Association des communes du Haut-Lac.

Les agglomérations

La question des agglomérations s'est posée au niveau suisse dans les années 90 avec les problèmes liés aux questions de transports et d'urbanisation et avec l'émergence des villes-centres. A partir des constats émergents suivants : la séparation spatiale croissante entre le lieu de résidence et le lieu de travail des personnes ou la concentration géographique de certains groupes de population. Cette nouvelle donne a généré une demande supplémentaire de transports pour la population, et ces défis urbains spécifiques ne s'arrêtaient dès lors plus aux limites communes. Ils devaient être abordés à l'échelle intercommunale. L'Union des villes suisses a demandé en 1994 que les villes soient mieux intégrées dans les politiques sectorielles confédérales et en 2001 le Conseil Fédéral a adopté sa politique des agglomérations qui devait contribuer au développement durable de l'espace urbain. Dès le départ, une collaboration étroite entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes concernées a été mise en place au travers d'une conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) qui a servi de plateforme commune des agglomérations, et un fonds d'infrastructure a été constitué (FORTRA)¹⁵. Les objectifs étaient les suivants : proposer une qualité de vie élevée aux agglomérations, renforcer leur attrait économique, développer un aménagement urbain de qualité et améliorer l'efficacité de la collaboration entre des différents acteurs.

En Valais, 5 pôles d'agglomérations ont été définis : Monthey, Martigny, Sion, Sierre et Brigue-Glis. L'agglomération du Valais central réunit autour des pôles de Sion et de Sierre, par exemple, et 19 communes ont décidé de collaborer pour le développement harmonieux

¹⁵ FORTRA : Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération.

de leur économie et de leur territoire et s'associent pour planifier leur avenir¹⁶. Ce qui est significatif à retenir pour la thématique de la structure territoriale, c'est que cela implique les 4 districts du Centre dans un périmètre qui va de Ardon à Sierre et englobe même une partie du district de Loèche avec Salquenen. Il intègre toutes les communes de plaine et les coteaux concernés. Le périmètre est divisé en deux parties et St.Léonard (district de Sierre) est inclus dans ce projet d'Agglo Sion, tout comme Salquenen (district de Loèche) dans le projet d'Agglo Sierre.

Retenons en conclusion que les fusions de communes qui se généralisent, que les collaborations intercommunales qui foisonnent, que les projets d'agglomérations qui naissent, sont autant d'indicateurs évidents que la question de la structure territoriale du canton nécessite d'être abordée sous un angle renouvelé.

Les districts

D'un point de vue systémique et du point de vue politique également, les districts ont perdu de leur importance, voire de leur nécessité. En Suisse, 15 cantons ne connaissent pas le régime des districts et ces cantons ne forment qu'un seul arrondissement. [Les districts perdent partout de leur signification au profit de la notion de régions socio-économiques](#). La votation du 14 juin 2015 appelée Réforme 21 avait proposé le maintien des districts, mais regroupés en 6 arrondissements, soit Monthey-St.Maurice, Martigny-Entremont, Sion-Hérens-Conthey, Sierre, Viège et Brigue. Sans vouloir entrer ici dans les considérations politiques que cela implique au niveau de la répartition des sièges au Grand Conseil, force est de constater que l'idée d'un regroupement des districts faisait sens dans ce projet et que l'idée de « régions » s'esquissait, quoiqu'en filigrane.

On a aussi évoqué dans ledit rapport [l'idée de trois régions homogènes qui sembleraient constituer des pôles économique, culturel et social cohérents, tout au moins en termes de population : le Haut-Valais, le Centre et le Bas-Valais](#).

Le Haut-Valais en est un bon exemple, singulier car il est linguistiquement homogène, composé de deux villes à la fois proches et complémentaires (Brigue-Glis et Viège), économiquement et socialement relié sur l'axe du Lötschberg. De ce fait, l'ensemble des 6 districts et communes germanophones pourraient se retrouver dans une seule région qui géographiquement constituerait environ la moitié du canton.

Dans le centre du Valais, le pôle entre Sion et Sierre constitué de deux villes voisines est entouré de zones urbaines ou de vallées latérales organiquement rattachées à l'une ou l'autre de ces deux villes. Ainsi les districts de Conthey et d'Hérens pour Sion, et Anniviers et la Noble-Contrée pour le district de Sierre. Ainsi les 4 districts centraux pourraient volontiers cohabiter dans cet espace.

Dans le Bas-Valais, le pôle constitué entre Monthey et Martigny est situé dans l'axe international du Grand St.Bernard et tant les districts d'Entremont que celui de St.Maurice se trouvent sur cet axe économique et de transit routier. En conséquence, les 4 districts du Bas formeraient en ensemble compact.

En termes démographiques, les 339'100 habitants du canton¹⁷ se répartiraient dans trois entités de taille différente, mais pas foncièrement déséquilibrée. Le Haut-Valais compterait 82'800 habitants (24,4 %), le Centre 134'800 (39,8%) et le Bas 121'500 (35,8%).

Questions ouvertes

¹⁶ Voir à ce sujet : *Agglo Valais central, Dossier de presse, décembre 2016.*

¹⁷ Chiffres à la fin 2017.

Il s'agit donc de repenser la carte territoriale du canton en l'ajustant aux réalités du 21^{ème} siècle. Deux rapports (voir Sources ci-dessous) ont produit des réflexions à ce sujet et il s'agit de s'en inspirer au moment où le territoire devient un chapitre nouveau dans la constitution future. Toutes les constitutions cantonales qui ont été révisées ces dernières années consacrent un chapitre en tant que tel à cette problématique et l'absence de cette donnée dans la Cst valaisanne actuelle en souligne cruellement les carences.

Maintenant, faut-il maintenir les districts et faut-il maintenir autant de communes en l'état ? L'histoire montre à l'évidence que l'on tend vers une diminution progressive du nombre de communes en Valais et que ce mouvement ira s'accroissant comme en témoigne les cantons de Fribourg et du Tessin qui ont réduit drastiquement en quelques années le nombre de leurs communes en encourageant les fusions intercommunales. Certains imaginent en Valais qu'en 2050 environ, elles ne devraient plus être qu'une quarantaine à l'issue des processus de fusions en cours. Quant aux districts, leur maintien a-t-il encore un sens au-delà de leur signification historique, ou ne doit-on pas les regrouper dans des régions aux contours plus réalistes au regard des évolutions récentes ?

On peut avoir des opinions multiples et divergentes au sujet d'une structure territoriale idéale et à ce stade de la discussion, il est illusoire de vouloir en définir les contours définitifs. Trop souvent, les considérations politiques polluent bien souvent le débat en la matière avec des calculs tactiques et des enjeux électoraux ou avec des considérations régionalistes souvent dénuées de vue à long terme. De même, les considérations historiques et les structures territoriales héritées du 19^{ème} siècle ne nous sont d'aucun secours dans un contexte du 21^{ème} siècle. Comment peut-on dès lors définir une nouvelle structure territoriale sur une base raisonnable et raisonnée ?

On peut y introduire les éléments de réflexion suivants :

Il s'agit tout d'abord de reconnaître et d'inscrire dans la constitution à venir la **notion de région, soit une entité territoriale d'une taille à la fois plus grande et plus homogène que les districts**. Ce qui, en termes concrets, supposerait de regrouper certains districts historiques entre eux et de les rassembler dans une région constitutionnelle qui appréhenderait autant le politique, l'économique, le social que l'environnement géographique.

Cette notion de région se justifie et s'articule autour de l'idée qu'il existe en Valais des régions avec des environnements socio-économiques, culturels assez clairement identifiables autour des principales villes du canton et de régions rurales et alpines reliées à elles. Celles-ci peuvent, en s'associant et en mutualisant leurs compétences, développer des pôles polycentriques qui exploitent et renforcent le potentiel de chacun et prennent en compte les impératifs de compétitivité, de simplification des chaînes de décision, d'amélioration de l'action publique, où il est fondamental de dépasser les frontières administratives et politiques actuelles pour répondre efficacement aux besoins des citoyens.

Les régions devraient aussi répondre à des impératifs d'équilibre socio-politiques entre les différentes parties du canton, de coopération interterritoriale et avoir un projet global de développement qui vise l'émulation, la diversité. Des régions qui seraient des espaces fonctionnels d'interpénétration économique, sociale et de transports. Des régions qui pourraient aussi développer des synergies entre espaces urbains, ruraux et alpins pour repenser ensemble les infrastructures de transports, de loisirs, pour l'éducation, la santé, la culture, l'approvisionnement, le tourisme, la promotion économique... Où les frontières ne seraient plus pensées en communes et en districts intangibles mais en termes d'espaces flexibles d'action, ouverts aux évolutions récentes. Il s'agirait de résoudre les problèmes au niveau suprarégional et les régions seraient alors bien armées pour le faire. Le concept né des réflexions sur les agglomérations est de ce fait assez pertinent et à retenir pour cet exercice.

Les trois régions ainsi constituées possèderaient sans nul doute une masse critique suffisante et proportionnée entre elles. Elles développeraient aussi des concepts de coopérations intercommunales régionales, des projets d'agglomérations, des répartitions

judicieuses des fonctions juridico-administratives pourraient s'établir et des liens naturels s'entretenir aussi avec l'extérieur du canton. Ainsi, le Haut-Valais serait naturellement aussi tourné vers la partie alémanique de la Suisse, le Bas-Valais résolument ouvert sur le bassin lémanique et le Centre ferait office de balancier entre les deux parties excentrées du canton.

Scénarios

Dès lors deux scénarios peuvent s'opposer et se discuter quant à la thématique fondamentale de la structuration territoriale à venir du canton :

Scénario 2023

- Les communes vont accélérer leurs projets de fusions entre elles
- Les coopérations intercommunales ou régionales vont s'accroître
- Les projets d'agglomérations vont se réaliser
- La création de trois régions politiques-économiques et sociales va se constituer
- Les districts seront répartis dans ces trois régions et n'auront plus qu'une fonction historique
- Toutes les réformes nécessaires des institutions qui découleront au niveau global de ce scénario reposeront sur cette répartition en trois régions et les politiques publiques s'articuleront sur la complémentarité entre ces trois régions

Dès lors :

- La constitution à venir inscrira la notion de région dans sa révision totale
- Elle intégrera le maintien des districts comme entité historique et structurante de notre héritage
- Elle intégrera le regroupement des districts et leur répartition dans trois régions homogènes : celle du Haut, du Centre et du Bas-Valais
- Elle encouragera la fusion des communes entre elles
- Elle favorisera les ententes intercommunales
- Elle tiendra compte des projets d'agglomérations

Scénario R21 aménagé

- Le nombre de communes va se maintenir et les fusions ne vont pas s'accélérer
- Les coopérations intercommunales seront rendues nécessaires par la complexité des tâches communales à accomplir et vont se généraliser
- Les 12 districts et 2 deux demi-districts deviendront des sous-arrondissements regroupés en 6 arrondissements tels que le prévoyait le Rapport R21 et n'auront qu'une fonction de circonscriptions constitutionnelles au sens politique du terme
- Le territoire valaisan n'est pensé que dans la continuité de l'histoire et ignore ses dimensions globales et l'actualité de ses changements

Conclusion

Existe-t-il un autre scénario possible entre le scénario intitulé « 2023 » et celui intitulé « R21 aménagé » ? Pas à notre sens, car un scénario purement conservatoire de la situation actuelle héritée de 1907 ne peut être raisonnablement envisageable. Il n'y a guère d'alternative entre les deux scénarios proposés. Les constituants vont devoir se positionner entre un scénario territorial résolument moderne et tourné vers l'avenir ou un scénario territorial plutôt conservateur reprenant les schémas historiques existants.

Des changements inéluctables devront nécessairement avoir lieu lors de l'écriture du chapitre « Structure territoriale » car sur ce sujet, la Cst actuelle est plus que lacunaire et fait l'impasse sur une vision globalisée. Dans la nouvelle Cst, quels en seront les contours exacts et quel angle de vue sera privilégié ? Si seul l'angle politique est retenu, il y a fort à parier que la refonte de la structure territoriale du canton n'accouchera que d'une souris. Si par contre l'angle systémique – incluant les dimensions géographique, économique, sociale, environnementale et culturelle – sont abordées par les constituants, la refonte de la

structure territoriale du Valais sera conséquente et produira des effets non négligeables en termes de renouvellement des manières de voir et de penser le territoire valaisan.

Sources

Rapport de la commission extra-parlementaire chargée de présenter des propositions de réforme concernant le régime des districts et le statut des préfets, Canton du Valais, 2002

R 21 Rapport Territoire et institutions du 21^{ème} siècle. Rapport de la commission extraparlamentaire, Canton du Valais, 2012

Le Valais en chiffres, Publication de l'État du Valais, 2017

État de faisabilité sur une fusion des communes de Chamoson, Iséables, Leytron, Riddes et Saillon, CEMAP – IDHEAP, Steve Bessard, 2018

Collaboration intercommunale et fusion de communes en Suisse, Reto Steiner, Université de Berne, 2011

Agglo Valais central, Dossier de presse, décembre 2016

Jean-Yves Riand – Octobre 2018