

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication**

Communauté de communes ou fusion sur base volontaire : quel avenir pour la supracommunalité en Wallonie ?

Auteur : Bernard BARBIEAUX

Promotrice : Fabienne LELOUP

Année académique 2022-2023

Master 60 en Sciences Politiques HD

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
REMERCIEMENTS	5
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	7
LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX.....	8
INTRODUCTION.....	9
SUPRACOMMUNALITÉ ET FUSION : REVUE DE LA LITTÉRATURE	11
LE CONTEXTE HISTORIQUE : DES PAROISSES À LA FUSION DE 1977	11
LE CONTEXTE CONSTITUTIONNEL ET DÉCRÉTAL	13
LE CONTEXTE SPATIAL.....	15
<i>Pays, bassin de vie, intercommunalité : quel espace pour le géographe ?.....</i>	<i>15</i>
<i>Une cohérence spatiale possible ?.....</i>	<i>16</i>
LE CONTEXTE POLITOLOGIQUE.....	17
<i>Les communautés de communes : l'exemple français.....</i>	<i>17</i>
<i>Les élus locaux : la dépendance au sentier.....</i>	<i>18</i>
<i>Les communes nouvelles : lentement, mais sûrement.....</i>	<i>18</i>
<i>En Wallonie, des initiatives en provenance du terrain</i>	<i>19</i>
LE CONTEXTE DU MANAGEMENT PUBLIC	21
<i>Vision macro : l'étude de Jean Hindriks.....</i>	<i>21</i>
<i>Des intercommunales à la belge vers l'intercommunalité à la française</i>	<i>22</i>
LE CONTEXTE DE LA SOCIOLOGIE POLITIQUE	24
<i>L'attachement au territoire.....</i>	<i>24</i>
<i>La commune, un territoire à sang chaud</i>	<i>25</i>
<i>Agglomérations et bassins de vie</i>	<i>25</i>
<i>Notoriété des élus et capital d'autochtonie.....</i>	<i>26</i>
<i>Les contraires ne s'attirent pas.....</i>	<i>26</i>
<i>Aphorismes géographiques.....</i>	<i>27</i>
SYNTHÈSE : LE PLÉBISCITE DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES AUTOUR DE PROJETS COMMUNS	27
LE DESIGN DE RECHERCHE	29
CONTEXTE DÉCRÉTAL	29
MÉTHODOLOGIE : SONDAGE ET ENTRETIENS ; QUANTI ET QUALI	31
ANALYSE DES DONNÉES EMPIRIQUES.....	33
LE SONDAGE AUPRÈS DES ACTEURS DE TERRAIN : BOURGMESTRES ET DG	33
<i>L'analyse des questions à choix multiple.....</i>	<i>33</i>
<i>L'analyse des réponses aux questions ouvertes.....</i>	<i>36</i>
<i>Les apports de l'analyse du sondage</i>	<i>42</i>
LES ENTRETIENS SEMI-DIRIGÉS AVEC LES DÉCIDEURS POLITIQUES.....	43
<i>A propos du décret encadrant la fusion des communes sur base volontaire.....</i>	<i>44</i>
<i>A propos des économies réelles dégagées par un processus de fusion.....</i>	<i>45</i>
<i>Quelle supracommunalité pour la Wallonie de demain ?</i>	<i>46</i>
<i>Quelle place pour les intercommunales ou les Provinces dans cette Wallonie en (re)construction ?.....</i>	<i>47</i>
<i>Les apports de l'analyse des entretiens semi-dirigés</i>	<i>48</i>
DISCUSSION	50
DES DIFFICULTÉS DE LA FUSION	51
<i>Le territoire, espace structurant.....</i>	<i>51</i>
<i>Qui se ressemble s'assemble ?.....</i>	<i>51</i>

<i>Nouvelles générations, nouvelle gouvernance</i>	<i>52</i>
<i>Opposition réelle ou perçue ?.....</i>	<i>52</i>
<i>Problème de timing</i>	<i>54</i>
<i>Quand l'espace s'en mêle.....</i>	<i>55</i>
<i>Redécoupage et solidarité.....</i>	<i>55</i>
QUELLE SUPRACOMMUNALITÉ POUR LA WALLONIE ?.....	56
<i>Nouveaux territoires.....</i>	<i>56</i>
<i>Un décret pour apporter en cadre, tout en conservant souplesse et autonomie.....</i>	<i>57</i>
<i>Encore une part de lasagne ?.....</i>	<i>58</i>
CONCLUSION.....	59
TOUT EST POLITIQUE.....	59
PERSPECTIVES POUR LES DEUX PROCHAINES MANDATURES.....	61
BIBLIOGRAPHIE	62

Remarque : les annexes se trouvent dans le volume II du présent mémoire.

Communauté de communes ou fusion sur base volontaire : quel avenir pour la supracommunalité en Wallonie ?

Bernard Barbieaux

Résumé

Face à une situation financière de plus en plus précaire, les communes wallonnes doivent trouver des solutions structurelles afin de voir l'avenir avec sérénité. Un raisonnement purement économique et administratif prône une fusion des plus petites communes, afin d'obtenir une taille critique autour des 15.000 habitants. Un décret a été élaboré dans ce sens par le gouvernement wallon. Celui-ci n'a enregistré qu'une seule demande de fusion au 31 octobre 2022.

Dans le même temps, plusieurs initiatives de supracommunalité ont vu le jour ces dernières années dans un processus ascendant de communautés de communes. Promues par la Région wallonne via un appel à projets pilote, celles-ci couvrent désormais plus de 87% du territoire.

A travers cette recherche, nous voulons comprendre pourquoi les communes privilégient la création de nouvelles entités supracommunales, par rapport aux fusions de communes. Une enquête quantitative auprès des 174 responsables communaux des communes de moins de 12.000 habitants, et trois entretiens semi-dirigés avec les ministres auteurs ou initiateurs des différents décrets nous permettent d'identifier les freins effectifs ou perçus qui expliquent le manque d'intérêt des communes pour le processus de fusion. Nous envisageons cette recherche à travers le prisme de l'espace géographique, de la science politique, du management public et de la sociologie politique.

Remerciements

Dès l'entame de ce travail, je me réjouissais d'arriver à ce stade, car cela signifiait que celui-ci était pratiquement terminé et que l'essentiel avait été dit. Au moment d'écrire ces quelques lignes pourtant, c'est une légère forme d'angoisse qui m'étreint. A l'instar sans doute des vedettes du grand écran, qui rédigent au préalable des remerciements pour un trophée qu'elles n'ont pas encore remporté...

Soit. Quelle que soit la cotation obtenue par ce travail, il aura été pour moi une étape importante dans mon développement personnel comme dans ma carrière professionnelle.

Mes premiers remerciements vont évidemment à ma promotrice, Fabienne Leloup, pour sa patience et sa bienveillance, ainsi que pour la pertinence de ses remarques que j'espère avoir rencontrées. De façon globale, je remercie l'ensemble de mes professeurs de ces deux dernières années, chacun à sa façon ayant participé à apporter sa pierre à cette approche pluridisciplinaire de ma problématique.

Je remercie également le Collège communal d'Aiseau-Presles de m'avoir fait confiance, tout d'abord en me désignant pour occuper les fonctions de directeur général durant la maladie de mon prédécesseur, ensuite pour m'avoir incité à présenter ce travail au plus tôt.

Un énorme merci à mes collègues du secrétariat général et du comité de direction pour m'avoir laissé m'isoler dans mon bureau ces dernières semaines.

Merci à l'ensemble des collègues directeurs généraux (DG) et aux bourgmestres sollicités qui ont pris le temps de répondre à mon enquête. Un merci tout spécial aux personnes qui ont accepté d'être interviewées. Merci au ministre Collignon, bien sûr, de m'avoir accordé un peu de son temps, merci à Hugues Bayet pour son amitié et un merci particulier à Christophe Ernotte pour nos entrevues régulières, préparatoires à l'interview du ministre.

Mes remerciements les plus émus vont évidemment à titre posthume à Paul Furlan, qui me rencontra un jour à 8h du matin dans sa cuisine, autour d'un petit café serré, afin de parler de supracommunalité, un thème qui lui tenait particulièrement à cœur. Une rencontre toute en simplicité, à l'image de celui qui fut mon bourgmestre, mais aussi mon président à l'Union des villes et des communes de Wallonie.

Je voudrais terminer en remerciant mes deux amies les plus fidèles, qui se sont chargées de la relecture, mais aussi du soutien moral durant ces derniers mois. Merci à Laurence Mundschauf et Malika Attar d'être là pour moi.

Enfin, j'ai aussi évidemment et surtout une pensée pour mes enfants que j'ai tenté de préserver, mais qui ont quand même été (un peu) laissés à eux-mêmes ces deux dernières années. Merci à Max, Jules, Lula, Léa, Antoine, Thomas et Sarah qui sont ma force, mon énergie et mon but au quotidien. Et un tout dernier petit mot pour Edmond, Louca et Milo : « *Papy va pouvoir prendre le temps de faire encore quelques bêtises avec vous* ».

Liste des abréviations

AMF : Association des Maires de France

CDLD : Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation

DG : Directeurs Généraux – Directrices Générales

DPR : Déclaration de Politique Régionale

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

FEDER : Fonds Européens de Développement Economique Régional

IWEPS : Institut Wallon des Etudes Prospectives et de la Statistique

PST : Plan Stratégique Transversal

RGB : Révision Générale des Barèmes

SDT : Schéma de Développement Territorial

SPW IAS : Service Public de Wallonie – Intérieur et Action Sociale

UVCW : Union des Villes et Communes de Wallonie

Liste des figures et tableaux

Page 21 : Dépenses de fonctionnement et de personnel par habitant (Budget 2021 – Communes wallonnes) (Budget des villes et communes wallonnes 2021, IWEPS, J. Hindriks)

Page 24 : Echelles de référence du lieu d'appartenance selon les parcours individuels (Fl. Guérin-Pace, Enquête « Histoires de vie », 2003).

Pages 33 à 36 : Résultats du questionnaire (Google Forms) sur les fusions de commune sur base volontaire.

Page 56 : Revenu médian par déclaration par commune en Wallonie en 2020 (Source : Iweps).

Introduction

Les communes wallonnes ont traversé ces dernières années quelques solides tempêtes. La crise du Covid en 2020 et 2021, des inondations meurtrières à l'été 2021 et la guerre en Ukraine en février 2022, la crise énergétique et l'inflation qui en ont découlés. Les municipalistes qui ont un peu de mémoire y ajouteront les réformes des zones de police et des zones de secours du début des années 2000, les mesures d'exclusion massive du chômage du gouvernement Di Rupo en 2015 et les suites des attentats de Bruxelles de 2016, le *tax shift* du gouvernement Michel... A chaque fois, les communes ont soit subi lourdement des décisions prises à l'échelon fédéral, soit assumé les actions de première ligne au bénéfice de leur population.

Des impositions, des interventions qui ne sont pas, ou insuffisamment, compensées financièrement par les pouvoirs de tutelle. Ajoutez à cela une gestion pour le moins chaotique des différents piliers de pension (mandataires, personnel statutaire et contractuel, cotisation de responsabilisation...) et vous obtenez des communes exsangues financièrement, en sous effectifs, emmenées par des élus qui ont le blues (UVCW, 2023). Et pourtant, les pouvoirs locaux ont plus que jamais un rôle majeur à jouer, non seulement au niveau des services de proximité, mais également au niveau de la relance et de la résilience des territoires chères au secrétaire d'Etat Thomas Dermine. Avec quelque 2,7 milliards inscrits au budget extraordinaires 2022 (Belfius), les pouvoirs locaux contribuent en effet bon an, mal an pour 50 à 55% des investissements des pouvoirs publics dans notre économie (Husson et al., 2011).

Face à ces constats, outre des plans de sauvetage divers mais ponctuels lancés par le Fédéral (Plan de relance et de résilience) ou par la Région wallonne (Plan Oxygène), chacun examine les recettes qui ont fait leurs preuves. Le *New Public Management* nous a, dès les années 70, amené à envisager la gestion publique à l'aune des entreprises privées ? Fort bien. Que ferait une entreprise privée en pareil cas ? Elle interrogerait sans doute la notion de taille critique afin d'optimiser ses ratios de recettes et de dépenses. C'est ce qu'a fait le Professeur Jean Hindriks en mai 2022 dans une étude qui a fait grand bruit. Il y démontre que la taille optimale d'une commune wallonne devrait tourner autour de 15.000 habitants. Ce qui implique que 202 des 262 communes wallonnes sont aujourd'hui trop petites. Nous reviendrons évidemment sur cette étude, qui a eu le mérite de (re) lancer le débat sur la fusion des communes.

D'autant que dans le même temps, le cabinet du ministre des Pouvoirs locaux précisait et élargissait dans des arrêtés d'application, le décret pris par son prédécesseur en accord avec la déclaration de politique régionale (DPR) et encadrant la fusion des communes sur base volontaire. De nombreux bruissements ont eu lieu durant quelques mois dans les communes pour finalement retomber dans le silence du *statu quo*. Seule une fusion sera finalement actée, et encore, après de vifs débats, entre les communes de Bastogne et de Bertogne.

Parallèlement, le même cabinet du ministre en charge des Pouvoirs locaux lançait un appel à projet pilote de supracommunalité. Au minimum cinq communes de plus de 5000 habitants devaient se réunir autour d'un projet de développement commun. Une réussite cette fois incontestable, puisque ces « associations de communes » couvrent aujourd'hui 87% du territoire wallon. Elles devraient être pérennisées et encadrées au sein d'un décret en préparation qui devrait s'appliquer avant la fin de la législature 2018-2024.

Ces deux initiatives aux résultats très contrastés m'ont interpellé. Comme chef de projet du Plan de cohésion sociale il y a quelques années, j'ai pu travailler à une échelle supracommunale avec

plusieurs collègues. Nous étions persuadés de la pertinence des bassins de vie, des bassins scolaires et autres bassins d'emploi dans le développement de projets porteurs pour nos concitoyens. Nous avons alors fédéré pas moins de cinq communes, regroupant quelque 100.000 citoyens, autour de l'accès aux droits fondamentaux.

Comme directeur général faisant fonction aujourd'hui, au sein d'une commune de moins de 12.000 habitants, je suis évidemment concerné par toutes les initiatives qui pourraient permettre à ma commune d'être plus performante et d'optimiser ses coûts et ses recettes, toujours au profit de ses citoyens.

Quelle est la voie à suivre la plus pertinente pour maintenir l'équilibre budgétaire au sein de ma commune ? La voie de la fusion ou celle de la communauté de communes ? Pourquoi les fusions remportent si peu d'adhésion aux yeux des municipalistes à l'inverse des communautés ou associations de communes ? Dans une vision prospective pour ma propre commune, mais aussi pour les communes wallonnes de taille similaire, j'ai donc décidé dans le cadre de mon Master en Sciences politiques, de m'interroger sur le futur de la supracommunalité en Wallonie.

Ma réflexion a débuté dès mes premiers mois de cours, fin 2021 et j'ai eu la chance que le sujet de celle-ci fasse l'actualité au cours du premier semestre 2022. Une année qui aura d'ailleurs été riche en enseignements et en initiatives sur le sujet. C'est pourquoi, tout en poursuivant l'analyse de la littérature concernant notamment la notion de territoire et leur (re)découpage, j'ai attendu la fin du premier semestre 2023 pour lancer la recherche empirique sur le sujet.

Il m'a paru évident dès le départ que l'avis des premiers concernés, les responsables locaux, devait être collecté. Ce qui a été fait via une recherche quantitative auprès des bourgmestres et directeurs généraux des 174 communes wallonnes de moins de 12.000 habitants. Le questionnaire réalisé via Google Forms et envoyé par mail aux différents intervenants a généré 104 réponses individuelles en 15 jours. Ce très beau succès est la preuve que la problématique intéresse un grand nombre de petites communes wallonnes.

Il me fallait également comprendre comment les différentes initiatives décrétales (en matière de fusion et au niveau de l'appel à projet pilote de supracommunalité) avaient vu le jour. Ce qui m'a poussé, lors de trois entretiens semi-dirigés, à interroger au moins un des précédents et l'actuel ministre régional en charge des Pouvoirs locaux.

Ce sont ces éléments qui ont structuré mon travail et l'analyse qui en découle.

Supracommunalité et fusion : revue de la littérature

A la lecture de nombreuses études et articles scientifiques, nous nous sommes aperçus que les thématiques de la supracommunalité en général et de la communauté de communes en particulier, avaient été largement traitées, non seulement chez nous, mais également (et surtout) en France, en Suisse ou au Luxembourg.

La littérature concernant les fusions de communes, sur base volontaire ou imposées, est par contre très peu développée, ce qui a influencé la suite de notre recherche.

La plupart des études sont en outre réalisées via le prisme des différentes spécialisations des sciences humaines. Comme étudiant, mais aussi acteur de terrain, nous avons souhaité proposer une analyse transversale, croisant des études de politistes, d'économistes et de géographes, afin d'aborder la question de la supracommunalité à travers ces différentes perspectives.

Nous avons voulu commencer cet état de l'art en posant les bases historiques et juridiques de l'évolution des communes et de leur découpage territorial au niveau belge et wallon.

Nous analyserons ensuite le contexte constitutionnel et décentralisé, puis le contexte spatial en nous posant la question : « *Pays, bassin de vie, intercommunalité, quel espace pour le géographe ?* » en abordant également la question de la taille critique des territoires.

Ce sera ensuite le contexte politologique qui sera abordé à travers l'exemple français des communautés de communes, des communes nouvelles et de la dépendance au sentier des élus locaux.

Viendra ensuite le contexte du management public avec l'étude de Jean Hindriks, mais aussi la différence entre les intercommunales belges et l'intercommunalité à la française. Enfin, nous terminerons par le contexte de la sociologie politique, décliné via l'attachement au territoire et le concept de « territoire à sang chaud ».

Certaines parties de cette revue mettent en lumière des exemples français. Ceux-ci sont là pour nous aider à poser le cadre d'analyse. En matière de supracommunalité notamment, la France fait figure de précurseur par rapport aux expériences menées en Wallonie. Ils peuvent nous éclairer dans l'architecture administrative des territoires wallons de demain.

Le contexte historique : des paroisses à la fusion de 1977¹

Pour comprendre les enjeux spatiaux auxquels sont confrontées aujourd'hui les communes wallonnes, il nous a semblé intéressant de questionner les processus qui ont présidé à leur création, puis à leur évolution à travers le temps. Il nous faut pour cela revenir à la fin du 18^e siècle, alors que nos territoires font partie de la toute jeune République française. Le découpage du territoire en départements, tous égaux et idéalement de taille identique, est la clé du pouvoir centralisé mis en place par Paris. Outre les idéaux véhiculés par la Révolution, ce nouveau découpage qui abolit les frontières internes va également anticiper le démarrage de la révolution

¹ L'arrêté royal du 17 septembre 1975, découpe la Belgique en 589 communes pour le 1er janvier 1977. Celui-ci est ratifié par la loi du 30 décembre 1975. Le 1er janvier 1977, la Belgique passe ainsi de 2 359 à 596 communes.

industrielle, laquelle marquera l'essor d'une grande partie de la Wallonie et la nécessité pour celle-ci de bénéficier d'un grand marché sans barrières (Vandermotten, 2008).

Les villes et villages existent bien évidemment dans nos territoires avant la Révolution française. Maillon de base du découpage spatial, leur autonomie relativement importante pour l'époque explique entre autres éléments la décentralisation historique de la structure administrative de nos régions. Selon le principe de subsidiarité, se met en place entre 1795 et 1796, le maillon administratif le plus proche du citoyen : la commune. Alors que le découpage départemental faisait preuve d'une certaine innovation administrative pour l'époque, le découpage communal se base en grande partie sur les paroisses, voire même sur les seigneuries de l'Ancien régime. Paradoxal pour un pouvoir central issu directement de la Révolution de 1789 ? Ou plutôt prise de conscience précoce de l'attachement des populations à ces repères connus, en ces temps perturbés ? A cette notion d'immutabilité du territoire, vient s'ajouter dans la réflexion un principe de simplification. Celui-ci vise à supprimer les nombreuses enclaves et exclaves, parfois fort anciennes, qui existaient au sein des structures issues de l'Ancien régime. Enfin, il est décrété que « Chaque lieu habité doit être érigé en commune ». Des principes qui, on l'imagine, vont donner lieu à de nombreuses querelles et discussions diverses, essentiellement liées à la structure des territoires (ruraux, semi-ruraux, urbains). Ces discussions, ces projets de découpages et de redécoupages, de regroupements et de réaménagement perdureront jusque durant le régime hollandais.

Des 2.776 communes répertoriées en 1800 et issues du découpage français, 200 auront « disparu » avant l'indépendance de la Belgique en 1830.

L'industrialisation et l'urbanisation intenses qui ont permis à la Belgique de se développer tout au long du 19^e siècle ont entraîné la création de 155 nouvelles communes jusqu'en 1928. Ce qui est finalement bien peu étant donné l'ampleur de ces phénomènes. Des quartiers industriels et leurs faubourgs deviennent de véritables villes, ce qui amène par exemple la création de La Louvière en 1869.

Parallèlement, le gouvernement national semble inquiet du développement des grandes villes qui pourraient prendre une certaine autonomie et il en freine le développement. Tout au plus accepte-t-il l'agglomération de certains quartiers dans le cadre du développement portuaire à Bruxelles, Gand, Bruges et Anvers.

Il devient évident que la structure communale est de moins en moins adaptée au développement industriel des régions les plus fortement urbanisées. En 1936, le baron Holvoet, nommé commissaire spécial pour la question des grandes agglomérations, envisage la création de communautés métropolitaines. Mais les discussions patinent et ce sera finalement l'occupant allemand qui imposera une fusion des communes des grandes agglomérations en 1941-1942. Une initiative annulée dès 1944 par le gouvernement en exil, mais un véritable traumatisme qui mettra au frigo pour de longues années toute velléité de redécoupage communal.

Face aux difficultés financières des pouvoirs publics, la Loi Unique de 1961² permet la fusion des communes belges qui le souhaitent. Une dizaine de communes, essentiellement rurales, sauteront le pas dans les années 60 et au début des années 70.

² La loi du 14 février 1961 intitulée Loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier ou plus communément Loi unique, a été adoptée par le gouvernement de Gaston Eyskens afin d'endiguer le

Il faudra la grande opération de fusion de 1977, imposée par le gouvernement, pour voir une évolution significative des territoires communaux, le nombre de communes belges passant de 2.359 à 596, les communes wallonnes de 1.326 à 262. Une fusion chaotique, essentiellement planifiée sur des critères politiques et ressentie comme un traumatisme par de nombreux citoyens et mandataires locaux.

On notera enfin que plusieurs initiatives régionales dans les années 90 et au début des années 2000 ont poussé les communes à penser leur fonctionnement par-delà leurs frontières et parfois à se parler entre communes voisines ou à collaborer. On citera le Schéma de développement régional, les différents plans de mobilité, le schéma de développement du territoire, ou les fameux bassins de vie chers à Paul Furlan.

Les projets co-financés par les fonds structurels européens poussent également les communes à cette époque à envisager des projets à plus large échelle, l'Union européenne favorisant les initiatives et les coopérations territoriales.

On le voit, le contexte historique fait ressortir trois épisodes marquants de regroupement de communes imposés par un « pouvoir centralisé » : d'abord un découpage administratif formalisé par la France postrévolutionnaire, puis des agglomérations urbaines voulues par l'occupant allemand au début des années 40 et enfin des fusions imposées à large échelle en 1977.

Le contexte constitutionnel et décréteil

La Constitution belge institue et règle une série de notions concernant la commune. Ainsi, en son article 7, elle précise : « Les limites de l'Etat, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi ».

Lors de la sixième réforme de l'Etat intervenue en 2014, l'article 41 a été modifié. Il établit que « les intérêts exclusivement communaux (...) sont réglés par les conseils communaux (...) », instituant ainsi la notion d'autonomie communale. Mais il prévoit désormais que les Régions pourraient, le cas échéant, remplacer les Provinces par des « collectivités supracommunales dont les Conseils règlent les intérêts exclusivement supracommunaux d'après les principes établis par la Constitution ». Il prévoit également le recours potentiel à la consultation populaire pour les matières d'intérêt communal, supracommunal ou provincial.

En son chapitre VIII, et plus précisément en ses articles 162 à 166, la Constitution fige les grands principes de l'organisation communale (élection directe, publicité, décentralisation, tutelle...) mais parle aussi d'agglomération et de « fédérations de communes » (art.165).

L'article 162 alinéa 4 dispose que : « Le décret règle les conditions et le mode suivant lesquels plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer ». Les communes ne peuvent donc s'associer que dans les formes prévues par la loi. Dans les faits, même si une loi du 26 juillet

déficit public belge, ainsi que la perte du Congo. Cette loi, qui a entraîné les grandes grèves de l'hiver 1960-1961 prévoyait également pour une période de 10 ans la possibilité pour le gouvernement d'acter la fusion de certaines communes sur base volontaire.

1971 organisait bien ces agglomérations et fédérations de communes, seule l'agglomération bruxelloise verra le jour, les autres initiatives ayant été rendues obsolètes par la fusion de 1977.

Au-delà, depuis le décret du Gouvernement wallon du 22 avril 2004, le fonctionnement et l'organisation des communes wallonnes sont réglés par le Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (CDLD). Il est à noter que si les dispositions du décret de juillet 2022 instituant la possibilité de fusion des communes sur base volontaire a bien été intégré dans le CDLD, celui-ci débute en son Livre 1^{er}, Titre 1er, Chapitre II, art 1112-1, 2 et 3 par régler la possibilité pour les communes de se scinder !

En termes de supracommunalité, il prévoit par ailleurs divers dispositifs. Le premier, le plus souple, est celui de la Convention entre communes. Cette convention ne nécessite pas la création d'une entité juridique nouvelle. Elle comprend au moins les dispositions prévues à l'article L1521-1³.

L'article L1512-3 du CDLD traite quant à lui des intercommunales, dont nous reparlerons ultérieurement.

L'association de projet ou l'asbl communale sont également des formes juridiques propres qui permettent aux communes de gérer des matières communales en association avec d'autres communes et/ou d'autres personnes de droit public ou de droit privé. Il s'agit de structures légères administrativement, mais qui sont limitées pour l'association de projet à la réalisation d'un seul projet pour une durée limitée. Quant à l'asbl communale il est à signaler qu'elle ne dispose d'aucune définition dans les textes légaux. Tout au plus l'article L1234-1 du CDLD précise-t-il que « dans les matières qui relèvent de l'intérêt communal, une commune ou plusieurs communes peuvent créer ou participer à une asbl si la nécessité de cette création ou de cette participation fait l'objet d'une motivation spéciale fondée sur l'existence d'un besoin spécifique d'intérêt public qui ne peut être satisfait de manière efficace par les services généraux, les établissements ou les régies de la commune et qui fait l'objet d'une description précise ».

La deuxième partie du CDLD est quant à elle consacrée à la supracommunalité, mais reprend essentiellement la loi du 26 juillet 1971 concernant les agglomérations et fédérations de communes, ainsi qu'un livre II consacré aux provinces.

Pour être complet, on notera aussi qu'une série de législations spécifiques organisent des formes de supracommunalité. On pense évidemment aux zones de polices et zones de secours, mais aussi aux maisons du tourisme, parcs naturels, contrats de rivières...

On le constate, de nombreux outils existent dans les textes légaux afin de procéder, le cas échéant, à un redécoupage du territoire. Mais il semble que certains soient obsolètes ou peu adaptés à la situation et aux besoins du moment.

³ La convention conclue entre communes comprend au moins les dispositions relatives à la durée et à son éventuelle reconduction, à la possibilité de résiliation, à l'éventuel apport des communes participantes et aux modalités de gestion de ces apports, à l'organisation interne, aux droits et devoirs mutuels et aux répercussions financières, à l'information des communes, à l'évaluation annuelle par les conseils communaux, à l'établissement des mouvements financiers, à l'affectation du résultat, au contrôle financier et à la répartition des actifs éventuels au terme de la convention.

Le contexte spatial

Pays, bassin de vie, intercommunalité : quel espace pour le géographe ?

L'intercommunalité⁴ est un phénomène relativement ancien en France. Il s'agit d'un processus de mutualisation ou de collaboration, mais qui n'a jamais abouti à des fusions de communes en tant que telles. Il a été remis au goût du jour suite aux lois ATR (1992) et Chevènement (1999) qui renforcent et encadrent cette forme de collaboration entre communes. Les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernent aujourd'hui pas moins de 85% de la population française (Richer, 2008). « Ces découpages, géographiquement élargies, prennent de multiples formes juridiques (syndicats, parcs, pays, communautés, associations, districts...) et constituent un contenu complexe de pratiques et de représentations qui se forment dans des contours incertains » (Pinson, Thomann, 2001). Menerault (1994), Baudelle (1997) et Richer (2008) constatent que l'intercommunalité n'apparaît dans aucun dictionnaire de géographie. La faute notamment à l'aspect politique de ces constructions et de l'extrême prudence des géographes à son endroit. « La géographie politique ou la géopolitique, semble très peu utilisée par la "nouvelle géographie" (Rosière, 2001) ». En fait, l'intérêt des géographes pour l'intercommunalité n'apparaît qu'à un niveau d'analyse plus fin, lorsqu'il aborde une approche locale, dans des études de terrain liées à des expériences pratiques et localisées (communautés, parcs nationaux, syndicats mixtes...) (Baudelle, 1997).

Fabienne Leloup propose une classification des différents types de regroupements de commune. Le premier de ceux-ci serait lié à la recherche de la taille optimale, a priori plus grande, censée garantir les moyens suffisants pour donner à chaque commune et à chaque citoyen un accès égal aux biens et services publics (Leloup, 2017). L'adéquation de la taille est évaluée en fonction de la démographie, du revenu et de la capacité productive (Deffigier, 2007). Un deuxième type d'espace est défini en termes d'action publique : il s'agit de l'aire idéale pour résoudre un problème posé. On parle alors de zone optimale (Leloup, 2017). On songe à la constitution des zones de police ou des zones de secours qui se basent principalement sur des critères de rapidité d'intervention. Ces deux premières formes de regroupement sont a priori des processus descendants (*top-down*). Elles peuvent être associées car leur objectif est bien de trouver une taille idéale afin de résoudre un problème, d'effectuer des économies d'échelle...

On parlera ensuite d'espace fonctionnel de régulation (Varole et al, 2013), qui renvoie à une forme de résolution des problèmes publics, fondée sur une gouvernance fonctionnelle (Leloup, 2017). Celle-ci peut regrouper des acteurs publics et privés sur des problématiques comme la gestion des déchets ou le réseau de distribution de l'eau. Elle correspond aux sociétés intercommunales telles que développées en Belgique depuis 1920.

La dernière catégorie qui se dessine ces dernières années en Wallonie à travers les projets pilotes de supracommunalité s'établit dans le cadre d'une recherche de mutualisation, mais aussi de transversalité dans la résolution des problèmes publics. Dans ce cas, les autorités recherchent une aire acceptée comme cohérente par les populations. Ses limites et ses champs d'action sont justifiés par une proximité géographique, mais aussi par une proximité organisée des opérateurs et des décideurs (Zimmermann, 2008). « L'espace recomposé trouve son homogénéité non dans

⁴ Le terme supracommunalité a été préféré en Belgique afin d'éviter toute confusion avec les sociétés intercommunales créées depuis le début du 20^e siècle pour assurer des missions techniques spécifiques au profit des communes adhérentes.

une densité ou une taille fonctionnelle, mais dans la constitution d'un construit cohérent géographiquement, porteur d'un vécu et d'un "faire ensemble" communs » (Leloup, 2017). Ces deux dernières formes d'organisation émergent quant à elles de processus ascendants (*bottom-up*).

Les exemples de coopérations territoriales « reposent sur la construction volontaire et ascendante d'espaces forgés autour d'un projet, d'une vision commune, renvoyant à des mutualisations non seulement fonctionnelles mais aussi socioculturelles. (...) Le terme de territoire utilisé pour les qualifier renvoie à un construit : celui-ci est fait d'une espace, d'un projet, d'une population partageant des normes collectives et d'un processus de régulation qui s'appuie sur une institutionnalisation plus ou moins formalisée » (Leloup, 2017).

Une cohérence spatiale possible ?

Et si les géographes comme les politiciens ou les économistes s'accordent à reconnaître une certaine nécessité de redécoupage des territoires, ils se heurtent à la notion d'« idéal scalaire » (Richer, 2008).

Martin Vanier⁵ reconnaît d'une part que « La construction intercommunale semble négliger la cohésion spatiale dans les ensembles solidarisés. Or, l'imaginaire des nombreuses et inlassables politiques de recomposition territoriale, est motivé par la quête d'une certaine harmonie spatiale » (Vanier, 2002).

Aux logiques politiques ou économiques, le géographe préférerait s'en tenir aux échelles qu'il connaît, comme le bassin versant pour la gestion intégrée des hydrosystèmes (Richer, 2008).

Les géographes semblent concentrer leurs recherches sur la dynamique et les interactions entre les différents espaces plutôt que sur la taille même de ces espaces. « La recherche d'une échelle cohérente, à tout faire, est vaine. N'y a-t-il pas autant de découpages possibles que de problèmes posés ? » (Mathieu, 1982, repris par Gonin, 1996). Pour Nicolas Vanier, « Il n'y a aucune raison pour que se correspondent les maillages de l'administration, de la représentation politique et de l'action publique d'aménagement » (Vanier, 1999).

En France, « rien de fonctionnel ne semble pouvoir justifier l'empilement des 36.682 communes, des 16.000 structures intercommunales, des 101 départements, des 26 régions où se perd le citoyen » (Alliès, 2011, 129). Un constat déjà tiré par une commission parlementaire sur la réforme de l'Etat en 1994 qui constatait que « la commune est trop petite, le département trop uniforme, la région rarement à l'échelle européenne » (Picq, 1994, 23).

On relèvera donc cette tension entre « la géographie des géographes au raisonnement de plus en plus topologique et multiscalaire » et « la géographie telle qu'elle continue à être sollicitée par le petit monde de la gestion et de la planification territoriale » (Vanier, 1997). Il est à noter que nous reviendrons sur cette notion de tailles optimales dans le contexte du management public avec l'analyse d'un économiste classique en Belgique.

⁵ Martin Vanier est un géographe français, professeur à l'Université de Grenoble et consultant auprès des collectivités locales au sein de la coopérative Acadie. Il a publié une dizaine d'ouvrages, dont *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité* (Economica-Anthropos, 2e édition 2010).

On le voit à travers ces nombreux exemples essentiellement français, les façons d'aborder le découpage des territoires d'un point de vue spatial sont multiples et la question des échelles et de leur efficacité se pose en fonction des buts ou des objectifs à atteindre.

Le contexte politologique

Les communautés de communes : l'exemple français

Le découpage communal fait également débat chez nos voisins. « L'accord paraît quasi unanime chez les élites politiques et administratives françaises, pour considérer ce découpage comme obsolète » (Dall'Agglio, Petit, 2000). « L'intercommunalité est d'abord perçue comme un palliatif, une solution au morcellement communal » (Richer, 2008). « Il s'agit de remédier à un archaïsme couteux qui atomise les pouvoirs locaux entre 36.500 communes dont beaucoup ne peuvent financer seule une offre minimale de services à leur population » (Chaboche, 2001). Paradoxalement, le développement de l'intercommunalité permet de ne pas remettre en cause cette architecture communale obsolète, « exceptionnelle par son contenu politique et de ce fait, rétive à toute redéfinition radicale » (Vanier, 2005).

Martin Vanier notait déjà en 1999 que « Le mal territorial français, caractérisé par cet émiettement communal, n'est en fait qu'une lecture partisane de notre organisation territoriale pour la faire évoluer dans le nouveau contexte européen ». Il affirme par ailleurs que la France n'a pas à s'autoflageller puisque « aucun autre pays ne peut se vanter d'avoir trouvé le bon compromis entre l'idéal fonctionnel, les impératifs démocratiques et les nécessités politiques ».

On le comprend en filigrane à travers cette recherche, les politiques de recompositions territoriales imposées par l'état central (fédéral ou régional) ont vécu. Les temps sont aux processus *bottom-up* et à l'émergence des attentes du « terrain ». La nouvelle gouvernance publique⁶ se doit d'intégrer le citoyen autant que possible dans ses processus de décision. Des citoyens qui sont en attente de procédures participatives et qui sont d'autant plus demandeurs que le niveau de pouvoir est proche et que les thématiques visées touchent à leur quotidien.

Mais qui va proposer ces nouveaux découpages ? La logique de la démocratie représentative voudrait que ce soient les élus locaux. « La contribution des politiques aux découpages intercommunaux implique l'expression de clivages partisans qui débouchent souvent sur la constitution de véritables "fiefs politiques" » (Frère, Richer, 2006).

L'observation de la répartition spatiale des EPCI tend d'ailleurs à faire ressortir une double logique : « L'une purement géographique renvoyant à la situation et au caractère des communes, l'autre d'appariement politique, trop peu soucieuse de la fonctionnalité du territoire de coopération » (Chaboche, Baudelle, 2002). Autrement dit : « On note un accroissement de la territorialisation du politique et une plus grande politisation des territoires » (Lajarge, 2000).

⁶ Cette nouvelle forme de gouvernance se fonde sur une dénonciation du modèle de gouvernement traditionnel qui confie aux seules autorités politiques la capacité de prendre des décisions et de pouvoir les appliquer en vertu d'un pouvoir coercitif légitime dont les institutions de gouvernement ont le monopole (Chappoz, 2013).

Les élus locaux : la dépendance au sentier⁷

« Jusqu'à la mandature Sarkozy, la réforme territoriale s'apparentait à un processus permanent d'évitement dans lequel les velléités de transformation radicale s'achevaient toujours par l'écrasement des velléitaires, notamment en matière de rationalisation de la carte politico-administrative » (Négrier, 2012). Alors que tous stigmatisent l'inadaptation de la taille et du morcellement des communes, rien n'a été fait au niveau de Paris afin d'imposer un nouveau découpage. Tout au plus constate-t-on une sorte de « fuite vers le haut », avec la recomposition de structures comme les régions, ou la création d'expériences d'intercommunalité, sortes d'alternatives douces aux fusions, en touchant à des territoires moins « signifiants ». Ce qui fait consensus également au niveau du pouvoir centralisé, c'est la cause de cette inertie, invariablement rejetée vers les élus locaux. « L'inertie singulière de l'héritage communal français représente une forme de dépendance au sentier assez largement redevable des capacités de blocage des élus locaux » (Frinault, 2017). On a même évoqué le terme de *veto players*, le concept désignant « les acteurs, individuels ou collectifs, dont le consentement est requis pour changer le statu quo » (Tsebelis, 1995 & 2002).

« L'habileté des élus municipaux français, édiles en tête, à défendre l'armature communale s'appuie d'abord sur le registre du nombre, sachant jouer de leur poids démographique (Frinault, 2017) comme le rappelait François Mitterrand lui-même en 1984, en réponse au ministre de l'intérieur Pierre Joxe évoquant l'idée de nouvelles formes de coopération : « [Il y a] 500.000 conseillers municipaux sans compter, ne l'oubliez pas, les 500.000 autres qui auraient voulu l'être. Soit un million de citoyens qui s'intéressent aux affaires locales. Et vous voulez réduire cela à un quarteron de professionnels ? Vous êtes fou » (Benoit et al., 1998).

Comme en Belgique d'ailleurs, avec l'Union des villes et communes de Wallonie (UVCW), les élus français sont très largement soutenus par l'AMF, Association des Maires de France, qui regroupe 95% des élus locaux et qui exerce un pouvoir d'influence jusqu'au sommet de l'Etat. Tout comme chez nous également, présidents et ministres ont pour la plupart commencé leur carrière politique au niveau local et connaissent bien cet attachement viscéral des élus à leur municipalité. Et le phénomène est tout aussi prégnant au niveau des assemblées législatives, puisqu'en France, deux députés sur trois et plus d'un sénateur sur deux sont également des élus locaux. En Wallonie, le cumul est aujourd'hui (partiellement) interdit.

Les communes nouvelles : lentement, mais sûrement

C'est paradoxalement cette force représentative de l'AMF qui a permis de remettre le processus de fusion à l'ordre du jour en France. Les loi Marcellin (1971) et RCT (2010) encadrant les recompositions de communes étaient des initiatives *top-down*, sans véritable incitant d'ordre économique. Début 2015, elles n'avaient abouti qu'à la création de quelque 25 « communes nouvelles ». Initialement réticente, l'AMF a alors à travers ses députés-maires repris l'initiative parlementaire et proposé deux projets de loi, qui ont fusionné par la suite, à la grande surprise du gouvernement lui-même qui avait abandonné l'idée.

⁷ Théorisé par l'économiste Paul David dans les années 1980, la *path dependency* (dépendance au sentier) est l'effet de persister dans des choix adoptés, même si d'autres solutions meilleures existent, car il est difficile d'en changer.

Françoise Gatel, sénatrice-maire de Chateaugiron, et vice-président de l'AMF, voit dans l'initiative et le volontarisme du terrain la condition du succès : « La grosse différence avec avant, c'est "qui décide de faire une commune nouvelle ?". Ce sont les élus locaux. Personne ne leur impose ça. Et pourquoi ça va marcher ? Parce que personne ne leur impose ça ». Comme le note Thomas Frinault, « ce volontarisme revendiqué participe d'une stratégie de réaffirmation de l'AMF face à une alliance pro-intercommunalité nouée entre l'État (Direction générale des collectivités territoriales – DGCL, Commissariat général à l'égalité des territoires – CGET) et l'Assemblée des communes de France (AdCF) » (Frinault, 2017).

Au-delà des incitants financiers relativement modestes de la réforme, c'est en fait l'intégration d'éléments très « terre à terre » qui fera le succès (relatif) du processus. Elle fera ainsi une plus grande place aux anciennes communes, donnant naissance à cet aphorisme : « se regrouper sans disparaître, pour ne pas disparaître » (Frinault, 2017). Ainsi, durant une période transitoire d'une législature, la commune nouvelle garde tous les élus des anciennes municipalités. Les maires des anciennes entités deviennent maires délégués et peuvent en exercer les compétences sur leur ancien territoire. Ils ont également un avis consultatif. Les anciennes mairies, deviennent mairies annexes et peuvent continuer à recevoir la population (état civil, mariages). Enfin, la plupart des dispositions relatives aux arrondissements de Paris, Marseille et Lyon sont applicables aux communes déléguées : conseils de quartier, comités d'initiative et de consultation des associations (CICA), caisses des écoles... (Frinault, 2017).

Si l'engouement n'est sans doute pas aussi spectaculaire qu'attendu en 2015 par l'AMF, la France compte au 1er janvier 2023, 795 communes nouvelles sur l'ensemble du territoire métropolitain, rassemblant 2.553 « anciennes communes » et 2,5 millions d'habitants (source AMF). Soit 1.758 communes de moins sur 36.500 communes, et donc une baisse de 4,8% du nombre de communes, qui concerne 3,7% de la population française.

L'exemple français est intéressant à plus d'un titre. On se trouve là devant une mobilisation forte des politiques locales, à travers l'AMF et via leurs représentants au niveau législatif national. Le processus est pensé afin d'y intégrer les contraintes destinées à préserver la proximité des services et la représentation politique existante. Et malgré cela, la constitution de communes nouvelles --autrement dit de fusion sur base volontaire--, engendre une baisse d'à peine 5% du nombre de communes en France. Cette situation est éclairante pour la réflexion relative à la partie wallonne de la Belgique.

En Wallonie, des initiatives en provenance du terrain

En Wallonie, il faut reconnaître que la politique du Gouvernement a fortement varié sur ces thématiques ces trente dernières années, réagissant tantôt « à chaud » à la problématique des intercommunales, voulant dans une DPR aller vers la suppression des provinces puis leur confiant dans la suivante de nouvelles missions, promouvant à la fois la fusion de commune et la supracommunalité...

Dans un avis d'initiative transmis par l'UVCW en juillet 2020 au Ministre en charge des Pouvoirs locaux Pierre-Yves Dermagne, celle-ci encourage « une supracommunalité de projet, une collaboration entre communes en vue de réaliser un projet à une échelle supracommunale, et dans laquelle les communes ne s'organisent pas en vue de déléguer des pans de l'intérêt communal, mais plutôt dans un objectif de construire ensemble des projets choisis

conjointement en maintenant la stratégie entre leurs mains ». Une vision que l'UVCW juge incompatible avec une forme de supracommunalité institutionnelle, « ce qui ne doit pas empêcher la création d'un cadre réglementaire souple tenant compte de la disparité des réalités territoriales. » Sous la signature de sa secrétaire générale et de son président, l'UVCW ajoute toutefois un élément incontournable d'un futur décret : « Il importe que les mandataires exécutifs communaux, et en particulier les bourgmestres, puissent trouver une place dans la stratégie des projets à une échelle supracommunale. » L'UVCW insiste aussi sur le fait que ces nouvelles structures doivent être le lieu de rencontre entre mandataires et partenaires socio-économiques et politiques.

L'UVCW liste également les initiatives supracommunales qui ont émergé en Wallonie dans les dernières années. Des coopérations qui reposent sur « la construction volontaire, ascendante et négociée d'un projet de territoire, d'une vision commune » : des associations comme le « Conseil 27+1 » dans le Brabant wallon, Liège Métropole, Meuse-Condroz-Hesbaye, Wapi, Charleroi Métropole, Cœur de Hainaut, Pays de Famenne, ou encore la Conférence luxembourgeoise des élus. Toutes ces associations ont en effet des buts parfois différents, mais reprennent entre autres la défense et la promotion de leurs territoires, la mise en œuvre d'optimisation de l'action des communes, l'étude de projets d'intérêt collectif, la création de politiques transversales favorisant la cohérence et la cohésion territoriale, ainsi que la poursuite d'objectifs de développement durable.

De toutes ces expériences, l'Union des villes et communes de Wallonie dresse un constat en 13 points.

1. Les expériences de supracommunalité sont montées et vécues différemment
2. La supracommunalité s'écarte des outils réglementaires
3. La supracommunalité dépend de la capacité stratégique des acteurs politiques à mobiliser/fédérer
4. La souplesse permet la création de projets
5. La supracommunalité est à géographie variable en fonction des thématiques
6. Une supracommunalité institutionnelles nouvelle n'est pas souhaitable
7. Importance du respect de l'autonomie communale comme facteur de réussite des projets supracommunaux
8. Une supracommunalité au regard des enjeux financiers
9. Les disparités de flux financiers et les problèmes de financement d'infrastructures par la/les communes centres et les communes périphériques
10. La démocratie participative a pris de l'ampleur
11. Les enseignements de la crise sanitaire
12. Les provinces ne sont plus perçues comme le niveau stratégique ou opérationnel pertinent
13. Un subventionnement qui doit être clarifié.

S'agissant d'un avis d'initiative adressé par l'UVCW à un gouvernement en début de législature, il s'agit moins de constats que d'un argumentaire afin d'encadrer de façon souple, mais pérenne, l'ensemble des initiatives supracommunales qui se développent en Wallonie.

La position de l'UVCW en la matière a d'ailleurs peu varié. Dans son discours prononcé lors de la journée d'étude « Supracommunalité en Wallonie, enjeux et retours d'expérience », Jean-Paul Bastin, bourgmestre de Malmedy et Vice-président de l'UVCW relevait une nouvelle fois

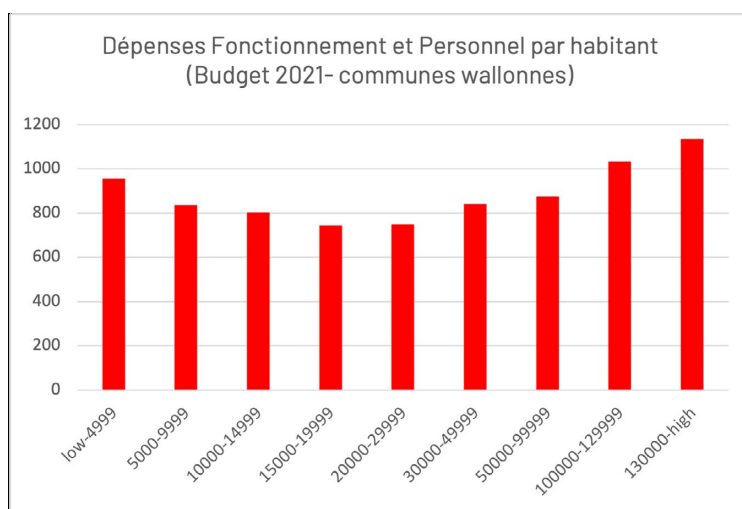
l'aspect pluriel de la supracommunalité wallonne. Il citait entre autres la démarche intercommunale, et les dérives observées (regrettant notamment que la réforme « Publifin »⁸ « ait manqué l'opportunité de rendre aux villes et communes la possibilité d'opérer un contrôle effectif de la mise en œuvre de l'ensemble de leurs missions déléguées aux intercommunales ». Il a encore pointé les synergies entre la commune et les « paraloaux » et notamment le CPAS. Jean-Paul Bastin s'est enfin interrogé sur les fusions et leur opportunité dans le contexte actuel. Pour lui, ces démarches sont complémentaires et il n'y a pas lieu de les opposer. Mais il attire l'attention sur deux aspects : celui du contrôle démocratique des structures et celui de la simplification du paysage institutionnel qui, lorsqu'il est trop complexe, « empêche le contrôle, brouille les messages vers le citoyen et peut s'avérer très coûteux ».

L'analyse politologique est la plus fournie de ce chapitre, la décision de mise en œuvre ou les freins constatés étant souvent considérés comme des décisions essentiellement politiques.

Le contexte du management public

Vision macro : l'étude de Jean Hindriks

L'étude de l'économiste Jean Hindriks (UCLouvain), parue en mai 2022 pour le compte du *think thank* Itinera a été largement reprise par la presse. Elle a eu le mérite de remettre en lumière le décret wallon fraîchement amendé, encadrant la fusion des communes sur base volontaire. Jean Hindriks plante immédiatement le décor de son approche, exclusivement économique et budgétaire. Il est parti des budgets communaux 2021 des communes wallonnes et a comparé les dépenses de fonctionnement et de personnel par habitant selon la taille des communes en nombre d'habitant. Au regard de ces chiffres, il a tenté de déterminer la taille optimale d'une commune, ainsi que les économies d'échelle potentielles en cas de fusion.



On constate au regard du graphique ci-dessus que c'est entre 15.000 et 30.000 habitants que les deux critères pris en compte sont les moins impactant au niveau du coût par habitant.

⁸ Suite à « l'affaire Publifin », scandale politique lié aux rémunérations excessives de membres de comités de secteur d'une intercommunale liégeoise, le Parlement wallon adopte le décret du 29 mars 2018 portant sur la « bonne gouvernance » publique.

En cas de fusion, cela représenterait, selon Jean Hindriks, une économie de 212€/an et par habitant pour une commune de moins de 5000 habitants (qui atteindrait 15.000 habitants après fusion). Une économie qui passerait à 93€ pour les communes entre 5 et 10.000 habitants et 58€ pour les communes entre 10.000 et 15.000 habitants. Une économie totale de 136 millions d'euros donc au niveau des communes wallonnes en cas de fusion de 195 d'entre elles, d'après les calculs de l'économiste (Hindriks, 2022).

L'étude évalue également la diminution du nombre de bourgmestres et d'échevins et donc les économies y afférentes, même si ceux-ci seront proportionnellement mieux payés. Elle se penche également sur la dotation du fond des communes. Le calcul (complexe) de celle-ci via la « Clé Pagano » de 2007 intègre une tranche « externalité » équivalent à 57% de l'enveloppe totale, directement liée à la taille des communes. Ce qui fait que mathématiquement, deux communes de tailles similaires qui fusionneraient toucheraient en réalité plus du double en provenance du fond des communes.

Au-delà des aspects purement économiques de son étude, le professeur Hindriks insiste sur la nécessité d'un véritable débat citoyen sur le sujet, relevant qu'il s'agit d'un dossier hautement émotionnel dans lequel la raison n'a pas toujours... raison. (Hindriks, 2022, p.5) Il revient également sur le cadre légal favorable élaboré par la Wallonie (avec allègement de la dette des nouvelles entités à concurrence de 500€ par habitant). Jean Hindriks plaide enfin pour que l'on n'oppose pas fusion et supracommunalité, les deux dispositifs pouvant très bien cohabiter, la supracommunalité ayant un effet d'échelle sur les investissements alors que les fusions réduisent quant à elles les frais de fonctionnement.

Des intercommunales à la belge vers l'intercommunalité à la française

Les sociétés intercommunales sont parmi les premières formes de supracommunalité en Belgique. Elles apparaissent dès 1920 et se définissent comme « des associations d'au moins deux communes pour la gestion commune d'une matière d'intérêt communal » (Rodrigues-Garcia, 2002). Elles peuvent être en charge d'une thématique spécifique (soins de santé, distribution d'eau, gestion des déchets...) ou encore gérer plusieurs matières conjointement (bureaux d'études techniques, développement économique...).

Ainsi, les intercommunales de développement économique naissent des lois d'expansion économique de 1959 (Leloup et al., 2007). Elles sont destinées à exercer des activités d'intérêt local dans un objectif de redéploiement. Elles sont nées de la volonté des communes et se sont d'autant plus ancrées dans le paysage institutionnel wallon qu'elles apparaissent comme les porteurs tout désignés des appels à projets européens. Une mainmise dénoncée d'ailleurs par l'Europe elle-même dans les années 90 lors de l'évaluation à mi-parcours des fonds FEDER. Les autorités européennes qualifient cet ancrage généré par les intercommunales de « localisme limitant l'effet de masse recherché par de telles aides » (Lepage, 1995).

Très régulièrement critiquées pour leur nombre, leur opacité de fonctionnement et de gestion ou leur orientation de plus en plus commerciale, les intercommunales, et singulièrement celles liées à l'expansion économique, ont néanmoins œuvré à leur niveau au redéploiement et à l'attractivité de la Wallonie. Divers décrets successifs sont venus limiter leur nombre et encadrer leurs pratiques.

Il semble y avoir une certaine méfiance qui demeure à leur égard au niveau du gouvernement régional. Au niveau du récent appel à projets pilotes de supracommunalité, les intercommunales étaient exclues des répondants potentiels. Pourtant, dans les faits, même si ce sont les communes qui ont répondu, ce sont la plupart du temps les intercommunales qui prêtent infrastructures et personnel afin de porter ces projets, le temps nécessaires à un financement pérenne de ces acteurs d'un type nouveau via le décret en préparation.

Les intercommunales, telles que nous les connaissons en Wallonie depuis le début du 20^e siècle pourraient donc être les porteuses de ce changement vers une forme d'intercommunalité à la française.

Sandrine Dall'Aglia et Sylvain Petitot notent une « tendance à opposer une coopération intercommunale fonctionnelle, de gestion, coopération traditionnelle et peu valorisée qui concerne les réseaux et équipements collectifs » (soit l'équivalent de nos intercommunales wallonnes) à « une coopération intercommunale de projet, plus noble, qui vise au développement de projets économiques et territoriaux » (soit nos nouvelles structures supracommunales) (Dall'Aglia, Petitot, 2000).

Quelle que soit leur rôle, fonctionnel ou porteur de projets, il faudra toujours garder à l'esprit que le siège des décisions démocratiques liées à leurs actions est et doit rester la commune.

Une autre forme de supracommunalité fonctionnelle existe depuis une vingtaine d'années en Belgique, il s'agit des zones de police pluricommunales. Une structure qui, à l'instar des zones de secours, a fait couler beaucoup d'encre et a souvent fédéré les municipalistes dans une même critique.

Instaurées en 2001 dans le cadre d'une réforme plus large des services de police, inspirée par les disfonctionnements de l'affaire Dutroux⁹, celles-ci ont l'avantage d'avoir obligé des bourgmestres d'entités voisines à se retrouver à la même table de manière quasi hebdomadaire, afin de gérer une structure supracommunale commune. Mais les critiques sont nombreuses. Elles sont résumées dès juin 2004 dans un rapport de la Cour des comptes au Parlement fédéral : « Deux ans après la réforme des services de police, la Cour des comptes constate que les normes qui, depuis 2001, définissent le service minimum de police de base et celles qui déterminent l'effectif minimal de chaque zone de police ne sont cohérentes, ni entre elles, ni par rapport aux objectifs poursuivis. En outre, leur respect n'est pas surveillé. Enfin, l'affectation des policiers à une zone de police s'effectuant uniquement sur une base volontaire, l'effectif minimal n'est pas toujours atteint dans chaque zone. L'objectif qui était de garantir à la population un service minimum de police équivalent sur l'ensemble du territoire ne pourra être atteint sans l'adoption de nouvelles mesures et un meilleur suivi par l'autorité fédérale. » (Cour des comptes, Bruxelles, 2004)

En matière de management public, en des temps où les moyens financiers se font rares à tous les niveaux de pouvoir, les tentatives de rationalisation et les économies d'échelle sont évidemment les bienvenues. C'est peut-être à ce niveau que l'argumentation la plus objective

⁹ L'affaire Dutroux, du nom d'un pédophile belge ayant sévi dans les années 1990 en Wallonie, a mis en lumière le manque de communication, voire la concurrence entre la gendarmerie nationale et les polices communales en Belgique. Une loi a complètement réformé l'organisation des polices belges, créant notamment des zones de polices supracommunales.

et la plus pertinente peut-être développée par les politiques à destination des citoyens. Mais sont-ils prêts à l'entendre ?

Le contexte de la sociologie politique

L'attachement au territoire

Si je vous demande d'où vous êtes, que répondez-vous ? En une seule question, France Guérin-Pace (2006) parvient à faire surgir chez les personnes interrogées ce sentiment d'appartenance à des territoires « identitaires » qui est au cœur de notre problématique.

Car la réponse à cette simple question, dans cette étude menée en France en 2003¹⁰, est très majoritairement une commune. Sauf pour les personnes ayant résidé ou résidant à l'étranger, la commune avec 55% des répondants, arrive loin devant la région (14%) et le département (10%) pour l'ensemble des répondants. Un taux qui monte à 78% en faveur de la commune pour les personnes ayant toujours habité dans la même entité, à 70% pour ceux qui n'ont pas quitté le département et 61% pour les personnes ayant toujours habité la même région. (Enquête « Histoire de Vie », 2003).

Tabl. 1/ Les échelles de référence du lieu d'appartenance selon les trajectoires individuelles							
Trajectoires	Ensemble (en %)	Toujours même commune	Toujours même département	Toujours même région	Plusieurs régions en France	En France et à l'étranger	
Échelle de référence						dominante en France	dominante à l'étranger
Commune	55	78	70	61	51	38	15
Département	10	5	10	11	13	6	0
Région	14	8	10	13	21	15	1
France	6	5	4	6	6	13	15
Lieu à l'étranger *	7	1	1	1	2	17	62
Autre réponse	8	3	5	8	7	11	7

*On a regroupé sous l'appellation « lieu à l'étranger » tous les lieux cités à l'étranger, quelle que soit l'échelle à laquelle ils ont été déclarés

Source : enquête « Histoire de Vie », 2003.

« Réfléchir au sentiment d'appartenance revient à se poser les deux questions suivantes : à quel espace, à quel territoire j'appartiens, d'où je viens ? Et qu'est ce qui fait ce sentiment d'appartenance ? » (Gwiazdzinski, 1997). Ces lieux qui constituent notre ancrage au territoire sont indissociables de la construction de l'identité de chacun. Les images, les représentations qu'ils font naître en nous sont facilement mémorisables. Elles sont du ressort de l'émotionnel et s'ancrent sur du long terme. Elles présentent à l'échelle de la commune les mêmes caractéristiques que le nationalisme et peuvent être exacerbées de la même façon par les compétitions sportives ou par les critiques subies ou l'image (positive ou négative) renvoyée par « l'autre ».

¹⁰ France Guérin-Pace est géographe à l'Ined, co-responsable de l'unité de recherche « Identités et territoires des populations ». Elle est aussi directrice adjointe du GIS Collège International des Sciences du Territoire (CIST).

Dans son livre *De la Ville aux bassins de vie* (2012), Paul Furlan note tout d'abord qu'il est très difficile d'avoir une approche générale des villes et communes de Wallonie : « C'est une réalité humaine. Chacune est différente ». Et de citer le sociologue américain Robert Park¹¹ : « La ville n'est pas une simple agglomération d'hommes et d'équipements, c'est un état d'esprit ». L'ancien ministre souligne la difficulté de la supracommunalité, qui « nécessite à la foi un ancrage local fort et le besoin de démonter les clôtures ».

Dans un processus de recomposition des espaces, l'attachement au territoire est donc naturellement à prendre en compte.

La commune, un territoire à sang chaud

Côté français, on a étudié également la dimension identitaire des phénomènes d'intercommunalisation. « Donner un nom au territoire, en donner les limites, en représenter le fonctionnement et les dysfonctionnements constituent les premiers jalons d'un processus d'appropriation d'un nouvel espace de gestion » (Laganier, Scarwell, 2002).

Mais la notion de territoire lié à l'intercommunalité est aussi problématique en France qu'en Belgique car elle se heurte naturellement à la notion de commune. « La commune est considérée comme un territoire à sang chaud, à fort ancrage historique et identitaire. A l'inverse, l'intercommunalité, qui se situe sur le même terrain (local) est souvent perçue comme une institution de pure gestion, à sang froid. (Guigou, 1997). Une analyse qui explique en partie pourquoi l'échelle communale résiste aux efforts de recomposition » (Dall'Agglio, Petitot, 2000).

Agglomérations et bassins de vie

Ce phénomène de résistance a été étudié notamment au niveau des processus d'agglomération¹². Le concept d'agglomération se rapproche fortement de la supracommunalité, avec peut-être un aspect plus centripète pour le premier cité. Van Hecke et al. distinguent les agglomérations morphologiques, fonctionnelles et opérationnelles. Mais seules les premières sont clairement définies, notamment par l'INSEE en France comme « un tissu aggloméré qui n'aurait qu'une séparation de 200m maximum entre les constructions » (Van Hecke et al., 2009). Les autres sont plus floues au point que Boniver et al. préfèrent les notions d'agglomération vécue et d'agglomération de projet (Boniver et al., 2011). Ces auteurs notent que le concept d'agglomération vécue n'est pas superposable au « bassin de vie », ce dernier étant fortement dépendant du prisme à travers lequel on l'analyse (bassin d'emploi, bassin de déplacement, bassin scolaire, bassin de santé). Ils constatent pourtant que c'est ce terme de bassin de vie qui a été mis en exergue par le Gouvernement wallon dans la DPR 2009-2014 (Boniver et al., 2011).

¹¹ Robert Ezra Park (1864-1944), journaliste puis sociologue américain, fut de ceux qui contribuèrent à fonder l'Ecole de Chicago, qui révolutionna les méthodes de la sociologie en la faisant passer d'une discipline théorique à une discipline profondément empirique (La Ville, proposition de recherche sur le comportement humain en milieu urbain, 1915).

¹² Une agglomération urbaine désigne un ensemble urbanisé en continuité, comprenant la commune-centre et sa banlieue. Le CDLD reconnaît deux agglomérations en Région wallonne : Liège et Charleroi.

Depuis le début des années 2000 au moins, la Suisse laisse une place certaine aux initiatives locales de structuration d'agglomérations, en subventionnant des expériences pilotes appelées « Projets modèles ». Mais si l'initiative est laissée aux communes d'une part, les projets territoriaux d'agglomération sont rendus obligatoires d'autre part, pour bénéficier du financement fédéral pour les grandes infrastructures de mobilité.

Les « projets modèles » d'agglomération en Suisse apportent semble-t-il une structuration positive de ces territoires, via des échanges entre élus, experts ou techniciens.

La notion d'agglomération pose également la question de la place de la Ville, de la métropole dans les territoires, de son rôle moteur dans le développement, des interactions avec sa périphérie, de la péréquation des moyens et des solidarités à (re)créer, mais nous avons fait le choix de ne pas développer cette problématique qui s'écarte de l'objet de notre recherche.

Notoriété des élus et capital d'autochtonie

Si les craintes de perte d'identité et de repères exprimées par les populations face au processus de fusion de communes sont bien réelles, la crainte des élus locaux de voir leur popularité amoindrie par l'augmentation du territoire l'est tout autant. Certains sont très connus au sein de leur commune par des activités locales (associatives, folkloriques, commerciales...), mais cette notoriété tant à diluer à l'échelle d'un territoire plus grand. Il s'agit d'un phénomène qu'on pourrait rapprocher de la notion de capital d'autochtonie, développée par Retière (2003) et que l'on pourrait définir comme « l'ensemble des ressources que procure l'appartenance à des réseaux de relations localisés. Il s'agit de nommer des ressources symboliques, en ce qu'elles ne tiennent ni d'un capital économique, ni d'un capital culturel, mais d'une notoriété acquise et entretenue sur un territoire singulier » (Renahy, 2010).

Les contraires ne s'attirent pas

Il est intéressant de constater que cette notion d'autochtonie et le symbolisme qui y est associé s'est fortement développée autour d'une opposition supposée entre monde rural et urbain, « un continuum qui fait de l'espace rural un objet de convoitise des urbains. Alors que la sociologie rurale était exclusivement agricole, la réalité indique que se développent des "usages récréatifs de la campagne" et que de fait, cette dernière, d'un moyen de production, devient un "lieu de récréation". Ce point est central dans la démarche et explique la conceptualisation de l'autochtonie : le groupe local est mis en concurrence sur son propre espace, ce qui explique la mise en scène de l'appartenance locale autour des valeurs d'honneur populaires et masculines qui ne sont pas sans rappeler certains traits du capital symbolique de Bourdieu » (Renahy, 2010). Un processus qui pourrait d'une certaine façon expliquer les réactions particulièrement violentes de la population de Bertogne (rurale) suite à la fusion avec Bastogne (urbaine) prévue pour 2024¹³.

Cette notion de capital d'autochtonie a ensuite évolué vers d'autres types de relation, mais semble se révéler plus fortement lorsqu'il y a une relation dominant-dominé (ressentie ou bien

¹³ Suite à la décision de fusion par le Conseil communal, des menaces de mort ont été proférées via les réseaux sociaux à l'encontre de membres du Collège communal de Bertogne.

réelle). Elle pourrait donc signifier la difficulté de fusion non seulement entre communes urbaines et rurales, mais aussi entre communes de tailles disproportionnées (la fusion se résumant alors à une forme d'absorption) ou de communes présentant des revenus moyens disproportionnés (la fusion s'assimilant alors à une forme d'annexion).

Aphorismes géographiques

Enfin les géographes peuvent eux aussi cacher de petites perles philosophico-sociologiques : « Qui peut prétendre vivre ou travailler dans un bassin ? Le bassin de vie, qui devrait servir de référent spatial (...) renvoi au Paradis perdu des belles certitudes géographiques de territoires bien faits, harmonieux, en matrice physique maternelle-maternante qui nous berce de leur berceau-bassin » (Pelletier, Vanier, 1997). Ou encore : « Poser la question du territoire pertinent revient à bousculer le patient agencement qui illustre la capacité de la société locale à se reproduire, et remet en question les fondements sociaux et le fonctionnement politique qui les ont produits » (Gay, 2003).

Outre les études spécifiques liées à l'attachement des populations à un territoire donné, et singulièrement à celui de la Commune, territoire à « sang chaud », les références d'ordre sociologiques affleurent principalement sous forme de mise en garde à l'adresse des politiciens, économistes ou géographes qui se penchent sur le (re)découpage de ces territoires. L'attachement semble bien réel et les populations farouchement opposées à toutes formes de dilution, disparition, absorption ou fusion de ce qui fait leurs racines.

Synthèse : le plébiscite des communautés de communes autour de projets communs

La difficulté de l'exercice qui précède, ce qui le rend peut-être un peu difficile à cerner, consiste à la fois dans la multiplicité des processus de transcommunalité, dans leur superposition, et dans les différentes focales utilisées pour les analyser. C'est l'une des originalités de cette recherche, après avoir posé les bases historiques et légales, d'avoir tenté de rassembler les différentes thématiques liées à la transcommunalité à travers le prisme du géographe, de l'économiste, du politologue ou du sociologue, ces grandes spécialités des sciences humaines s'interpénétrant allègrement par ailleurs.

On voit ainsi coexister sur des territoires parfois très petits à l'échelle européenne (comme la Wallonie), un grand nombre de structures administratives, institutionnelles, fonctionnelles, avec des formes juridiques, des aires, des compétences et des missions qui se chevauchent, constituant ce fameux mille-feuilles qui perd de plus en plus en lisibilité aux yeux des citoyens. Tout le monde plaide pour une rationalisation et une simplification, mais force est de constater que nulle part en Europe on est arrivé à une suppression de l'un des niveaux.

« Nouvelles communes » en France, « projets modèles » en Suisse, intercommunalité, agglomération, supracommunalité... doivent nous éclairer dans notre recherche de la bonne formule, applicable en Région wallonne.

L'exemple suisse des « projets modèles » pourrait être inspirant pour la Région wallonne. Avec des subsides qui sont soumis à la rédaction d'un « projet d'agglomération » envisageant

simultanément les problématiques de la mobilité, de l'urbanisation et de la préservation des ressources naturelles et de l'environnement, le projet modèle suisse permettrait de lier l'accès à certains subsides à l'élaboration d'une sorte de Plan stratégique transversal (PST) supracommunal en Wallonie.

« Ces nouvelles formes de transcommunalités territoriales, géographiquement et socialement intégrées, entraînent une « transformation douce » qui, à long terme, ancre les coopérations. Elles amènent parfois à façonner un territoire et à faire converger les acteurs vers une transcommunalité fédératrice proche du *quasi-regional government* proposé par Hulst et van Monfort (2011) » (Leloup, 2017).

La supracommunalité en tant que telle est présente partout et tant à se renforcer, avec des critiques et des points d'attention comme la question de la taille et de l'échelle, différentes selon qu'on les aborde au niveau économique, administratif ou politique, et qui questionnent la cohésion du territoire. Ou encore comme la question de la légitimité démocratique de ces structures, que tous souhaitent cadrées légalement, mais suffisamment souples et non contraignantes...

Que dire enfin de l'héritage historique ? « La fusion des communes (de 1977), si elle a effectivement permis de réorganiser en profondeur les découpages administratifs et politiques, a freiné de par sa radicalité, toute tentative de supracommunalité forte et représentative. Un temps de digestion était forcément indispensable après une réforme aussi profonde » (Boniver et al., 2011) et de l'attachement des populations à leur territoire d'origine.

Par rapport à notre question de départ libellée comme suit : « Communauté de communes ou fusion sur base volontaire : quel avenir pour la supracommunalité en Wallonie », nous pouvons constater à la lecture de la littérature que la proposition de communautés de communes autour de projets communs, quel que soit le nom qu'on leur donne, semble avoir émergé du terrain et s'apprête à recevoir une reconnaissance et un cadre juridique en Wallonie. Largement documenté et commenté, ce processus semble devoir s'imposer.

Et même si plusieurs auteurs appellent à ne pas opposer les deux processus, il faut constater le peu d'engouement, en Wallonie comme ailleurs, pour la fusion de communes sur base volontaire. L'objet de notre recherche portera donc plus spécifiquement sur ce dernier phénomène. Pourquoi les communes wallonnes les plus petites sont-elles plus attirées par les initiatives supracommunales, ou plus précisément encore : « Quels sont les mécanismes qui font obstacles aujourd'hui aux fusions de communes sur base volontaire ».

La réponse la plus commune à cette question est liée à la volonté politique des élus, ce qui est probablement une partie de la solution. Mais nous avançons l'hypothèse à la lecture des auteurs repris ci-dessus, que c'est l'attachement des populations à leur territoire, phénomène bien connu des élus politiques, qui pousse ceux-ci à se positionner en **défaveur** d'une fusion, au risque d'être désavoués par leurs électeurs.

Pour vérifier cette hypothèse, nous avons consulté les principaux intéressés, soit les bourgmestres des 174 communes de moins de 12.000 habitants répartis sur l'ensemble de la Région wallonne, mais aussi leurs directeurs généraux et directrices générales.

Nous avons également interrogé, lors d'entretiens semi-directifs, un ancien et l'actuel ministre en charge des Pouvoirs locaux, ainsi qu'un député-bourgmestre qui s'est publiquement déclaré en faveur de la fusion de sa commune.

Le design de recherche

Contexte décréteil

Un décret et un appel à projet pilote, déposés tous les deux par le ministre wallon en charge des Pouvoirs locaux ont animé l'année 2022 des municipalistes. Le décret, initié par le ministre Dermagne au départ de la DPR en 2019 et précisé par ses arrêtés d'exécution, précise et encadre le processus complexe de la fusion des communes sur base volontaire.

Les dernières modifications et précisions, intégrées au Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) ont été adoptées par le gouvernement le 17 février 2022. Les conseils communaux des communes intéressées devaient présenter une proposition conjointe de fusion qu'ils devaient soumettre au Gouvernement wallon, au plus tard le 31 octobre 2022. Celle-ci devait reprendre les données cadastrales attestant des limites de la nouvelle commune et le nom proposé de la nouvelle entité.

Une phase d'inventaire était préalablement prévue afin d'énumérer, de classer et d'interpréter, le cas échéant, une série d'éléments permettant de connaître la situation réelle des communes qui devaient former la nouvelle entité.

Au terme de cette procédure administrative relativement lourde, le gouvernement wallon déciderait, au plus tard le 31 décembre 2022, s'il présentait ou non la proposition de fusion au Parlement de Wallonie dont l'assemblée devait se prononcer pour fin mars 2023.

Une enveloppe de 100 millions d'euros était dégagée sur la période 2025-2030 afin de permettre une reprise de dettes des entités avec un montant de 500 euros maximum par habitant, pour un plafond de 20 millions d'euros par entité fusionnée.

La fusion deviendrait effective au terme du processus électoral d'octobre 2024.

Quant à l'appel à projet pilote lancé par le ministre des Pouvoirs locaux, il proposait de soutenir financièrement des projets supracommunaux regroupant au minimum 5 communes comptant ensemble plus de 50.000 habitants.

Un montant forfaitaire maximum, compris entre 60.000 et 120.000€ par an serait attribué par projet, en fonction du nombre d'habitants concernés par la dynamique supracommunale.

Les projets sélectionnés devaient tenir compte de la qualité de l'approche proposée pour :

- coordonner les besoins du terrain et animer un territoire ;
- rassembler des moyens financiers pour une meilleure utilisation (mutualisation de projets, marchés conjoints) ;
- permettre à des élus et fonctionnaires de s'organiser pour d'avantage d'efficacité ;
- développer et mettre en œuvre une gouvernance supracommunale par la coopération de communes.

On le voit, il s'agit de deux approches destinées à mutualiser et/ou à rationaliser selon deux processus différents, les ressources financières de plus en plus rares des communes wallonnes.

Au terme de ces deux initiatives, le résultat est sans appel : si de nombreux projets de supracommunalité ont été rentrés, couvrant près de 90% du territoire wallon, un seul projet de

fusion a été présenté (et accepté) devant le Parlement wallon, celui, marginal, de Bastogne et Bertogne.

Notre question de recherche est donc la suivante : pourquoi les petites communes wallonnes paraissent-elles plus séduites par des processus de supracommunalisation que par des fusions sur base volontaire ? Plus précisément : quels sont les mécanismes qui, aujourd'hui font obstacles à la fusion des communes sur base volontaire ?

A la lecture de la littérature disponible, nous avons repéré de possibles causes politiques, administratives ou encore sociologiques.

Nous faisons l'hypothèse que la réponse à notre question de recherche tient davantage à l'aspect sociologique. L'ancrage des populations dans leur territoire est le plus grand frein aux fusions. Celui-ci influence en effet le politique, frileux à l'idée de déplaire à son électorat en plus de la perspective de dilution de son pouvoir. Les aspects administratifs et financiers paraissant secondaires en l'espèce.

Parallèlement aux deux textes évoqués ci-dessus, le ministre Collignon, qui a succédé à Pierre-Yves Dermagne en octobre 2020 a entamé une vaste consultation des élus et fonctionnaires dirigeants des communes wallonnes de moins de 12.000 habitants. L'organisation de cette campagne appelée « Ambitions communes » a été confiée par le Gouvernement wallon au Policy Lab de l'ULB. Cette action à laquelle nous avons participé, s'est structurée en trois phases.

D'avril à juin 2022, huit séances d'ouverture ont eu lieu dans les différentes provinces de la Wallonie. Ces plénières visaient à aller à l'écoute des bourgmestres, des directeurs généraux ou de leurs représentants, en vue d'identifier les difficultés et le degré de priorité de celles-ci.

Ces séances plénières ont fait apparaître plusieurs thématiques récurrentes comme la gestion des ressources humaines, la simplification administrative et la logique des appels à projets.

Chacune de ces thématiques a fait l'objet, lors de la deuxième phase (septembre et décembre 2022), d'un atelier thématique qui avait pour objectif d'identifier collectivement les pistes de solutions aux problématiques soulevées.

Les résultats de ces ateliers thématiques ont été finalisés par la cellule Policy Lab du Cevipol (ULB). Des recommandations définitives ont été présentées au Gouvernement wallon. Le plan d'actions qui en ressort dans une stratégie à court, moyen et long termes a été expliqué lors du salon Municipalia le 20 avril 2023 aux représentants des pouvoirs locaux. Ainsi, en matière de gestion des ressources humaines, les constats des groupes de travail ont été débattus au niveau du Comité C¹⁴. Une adaptation du CDLD et une nouvelle circulaire devraient voir le jour, 30 ans après la circulaire RGB (Révision générale des barèmes) de 1994 qui règle encore aujourd'hui les statuts administratifs et pécuniaires de bon nombre de communes¹⁵. L'examen

¹⁴ Le Comité C wallon est un comité de négociation, créé par le statut syndical, au sein duquel le Gouvernement wallon et les organisations syndicales représentatives négocient des mesures qui concernent l'ensemble du personnel occupé dans les services publics provinciaux et locaux wallons (à l'exclusion de celui occupé dans l'enseignement officiel subventionné).

¹⁵ Le ministre indique préférer le recours à une circulaire plutôt qu'un décret (plus contraignant) afin de respecter le principe de l'autonomie communale.

de ces nouvelles mesures devrait avoir lieu au parlement en octobre pour une diffusion avant la fin de la législature en 2024.

En termes de simplification administrative, deux décrets ont déjà été adoptés, concernant d'importantes avancées au niveau des marchés publics. Deux autres sont encore attendus introduisant notamment la signature électronique, modernisant la publication des règlements et ordonnances, simplification de l'octroi de subventions, simplification des gestions mobilières et immobilières... C'est dans ce cadre également qu'est repris le futur décret encadrant les initiatives de supracommunalité.

Enfin, en ce qui concerne les appels à projets, même si des avancées ont déjà été constatées au niveau d'un droit de tirage pour les plans d'investissements communaux (PIC) par exemple, des recommandations ont été déposées fin mars 2023 au Gouvernement et il appartiendra à chaque ministre, dans ses matières propres, de les intégrer.

Les constats et recommandations qui n'auraient pas pu être implémentés avant le terme de la législature pourraient quoi qu'il en soit servir de base de réflexion pour la prochaine DPR.

Méthodologie : sondage et entretiens ; quanti et quali

Après avoir recensé la littérature existante et déterminé notre angle de recherche, nous devons donc tenter de vérifier notre hypothèse

Compte tenu de la diversité de la typologie des communes (urbaines, rurales, semi-rurales, grandes moyennes, petites, proches de grands centres urbains, avec des populations aux revenus faibles ou importants...) ainsi que des réalités locales les plus variées, nous avons privilégié deux approches, l'une quantitative et l'autre qualitative.

Au niveau quantitatif, nous avons réalisé un formulaire via Google Forms, reprenant neuf questions à choix multiples et quatre questions ouvertes. Via ce questionnaire anonyme, nous devons avoir une idée précise du type de répondant et du type de commune qu'il représente. Nous l'avons ensuite interrogé sur sa perception des fusions et si la perspective de celles-ci avait été abordée au niveau de sa commune. En effet, au-delà du constat qu'une seule fusion aura lieu au terme des élections communales de 2024, nous voulions savoir si cette possibilité avait fait débat dans les communes et à quel niveau. Enfin, nous avons questionné le terrain sur l'enjeu de notre question de recherche, soit les causes perçues comme étant des freins à la fusion sur base volontaire. Nous avons ensuite laissé les répondants s'exprimer sur le sujet dans des questions plus libres, afin de tenter de percevoir le ressenti et l'intérêt de ces représentants communaux sur le sujet.

Le questionnaire, anonyme, a été envoyé sur les adresses mails professionnelles des bourgmestres et directeurs généraux (donc pas sur les adresses génériques) des communes wallonnes de moins de 12.000 habitants le 5 juillet 2023. Les résultats ont été dépouillés le 20 juillet 2023

En parallèle à cette approche quantitative, il nous a semblé important d'interroger les auteurs des différents textes évoqués dans l'exposé du contexte de cette recherche. Nous avons ainsi mené une série d'entretiens semi-dirigés. Le premier de ceux-ci à l'automne 2021 déjà, avec

Paul Furlan, qui fut à la fois ministre wallon en charge des Pouvoirs locaux, bourgmestre de Thuin, et qui était alors député wallon et président de la conférence des bourgmestres de Charleroi Métropole (initiative supracommunale). Il est l'auteur du livre *De la Ville aux Bassins de vie*, paru en 2012.

Nous avons également rencontré le 13 juillet 2023 l'actuel ministre en charge des Pouvoirs locaux Christophe Collignon, également bourgmestre en titre de la ville de Huy, ainsi que son conseiller Christophe Ernotte, ex-directeur général f.f. de la Ville de Charleroi, ex. directeur général de la fédération des CPAS, en charge de la rédaction du projet de décret encadrant les structures supracommunales en Wallonie.

Nous avons enfin rencontré le 18 juillet 2023 le député-bourgmestre de Farciennes Hugues Bayet, qui a indiqué dans la presse avoir tenté de convaincre la communes voisine d'Aiseau-Presles dans le cadre d'une possible fusion. Il nous paraissait intéressant de connaître l'origine de sa démarche et pourquoi elle n'avait pas abouti.

Il est à noter que nous devons réaliser un entretien avec Alexandre Maître, directeur en charge de la gouvernance locale au sein de l'Union des villes et communes de Wallonie, mais que ce dernier a dû décliner l'invitation au dernier moment.

Pour plus de cohérence, nous avons tenté de conserver une structure relativement similaire au cours de ces différents entretiens. La méthode de récolte de données qualitatives via des entretiens semi-dirigés avec ces diverses personnalités nous a permis de faire ressortir certaines nuances dans leurs positions vis-à-vis des textes et des thématiques abordées, nuances qui n'auraient pas été possibles dans une enquête quantitative. Elle a également permis de mettre en lumière les perspectives qui se dessinent pour la Wallonie sous cette législature.

Il faut souligner deux particularités dans l'échantillon des contributeurs sollicités : ils sont ou ont été tous les trois bourgmestres de leur commune. Ils appartiennent tous les trois au parti socialiste. Nous serons donc attentifs à ces deux biais potentiels dans l'analyse de ces entretiens.

Analyse des données empiriques

Le sondage auprès des acteurs de terrain : bourgmestres et DG

L'objectif de notre recherche est de tenter de déterminer les freins aux processus de fusion de communes sur base volontaire. Avec comme hypothèse principale que ces freins sont essentiellement liés à l'attachement des populations à leur territoire, même si cet attachement est ensuite intégré par les élus politiques locaux et traduit par des décisions (ou par l'absence de décisions) politiques en matière de fusion.

Dans la première partie de cette enquête, nous souhaitons recueillir par sondage des données quantitatives en provenance directe des acteurs de terrain, soit à la fois les décideurs politiques locaux (les bourgmestres) et les responsables des administrations communales : les directeurs généraux.

On l'a vu dans l'état de l'art qui a servi de socle à cette recherche : l'étude économique du Professeur Jean Hindriks de l'UCLouvain a fait apparaître une taille critique idéale de 15.000 habitants pour une commune en Wallonie. Nous avons donc pris le parti d'interroger les responsables des communes de moins de 12.000 habitants, car ils sont les plus susceptibles d'être intéressés par un processus de fusion amenant à cette taille critique supposée.

Le but du sondage est de prendre connaissance de la perception des acteurs de terrain quant aux processus de fusion dans le passé, quant à leur intérêt potentiel pour un nouveau processus de fusion, quant aux freins perçus à ces processus et quant au sentiment supposé de leurs populations vis-à-vis de ces processus de fusion sur base volontaire.

Un questionnaire anonymisé rédigé sous *Google Forms* a été envoyé par e-mail le 5 juillet 2023 aux bourgmestres et directeurs généraux des 174 villes et communes wallonnes de moins de 12.000 habitants. Parmi les 13 questions posées, 9 proposaient un choix multiple tandis que quatre étaient des questions plus ouvertes, proposant quelques lignes de développement. Le 20 juillet, 104 réponses avaient été collectées. L'ensemble de ces données sont disponibles dans le volume annexe à ce mémoire.

L'analyse des questions à choix multiple

1. Vous êtes (0 point)

[Plus de détails](#)

 Aperçus

 Bourgmestre	47
 Directeur/trice général.e	57



2. Vous êtes en charge d'une commune (0 point)

[Plus de détails](#)

urbaine	1
semi-rurale	24
rurale	79



3. Vous administrez une commune de (0 point)

[Plus de détails](#)

moins de 5000 habitants	34
entre 5000 et 10.000 habitants	53
Plus de 10.000 habitants	17



On remarque que les répondant sont à peu près équitablement répartis entre bourgmestres et directeurs ou directrices (DG). On note également que les communes rurales sont surreprésentées, il faudra en tenir compte dans notre analyse¹⁶. Enfin, ce sont les communes comprenant entre 5.000 et 10.000 habitants qui sont les plus représentées dans notre échantillon.

4. Selon vous, la fusion des communes de 1976 est-elle une réussite pour votre entité (0 point)

[Plus de détails](#)

Oui	83
Non	21



Le résultat des réponses à cette question peut paraître surprenant. Il est toutefois fortement nuancé par les réponses écrites à la question 5 qui invitait les sondés à expliquer leur choix.

¹⁶ Ce pourcentage est en fait conforme à la représentation des territoires ruraux en Wallonie, soit 88% du territoire (avec 27,1% du territoire wallon inhabité) rassemblent 32,6% de la population wallonne. (Source IWEPS 2023).

6. La possibilité d'une fusion en 2024 a-t-elle été évoquée au sein de votre commune? (0 point)

[Plus de détails](#)

 Aperçus

 Oui	43
 Non	61



7. Si elle a été évoquée, était-ce de manière (0 point)

[Plus de détails](#)

 Formelle (Collège/conseil)	4
 Informelle	46



On constate dans ces graphiques que 41% des communes ont effectivement envisagé la possibilité d'une fusion. Mais que parmi celles-ci, la très grande majorité (92%) ne l'ont évoquée que de manière informelle.

8. Vous ne vous êtes pas lancés dans un processus de fusion pour des raisons (plusieurs réponses possibles) (0 point)

[Plus de détails](#)

 Politiques	44
 Administratives	6
 Financières	10
 Autres	36



Parmi les raisons citées pour expliquer la non-participation au processus de fusion, on constate que les raisons politiques sont majoritaires (46%), tandis que les raisons administratives ou financières restent marginales. Si on affine un peu l'analyse, on constate que ce sont majoritairement les bourgmestres de notre échantillon qui invoquent des causes financières (7/10), alors qu'ils sont moins nombreux que la moyenne (36%) à parler eux-mêmes de causes politiques. On peut par ailleurs s'interroger sur ce qui est englobé dans la rubrique « autres », peut-être aurait-il fallu demander à ces sondés de préciser.

9. Selon vous, la population de votre commune serait (0 point)

[Plus de détails](#)

Très favorable à une fusion	1
Plutôt favorable à une fusion	6
Plutôt défavorable à une fusion	67
Très défavorable à une fusion	30



On le voit, les DG et bourgmestres interrogés estiment qu'une très large majorité de leur population (93%) serait plutôt défavorable (64%) ou très défavorable (29%) à une fusion. Ce qui nous renforce dans le poids de cet argument en défaveur de la fusion.

10. Les incitants proposés par la Région vous paraissent-ils: (0 point)

[Plus de détails](#)

Aperçus

Suffisants	19
Insuffisants	31
pas adaptés à la situation	54



Quant aux incitants proposés par la Région wallonne à travers le décret de 2022, ils sont jugés majoritairement mal adaptés à la situation (52%) ou insuffisants (30%)

Si l'on s'attarde uniquement sur les réponses des 47 bourgmestres qui ont répondu à notre enquête, on note qu'ils ne sont pas plus sévères que les DG sur le bilan des fusions de 1977 (12 ont indiqué qu'il ne s'agissait pas d'une réussite). Quant aux causes pour lesquelles un nouveau processus de fusion n'a pas été entamé, ils ne sont que 16 à évoquer une cause politique (contre 44 réponses pointant cette cause). Deux pointent des raisons administratives (sur 6 réponses) et 7 des raisons financières (sur 10) ; 22 estiment qu'il s'agit d'autres causes (sur 36).

Enfin, quant à leur perception de la position de leur population vis-à-vis de la fusion, on notera que 40 répondants sur 47 indiquent que leur population serait plutôt (21) ou très (19) défavorable à celle-ci.

L'analyse des réponses aux questions ouvertes

On l'a vu dans les graphiques ci-dessus, 80% des répondants estiment que la fusion de 1977 est une réussite pour leur entité. Ces chiffres sont à relativiser fortement à la lecture des commentaires sollicités à ce sujet par la question 5 : « Commentaires ». Quelque 55 sondés s'y sont exprimés. Une majorité de répondants estime que la fusion avait sa raison d'être et que les « anciennes communes » seraient incapables d'endosser seules les responsabilités dévolues aux communes aujourd'hui. Il est à noter que cinq répondants indiquent qu'ils n'étaient pas nés ou

en tous cas bien trop jeunes pour se souvenir de la situation avant les fusions, ils ne savent donc pas très bien comment cela s'est passé à l'époque. Douze répondants utilisent l'expression « esprit de clocher » (et un celle de « nombrilisme ») toujours bien présent au sein des anciens villages. Trois répondants plus « anciens » se souviennent d'un processus qu'ils jugent assez violent, réalisé sans concertation ni des communes ni a fortiori des habitants, et qui dans beaucoup d'endroits a donné lieu à des querelles et donc à des découpages plus politiques que pratiques.

On y retrouve des réponses telles que : *« La réponse à cette question aurait tout aussi bien pu être négative tant il est difficile de se projeter sur ce que seraient devenues les anciennes petites communes avec l'évolution de notre société. Hormis l'esprit de clocher qui résiste encore en certains endroits, il faut aussi avouer que chaque ancienne commune avait des atouts et des faiblesses dont elles auraient pu ou pas user d'une toute autre manière... »* Ou encore : *« La réponse est dans les faits plus modérée. Dans notre cas, les deux gros villages (J. qui est le nom de la Commune et S.) sont très éloignés géographiquement et séparés par un cours d'eau. Les habitants de S. ne se sentent absolument pas appartenir à l'entité de J. et se considèrent non intégrés alors qu'objectivement (je n'habite pas la Commune) ce n'est pas le cas. »*

Exemples à l'appui, certains regrettent la façon dont les découpages ont été imposés : *« Concernant la commune d'A., cette première fusion imposée n'est pas une réussite. La commune d'A. fusionnée est coupée en deux par l'ancienne route de B. et par l'autoroute. Au nord de la commune, une partie rurale, au sud une partie plus urbanisée et une route nationale, axe central avec une forte concentration de commerces et zones de shopping. Cette coupure renforce l'esprit de clocher encore très fortement ancré dans nos villages. »* D'autres, par contre, se félicitent de ce découpage : *« En 1976, F. en tant que telle ne devait pas exister, deux communes allant vers J. et deux autres sur N., il y a eu un véritable combat citoyen pour constituer la composition des communes du F. actuel. »*

La question de la distance entre anciens villages, parfois séparés par des routes ou des cours d'eau, éléments « perturbateurs », sont précisées. En ce qui concerne les fusions réussies, les répondants mettent en avant le travail politique : *« Oui car grâce à la politique menée (présence dans chaque village d'une école, d'une maison des associations...) chaque village a conservé "son âme", son existence »*. Certains notent également l'effet positif de l'arrivée de « nouveaux habitants ».

Certains estiment qu'il a fallu au moins quarante ans pour que « la mayonnaise prenne », mais que les mentalités ont aujourd'hui beaucoup changé. Le processus de 1977 semble intégré, même si beaucoup notent quand même encore pas mal de replis sur soi.

La question 11 interrogeait les sondés sur le fait de savoir si un soutien administratif de la Région aurait pu les mener vers un processus de fusion. 94 réponses ont été enregistrées.

On note onze réponses positives et cinq « peut-être » ou « sans avis ». Deux ou trois réponses sont positives avec des nuances. *« La région aime donner des couches de travail supplémentaires aux communes sans les lier à des moyens supplémentaires. Oui, un réel soutien pourrait changer la vision des choses. »*

Certains développent quelque peu : « *L'administration était en effet fort inquiète par rapport à la charge de travail. Ma Directrice Générale ne souhaitait pas avoir à gérer la fusion et demandait, si fusion il y avait, que cela soit avec une plus grosse commune pour que ce soit géré par cette entité.* »

D'autres enfin soulèvent d'autres appuis possibles de la Région, afin, notamment, d'objectiver les économies d'échelle espérées, mais aussi dans le cadre de la communication vers les citoyens. « *Une étude précise est un prérequis indispensable. Avec quelle(s) commune(s) fusionner et pourquoi ? Quel est le projet que nous souhaitons poursuivre ensemble ? Quels sont les avantages / inconvénients/ risques / opportunités pour les habitants des communes pressenties à la fusion ; l'impact sur l'organisation et l'évolution des administrations dans une perspective à court, moyen et long terme... sont quelques éléments relevés. Toute fusion nécessite une information complète, une communication objective et surtout l'adhésion de tous (du moins d'une grande majorité) en amont...* » ou encore : « *Ce sont principalement les informations préalables à une fusion (avantages réels) et une communication de celles-ci qui doivent prédominer avant toute présentation d'une fusion éventuelle.* »

Vingt répondants précisent qu'ils ne sont pas intéressés par la fusion à l'heure actuelle et que la question ne les concerne pas.

On enregistre aussi des réponses négatives avec nuances. « *Non car dans notre cas, la demande émanait d'une commune voisine et ce n'est pas une volonté de chez nous. Cependant, si on veut espérer voir des fusions de communes volontaires un jour, il est indispensable qu'il y ait un soutien et un canevas de documents de la Région wallonne, car sinon les petites communes ne seront jamais en mesure de mener à bien la fusion. Cela s'est bien vu avec la fusion Bastogne-Bertogne, le processus n'est pas suffisamment clair.* » Certains ajoutent toutefois : « *Le frein étant plutôt du côté politique, l'accompagnement ne changera rien. Mais ce serait une aide non négligeable pour l'administration une fois que la décision sera prise.* »

Enfin, on retiendra qu'un seul répondant estime que la procédure administrative n'est pas très compliquée et qu'une aide régionale n'est donc pas nécessaire.

La question 12 était libellée comme suit : *Quels sont, selon vous, les plus grands freins à une fusion de commune sur base volontaire aujourd'hui en Wallonie ?* L'ensemble des 104 répondants à l'enquête y ont laissé un commentaire. Chacun a effectivement un avis bien tranché sur la question.

Sans surprise, l'argument politique est celui qui revient le plus régulièrement (43 répondants sur 104). La plupart fustige le manque de volonté politique. Un frein qui est expliqué tantôt par la réduction du nombre d'élus : « *Motifs politiques : des mandataires perdraient leur mandat et les mandataires élus seraient nécessairement moins proches des citoyens de la commune dont ils ne seraient pas issus* », tantôt par la trop grande disparité des projets politiques des entités fusionnables : « *Aucune envie des pouvoirs politiques et mentalités différentes des communes voisines (centres urbains et centres ruraux)* ». Le timing est également mis en cause : « *Bousculer les habitudes peut créer des craintes aux mandataires en place. Les échéances électorales de 2024 approches. Entrer dans ce genre d'initiative si proche des élections peut crispier les débats dans une optique populiste.* »

L'un des arguments qui revient le plus souvent est sans doute inhérent à l'aspect rural des communes qui ont participé à l'enquête. La taille du nouveau territoire à constituer revient 18 fois dans les commentaires : « *Les km de voiries à gérer, l'étendue du territoire, l'adéquation des programmes en cours...* ».

Cet aspect rural est à rapprocher des mentions de proximité, de taille humaine, de services aux citoyens ou encore d'autonomie communale : « *En ruralité, l'étendue du territoire est un frein pour l'accessibilité aux services notamment. Perte d'autonomie, de représentativité, d'identité communale.* » L'aspect politique y est associé : « *Les distances sur le terrain et la perte de proximité que cela va engendrer ... alors que les communes doivent être proches du citoyen et sont le dernier niveau de pouvoir dans lequel ceux-ci ont encore (parfois...un petit peu...espérons-le) confiance* ».

Certains s'interrogent sur l'impact réel des économies d'échelle supposées : « *Par exemple, la fusion obligerait certainement la construction/l'achat de nouveaux bâtiments administratifs, quel en serait le coût et en combien de temps cet investissement deviendrait il plus rentable qu'avant fusion ?* »

Même les communes en bonne santé financière semblent réticentes : « *Si nous sommes fusionnés avec une ville de plus grande importance (30.000 habitants) notre bonne santé financière ne servira qu'à boucher les trous de la grande ville et nous risquons de ne plus être représentés au sein du Conseil communal de la nouvelle entité.* »

De très nombreux répondants font allusion à l'expérience des zones de police pluricommunales, expériences qu'ils jugent de manière négative et qui présagent, selon eux, de ce que serait une fusion avec les communes voisines : « *L'expérience de la fusion des polices est une catastrophe financière pour notre commune en plus d'un manque de présence policières sur notre commune - Echec total.* » Ou encore : « *L'autonomie communale déjà bien menacée tant le nombre de missions confiées sur base d'une subsidiarité descendante augmente de manière exponentielle, sans moyens supplémentaires (humains, financiers, techniques, logistiques, ...), cette autonomie sera réduite à une peau de chagrin pour une des deux entités fusionnées (la plus petite). Ce constat est déjà flagrant dans les zones de police pluricommunales lorsque la disparité entre les deux entités est grande : ex. la zone A-G dans laquelle A. est le petit poucet et se trouve à la marge de la zone.* »

La lourdeur administrative, le manque d'incitants financiers ou d'encadrement sont par ailleurs cités, de même que les craintes pour la pérennité des emplois communaux.

Un tiers des répondants intègrent d'une manière ou d'une autre la notion d'attachement de la population à sa commune. « *Attachement des citoyens au territoire* », « *esprit de clocher* », « *risque de perte d'identité* », « *crainte du citoyen des petites communes d'être absorbé par une entité plus importante* »... Certaines réponses relient d'ailleurs directement le manque de volonté politique avec l'attachement citoyen : « *Le sentiment d'attachement des habitants à leur entité actuelle. Et les politiques en sont conscients. Ils ne prendront pas le risque d'être sanctionnés pour cela.* »

La différence de taille entre les entités est également un frein qui est identifié plusieurs fois, tant de la part des petites communes que des plus grandes. Communes riches contre communes pauvres, rurales contre urbaines, grandes contre petites, les disparités quelles qu'elles soient sont considérées comme des freins potentiels : « *Réticences à la fois politiques, citoyennes et,*

en général, humaines : ancrage local exacerbé et crainte d'une trop grande hétérogénéité entre localités »

Certains répondants enfin, renvoient la question à la Région. Il s'agit parfois de pointer le manque de préparation : *« Avant de se lancer dans un tel projet, il serait préalablement nécessaire de procéder à des études de faisabilité, d'opportunité, etc. Qu'apporterait une fusion à notre commune, quels seraient les impacts financiers à court, moyen et long terme, quels seraient les impacts pour le personnel, pour les citoyens, etc. »* Mais il s'agit surtout d'évoquer la nature « idéologique » ou « institutionnelle » du processus de fusion : *« A mon sens, la prochaine fusion des communes deviendra inévitable, non pas sur base volontaire mais "forcée". Et pour autant que les moyens humains et financiers soient débloqués par la Région. »* Ou encore : *« Il s'agit d'une question d'idéologie et de vision quant à l'organisation politique du territoire wallon ; Est-ce opportun d'augmenter la taille des communes et de maintenir les provinces ? » ; « La fusion est une mauvaise réponse à un problème de financement des communes rurales ».*

La question 13 enfin proposait aux répondants de laisser un **commentaire libre sur le sujet**. 56 personnes y ont répondu. L'aspect libre de la contribution engendre évidemment des commentaires qui explorent de nombreux sujets, mais avec des propositions et des thématiques malgré tout récurrentes.

Ainsi, la proposition de se pencher d'abord sur la fusion de la commune... avec son CPAS, qui pour plusieurs répondant engendrerait des économies d'échelle sans perte de proximité, ni d'identité. *« Fusionnons d'abord la commune et son CPAS tout en gardant le conseil de l'action sociale autonome pour toutes les décisions spécifiques à l'aide sociale. Cela permettrait de simplifier le regroupement de services (Finances, marchés publics, RH, travaux...) et donc d'accentuer les synergies possibles aujourd'hui. Efficience, efficacité, rationaliser. »*

La question des provinces est également soulevée de manière pertinente par plusieurs intervenants. *« Une organisation plus formelle de la Supracommunalité via la Province qui dispose de moyens financiers et humains serait une option intéressante à étudier... » ; « Une supracommunalité renforcée semble une solution privilégiée notamment avec la province. Une subsidiarité ascendante devrait aussi être envisagée pour donner un peu d'air aux communes ployées sous le joug des missions non régaliennes. »*

Des exemples de supracommunalité effective, non structurée, ayant émergé du terrain sont donnés : *« Nous avons privilégié depuis des années des partenariats avec une autre commune de taille similaire pour ce qui concerne le sport, le matériel technique, la construction d'un hall technique commun, le parc naturel, l'ALE, l'ADL,... »*

Ces commentaires remettent en tout cas en cause l'immobilisme présumé des responsables locaux qui sont conscients des besoins de changements et prêts à s'investir dans ceux-ci mais pas de n'importe quelle manière.

Certains n'hésitent pas non plus à questionner la Région quant à la cohérence de ses politiques : *« Seule une fusion imposée par la RW permettrait un aboutissement et un découpage territorial cohérent. Le risque actuel est de voir des communes fusionnées, et d'aboutir à un découpage où une entité serait esseulée et rendrait difficile toute fusion ultérieure. Il en est de la responsabilité des élus régionaux ; qui, une fois encore, s'en remettent trop facilement sur le pouvoir local » ; « La fusion est malheureusement inéluctable au regard des moyens financiers*

et humains des petites communes et les matières qui nous incombent. La pression de la Région wallonne à cet effet est claire : faire mourir les petites communes et leur imposer des fusions... » ; « Je crois plus à la transcommunalité, à une meilleure répartition financière des moyens de la Région avec un droit de tirage et non plus des projets à tire larigot qui permettrait d'avancer dans les PST et de réaliser les projets communaux. »

D'autres profitent de cet espace pour lancer une réflexion plus large au niveau des attentes du citoyen : *« Il convient d'envisager la nature même de collectivité publique avant de se positionner sur une éventuelle fusion d'entités existantes. Une question préalable est certainement la notion même de société humaine. Qu'est-ce que les membres qui la composent en attendent ? Sous qu'elle forme veulent ils la réaliser ? Via quel mode de gestion ? Pour aller plus loin, quelles sont les attentes d'une population de se regrouper afin d'envisager la réalisation de missions d'intérêt public, c'est à dire, pour le bien du plus grand nombre. Comment concilier des intérêts souvent divergents ? »*

Certains s'interrogent sur les buts recherchés par les partisans de la fusion : *« La vision est-elle davantage une vision de proximité ? Dans ce cas, augmenter le chiffre de population fera inéluctablement s'éloigner le citoyen des décideurs, même locaux. La vision serait-elle davantage d'efficacité et de rentabilité ? Alors regrouper des administrations locales permettra certainement de poser des économies d'échelle et sans doute un accroissement d'efficacité via un rassemblement du matériel disponible. Ces éléments doivent être mis en perspective au regard de la situation actuelle d'immédiateté du citoyen quant à ces demandes. La perte de repère et de confiance du citoyen envers le monde politique sera-t-elle accentuée ou rassurée en fusionnant des communes afin d'obtenir des entités de +/- 30.000 habitants ? »*

On trouve aussi des avis tranchés sur la structure institutionnelle wallonne : *« Cette approche est stupide et va à l'encontre du rôle principal du service au public... la fusion doit être imposée en tenant compte des bassins de vie. Les projets supra communaux pour ma part ne sont qu'une couche supplémentaire sur une lasagne déjà bien remplie ...d'aucune utilité » ; « Dans notre particratie, j'ai beaucoup de doutes quant à la dose de courage qu'il faudrait pour envisager une nouvelle fusion rationnelle des communes ».*

L'hétérogénéité des profils des communes à fusionner est mise en avant. Cette hétérogénéité est tantôt financière : *« Pour nous il n'y a pas d'urgence, si ce n'est que les 2 autres communes sont plus riches que la nôtre et que cela pourrait être intéressant »*, tantôt numéraire : *« Pour envisager une fusion, elle doit se faire entre communes de tailles similaires (niveau population) sinon c'est plutôt une absorption. Et pour la réussir, il faut deux communes ayant +/- les mêmes critères socio-économiques et le même genre de réalité territoriale. Bref, ce n'est pas gagné. »*

Certains trouvent leur compte dans une forme de supracommunalité « à la carte », mais soulignent les difficultés liées aux moyens humains : *« Il faut davantage travailler sur des dossiers supra communaux. Mais là, on est en déficit de soutien en personnel » ; « Je suis pour mutualiser des marchés, des achats ou des ressources humaines spécifiques pour diminuer nos coûts et optimiser notre fonctionnement »*

Enfin, une série de répondants profitent de cet espace pour redire leur attachement et l'importance de l'échelon communal : *« Si l'on veut garder une politique de proximité, la commune reste le seul pouvoir public proche de ses citoyens, capable de répondre aux besoins quotidiens de ceux-ci. Il est important de garder ce lien, à une époque où le pouvoir politique*

semble s'éloigner de plus en plus de la population et où l'informatique isole de plus en plus l'individu. »

« Socialement, historiquement les communes ont leurs importances. Elles permettent au citoyen de s'ancrer dans une réalité sociale et géographique. Couper l'être humain de ses racines.... Il n'en devient que plus manipulable. Certaines matières devraient, certes, être mutualisées par le biais d'associations de communes. Mais existent déjà les intercommunales... à repenser et développer... »

« Au vu de l'évolution de la société et du rejet global de la politique et des "politiques", le niveau local reste le plus proche du citoyen et de ses besoins, celui sollicité en cas de crise (cf. covid, inondations, réfugiés Ukrainiens...) par les autres niveaux de pouvoir pour sa connaissance du terrain et son intervention directe. Fusionner c'est aussi un risque important de perte de ce lien et de cette expertise... »

Enfin, même si la plupart soulignent le manque chronique de moyens financiers, mais aussi et surtout humains, des (petites) communes admettent qu'une fusion pourrait très certainement y remédier : *« D'un autre côté, il est actuellement impossible aux communes de petite taille de répondre à toutes leurs obligations légales faute de pouvoir engager du personnel qualifié en suffisance. »*

Les apports de l'analyse du sondage

On le voit, tant au niveau du nombre de répondants que des commentaires récoltés, les thématiques de la fusion et de la supracommunalité ne laissent pas indifférents les responsables communaux, qu'ils soient politiques ou administratifs. Tous semblent ravis de pouvoir donner leur avis sur le sujet.

A l'analyse des résultats, il nous paraît pertinent d'avoir employé des questions à choix multiples, qui apportent des indications statistiques parfois tranchées, mais aussi des questions plus ouvertes où les commentaires viennent nuancer ces statistiques.

Par rapport à notre question de recherche, il est intéressant de constater que 80% des répondants estiment que la fusion de 1977 est une réussite. Les commentaires laissés à la question 5 permettent de préciser que ces chiffres sont à relativiser en fonction de l'âge des répondants, de la commune et... de ce que l'on entend par réussite. Celle-ci semble être plutôt administrative et financière, mais peine encore à s'imposer au sein des populations à certains endroits.

Il est aussi très intéressant de constater que même si une seule fusion aura finalement lieu au terme des élections communales de 2024, plus de quatre communes sur 10 ont bien évoqué celle-ci, même s'il s'agissait de discussions informelles dans la plupart des cas.

En ce qui concerne notre hypothèse, on constate que dans les écueils identifiés à une éventuelle fusion, ce sont les raisons politiques qui dominent pour 46% des répondants. Les causes administratives et financières, elles, restent marginales. Par contre, le tableau lié à la question 9 indique sans équivoque que 93% des sondés pensent que leurs populations sont défavorables à une nouvelle fusion. Des données qui nous confortent dans notre hypothèse de départ : c'est-à-dire que le frein principal à la fusion de communes sur base volontaire est lié à l'attachement supposé par les élus de leur population au territoire communal.

Quant aux questions ouvertes présentes dans le questionnaire, elles soulèvent divers facteurs à prendre en compte et qui n'avaient pas nécessairement été soulevés jusqu'ici, dont la ruralité et l'hétérogénéité des communes appelées à fusionner. Ainsi, les différences de tailles, de profil (rural/urbaine), de revenus des populations, de richesse des institutions communales sont relevées comme facteurs potentiels de tension au sein d'un processus de fusion. Et le caractère rural ou semi-rural majoritaire au sein des communes wallonnes de moins de 12.000 habitants entraîne un questionnement également sur l'accroissement de la taille des entités potentiellement créées.

Les entretiens semi-dirigés avec les décideurs politiques

L'enquête (quantitative) de terrain a permis de sonder la perception des responsables locaux, administratifs et politiques, quant au processus de fusion et aux facteurs qui font office de freins vis-à-vis de ces derniers. Nous avons ensuite également mené une série d'entretiens semi-dirigés avec les décideurs politiques qui sont à l'origine ou qui ont procédé à la rédaction du décret consacré aux fusions sur base volontaire. Nous avons complémentaiement interrogé un député bourgmestre qui s'est exprimé publiquement pour le processus, même si la fusion ne s'est pas concrétisée pour sa commune.

Ces entretiens devaient nous permettre de comprendre quelle était la volonté politique régionale derrière ce décret et quelles sont les perspectives qui se dégagent en matière de supracommunalité pour permettre aux communes de sortir de la situation financière délicate à laquelle elles font face.

Il s'agissait donc moins ici de valider notre hypothèse que de répondre à la deuxième partie de notre question initiale : quel avenir pour la supracommunalité en Wallonie ?

Nous avons rencontré physiquement nos trois interlocuteurs. Le premier, en février 2022, a été Paul Furlan, qui fut Président de l'Union des villes et communes de Wallonie de 2007 à 2009, puis ministre en charge des Pouvoirs locaux de juillet 2009 à janvier 2017, lorsqu'il démissionne de ses fonctions suite à l'affaire Publifin¹⁷. Il fut par ailleurs député wallon, bourgmestre en titre de la ville de Thuin de 2000 à 2020 et il était président de la conférence des bourgmestres de Charleroi Métropole jusqu'à son décès en avril 2023.

Nous avons ensuite rencontré le 06 juillet 2023 le ministre Christophe Collignon en charge des Pouvoirs locaux au sein du gouvernement wallon depuis octobre 2020. Député wallon depuis 2004, il fut président de CPAS dès 2010, puis premier échevin en 2012 et enfin bourgmestre de Huy depuis 2016. M. Collignon était accompagné dans cette rencontre en son cabinet par M. Christophe Ernotte, expert en charge des questions de supracommunalité, qui fut précédemment directeur de la fédération wallonne des CPAS et directeur général faisant fonction de la Ville de Charleroi.

¹⁷ Le chef de cabinet adjoint de M. Furlan avait dû démissionner en raison de sa rémunération élevée comme administrateur à titre privé de Nethys (Publifin). L'opposition reprochait au ministre de ne pas avoir agi assez tôt pour contrôler ce type d'intercommunales interrégionales, ni pour durcir les règles des organismes publics.

Enfin, nous avons rencontré le 18 juillet 2023, le député-bourgmestre Hugues Bayet. Bourgmestre de Farciennes depuis 2006, il fut député régional de 2009 à 2014 et député européen de 2014 à 2019, il est député fédéral depuis 2019. Il s'est positionné publiquement pour la fusion de sa commune avec sa voisine d'Aiseau-Presles, fusion qui n'a finalement pas abouti.

Dans un souci de cohérence et d'analyse, la structure des questions était quasiment identique pour les trois intervenants, de telle sorte que l'on puisse regrouper leurs interventions autour des mêmes thématiques.

A propos du décret encadrant la fusion des communes sur base volontaire

Tout d'abord au niveau de la fusion des communes au sens large, les avis sont presque unanimes. *« Les fusions de 1977 ont été imposées par le haut »,* note Paul Furlan. *« C'était un processus top-down dans une époque ou sociologiquement, c'était encore faisable. On n'imagine plus la gouvernance de cette manière aujourd'hui. Il y a eu des catastrophes parce que c'était une approche politique et pas sociologique. De plus, les provinces n'ont toujours pas été réformées. Les citoyens aujourd'hui n'accepteraient plus une fusion généralisée. C'est un processus trop complexe, impossible aujourd'hui. Pour l'exemple, il y a eu l'échange d'une simple rue entre les communes de Manage et Seneffe et bien ça a pris 4 ans ! Se posent également les questions des grades légaux, des organigrammes, de la politique du personnel... Sérieusement, je ne crois pas à de nouvelles fusions, ou alors, marginales. »*

« Je pense par ailleurs que la dimension moyenne des communes de notre pays est adaptée au rôle que l'on souhaite leur confier. A la fois proches du citoyen et d'une taille critique suffisante pour porter des projets locaux d'investissement. Une nouvelle fusion générale est inutile pour moi ».

Même son de cloche du côté de l'actuel ministre en charge des Pouvoirs locaux, Christophe Collignon : *« Nous sommes particulièrement sensibles à l'autonomie communale, donc ça devait se faire sur base volontaire. Je ne vois personne d'assez fou pour revenir avec un projet de fusions imposées, même dans le futur. »*

Comme auteur du projet final du décret encadrant cette fusion sur base volontaire, il a également un avis sur celui-ci : *« Pour être précis, le décret existait et nous l'avons modifié pour le préciser. Il fallait le faire notamment en ce qui concerne le sort des grades légaux. Nous avons aussi voulu le rendre un peu plus pérenne puisque la première mouture parlait uniquement des élections de 2024, nous lui avons donné une durée de vie jusqu'en 2030. Après, est-ce un bon décret ? On peut faire le meilleur décret possible, on n'évitera pas les écueils psychologiques. Chacun est attaché à son village, à son bassin... et puis il faut une conjonction des astres au niveau politique. Il faut l'espace politique propice à la fusion, ce n'est pas évident. Pourtant les esprits évoluent. Les petites communes se rendent compte qu'il y a de moins en moins de marges de manœuvre financières et de plus en plus de services à rendre. »*

Interrogé sur les incitants, notamment financiers, le Ministre ne voit pas très bien comment il aurait pu aller plus loin : *« Je le répète, le décret est de qualité. Les incitants correspondent aux moyens de la Wallonie. Peut-être que si on avait dit qu'on prenait en charge la pension des agents statutaires... Mais sérieusement, je pense que la principale pierre d'achoppement, c'est l'aspect psychologique. »*

Favorable à une fusion de sa commune avec sa voisine d'Aiseau-Presles, on se doute que le point de vue du député-bourgmestre de Farciennes Hugues Bayet est un peu différent. *« Nous avons pour la première fois un plan wallon qui régissait et institutionnalisait la fusion de communes avec une prise en main du processus des communes désireuses de s'y inscrire. Ce n'est pas rien car auparavant les communes qui auraient voulu se lancer dans pareille initiative allaient un peu dans l'inconnu. Il y avait aussi un incitant financier plus qu'intéressant puisque la nouvelle ville/commune aurait bénéficié d'un rachat de dette pour 14 millions € max. A l'échelle de communes de 11.000 habitants comme Farciennes et Aiseau-Presles, il est très aisé d'imaginer la plus-value générée pour les citoyens soit via la mise en œuvre de projets d'investissements communautaires, socio-culturels, pour les enfants ou une meilleure répartition des taxes communales. »*

Interrogé sur les faiblesses du dispositif, M. Bayet pointe deux éléments principaux : *« Premièrement, sans doute par peur que trop d'initiatives peu réfléchies voient le jour, le décret ne prévoyait pas de retour en arrière possible au moment où les deux conseils communaux s'étaient prononcés en faveur (de la fusion). On aurait certainement dû inclure une étape supplémentaire pour rassurer tout un chacun. C'était aussi lié à la nécessité que la fusion soit entérinée dans les délais légaux pour respecter le processus électoral. Ensuite, pour des petites communes comme Farciennes et Aiseau-Presles, si la fusion avait lieu, cela aurait généré un travail préparatoire immense. Une charge supplémentaire sur les agents comme les grades légaux. Le processus aurait pu permettre par exemple l'engagement d'un Monsieur ou Madame Fusion à l'échelle des deux communes pour ne fût-ce qu'étudier si c'était possible ou pas. Ce chargé de projet aurait aussi pu s'occuper des réunions d'informations à la population ».*

A propos des économies réelles dégagées par un processus de fusion

On l'a vu dans l'état de l'art, les finances communales sont presque partout dans le rouge en Wallonie. La pression financière est de plus en plus forte sur les communes, tant au niveau des investissements, que des services, du coût du personnel et des pensions... alors que les ressources se raréfient. Face à ce constat, un processus de fusion aurait-il de réelles répercussions ? Nos interlocuteurs ne sont pas tous convaincus.

En ce qui concerne le ministre Christophe Collignon, il faut savoir de quoi on parle : *« L'étude du professeur Hindriks est une étude macro qui propose une conclusion mathématique inattaquable. On raisonne comme pour une entreprise et effectivement, on attend des économies d'échelle. Je ne pense pas que ce soit comme ça que ça marche au niveau d'une ou de deux communes. Il faut réfléchir au cas par cas. Si on prend deux entités de 5.000 habitants et 300 km de voiries, la fusion n'apportera rien, au contraire. Si on a par contre deux entités voisines qui ont développé des infrastructures, des services complémentaires, ça peut avoir plus de sens. Il y a vraiment une analyse micro à mener et qui est d'ailleurs prévue dans le processus fixé dans le décret. Après, reste la problématique des populations, des bassins de vie... »*

Hugues Bayet, quant à lui, voit essentiellement une série d'avantages : *« La fusion est très clairement une opportunité. Premièrement, via ce subside en annulation/rachat de dette. Deuxièmement, en économie de fonctionnement sans pour autant rationaliser les emplois ou les services aux citoyens. Le meilleur exemple est sans doute la gestion de la propreté publique. Avoir des machines qui coûtent plus de 100.000 euros et qui ne sont pas utilisées*

quotidiennement, on ne peut plus se le permettre dans l'état actuel des choses. Idem par exemple au niveau du parc informatique via un processus de digitalisation unique. Ce n'est pas pour rien que des études universitaires démontrent que la bonne taille pour une commune/ville wallonne est de plus ou moins 20.000 habitants, cela aurait fait la taille d'Aiseau/Farciennes. »

Nous avons aussi demandé à Christophe Collignon si l'on avait parlé fusion dans les travées de l'hôtel de ville de Huy : *« Evidemment, dans la cadre de la Ville de Huy, nous connaissons bien les interactions qui existent avec les communes avoisinantes. On a bien évoqué la fusion avec mes collègues, mais sur le ton de l'humour. N'empêche, en politique, c'est parfois un bon début. Mais plus sérieusement, il n'y a pas de volonté réelle. Nous voulons plutôt développer la notion de "Pays de Huy". Nous avons un pôle scolaire très important, nous sommes au carrefour de la mobilité, nous proposons de nombreux services, Il faut discuter pour savoir comment on fait, ensemble, pour partager le coût des infrastructures sportives, comment on crée des synergies. Entre zones de police par exemple, nous avons une expertise de la gestion des grands événements que nous pouvons partager avec les zones voisines. Du matériel aussi. Au niveau hospitalier, nous avons créé une intercommunale qui a repris toutes les maisons de repos de la zone. C'est un bel exemple de supracommunalité. »*

On l'a compris, de son côté, Hugues Bayet était désireux d'aller vers une fusion avec la commune voisine d'Aiseau-Presles. Nous lui avons dès lors demandé ce qui avait empêché le processus d'aller à son terme : *« Le revirement de la commune associée. Sans aucun doute par réflexe de politique politicienne qui date d'un autre siècle. Certains préfèrent garder leur pré carré de pouvoir ou ne veulent prendre aucun risque. Est-ce que la vie des citoyens s'en sort améliorée ? Je ne pense pas. »*

Quelle supracommunalité pour la Wallonie de demain ?

Nous avons ensuite interrogé nos interlocuteurs sur les expériences de supracommunalité existantes ou à mettre sur pieds. Avec une question au ministre Collignon sur les expériences de tailles variables déjà existantes en Wallonie : *« Ces expériences sont forcément à géométrie variable. Dès l'instant où on laisse l'autonomie aux communes de créer leur propre supracommunalité, il y aura quasiment autant de formes que de communes. Ce qu'on va leur proposer maintenant, c'est d'aller un pas plus loin et de se délester de certaines compétences au profit d'une structure supra. Par exemple, la gestion d'infrastructures sportives, culturelles, touristiques... la gestion des rivières aussi, qui ne connaissent évidemment pas les limites communales. Mais en pratique, tout cela est en fait déjà existant ou en train de se mettre en œuvre. »*

Quant au décret en préparation au niveau régional en vue d'encadrer les futures structures supracommunales de projets, le ministre nous en dit un peu plus : *« On ne va rien inventer. Le terrain ne nous a pas attendu face aux problèmes à gérer. Les bourgmestres se sont solidarisés. Il y a des associations de faits, des asbl, les structures sont parfois portées par une intercommunale, parfois par la Province... Bref, des formes multiples et ce que nous voulons, c'est apporter une base légale à tout cela. 90% du territoire wallon est aujourd'hui organisé en supracommunalité, mais pas sous une forme unique. On ne va rien révolutionner, mais donner un minimum de règles. L'implication des communes et l'adhésion à l'une ou l'autre entité sera totalement au choix de celles-ci. Nous ne voulions surtout pas rentrer dans une délimitation imposée des bassins. D'une part, ceux-ci sont interpénétrant, d'autre part, il aurait*

fallu plus d'une législature pour arriver à un accord. Notre démarche a toujours été bottom-up. Elle s'inscrit dans la réalité du terrain. »

Pour Paul Furlan, l'exemple à suivre est français : « Pour moi, ce sont les communautés de communes "à la française". Cela dit, il paraît que ça marche pas mal en Angleterre également. C'est la rationalité la plus douce. En tout cas, quoi qu'il se développe, ce sera sur base volontaire. Les communes doivent se départir d'une série de leurs compétences. Elles le savent et sont même demandeuses. Le gouvernement n'aura pas d'autre choix que de les soutenir. Charleroi Métropole est une expérience parmi plusieurs autres qui marchent bien depuis quelques années. La démarche est soutenue par le gouvernement wallon et un décret pourrait encore passer sous cette législature-ci. »

Et le président de la Conférence des bourgmestres de Charleroi Métropole de préciser : « Les "communautés de communes" qui existent aujourd'hui sont des structures relativement souples tant financièrement que politiquement. Il y a un intérêt de la tutelle, qui scrute ce qui est en train de se passer. Pour ce qui est de Charleroi Métropole que je préside, on est sur 30 communes à cheval sur deux provinces. On voit bien que les bassins de vie transcendent les anciennes limites administratives. La structure est déclinée en bassin d'emplois et de formation, le ministre Henry planche sur des bassins de mobilité...

Au sein de Charleroi métropole, il y a une crainte des politiques des petites entités. Ils craignent une volonté d'hégémonie de Charleroi, ce qui n'est pas le cas. Bien sûr, c'est la métropole, mais les communes de l'arrondissement de Thuin par exemple, sont parmi les plus actives. Un des gros avantages de Charleroi Métropole, c'est que la structure s'est formée à partir du Comité de développement stratégique, qui regroupait aussi des représentants des entreprises et des syndicats. Ils sont toujours là et soutiennent l'initiative. Ce qu'on note, en matière de tendances, c'est que les communes plus petites sont en demande de services, tandis que les plus grandes entités ont besoin de simplification. »

Quant au bourgmestre de Farciennes il attend de voir... « Faire, défaire et refaire, c'est toujours travailler ! La structuration au niveau des bassins de vie est essentielle. La dynamique de Charleroi Métropole le prouve. 20 ans plus tard, c'est en fait la Communauté Urbaine de Charleroi qui renaît de ses cendres. Il y a toute une série de sujets qui ont un intérêt à se régler au niveau d'un bassin de vie : la mobilité, le développement économique, les infrastructures sportives comme les piscines, l'emploi, le tourisme, etc. Pour tous ces sujets, les niveaux communaux sont trop petits que pour être gérés efficacement. Et a contrario, le niveau régional est trop éloigné, les réalités ne sont pas les mêmes à Charleroi que dans la province du Luxembourg par exemple. »

Quelle place pour les intercommunales ou les Provinces dans cette Wallonie en (re)construction ?

A l'examen des textes préparatoires du décret comme de l'appel à projet pilote de supracommunalité qui est à la genèse de celui-ci, on sent une certaine réticence de la Région à impliquer les intercommunales dans le processus, même si elles ont de facto servi au portage des structures actuelles en l'absence de moyens structurels. « Historiquement, les intercommunales se sont créées au début du 20e siècle pour mutualiser des services que les communes ne pouvaient pas prendre en charge. Au sein d'une intercommunale, c'est aux élus

de dire ce qu'ils souhaitent pour leur territoire. A mon sens, elles sont des lieux de démocratie indirecte, elles ne peuvent pas être un lieu de décision. Ce qui me dérange aujourd'hui, c'est que beaucoup d'entre elles sont sorties de leur métier de base. Elles n'ont pas à faire leur propre vie. Elles doivent revenir à leurs missions. »

Nous avons alors demandé au Ministre si l'on remet en cause la légitimité démocratique des intercommunales, ne doit-on pas aussi le faire pour les futures structures supracommunales ?
« C'est aussi en cela que le projet de décret est innovant. D'une part, ces structures seront intégrées au sein du CDLD, d'autre part, leurs statuts devront prévoir explicitement la présence des bourgmestre, mandatés par leur conseil communal. »

Quant à Paul Furlan, il partage globalement le même constat : *« Oui, je dirais même depuis le début du 20^e siècles. On a créé des intercommunales par métier, pas par territoire. En France, les outils techniques collent aux territoires. Sur Charleroi Métropole (30 communes), il y a trois intercommunales de développement économiques actives. Idem pour la collecte et le traitement des déchets. Ça ne va pas. Il faut une réorganisation des intercommunales et des provinces. Retravailler sur les centres de pouvoir.*

Mais il y a une certaine jalousie des politiques qui agitent le spectre des pertes d'emploi, qui fait peur au personnel en place. On ne veut pas imaginer la disparition de l'enseignement provincial par exemple... Et c'est la même chose avec le tourisme : les villes, les Maisons du tourisme (exemple de supracommunalité), la Région, sont compétentes et on garde des prérogatives au niveau provincial. Idem en ce qui concerne la culture, le sport... Il faut réformer la structure politique des provinces, qui pourraient devenir un deuxième cercle dérivé des communes et en appui à celles-ci. »

En ce qui concerne la place des intercommunales comme des provinces, le député-bourgmestre de Farciennes Hugues Bayet plaide plutôt pour l'intégration : *« Evidemment, c'est un des enjeux fondamentaux. Il ne faut pas encore recréer une structure qui serait une couche supplémentaire à ce qui existe déjà. Les structures supracommunales doivent s'intégrer et s'appuyer sur les intercommunales existantes. La place des provinces est par contre plus délicate puisque depuis plusieurs années leur existence est remise en question. Le débat mérite d'être posé mais il faut aussi pouvoir avoir un débat plus large. Par exemple, est-ce que la gestion des déchets ménagers sont des compétences qui doivent se régler au niveau du bassin de vie et des intercommunales ? Est-ce logique que la taxe soit différente pour les citoyens entre Charleroi et Tournai ? Les études prouvent que les incinérateurs sont en sous capacité. Est-ce une piste pour redonner du corps aux provinces ou faut-il replacer ces sujets au niveau régional et dès lors supprimer les provinces ? C'est une réflexion qui doit avoir lieu. »*

Les apports de l'analyse des entretiens semi-dirigés

En synthèse, on retiendra que personne n'imagine pour demain un nouvel épisode de fusions généralisées de communes, imposé par le pouvoir régional. Nous reviendrons évidemment sur cet élément dans les discussions qui vont suivre. De même, s'il n'est pas parfait, le décret qui encadrerait le processus actuel de fusion sur base volontaire paraît satisfaisant, même si on notera qu'un accompagnement administratif aurait pu être proposé.

En ce qui concerne le bénéfice supposé de ce processus de fusion, le ministre actuellement en charge des Pouvoirs locaux se montre quelque peu circonspect concernant une analyse purement économique (macro) de la situation, estimant qu'il faut estimer ceux-ci au cas par cas, ce qui était d'ailleurs prévu par le décret dans les analyses préliminaires au processus de fusion. Le bourgmestre de Farciennes quant à lui ne voit que des avantages à cette fusion¹⁸.

Avec sa casquette de bourgmestre en titre de la Ville de Huy, Christophe Collignon admet qu'on a parlé fusion dans les travées de l'hôtel de ville, mais sur le ton de l'humour, notre interlocuteur privilégiant pour sa propre commune le développement d'initiatives de supracommunalité.

Comme attendu, en ce qui concerne notre question comme nos hypothèses de recherche, cette partie plus qualitative de la recherche de terrain n'a pas permis de déboucher sur des réponses tranchées ou des confirmations. On retiendra que le ministre des Pouvoirs locaux note l'importance de l'attachement des populations locales à leur commune et l'importance des processus participatifs et des démarches émergeant du terrain. On retiendra aussi le constat d'échec de la fusion de la commune de Farciennes avec sa voisine d'Aiseau-Presles, attribué selon le bourgmestre de Farciennes à des causes politiques, soit la frilosité des élus de l'autre commune.

Mais ces entretiens semi-dirigés devaient également nous apporter des précisions sur la vision actuelle de nos interlocuteurs concernant les (autres) formes de supracommunalité. A ce niveau, ce sont les communautés de commune, les nouvelles formes de supracommunalité encouragées par l'appel à projet pilote régional, qui sont logiquement plébiscitées. Un processus *bottom-up* comme aime à le rappeler le ministre actuel, qui insiste sur la diversité des expériences, la nécessité de leur apporter un cadre décréteil et financier clair, tout en respectant le principe de l'autonomie communale. Ce processus ascendant était bien connu de Paul Furlan à travers Charleroi Métropole, ainsi que de Hugues Bayet. Ce dernier note cependant que les initiatives de ce genre se succèdent au fil des années avec des noms différents et des résultats parfois mitigés.

Enfin, on notera la nécessité exprimée par deux de nos interlocuteurs de réformer ou d'adapter les intercommunales existantes, ainsi que les Provinces, afin de mieux coller aux territoires émergents et de simplifier la structure administrative wallonne (le fameux mille-feuilles ou lasagne institutionnelle). Christophe Collignon quant à lui, s'il souligne qu'une attention particulière doit être apportée aux intercommunales, à leur gestion et à leur représentativité démocratique, n'a pas abordé la thématique des Provinces.

¹⁸ Commune au revenu par habitant le plus faible de Wallonie, qui a eu recours au plan Oxygène pour présenter un budget à l'équilibre en 2023.

Discussion

Notre question de départ, qui était *Communauté de communes ou fusion sur base volontaire : quel avenir pour la supracommunalité en Wallonie ?*, a sensiblement évolué depuis le début de notre recherche.

Au fil de nos lectures d'abord et après analyse d'une partie de l'abondante littérature concernant la composition, ou plutôt la recomposition des territoires. Il apparaît en effet que les phénomènes de collaboration à l'échelle supracommunale ont été largement étudiés, documentés, voire évalués là où ils existent depuis un certain temps déjà. Ils apparaissent comme une formule souple, orientée sur les projets et émergeant du terrain, répondant assez bien aux attentes des pouvoirs locaux en matière de mutualisation et de coopération.

A l'analyse des résultats de l'appel à fusion sur base volontaire initié par la Région wallonne ensuite, qui n'a finalement abouti à la présentation devant le Parlement de Wallonie que d'un seul projet de fusion, celui des communes de Bastogne et de Bertogne.

Au vu de l'engouement suscité par l'expérience pilote de supracommunalité lancée par le ministre wallon en charge des Pouvoirs locaux enfin, qui se solde par une couverture de près de 90% du territoire par des initiatives de regroupement issues des communes elles-mêmes.

La réponse à notre question initiale paraît donc évidente et va dans le sens d'une supracommunalité de projets.

Et pourtant... des exemples réussis de fusions ou d'agglomération existent également, tant en France avec les communes nouvelles, qu'en Suisse avec les projets modèles, qu'au Luxembourg ou en Flandres également. Certes, ces phénomènes ne sont pas de grande ampleur, mais ont le mérite d'exister.

L'intérêt financier des fusions, pour les plus petites entités, à travers des économies d'échelles ou via certains incitants n'est pas non plus remis en cause, même s'il est difficile à chiffrer avec précision. De même que l'optimisation fonctionnelle attendue d'entités de taille optimale, même si, nous l'avons vu, celle-ci aussi est très difficile à déterminer.

Nous avons donc décidé d'orienter différemment notre recherche et de nous demander : *Quels sont les mécanismes qui font obstacles aujourd'hui aux fusions de communes sur base volontaire ?*

L'hypothèse que nous avons voulu vérifier est que le frein principal aux fusions sur base volontaire est d'ordre sociologique, lié au concept d'attachement des populations à un territoire de base qui est la commune.

Cette hypothèse se vérifie en grande partie à travers l'étude quantitative menée auprès des pouvoirs locaux les plus concernés par une possibilité de fusion.

En tout cas, c'est ce que pensent les responsables politiques et administratifs de ces communes. Des responsables qui notent par ailleurs que les mentalités changent et qui jugent positives à plus de 80% les précédentes fusions imposées au niveau national en 1977 et sources de bien des critiques durant de nombreuses années.

Nous allons, dans cette partie, aborder successivement les paramètres qui constituent des freins objectifs à la fusion, avant d'envisager les pistes pouvant mener vers une nouvelle supracommunalité en Région wallonne.

Des difficultés de la fusion

Nous allons reprendre la division en disciplines scientifiques utilisée dans l'état de l'art, mais en débutant cette fois par celle dont notre hypothèse fait le frein principal au processus de fusion, soit l'aspect sociologique et singulièrement celui de l'attachement de la population à sa commune.

Le territoire, espace structurant

Il nous semble utile de débiter ce chapitre en reprenant ici une définition du territoire déjà relevée précédemment : « le territoire est un construit fait d'un espace, d'un projet, d'une population partageant des normes collectives et d'un processus de régulation qui s'appuie sur une institutionnalisation plus ou moins formalisée » (Leloup, 2017).

Un même individu est donc partie prenante de plusieurs territoires d'échelles variées qui se superposent et la commune serait l'échelon territorial le plus proche du citoyen. On a vu précédemment que l'attachement des individus à un territoire semble aller croissant au plus il se restreint, au plus il se rapproche de l'individu lui-même. Il n'est donc pas étonnant qu'une population soit particulièrement attentive à toute modification de son territoire le plus essentiel. Tel est le défi à relever dans le processus de fusion. Si l'on raisonne de manière mathématique, et si l'on reprend les termes de la définition de Fabienne Leloup, à normes, régulation et institutionnalisation constantes, si l'on remet en cause l'espace, il faudrait « compenser » par une adhésion d'autant plus forte à un projet (re)défini.

C'est peut-être l'analyse portée par les responsables locaux interrogés, lorsqu'ils indiquent que les bénéfices du processus de fusion doivent être objectivés au préalable afin d'être communiqués à la population et ainsi obtenir son adhésion au projet. C'est aussi à ce niveau qu'une aide administrative régionale pourrait trouver à s'appliquer.

Qui se ressemble s'assemble ?

L'aspect émotionnel fort lié aux deux processus précédents de fusions imposées n'est pas à négliger, en tout cas au niveau des tranches d'âges les plus âgées de la population. Comme l'expérience cruellement vécue par les populations et associées à la guerre des grandes agglomérations remaniées par l'occupant allemand en 1941 et 1942, la fusion imposée de 1977 a aussi été dans de nombreux endroits vécue comme un traumatisme. Dans un cas comme dans l'autre, il faudra du temps et il y a eu une forme de résistance des populations, toujours farouchement attachées à leur ancien village, sentiment renforcé par les politiques qui ont organisé le saupoudrage des investissements et autres réfections de voirie en respectant soigneusement les équilibres locaux (Vandermotten, 2008).

On relèvera également le problème de l'hétérogénéité des communes susceptibles de fusionner. Dans un processus comme celui-là, dès qu'il y a différences, il y a suspicion. Le *deal* doit paraître gagnant-gagnant, sinon l'un des partenaires (en tout cas sa population) aura toujours l'impression d'avoir été grugé. C'est le cas pour les petites communes face aux grandes communes, pour les communes rurales vis-à-vis des centres urbains, des communes riches au regard des communes pauvres...

Mais même lorsque par hasard des communes sont de même taille et présentent un profil similaire, elles ont parfois tendance à avoir développé au fil du temps ou de l'histoire une forme de compétition, de concurrence territoriale tantôt sportive, tantôt touristique, ou simplement d'image. Cela tend les relations potentielles entre leurs populations.

Nouvelles générations, nouvelle gouvernance

Face à ces difficultés, il y a toutefois des raisons d'espérer. D'abord parce que le temps joue en faveur des partisans de nouvelles fusions. Dans deux législatures communales, en 2036, les personnes qui étaient majeures lors de la dernière fusion des communes auront 80 ans. Même en tenant compte du vieillissement global de la population, elles représenteront une force d'opposition marginale au processus de fusion.

La mobilité des populations doit également être un atout. Mobilité en termes de bassins tout d'abord. Dans notre quotidien, notre bassin de vie, notre bassin d'emploi, bassin scolaire, les zones de chalandise sont des réalités qui ne se superposent pas forcément et nous obligent, surtout dans les plus petites entités, à développer une appropriation, un attachement, à des lieux qui dépassent les limites strictement communales.

Mobilité immobilière aussi. Il est devenu relativement rare que l'on habite aujourd'hui dans la commune où nos parents ont vécu, où nous sommes nés. Les opportunités immobilières, mariages, divorces, recompositions... font en sorte qu'une grande partie de la population est amenée à déménager plusieurs fois au cours de son existence. Les racines, l'ancrage historique d'un individu dans un territoire est donc naturellement amené à s'affaiblir au fil du temps.

Opposition réelle ou perçue ?

La deuxième cause identifiée par notre recherche au manque d'intérêt pour une fusion de communes sur base volontaire est une cause politique.

Lorsqu'on évoque cette cause, on pense immédiatement à la crainte des responsables politiques de perdre leur mandat. De fait, l'un des bénéfices économiques de la fusion est aussi l'un des freins politiques : la diminution du nombre de mandats. Un seul bourgmestre et un nombre réduit d'échevins et de conseillers pour une seule entité au lieu de deux (ou plus). Au-delà d'être des *policy makers*, les politiciens locaux sont aussi des *policy seekers*¹⁹ qui veulent (pour la plupart) être réélus.

¹⁹ Les hommes politiques locaux impulsent, mènent des politiques, ils sont donc des *policy makers*. Mais dans le même temps, leur but est d'être réélu (*policy seekers*), donc les politiques menées ont aussi des visées électorales.

Dans les faits, cet inconvénient est en principe partiellement compensé par une revalorisation des émoluments de ces derniers (pour peu que la nouvelle entité franchisse un seuil donné au niveau du nombre d'habitants). En outre, le sondage « le blues des élus » mené par l'UVCW l'a démontré, non seulement de nombreux élus, parfois jeunes, se retirent de la politique locale après y avoir goûté, mais il est de plus en plus difficile d'attirer de jeunes recrues sur les listes électorales. L'image écornée de la politique, l'âpreté des débats et la violence à l'encontre des mandataires, sur les réseaux sociaux, mais aussi au quotidien, ont fini de décourager bon nombre de candidats. Cet état de fait mériterait d'ailleurs une recherche à lui seul.

Au-delà de cet aspect des mandats, il faut évidemment jauger la « compatibilité » politique des entités prenant part à la fusion. Même si des amitiés peuvent se nouer entre élus voisins, qui transcendent les partis (à la faveur de rencontres via les Collèges de police dans les zones pluricommunales notamment), et même si à l'inverse, de solides inimitiés peuvent être constatées entre élus voisins appartenant au même parti, il faut reconnaître qu'il est probablement plus facile de trouver un accord avec un collègue idéologiquement proche.

A ce sujet, on notera que l'échelon communal est probablement le moins touché par la participatie²⁰ au sens large. Des citoyens de couleur politique différente acceptent de s'associer sur une même « liste du bourgmestre » ou d'« intérêts communaux ». Des listes purement citoyennes naissent également régulièrement, même si le dispositif de l'apparement²¹ pousse tout un chacun à se positionner *in fine*.

Notre enquête auprès des responsables communaux indique que les considérations économiques et administratives ne sont pas des freins à une fusion à leurs yeux. En commentaire, plusieurs reconnaissent même qu'une rationalisation serait nécessaire et profitable administrativement et économiquement.

Mais alors, quelles sont réellement les raisons politiques évoquées comme freins à la fusion ?

Les élus locaux, par définition, sont les plus proches du terrain, du citoyen. Et s'ils sont un jour élus, c'est qu'ils ont pu convaincre ces derniers qu'ils étaient les mieux placés pour les représenter, qu'ils avaient compris leurs attentes et leurs besoins. Dès lors, quand nous interrogeons les responsables communaux et que ceux-ci nous disent à 93% que leurs populations sont défavorables à une fusion, c'est bien sûr de leur perception de ce sentiment dont il est question. Les hommes et femmes politiques, élus pour représenter leurs concitoyens, s'ils ont le sentiment que ceux-ci sont contre une fusion, se prononcent donc majoritairement contre la fusion, même en l'absence éventuelle de toute motivation objective.

On notera encore, pour conclure cette analyse des freins politiques, que si une fusion sur base volontaire n'est pas souhaitée, on pourrait revenir à un processus descendant avec une nouvelle vague de fusions imposées. Face à cette crainte, les élus locaux peuvent se prévaloir de solides soutiens au niveau législatif. En effet, au niveau régional comme au fédéral, et au niveau

²⁰ La Belgique est considérée comme une participatie en raison du poids prépondérant qu'ont les partis politiques dans les processus de décision. En effet, les choix cruciaux sont davantage posés par les dirigeants de ces structures que par le Parlement. Les parlementaires, et même les ministres, sont les exécutants de ce que les présidents des partis ont décidé et les votes au Parlement sont dictés par la ligne du parti (CRISP, 2019).

²¹ C'est le système de répartition des sièges lors de l'élection provinciale qui permet aux listes de candidats qui forment un groupement d'additionner les voix qu'elles ont recueillies dans les diverses circonscriptions d'un même arrondissement. L'apparement doit faire l'objet d'une déclaration préalable. Les listes annoncent qu'elles font groupe au niveau de la province ou l'arrondissement électoral (electionslocales.wallonie.be).

législatif comme de l'exécutif, bon nombre de députés ou de ministres ont débuté leur carrière à l'échelon local. Et même si de nouvelles dispositions réduisent leur nombre, une partie des membres du parlement et du gouvernement sont toujours conseillers, échevins ou bourgmestres en titre. La réalité communale a donc encore de solides échos dans les travées parlementaires. Pour cette raison, il est aujourd'hui illusoire d'imaginer une nouvelle fusion imposée. Mais demain ? Une très grande majorité des mandataires locaux, directement ou via apparentement, appartiennent actuellement en Wallonie aux trois partis dits traditionnels : le PS, le MR ou Les engagés. Au niveau du gouvernement, Ecolo compte cinq bourgmestres. Qui sait si à l'avenir, ces partis traditionnels se maintiendront au gouvernement ? Une majorité régionale constituée de partis peu ou pas représentés à l'échelon locale ne serait-elle pas tentée par une vague de rationalisation ?

Problème de timing

Au niveau administratif, le processus de fusion sur base volontaire était encadré par un décret wallon du 02 mai 2019, modifié par arrêté du gouvernement du 17 juin 2022 et par un nouveau décret du 13 juillet 2022 qui apportaient d'ultimes corrections et précisions à celui-ci.

Tous les acteurs le reconnaissent, ce décret était très complet et déterminait une bonne fois pour toute le cadre légal, administratif et organisationnel d'éventuelles fusions. Malheureusement, le timing était un peu court. En effet, le décret prévoit que « *Les conseils communaux adoptent une proposition commune de fusion (c'est-à-dire identique) et soumettent cette proposition au Gouvernement au plus tard le 31 octobre de la deuxième année précédant la date de la fusion, soit le 31 octobre 2022.* » Ce qui laissait trois mois aux communes pour mener non seulement les débats, mais également pour produire les documents préalables réclamés par la Région et pour mener les étapes légales de concertation et de consultation, notamment de la population. Mission quasiment impossible donc pour les communes qui auraient été éventuellement candidates.

Notons toutefois que le nouveau décret du 13 juillet 2022 prolonge le dispositif jusqu'aux élections de 2030, ce qui laissera une plus grande latitude aux majorités issues des élections communales d'octobre 2024.

La complexité administrative relative de la préparation du processus de fusion, bien qu'absolument nécessaire pour objectiver les avantages et les inconvénients du processus, a également été soulevée comme un frein supplémentaire. Et ce, au regard de la charge de travail déjà importante qui pèse sur le personnel communal et à la difficulté à recruter des profils d'agents qualifiés au niveau des pouvoirs locaux. Un *vade-mecum* a bien été produit. Mais la Région pourrait fournir davantage, comme ce fut le cas au Grand-Duché de Luxembourg par exemple : une équipe de support dédiée au service des communes intéressées. Et pourquoi pas une campagne de communication bien en amont vers la population ?

Enfin, on entend que le décret aurait pu être plus attractif financièrement. Il se concentre sur une reprise de dettes à hauteur de 500€ par habitant, plus attractive pour les communes les plus endettées. Mais il ne permet peut-être pas de faire le lien direct avec de nouveaux investissements attractifs pour le citoyen. Il faut en outre tenir compte des moyens régionaux limités.

Au-delà du décret, on sait en revanche qu'un processus de fusion se justifie administrativement pour bon nombre de petites communes, qui y trouveraient des forces nouvelles au niveau du personnel, une mutualisation des moyens et du matériel, ainsi qu'une attractivité plus grande à l'embauche. La problématique de l'accès et de la proximité des services aux citoyens devra-t-elle être soigneusement organisée et devrait par contre limiter certaines économies d'échelle, mais assurer la pérennisation des emplois communaux.

Quand l'espace s'en mêle

Pour clôturer cette partie sur les freins identifiés aux processus de fusion, on notera enfin que les espaces eux-mêmes peuvent s'opposer entre eux. Ce n'est pas un hasard si des limites communales, héritées parfois de paroisses ou de seigneuries de l'Ancien Régime, sont constituées par des éléments naturels. Un cours d'eau, un massif forestier, une vallée ou une falaise sont plus que des curiosités géographiques. En l'absence de pont, de gué ou de sentier, elles ont constitué de tout temps une barrière entre les populations qui peuvent être encore aujourd'hui sociologiquement importantes. Il en va de même d'ailleurs avec certains ouvrages d'arts et constructions humaines... Cours d'eau, forêts, autoroutes, routes nationales scindent le territoire et réalisent des coupures qui sont autant de frontières...

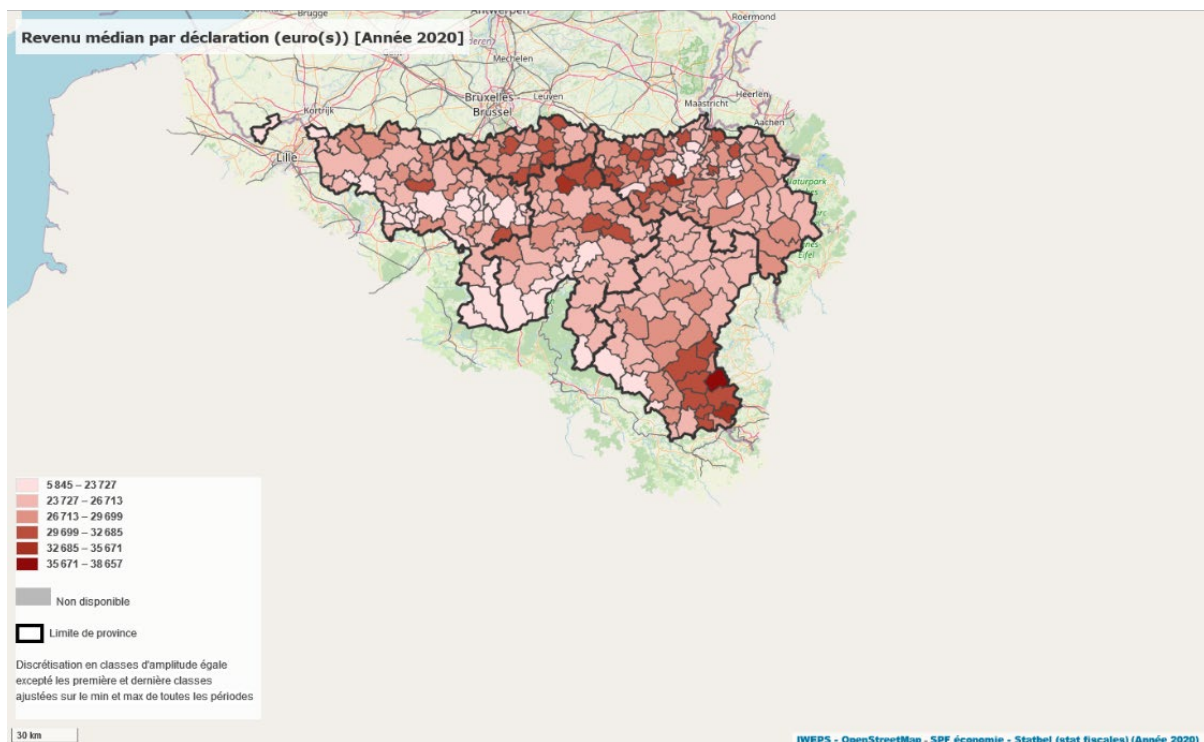
Redécoupage et solidarité

Pour faire la transition avec les nouvelles initiatives de supracommunalité et au-delà des seules finances communales, importantes certes, mais pas suffisamment pour être un véritable adjuvant, l'approche économique plaide surtout en faveur d'un redécoupage des territoires.

L'évolution des modes de déplacement, ainsi que l'évolution des habitudes des citoyens vers toujours plus de différenciation et d'individualisation, doivent nécessairement influencer notre réflexion sur les territoires : « *L'essor des centres commerciaux périphériques, le passage de la suburbanisation à la périurbanisation, puis à la rurbanisation doivent être pris en compte. La modification et l'élargissement constant des bassins d'emploi vers des centres extrarégionaux (Bruxelles, Flandres, Grand-Duché de Luxembourg...) génèrent des comportements spatiaux et des pratiques de la vie quotidienne qui dépassent et ne s'inscrivent plus dans les logiques territoriales héritées des années 60' »* (Vandermotten, 2008).

On est donc bien sur une réflexion à l'échelle des bassins, qui tend à transcender les territoires communaux quelle que soit leur taille et à imaginer un développement structuré, une complémentarité et une véritable solidarité des (nouveaux) territoires.

Même au niveau fiscal, l'héritage des fusions de 1977 ne permet plus la péréquation entre les centres urbains et les communes aisées périphériques. La carte du revenu médian des ménages révèle la disparité entre les grandes agglomérations (post)industrielles du sillon Sambre et Meuse et les riches communes qui les bordent en périphérie.



La Wallonie a aujourd'hui plus que jamais besoin de solidarité, donc de synergie entre ses communes riches et pauvres, mais également d'une vraie vision d'ensemble, de visions à moyen et long termes qui doivent être apportées par les différents documents programmatiques comme le Schéma de Développement Territorial (SDT).

Quelle supracommunalité pour la Wallonie ?

Après avoir creusé notre question de recherche et tenter de valider nos hypothèses, nous ne pouvons pas ne pas terminer notre recherche sans répondre, même succinctement, à la seconde partie de notre question de départ. En effet, si une nouvelle vague de fusions des communes sur base volontaire paraît aujourd'hui quelque peu illusoire, quelle forme prendra la supracommunalité demain en région wallonne ?

Nouveaux territoires

Plusieurs formes d'organisations supracommunales existent déjà chez nous et parfois depuis plus d'un siècle. On pense ainsi aux intercommunales, dont nous reparlerons, mais aussi plus récemment des zones de secours ou des zones de polices pluricommunales. Des organisations liées à des besoins communs, opérationnelles, thématiques et fonctionnelles.

Les gouvernements régionaux successifs ont tenté d'imaginer une nouvelle forme de supracommunalité. À la lecture des différentes déclarations de politique régionale, on retient ainsi la notion de bassin de vie en 2009, la possible suppression des Provinces en 2014, le développement des initiatives supracommunales et la fusion de communes sur base volontaire en 2019... Parallèlement, durant toutes ces années, des initiatives se développaient au départ

du terrain, selon un processus ascendant. Ces initiatives sont nées à des moments différents, se sont structurées selon des formes variées et ont atteint des tailles très différentes. Tantôt autour de métropoles, tantôt au contraire dans une sorte d'*interland*, ou via des initiatives transnationales.

Un point commun rassemble ces initiatives : elles se sont structurées autour d'un projet. Et pour reprendre notre définition initiale, ce projet commun, conjugué à un cadre décréteil en préparation, pourrait bien donner naissance à de nouveaux territoires.

Afin de compléter les initiatives qui préexistaient, le gouvernement wallon a initié en 2021 un appel à projet pilote visant à soutenir des projets regroupant au moins 5 communes représentant un minimum de 50.000 habitants. Cet appel, prolongé en 2022 et 2023, proposait un financement symbolique, mais visait surtout à apporter un coup de pouce aux initiatives qui étaient sur le point d'émerger.

Au terme de l'appel à projet, 13 initiatives supracommunales, regroupant 218 communes et représentant 87 % du territoire wallon, ont bénéficié d'une subvention pendant deux ans. Un 14^e projet est venu s'ajouter par la suite. Finalement, seules une vingtaine de communes ne sont pas associées à au moins un de ces projets.

Un décret pour apporter en cadre, tout en conservant souplesse et autonomie

Une journée d'étude intitulée « Supracommunalité en Wallonie, enjeux et retours d'expérience » a été organisée le 29 mars 2023 à l'initiative du ministre en charge des Pouvoirs locaux et avec l'aide de l'UVCW. Elle a permis à plusieurs acteurs représentant les nouvelles initiatives de supracommunalité de présenter leurs structures. Ce fut le cas de l'asbl WAPI (Wallonie Picarde) et de l'asbl Liège Métropole. Le professeur Grandjean, de l'ULiège a apporté un cadre théorique à la réflexion, tandis que le SPW IAS (Intérieur et Action sociale) donnait une première évaluation du projet pilote lancé par le ministre Collignon en 2021.

Tant les retours d'expérience que les premières évaluations soulignent l'apport des dynamiques supracommunales au niveau communal comme au niveau régional. Elles soulignent la diversité et la qualité des projets portés, qui seraient impossibles à implémenter à l'échelle d'une seule commune. Elles vont dans le sens de la création d'une véritable dynamique nouvelle des territoires.

La critique qui revient le plus fréquemment quant à ces expériences actuelles de supracommunalité est leur aspect peu démocratique. Elles manquent en effet de légitimité au niveau des décisions qui doivent éventuellement être prises.

C'est là tout l'intérêt du projet de décret présenté par le ministre lors de la journée d'étude. Ce décret en préparation doit apporter un cadre administratif et juridique harmonisé, ainsi que les moyens financiers nécessaires à la pérennisation de la structure fonctionnelle de ces associations. Le ministre a également insisté sur le maintien d'une nécessaire souplesse, celle-là même qui a permis à ces structures de se développer, ainsi que de l'autonomie communale qui doit être garantie à chaque étape de ce développement.

Concrètement, ce projet de décret devrait passer en première lecture au gouvernement wallon en septembre 2023. Que prévoit-il ? Le gouvernement ne se préoccuperait pas du contenu du

projet, pour peu qu'il s'agisse de supracommunalité, mais il serait attentif à la structure. Celle-ci serait spécifiquement prévue dans le CDLD, notamment en ce qui concerne la représentation des communes par leur bourgmestre. Ceci excluerait *de facto* une série d'acteurs comme les intercommunales, les Provinces, les Groupes d'Actions Locales (GAL), les Maisons du tourisme...

La forme juridique serait par contre laissée à l'appréciation des autorités locales. Les nouvelles « entités supracommunales » seraient structurées par un texte baptisé « Perspectives de développement supracommunal », sorte de PST à l'échelle du territoire.

Ces projets seraient validés pour 6 ans, soit sur la durée d'une législature communale. Ils seraient subsidiés sur base d'un droit de tirage, au prorata du nombre d'habitants total des communes adhérentes. Si une commune participe à deux entités, sa population serait divisée par deux au profit de chacune des deux entités. Le but de ce subside serait de permettre l'engagement de personnel afin d'offrir une structure administrative pérenne à ces entités.

Encore une part de lasagne ?

Le risque parfois évoqué lors de notre enquête est que la création de ces nouvelles « entités supracommunales » ne viennent ajouter une couche à la « lasagne institutionnelle » belge déjà copieusement garnie. Une complexité dans le découpage des territoires administratifs qui participe à l'opacité et à l'incompréhension de la population vis-à-vis de l'organisation des institutions de notre pays. Faut-il dès lors simplifier le champ de la supracommunalité en supprimant ou réformant certains de ses acteurs historiques ? On pense naturellement ici aux intercommunales et aux Provinces qui sont régulièrement remises en cause en fonction des affinités politiques ou des aléas judiciaires des unes et des autres relayées par la presse.

Il ne nous appartient pas de répondre à cette question. Les positions des responsables politiques eux-mêmes sont d'ailleurs assez fluctuantes avec le temps, lorsqu'ils se hasardent à y répondre.

Nous ne pouvons que constater que les intercommunales sont abordées avec la plus grande prudence par les responsables régionaux que nous avons rencontrés. Ceux-ci appellent à un recentrage de leurs activités sur leurs métiers de base, sur les problématiques pour lesquelles elles ont été créées, sur l'aspect purement fonctionnel de leurs missions. Ils insistent également sur l'implication des communes dans leur gestion et sur le (retour) du processus de prise de décisions au sein des conseils communaux.

Quant aux Provinces, s'il ne semble plus être question d'une disparition pure et simple, mais d'une redéfinition de leurs missions. Elles pourraient, entre autres matières, assurer un rôle d'encadrement, ou plutôt de mise en réseau des entités supracommunales présentes sur leur territoire, même si plusieurs de celles-ci font fi des limites provinciales...

Conclusion

Au moment de clôturer cette recherche, il est temps d'apporter un regard critique sur la façon dont elle a été menée. Il aurait pu être pertinent d'interroger d'autres structures ancrées dans leur territoire sur les implications d'une éventuelle fusion. Nous pensons notamment au secteur du tourisme. Mais entre Syndicats d'initiative, Offices du tourisme et Maisons du tourisme (initiative supracommunales), l'organisation du secteur est encore un peu trop hétéroclite et aléatoire pour proposer une représentation pertinente du territoire wallon.

Le questionnaire envoyé aux responsables communaux aurait pu être plus étoffé, détaillé, concernant l'adhésion de ces petites communes à des initiatives supracommunales par exemple.

On peut également s'interroger sur la couleur politique des personnes interrogées dans le cadre des entretiens semi-directifs. Ils sont tous issus du parti socialiste. C'est que ce parti est très présent au sein des communes wallonnes de l'axe Sambre et Meuse dans lequel nous travaillons. Le PS a également occupé à de nombreuses reprises la tête du ministère en charge des Pouvoirs locaux, portefeuille très convoité par les partis « traditionnels » qui disposent de nombreux élus locaux.

Enfin, notre propos ne peut être séparé de notre expérience personnelle d'ex-journaliste spécialisé dans la politique régionale. Cela nous a ouvert de nombreuses portes. Notre statut actuel de directeur général faisant fonction (depuis 2020) dans une commune de moins de 12.000 habitants fait de nous un acteur, plus qu'un observateur. D'autant que notre commune a été sollicitée pour une fusion sur base volontaire, mais n'a pas fait suite à cette demande pour des raisons politiques.

En cadrant cette recherche théoriquement et méthodologiquement, nous espérons néanmoins avoir traité avec le plus d'objectivité possible les (nombreuses) données récoltées afin de fournir à la fois une interprétation de celles-ci et une proposition pour le futur.

Tout est politique...

Cette proposition pour le futur se fonde nécessairement sur le socle théorique et sur la question de recherche.

En matière d'état de l'art, nous allons éviter de reprendre la division entre différentes disciplines des sciences humaines, utilisée jusqu'ici pour des facilités d'analyse. A ce stade, nous avons tendance à penser que celles-ci sont étroitement imbriquées, que leurs champs d'analyse se superposent, pour conclure que finalement, tout est politique...

En effet, la décision du processus de fusion appartient *in fine* à la majorité des représentants élus par les citoyens des deux (ou plus) communes concernées, soit des hommes et des femmes politiques membres des conseils communaux envisagés. Bien sûr les projets de délibérations présentés à ces conseillères et conseillers doivent être dûment motivés, mais au moment du vote, ce ne sont ni les aspects géographiques ou spatiaux, ni les considérations économiques, administratives ou sociologiques qui s'expriment. Elus les plus proches des citoyens, en prise directe avec eux, les bourgmestres et échevins doivent faire la part des choses entre gains économiques et perte d'adhésion.

Si donc la décision de fusion est entre leurs mains, et donc de nature politique, elle est en fait d'abord et avant tout basée sur une perception sociologique du terrain. Pour revenir à notre question de recherche, portant sur les des mécanismes qui, aujourd'hui, font obstacle à la fusion des communes sur base volontaire, nous aboutissons bien à un refus politique. Certes, ce refus est fondé sur la représentation que se font les décideurs locaux des aspirations de leur population, cet attachement au territoire analysé sociologiquement. Mais le vote est bel et bien un acte politique, même s'il est la synthèse de tout ce qui précède.

C'est à tel point vrai que le législateur wallon, au moment d'encadrer la fusion des communes sur base volontaire, s'il a bien prévu une consultation de la population afin de connaître son avis sur le projet de fusion, savait évidemment que celui-ci n'avait aucun aspect contraignant. Ce qui a été souligné dans le seul dossier de fusion ayant abouti, celui de Bastogne et Bertogne, puisque les habitants de cette dernière commune se sont prononcés contre la fusion, élément qui n'a pas été considéré comme déterminant lors du vote en faveur de cette fusion par leur propre conseil communal.

Les processus, qu'ils soient ascendants ou descendants au niveau de la construction, sont toujours, *in fine*, « imposés » à la population. C'est vrai pour les fusions, comme pour les processus de supracommunalité. La population de Tournai n'a pas été consultée pour savoir si elle désirait être intégrée à l'expérience de la Wapi. Et si ce genre de décision fait moins de « vagues » au niveau des citoyens, c'est qu'on parle ici de territoires « froids »²²

On atteint là sans doute les limites de notre système de démocratie représentative. Beaucoup aspirent aujourd'hui à une démocratie plus directe. A une plus grande implication des citoyens dans la gestion communale. Cela fait partie intégrante de la *Nouvelle gouvernance publique*. C'est assurément l'un des défis à gérer par les élus locaux dans les prochaines années. Certaines initiatives existent déjà. Commissions, conseils consultatifs, budgets participatifs... elles sont encore marginales. On pourrait bien sûr rêver d'une initiative citoyenne qui propose elle-même un projet de fusion...

C'est que les mentalités évoluent. Certains élus nous l'ont écrit en commentaires de notre sondage. Il a fallu 40 ans au moins pour intégrer la fusion de 1977. Certains sont seulement en train de l'intégrer. Mais 80% des sondés la jugent positive. Quelle aurait été cette proportion il y a 20 ans ? Le dispositif du décret wallon qui encadre les fusions de communes est prévu jusque 2030. Il peut être facilement prolongé. En 2036, les personnes qui étaient majeures lors de la fusion de 1977 auront 80 ans. Même si l'espérance de vie augmente, elles représenteront un poids marginal dans l'électorat local, de l'ordre de 7%²³ ?

Le terreau pourrait alors être fertile pour une nouvelle fusion sur base volontaire.

Sur base volontaire, car on n'imagine plus aujourd'hui de fusion imposée, par la Région par exemple, dans un processus descendant. En tout cas pas tant que les partis présents au gouvernement, partis dits « traditionnels », seront aussi ceux qui fournissent la majorité des élus locaux. Peut-être que des partis à l'ancrage local moins lié aux fonctions exécutives locales

²² La commune est considérée comme un territoire à sang chaud, à fort ancrage historique et identitaire. A l'inverse, l'intercommunalité, qui se situe sur le même terrain (local) est souvent perçue comme une institution de pure gestion, à sang froid. (Guigou, 1997).

²³ Source IWEPS : <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/population-des-65-ans-et/>

(PTB ? Ecolo ?) pourraient être tentés par une rationalisation imposée à travers un processus *top-down*.

Perspectives pour les deux prochaines mandatures

Prendre de la hauteur, se laisser le temps. Laisser le temps au terrain de se préparer, de fédérer... Travailler sur le temps long, voilà le défi des élus locaux pour les deux prochaines mandatures. Le décret est là, on sait maintenant quel est le cadre administratif à mettre en place. Et puis en parallèle, il faudra communiquer. Transformer une série d'avantages économiques en vision pour l'avenir, en investissements et en projets fédérateurs, c'est aussi le rôle du politique.

Une seule fusion en 2024, c'est très peu. Ce n'est pas représentatif de la situation des communes wallonnes. Il y aura encore des fusions après 2024, nous en sommes presque sûr au vu des chiffres de notre étude : presque une commune sur deux a au moins évoqué la possibilité d'une fusion, même si c'était de façon informelle.

En parallèle, il faudra également travailler sur cette supracommunalité douce, promue par le Gouvernement wallon à travers le décret en préparation. Encadrer et pérenniser les structures existantes en leur apportant les bases légales et le financement nécessaire.

Pour ces structures, donc pour les communes ou les élus communaux qui les composent, il faudra mettre en avant les projets pertinents à l'échelle de ces nouveaux territoires. Démontrer leur plus-value par rapport à des structures déjà existante (intercommunales, provinces), pour lesquelles le législateur devra donner une orientation. Et enfin proposer des projets qui fassent sens, qui soient lisibles aux yeux des populations et qui emportent l'adhésion de celles-ci dans une véritable appropriation territoriale.

On le voit, le travail est important et les défis nombreux. Pour revenir à notre question de départ, nous concluons sans trancher. Il n'y a en effet pas lieu d'opposer fusions sur base volontaire et communautés de communes. Les deux processus doivent se développer en parallèle. Même après fusion, il y aura toujours un sens à élaborer un plan de mobilité ou un schéma de structure à l'échelle d'une supracommunalité beaucoup plus vaste. Il y aura toujours un intérêt à renforcer la solidarité entre centres urbains et périphéries, entre communes riches et communes pauvres.

La supracommunalité ne se décrète pas. Elle doit se développer, percoler, s'imposer naturellement dans l'entrelac complexe de la superposition des bassins, des territoires et des structures. Elle doit être lisible et faire sens pour le citoyen qui doit s'approprier les projets mis en place. Fusion ou communauté de communes, c'est au citoyen de déterminer si le nouvel espace opérationnalisé est bien un territoire.

Bibliographie

- Aliès, P. (2011), « Les spécificités de l'organisation territoriale française », *Pour*, n° 209-210, pp. 129-133.
- Baudelle, G. (1997), « La géographie et l'objet intercommunal ». R. Le Saout, *L'intercommunalité – logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, PUR, pp.219-230.
- Belfius Bank (2022), *Les finances des pouvoirs locaux de Wallonie. Aperçu statistique à partir des budgets 2022*.
- Benoit, J.-M., Benoit, Ph. et Pucci, D. (1998), *La France redécoupée, enquête sur la quadrature de l'hexagone*, Belon, p. 74.
- Boniver, V., Harou R., Sinzot A. (2011), sous la direction d'A. Malherbe, « La construction d'une politique d'agglomération en Région wallonne », Notes de recherche, *Conférence permanente du Développement territorial*, Région wallonne, N°18, Mai 2011.
- Chaboche, J. (2001), « La diffusion spatiale de l'intercommunalité à fiscalité propre », *Mappemonde*, n°63, pp.35-39.
- Cour des Comptes (2004), *La garantie d'un service minimum de police de base*. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants, Bruxelles 2004.
- Dall'Aglia, S., Petitet S. (2000), « Territoire communal et solidarité territoriale, le cas de Villefranche-Sur-Saône. », *L'espace géographique*, n°2, pp. 170-183.
- Deffigier, C. (2007), « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe », *Revue française d'administration publique*, volume 1, N°121-122, pp. 79-98.
- Frinault, T. (2017), « Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, 2017/2 (N° 162), pp. 277-294
- Furlan, P. (2012), *De la Ville aux Bassins de vie. Entretiens avec Marcel Leroy* ; Editions Luc Pire, Liège.
- Gay, G. (2003), « Sauve qui peut dans une région qui perd : Territoires politiques contre territoires pertinents en région Stéphanoise », Communication au colloque « Territoire, jeu d'échelle et logique d'acteurs ».
- Guérin-Pace, F. (2006), *Sentiment d'appartenance et territoires identitaires*. Belin. « L'Espace géographique ». 2006/4 Tome 35, pp. 298-308.
- Guigou, J.-L. (1995), *Une ambition pour le territoire : aménager l'espace et le temps*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 136p.
- Gwiazdzinski, L. (1997), « Sentiment d'appartenance et développement des territoires ». *Les échos du développement durable* (<http://www.developpement-local.com>).
- Hindriks, J. (2022), *La fusion des communes : 202 communes wallonnes sur 262 sont-elles trop petites ?* Itinera et UCLouvain, Bruxelles.
- Hulst, R., van Montfort, A. (2011), « Institutional features of inter-municipal cooperation : Cooperative arrangements and their national contexts », *Public policy and administration*, 27 (2), pp.121-144.
- Husson, J.-F., Dessoy, A., Antoine, A., Dubois, O., Modart, Cl. et al. (2011), *SEC95 Implication pour les pouvoirs locaux*. Cellule d'Information Financière : Namur (2011) 55 pages. <http://hdl.handle.net/2078/139718>

- Laganier, R., Scarwell, H.-J. (2002), « Inondation et recomposition territoriale : quand la nature interroge le fonctionnement des territoires », *Hommes et terres du nord*, N°2, pp.103-110.
- Leloup, F. (2017), « La transcommunalité à l'épreuve du fédéralisme : une illustration en Région wallonne », *Revue française d'administration publique* 2017/2, n°162, pp.353-368
- Menerault, Ph. (1994), « Pour des approches géographiques de l'intercommunalité : une application aux transports urbains », *Annales de géographie*, n°579, pp. 491-506.
- Pelletier, P., Vanier, N. (1997), « Les ciseaux du géographe. Coupures et coutures du territoire », *Revue de géographie de Lyon*, N°72, Vol.3, pp.163-165.
- Picq, J. (1994), *L'Etat en France : servir une nation ouverte sur le monde. Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat*, Paris.
- Renahy, N. (2010), « Classes populaires et capital d'autochtonie, genèse et usage d'une notion », INRA, Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux, *Regards sociologiques*, n°40, pp. 9-26.
- Retière, J.-N. (2003), « Autour de l'autochtonie. Réflexion sur la notion de capital social populaire », *Politix*, n°63, pp. 121-143.
- Richer, C. (2008), « Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité », *L'Information géographique*, 72, 56-77.
- Rodrigues-Garcia, S. (2002), *Complexité territoriale et aménagement de l'intercommunalité française au sein de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan.
- Tsebelis, G. (1995), « Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism », *British Journal of Political Science*, 25 (3), pp. 289-325
- UVCW, Journée d'étude : « Supracommunalité en Wallonie, Enjeux et retours d'expérience », Les Isnes, 29 mars 2023.
- UVCW, *La Supracommunalité, Avis du conseil d'administration de l'Union des villes et communes de Wallonie du 7 juillet 2020*, Namur, 2020.
- Vandermotten, C. (2008), « Découpage communal, fusions et supracommunalité: une mise en perspective », *Territoire(s) wallon(s)*, pp. 17-26.
- Vanier, M. (2005), « Effets territoriaux de l'intercommunalité. Le nouveau pouvoir communal-communautaire », *Dossier de territoires*, n°461.
- Varone, F., Nahrath, S., Aubin, D., Gerber, J.-D. (2013), « Functional regulatory spaces », *Policy sciences*, volume 46, n°4, pp.311-333.
- Zimmermann, J.-B. (2008), « Le territoire dans l'analyse économique. Proximité géographique et proximité organisée », *Revue française de gestion*, volume 4, N°184, pp.105-118.