

## **Les fusions des communes en Belgique : Nouvelles communes, nouveaux territoires de projets ?**

**Dr. Serge SCHMITZ, Chargé de cours adjoint,  
Unité de géographie économique et sociale, Université de Liège, Allée du 6 Août, 2, B-4000 Liège  
Tél. : +32/4/366 56 29 Fax : +32/4/366 57 70 Mél :S.Schmitz @ulg.ac.be**

Dans les années soixante-dix, la Belgique connaît une réforme radicale de sa structure communale. Quelque vingt-cinq ans après, au moment où la France multiplie les processus de regroupement territoriaux, les succès et les échecs de la réforme communale belge devraient sans doute éclairer décideurs et aménageurs dans leurs projets intercommunaux. Au-delà d'un rappel des buts et des méthodes utilisées lors des fusions des communes en Belgique, la communication aborde la question de l'intégration de ces nouvelles entités communales comme territoires de projets.

### **1) Des communes prescrites**

"Si des considérations d'ordre géographique, économique, social, culturel ou financier le requièrent, le Roi peut, par arrêté délibéré du Conseil des Ministres, fusionner des communes limitrophes, annexer à l'une d'entre elles la totalité ou une fraction d'une ou plusieurs autres ou rectifier leurs limites". La loi unique du 23 juillet 1971 est à la base de la grande réorganisation du réseau communal belge. Le principe n'est cependant pas nouveau. L'arrêté du 12 juin 1795 prévoyait déjà la réunion des communes qui ne parviendraient pas à remplir leurs responsabilités. Celles-ci se résumaient alors à la tenue des registres d'état civil et au maintien de l'ordre et de la tranquillité. Néanmoins, jusque 1961, le nombre de communes belges ne fera qu'augmenter. Ce nombre passe de 2492 en 1830 à 2675 en 1928. Malgré l'industrialisation et de nouvelles mobilités, le cadre spatial hérité des paroisses de l'Ancien Régime n'a guère évolué. Les habitants attendent pourtant de leur commune de nouveaux services (eau, gaz, électricité, égouts...), les compétences de celles-ci se sont accrues (enseignement, infrastructures, aménagement du territoire, développement économique...). La loi de 1961 comme celle de 1971, dans un premier temps, n'auront que peu succès. Il faut attendre le 1<sup>er</sup> janvier 1977 pour que la Belgique adopte une réorganisation complète du réseau communal : le nombre de communes est réduit à 589 au lieu de 2359.

Les obstacles à la fusion sont pourtant multiples. Car l'origine très ancienne des limites territoriales a inévitablement structuré l'espace et les communautés. Souvent, les populations perçoivent la fusion comme un péril pour la survie de leur communauté, le sentiment de défaite en cas de fusions est bien présent. Les disparitions de la maison communale et de l'école sont redoutées. Mais les oppositions les plus fortes se retrouvent parmi le personnel communal et les élus qui craignent une redistribution des cadres. Ces obstacles sont d'autant plus forts que les avantages qui résulteraient d'une fusion relèvent d'une logique technique et abstraite qui échappe quelque peu aux habitants et même à la plupart des élus.

D'un point de vue financier, les fusions n'entraînent pas d'économie globale mais elles devraient permettre une meilleure utilisation des moyens. Cependant, la répartition des charges sur une population plus large afin d'améliorer la situation financière de l'ensemble des

communes n'est guère considérée comme un avantage par les communes périphériques des villes. Celles-ci mettent en évidence leur saine gestion en comparant leur bilan financier aux déficits quasi systématiques des villes. Elles soulignent que si les nouvelles possibilités d'investissement permettent de nouvelles infrastructures, celles-ci seront localisées au niveau du bourg. D'autre part, les communes rurales, en particulier les communes forestières, ne désirent guère partager les recettes issues de l'exploitation des biens communaux.

## **2) Mariage d'amour, mariage de raison ?**

En principe, les fusions sont réalisées sur des bases géographiques, le but recherché est une meilleure efficacité des aménagements et des services. L'étude du Ministère de l'Intérieur (Michel, 1976) qui proposait une première ébauche de regroupement communal se basait sur une série de critères théoriques. La nouvelle commune devait correspondre à une unité de vie et si possible être organisée autour d'un noyau, une commune pilote, qui regroupe déjà plusieurs services. Le nouveau découpage devait tenir compte des barrières géographiques tant naturelles qu'anthropiques. Il devait prendre en considération les aspirations et les incompatibilités des populations à vivre ensemble. Il était également conseillé de créer des territoires qui tiennent compte de la répartition et de la complémentarité des différentes activités. Enfin, le réseau routier était considéré comme un élément important pour favoriser la cohésion de la nouvelle entité (Melen, 1974).

Cependant, les dirigeants de l'époque veulent éviter un découpage théorique qui serait réalisé selon des critères stricts et aveugles. Chaque regroupement doit être considéré comme un cas particulier et tenir compte de la complexité des histoires et des géographies locales. Il est dès lors primordial de réaliser les fusions en s'inspirant de l'opinion des instances les plus proches des communautés concernées. Il faut que les formules de fusions retenues correspondent aux tendances existantes. Par exemple, la diversité des densités de population rencontrée en Belgique ne permet pas de fixer a priori une superficie et une population types pour les nouvelles communes. Cette mise en garde contre une méthodologie de regroupement de type systématique au profit d'un nécessaire pragmatisme et d'une prise en compte de la diversité a conduit cependant à de nombreux dérapages. Le découpage a été gauchi, ça et là, par la politique : les partis au pouvoir voulant s'assurer le contrôle des agglomérations les plus importantes ou sauvegarder des fiefs locaux.

Si les limites de provinces peuvent être rectifiées lors des fusions, la seule réelle contrainte est le récent découpage linguistique de la Belgique qui ne peut être remis en cause : on ne peut fusionner que des communes qui ont un même régime linguistique.

Cependant, les fusions de communes soulèvent souvent le problème d'association de communes qui ont des activités différentes. Comme le long du littoral, où les petites villes balnéaires ou portuaires cherchent à s'étendre sur les riches terres agricoles de l'arrière pays. C'est aussi le cas des villes, petites et grandes, vis-à-vis des communes périphériques. Ces différences d'activités s'accompagnent de différences culturelles : les rapports à la terre, à l'argent, au confort ne sont pas les mêmes. De véritables logiques de luttes de classe opposaient les villages, les bourgs et les villes (Schmitz, 1998) ; ceux-ci devraient du jour au lendemain cohabiter et vivre sous la même bannière.

Les populations des campagnes ou des communes périurbaines subissent, dans la majorité des cas, cette absorption de leur commune dans une entité plus grande. Quelques communes parviennent néanmoins à déjouer le fatal rattachement à une entité comportant un quelconque

centre urbain. Certaines ont même devancé la réforme de 1977 en s'associant pour éviter d'autres regroupements qui porteraient atteinte à leur identité. L'analyse des réactions des populations et des élus aux fusions (Van Hecke, 1974) permet de relever seulement deux cas de figure qui entraîneraient une moindre résistance voire une association spontanée : la fusion à un centre plus important de très petites communes qui font face à de réels problèmes de gestion liés à leur population restreinte et l'association de deux voire trois communes de tailles et de notoriétés semblables. Les autres cas de figure soulèvent presque toujours de vives oppositions.

### **3) Des territoires de projets ?**

Quelque deux décennies après cette réforme, que représentent ces nouvelles entités communales ? Constituent-elles, dans les faits, de nouveaux territoires de projets ? Comment s'agence l'équilibre entre le bourg centre renforcé par la centralisation des services et les bourgs déchus avoisinants ? Quelle est la perception de ces nouveaux territoires par leurs habitants ? Existe-t-il une nouvelle identité liée à la commune fusionnée ?

Globalement, les fusions de communes ont permis des rationalisations tant au niveau des services communaux qu'au point de vue financier. Mais le nouveau cadre spatial, quelle que soit sa taille, sied mal à la diversité des exigences des différents services. La centralisation des services au bourg centre pose des problèmes d'accessibilité pour les personnes non motorisées. Si l'on a, non sans émoi, restructuré les écoles communales : fusion des établissements et organisation de services de ramassage scolaire, la désaffectation des cimetières demeure un tabou (Schmitz, 1999) Les services d'incendie et les services des immondices sont souvent mal adaptés à ces nouvelles communes encore trop petites. Ils nécessitent des accords de collaborations entre les communes voire la création de sociétés intercommunales. Ces associations conduisent parfois à des aberrations, le nouveau territoire communal conçu pour lui-même s'articule mal avec d'autres entités.

Les problèmes sont similaires dans les matières du développement économique et de l'aménagement du territoire. Les autorités communales considèrent trop souvent la nouvelle entité comme un îlot, négligeant ainsi les interactions avec les territoires voisins. Beaucoup de communes désirent, par exemple, un parc industriel quand bien même la situation géographique de la commune n'est pas adaptée.

D'autre part et paradoxalement la nouvelle diversité du territoire pose des problèmes d'intégration et d'articulation des différentes parties. Peu de communes sont parvenues à entrer dans un développement intégré et ciblé suite à la trop grande hétérogénéité de leur territoire (Schmitz et al., 1995) Le principe d'association de bourg-centre et de communes à vocation agricole, forestière ou touristique constitue sans doute la source de ce problème. Par exemple, l'activité touristique repose en Belgique avant tout sur des sites localisés dont la renommée s'est établie au cours de plusieurs décennies. Les fusions de communes et la redistribution des noms qui l'accompagne posent des problèmes de visibilité et d'association de districts touristiques et non touristiques. Cependant, la crainte fondée que le bourg centre focalise les nouveaux équipements au détriment des villages avoisinants est quelque peu apaisée par d'importants investissements en faveur des villages. Souvent, leurs habitants ont bénéficié d'une réelle politique de mise à niveau des villages en équipements jugés aujourd'hui élémentaires. Ce nivellement du confort n'est pas sans conséquence sur le regain de certains villages.

La nouvelle commune se cherche dans ce nouveau territoire. En milieu rural, elle n'a généralement de sens comme territoire de projet que pour quelques hommes : le bourgmestre et certains employés communaux. Déjà les échevins (adjoints au maire), titulaires pourtant de compétences qui intéressent l'ensemble de la commune, sont d'abord les représentants de leur village ou de leur ancienne commune. Les partis politiques, lors de la constitution des listes, alignent des candidats qui représentent toutes les anciennes entités. Les électeurs privilégient souvent la personne qui défendra au mieux leurs intérêts, ceux de leur ancienne commune.

La nouvelle entité communale se résume souvent dans les représentations au bourg-centre ou à la ville, les autres villages étant réduits à un rôle congru. Pour les habitants du bourg, il n'y a guère de changements, pour ceux des villages, rien ne sera plus comme avant. Ils se retrouvent inféodés et noyés dans la masse. L'intégration de la nouvelle entité en tant que territoire de projet ou en tant qu'espace identitaire par les habitants n'est pas encore réalité. Seuls les plus jeunes, et particulièrement ceux qui ont toujours connu la commune fusionnée, semblent intégrer la nouvelle entité comme un élément de leur identité (Schmitz, 1999). Ils ont appris à l'école la géographie de leur commune mais ils l'ont aussi souvent vécue, devant quitter leur village pour aller à l'école, primaire ou secondaire, du bourg centre.

1770 communes auraient disparu ce 1<sup>er</sup> janvier 1977. On a souvent fêté le dernier-né de l'ancienne commune, plus rarement le premier de la nouvelle entité. La page est tournée, les registres d'Etat Civil sont clos. Le nom de beaucoup d'anciennes communes n'est plus associé qu'à un village. Une génération devrait être nécessaire pour recomposer cette nouvelle communauté. On n'efface pas des siècles de vie en commun par un décret. Certaines anciennes communes ont été écartelées entre plusieurs nouvelles entités mais les solidarités mises en place demeurent. Les nouveaux habitants issus des villes ou d'autres régions rurales, seuls, annoncent, non sans une certaine légèreté, qu'ils habitent la nouvelle entité.

Certains villages, souvent dynamisés par des retours ou des nouveaux arrivants, résistent et veulent perpétuer leur existence en tant qu'individu au sein de la nouvelle commune. Quand l'école est fermée, quand la paroisse est réduite à une poignée de fidèles, quand le club de football subit la concurrence des autres sports et loisirs, les habitants recherchent dans le passé ou inventent des lieux et des événements qui permettent néanmoins à la communauté d'être. L'ancienne salle de la coopérative agricole ou une nouvelle salle construite par tout le village devient le lieu de réunion où l'on tue le cochon une fois l'an, où les jeunes organisent leur bal, bref, où les villageois se retrouvent. On recrée la fête au village, on invente un folklore local. Toutefois, il faut noter que c'est le village qui est honoré et non l'ancienne commune.

\*\*\*

Le petit nombre de communes ayant d'elle-même décidé de s'associer à d'autres communes justifiait que l'Etat dicta la marche à suivre. Souvent vécue comme un drame, la réforme imposée aux communes belges a soulevé des passions. Bien que l'Etat ait prévu des mesures transitoires pour leur rendre la réforme attractive, les premiers opposants ont été les élus et le personnel communal. Le choix des regroupements est le résultat de la recherche d'un équilibre entre l'application de critères géographiques et les stratégies des acteurs politiques. Grâce à cette réforme, la commune s'est professionnalisée et constitue un maillon plus fort dans la structure administrative belge, mais est-elle devenue un nouveau territoire de projets? N'est-il pas illusoire d'imaginer qu'un espace déterminé peut constituer un niveau spatial d'intervention et de gestion pour tous les projets. La taille nécessaire pour réaliser d'éventuelles économies d'échelle diffère selon les services et est rarement la taille optimale pour créer une

cohésion sociale. De même, l'idée qu'un territoire prescrit, quelle que soit sa taille, puisse devenir un territoire vécu par tous ses habitants ne relève-t-il pas de l'utopie dans des sociétés de mobilités et de multi-ancrages. Quant à l'identité communale, vingt-cinq ans ne sont pas suffisants pour mesurer son intégration dans les représentations. Si pour les jeunes et les nouveaux arrivants, la commune fusionnée a bien du sens, pour les autres, une nostalgie persiste; elle s'inscrit cependant plus dans le village que dans l'ancienne commune, mais cela, les anciens n'en ont pas encore pris conscience.

## Bibliographie

- Joseph ACKAERT, "Les fusions de communes en Région flamande : quinze ans après", *Bulletin trimestriel du Crédit Communal*, n° 176, 1991, 27-48.
- Jacques DENIS, Herman VAN DER HAEGN, Paul WYNANTS, "Genèse et organisation de la Belgique", dans Jacques DENIS, *Géographie de la Belgique*, Bruxelles, Crédit Communal de Belgique, 1992, 12-36.
- Jean-Paul. GUYAUX, "Fusions de communes et composition du personnel politique. Le cas de la Province de Namur ", *Courrier hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, n° 832, 1970, 44 p.
- Bernard JURION, "Les fusions de communes en Belgique. Leurs motivations, leur organisation, leurs résultats", Liège, CREDEL, 1979, 37 p.
- Louis MALVOZ, Constant VERBIST, "Une Belgique de 589 communes. Les fusions vues sous l'angle de la géographie administrative", *Bulletin trimestriel du Crédit Communal*, n° 115, 1976, 48 p.
- Serge MELEN, *Le problème des fusions de communes et la loi du 23 juillet 1971*, Liège, Université de Liège, 1974, 118 p.
- Joseph MICHEL, *La fusion des communes*, Bruxelles, Cabinet du Ministre de l'Intérieur, 1976, 135 p.
- Serge SCHMITZ, "Participation et aménagement empathique, réflexions à partir du cas wallon", *Bulletin de la Société géographique de Liège*, Vol.34, 1998, 77-84.
- Serge SCHMITZ, "Hydronyme et géosymbole. Quand un nom de rivière fais couler beaucoup d'encre.", Dans Dominique GUILLAUD, Marie SEYSSET, Annie WALTER, *Le voyage inachevé... à Joël Bonnemaison*. Paris, ORSTOM éditions, 1998, 695-700.
- Serge SCHMITZ, "Les transferts post-mortem : réinterprétation symbolique du lieu d'enterrement dans un contexte de mobilité des populations ", *Espaces et Sociétés*, n° 99, 1999, 143-158.
- Serge SCHMITZ, *Les sensibilités territoriales. Contribution à l'étude des relations homme-environnement*, Liège, Université de Liège, Faculté des sciences, 1999, 225 p.
- Serge SCHMITZ, "Modes d'habiter et sensibilités territoriales dans les campagnes belges ", dans Nicole CROIX, *Des campagnes vivantes : un modèle pour l'Europe*, Nantes, IGARUM, 2000, 627-632.
- Serge SCHMITZ, Charles CHRISTIANS, "Vingt ans de rénovation rurale en Belgique wallonne ", *Cadernos de Geografia*, n°17, 1998, 163-168.
- Serge SCHMITZ et al., *Conflits de territoires et seuil de tolérance*, Travaux pratiques de géographie humaine, Liège, Université de Liège, Faculté des sciences, 1995, 1021 p.
- Robert SEVRIN, *Vers la fusion des communes en Wallonie*, Bruxelles, Fondation Joseph Jacquemotte, 1974, 112 p.
- Etienne VAN HECKE, "les fusions de communes : 1964 - 1971 ", *Courrier hebdomadaire du C.R.I.S.P.*, n° 540-541, 1971, 44 p.