

La fusion des communes

Un bilan provisoire

par Joseph MICHEL,

Vice-président de la Chambre.
Ancien Ministre de l'Intérieur.



Définition.

Lorsqu'on analyse l'opération « Fusion des Communes », il convient d'en considérer l'exacte portée. C'est un regroupement des communes. On n'a pas créé un nouveau pouvoir ni un niveau supplémentaire du pouvoir. On n'a pas changé les compétences ni les attributions des communes. Il s'agit d'une opération géographique et humaine dans le sens d'une restructuration.

C'est dans ce cadre et cette optique que se posent les questions et se donnent les réponses.

Avant de donner un bilan provisoire de la restructuration du territoire, il paraît nécessaire de rappeler les motivations principales de cette opération.

I. Motivations et intentions.

Les motivations principales de l'opération générale de fusion de communes peuvent se résumer comme suit :

1. La profonde modification du mode de vie au cours du dernier siècle s'est traduite notamment dans la modification des transports et communications. La relativité des dimensions a rendu le monde plus petit et l'unité communale s'est trouvée dépassée. Il fallait porter les communes à la dimension de la vie sociale contemporaine.

2. Solidarité nécessaire entre communes principales et communes périphériques. La répartition des charges entre les entités ne se faisait pas en proportion des services rendus à la population. Il fallait donc agrandir le

territoire des municipalités pour le faire coïncider avec l'aire des services publics. D'autre part, la population migrante de plus en plus nombreuse, créait un flux quotidien entre la ville centre et la périphérie.

Plus le territoire correspond à l'aire de distribution des services, plus l'effort contributif des citoyens est équitablement réparti.

3. Rassembler les villes et communes soudées dans un tissu urbain continu formant un tout aggloméré. Le contexte urbain général avait évolué considérablement depuis un siècle. Le découpage administratif ne correspondait plus du tout à la concentration de l'habitat.

Exemples : Liège - Angleur
Gand - Ledeberg
Charleroi - Marcinelle
Anvers - Berchem.

Il s'indiquait dès lors d'aller aussi loin que possible dans le regroupement sans dépasser la dimension humaine.

4. Dans les communes rurales, les petites municipalités devaient s'acquitter d'une tâche de gestion compliquée dépassant la compétence de leur personnel et les possibilités matérielles disponibles.

Ce phénomène était renforcé par la dispersion de la population et le manque de qualifications relatives : il n'était pas rare de rencontrer 1/2 secrétaire, 1/3 de garde-champêtre, 1/3 de cantonnier. Ces prestations partielles pouvaient entraîner une carence des services en cas de maladie ou d'absence prolongée. Les moyens assurés par la mécanisation et la rationalisation du matériel ne peuvent être exploités que dans une plus grande unité.

5. La vie administrative est devenue très compliquée par les charges imposées par le pouvoir central : recensements, permis de conduire, police des étrangers, services sociaux, minimex, hôpitaux, tâches de police, etc... Seule une administration qualifiée et structurée peut assurer ces services.

6. La tutelle est devenue draconienne et complexe. Une commune doit se défendre. La petite commune traditionnelle ne peut ni monter ses dossiers, ni les imposer au pouvoir de tutelle. La fusion devait lui donner une force de décision, d'intervention, d'emprunt.

7. Des finances plus équilibrées : l'égalisation des charges devait entraîner une meilleure solidarité. Une remarque s'impose : il n'a jamais été question, lors de la préparation de l'opération « fusion » de prétendre réaliser des économies ou de faire une opération bénéficiaire. Il s'agit d'une opération neutre, balancée entre les économies de rationalisation et l'extension des services au plus grand nombre. Le but de la fusion

se résumait ainsi : assurer à une population plus grande des services meilleurs et mieux répartis et pour le même prix.

8. Dans la mesure du possible, permettre un meilleur contact humain en tenant compte du rôle des centres pilotes, de l'urbanisation, de la mentalité, de l'équilibre. Mettre à la disposition du public des services plus disponibles et plus permanents. Rapprocher le pouvoir du citoyen, moins par l'apparence physique que par la disponibilité et la rapidité des services.

9. Eviter un déséquilibre dans l'ensemble du pays entre communes volontairement fusionnées et les communes abandonnées à elles-mêmes.

Les fusions limitées et volontaires se faisaient souvent aux dépens des territoires environnants, d'une manière égoïste. On apercevait la nécessité d'une opération d'ensemble pour équilibrer le territoire, faute de quoi, l'anarchie géographique serait devenue irréversible.

II. Bilan provisoire.

Il est difficile, après cinq ans seulement d'expérience, de faire un bilan de l'opération « Fusion des Communes » : il faudra plusieurs législatures pour concrétiser la nouvelle municipalité.

Je vais m'efforcer cependant de répondre aux neuf motivations développées ci-dessus en esquissant pour chacune d'elles un bilan et une appréciation provisoires.

1. Réponse à la dimension de la vie sociale contemporaine.

L'adaptation du territoire nouveau aux possibilités modernes des transports et communications est incontestablement une réussite. On aurait pu, dans certains cas, aller plus loin.

Les relations humaines n'ont pas été affectées par la concentration de l'administration locale dans la mesure où la commune en a profité pour mettre des services mieux organisés à la disposition de la population.

A propos de certains territoires, par exemple Namur et Tournai, on peut se demander si la dimension apportée à la commune nouvelle n'a pas posé de problèmes pour les sections rurales périphériques.

2. Solidarité entre les centres urbains et les territoires périphériques.

L'unification de l'administration et de son territoire a entraîné une répartition plus équitable des charges.

Les contributions, dans le sens le plus général du mot, imposées à la population ont été levées en proportion des services rendus à l'ensemble des habitants et non plus seulement à charge de ceux du centre urbain.

Cependant, le phénomène moderne des migrations quotidiennes motivées par la profession, par la culture, l'étude ou le sport dépasse encore dans la plupart des cas l'aire des communes nouvelles.

Mais la nécessité de maintenir une dimension sociale à échelle humaine n'a pas permis d'aller plus loin.

Administrativement, les nouvelles communes auraient dû être plus grandes, humainement pas.

3. Consécration des tissus urbains existants.

Dans la grande majorité des cas, la fusion des communes a consacré administrativement l'existence d'une entité réelle sociale et économique.

Parfois cependant, la dispersion des sections anciennes a conduit à choisir un chef-lieu qui s'équipe et devient tout doucement le centre administratif. Ce phénomène, propre aux régions rurales, exigera plusieurs législatures pour assurer l'homogénéité de la nouvelle municipalité.

D'autre part, les concertations n'ont pas toujours permis la mise sur pied d'une entité suffisamment grande. Cette dernière n'a pas couvert tout le territoire normalement appelé à constituer la commune nouvelle.

Exemples : Verviers - Dison
Lobbes - Thuin.

4. Rationalisation et amélioration des services.

C'est la réalisation la plus tangible et la plus concrète de la fusion des communes.

Dans les centres urbains, il existait dans l'ancien régime des limites artificielles qui empêchaient de coordonner les services et de les répartir équitablement dans un tissu social existant : l'exemple le plus frappant est celui de l'ancien Charleroi : 27.000 habitants.

Dans les communes rurales, le morcellement et la limite des moyens matériels ne permettaient pas à la commune de répondre aux besoins du service et des habitants.

La commune nouvelle a pu grouper et répartir ces tâches nouvelles en achetant du matériel moderne, en utilisant les compétences, en coordonnant l'activité de son personnel, en faisant davantage avec les mêmes moyens. Le but fondamental est atteint lorsqu'on distribue plus de biens et de services à plus de gens, pour le même prix.

Souignons aussi que l'urbanisme, l'administration des eaux et forêts, les finances, etc. ont pu travailler dans des entités géographiques plus adaptées.

5. *Organisation et efficience de l'administration.*

Ce résultat de la fusion des communes s'est fait sentir avant tout dans les entités rurales, c'est-à-dire celles qui étaient dépourvues d'une administration au sens propre.

Le fait qu'une multiplicité de petites communes soient réunies est profitable administrativement parlant : un seul budget, un seul compte, une seule liste de tous les recensements demandés par l'Etat, un seul service spécialisé pour chaque domaine entraînant une meilleure organisation administrative et une utilisation des compétences.

Du personnel mieux qualifié et mieux payé peut actuellement rendre de meilleurs services à plus de gens.

6. *Puissance des communes nouvelles.*

Au lieu d'être une poussière de communes, les municipalités nouvelles ont une importance plus grande qu'auparavant.

La force d'expression récente de certaines grandes villes montre qu'il faut compter avec les communes dans l'Etat et la Région d'aujourd'hui.

La logique voudrait qu'on leur donne plus de compétences et qu'on allège la tutelle. A ce point de vue, rien n'a été changé jusqu'à présent.

7. *Qu'en est-il des finances communales ?*

Dans un premier temps, la compensation des comptes a caché l'état misérable de certaines finances communales.

Il s'est produit, pendant plusieurs années, une confusion des différents bonis et malis des anciennes municipalités.

Aujourd'hui, la réalité apparaît à nouveau.

Une question : la fusion proprement dite a-t-elle entraîné un accroissement du déficit des communes ? Non, il s'agit d'une opération théoriquement neutre sous l'angle des finances publiques.

D'une part, une rationalisation a permis d'économiser : un budget, un compte, une meilleure répartition des infrastructures, la suppression des doubles emplois dans les bâtiments administratifs, les halls sportifs, les piscines, etc..., mais ce sont parfois des économies à longue échéance.

D'autre part, tentation de niveler par le haut les avantages sociaux sans attendre l'échelonnement normal des législatures : extension à tous les habitants des repas du troisième âge, des excursions pour pensionnés, etc. Tentation aussi à augmenter le nombre du personnel.

Mais les communes sont déçues de n'avoir pas vu appliquer la loi du 5 janvier 1976 relative aux propositions budgétaires 1975-1976, articles 75 et 78, alimentant la dotation du Fonds des Communes par un prélèvement annuel de 7,65 % sur les recettes fiscales courantes totales de l'Etat.

L'Etat n'a pas tenu parole et le manque à gagner cumulé est de l'ordre de 30 milliards à l'heure actuelle.

D'autre part, les communes eurent vite digéré l'aide exceptionnelle procurée par le Fonds de consolidation, organisé par l'article 77 de la loi budgétaire 1975-1976 en vue de couvrir le déficit des communes fusionnées repris au compte 1975.

La loi sur les hôpitaux et celle du 8 juillet 1976 organisant les centres publics d'aide sociale, ont solidement ébranlé les finances communales.

On doit regretter d'autre part des erreurs d'appréciation qui ont compromis les finances dans beaucoup de communes et pour longtemps :

- non respect de la législation de blocage limitant le cadre à la somme des personnels des anciennes communes

Exemple : Ville de Liège

Voir aussi l'augmentation comparative du personnel entre les différentes provinces ;

- carence du pouvoir de tutelle qui a approuvé sans beaucoup de discrimination les cadres nouveaux présentés lors de l'élaboration du cadre définitif.

Certains commentaires laissent entendre que la fusion des communes serait une des causes de la faillite de celles-ci. C'est une inexactitude.

Les faillites se produisent tout autant dans les communes non fusionnées que dans les autres.

Il résulte en effet des documents du Ministère de l'Intérieur : que la situation financière des communes fusionnées et non fusionnées est strictement parallèle. On peut s'en rendre compte en observant les tableaux de l'évaluation des dépenses, à l'ordinaire, pour l'exercice propre dans les communes fusionnées, d'une part, dans les communes non fusionnées, d'autre part. On constate aussi ce parallélisme à la lecture des graphiques élaborés par le Ministère de l'Intérieur.

Il est intéressant de lire la question du Sénateur Vanhaverbeke du 21 mai 1981 et la réponse du Ministre de l'Intérieur.

8. *La fusion des mentalités et les contacts nouveaux.*

Il est trop tôt pour pouvoir apprécier dès maintenant le résultat des fusions des communes sur la mentalité des citoyens.

Les entités nouvelles se font progressivement et il faudra attendre plusieurs législatures pour constater l'existence d'une homogénéité sociale.

Il faut cependant observer que la restructuration du territoire sur le plan administratif a souvent constitué un stimulant dans les anciennes sections pour ce qu'on peut appeler le folklore, la culture et la fête. Ce choc en retour, de nature psychologique, réveille le sentiment d'appartenance à une petite communauté humaine et cultive le sens de la « fête ».

9. *L'équilibre de l'ensemble du pays.*

Il s'agit manifestement d'une réussite : la fusion au coup par coup aurait conduit à la création de certaines communes viables à côté d'une anarchie municipale. Tout le territoire s'est senti solidaire et concerné.

L'opération d'ensemble a réussi : il n'y a pas eu de révolution alors que la commune constitue la corde la plus sensible dans la hiérarchie du pouvoir.

Normalement, plusieurs législatures sont nécessaires pour réaliser complètement la nouvelle commune. C'est presque un miracle qu'après cinq ans, on ait pu constater l'existence efficiente et paisible des nouvelles entités.

Je puis formuler un souhait, c'est que l'agglomération bruxelloise ne laisse pas passer l'occasion d'une restructuration de son territoire, elle qui n'a pas besoin d'une fusion proprement dite mais d'une large correction de limites et d'une répartition plus rationnelle des charges et responsabilités. Qu'on fasse de Bruxelles 7, 8 ou 10 communes nouvelles, me laisse indifférent, pourvu que cette restructuration du territoire, elle aussi, permette de mieux servir les citoyens avec de meilleurs moyens et en gardant la mesure humaine.

Summary : The amalgamation of municipalities : an interim balance.

The adaptation of the new municipal entities to present-day social life is a success. The concentration of the local administration with better organized services has left human relations unaffected. The amalgamation of the territory and its administration has effected a more equitable distribution of the costs. Considering the administration, the new municipalities could have been bigger but the human dimensions did not allow such enlargement. In most cases, the amalgamation contributed to the inception of a real social and economic entity. But the deliberations did not always lead to new municipalities that would normally have been required. In view of the rationalisation and improvement of the services, the new municipality has succeeded. More goods and services are being distributed for the same cost. The amalgamation of the municipalities

led to better organization and more efficiency of the administration. The power to manage increased. Concerning municipal finances, the amalgamation operation has not caused any deficits. The causes of the deficits have to be sought elsewhere : a tendency to extend social benefits and to overstaff, the transformation of the Centers for Public Assistance into Public Centers for Social Welfare, the failure of the national government to fulfil its financial obligations vis-à-vis the municipalities. In addition to these causes, errors in judgment have compromised the finances of many municipalities. On the whole, the amalgamations have been a success.

