

Etude relative aux synergies entre entités communales



Etude réalisée par PwC pour le compte de la commune de Bastogne



Table des matières

1. Introduction	3
2. Contexte de la mission	4
2.1. Les réalités communales	4
2.1.1. <i>La situation financière des communes</i>	5
2.1.2. <i>Les CPAS, partenaires associés</i>	5
2.2. Le contexte de Bastogne et Bertogne	7
2.2.1. <i>L'amélioration du service aux citoyens et aux acteurs socio-économiques</i>	8
2.2.2. <i>Analyse comparative des Plans Stratégiques Transversaux 2018-2024 des 2 communes</i>	8
3. Analyses thématiques	11
3.1. Bassin de vie, superficie et démographie	11
3.2. Revenus, emploi, tourisme et activité économique	15
3.3. Personnel communal, mandataires et effets d'échelle	19
3.4. Fiscalité et Budget	26
3.5. Autres thèmes et considérations	33
4. Etapes pour la concrétisation de la fusion	37
5. Etudes de cas de fusions communales	38
5.1. Synthèse des enseignements des fusions communales de 1977.....	38
5.2. Les fusions communales récentes en Belgique	40
5.2.1. <i>Avantages des fusions de communes en Flandre</i>	41
5.2.2. <i>Motifs des fusions en Flandre</i>	42
5.2.3. <i>Gestion de la consultation citoyenne en Flandre</i>	43
5.2.4. <i>Aperçu des fusions de communes et de leurs motivations</i>	45
5.2.5. <i>Etude de cas pratique : la fusion Aalter- Knesselare (2019)</i>	59
6. Conclusions et synthèse	61
7. Annexe : liste des recommandations	64

1. Introduction

Cette étude relative aux synergies entre entités communales a été réalisée par PwC Entreprise Advisory srl sur base d'un marché public de services visant à « *réaliser une analyse prospective de base de l'impact et des conséquences positives et négatives de la création de synergies approfondies entre communes* ».

Les informations récoltées durant cette analyse proviennent directement des communes et de diverses sources publiques. Des entretiens et réunions de travail se sont déroulés avec les Bourgmestres et Directeurs généraux des deux communes afin de passer en revue les informations qualitatives et quantitatives récoltées durant la mission en vue de la préparation de ce rapport.

Définition des termes utilisés

Décret de fusion : ce terme désigne le Décret du 2 mai 2019 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes.

Décret relatif à la fusion des CPAS : ce terme désigne le Décret du 2 mai 2019 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale dans le cadre de la fusion volontaire de communes et relativement à l'installation des conseils de l'action sociale.

Les communes à fusionner : les communes qui ont pris une décision de principe relative à une fusion et qui ont notifié cette décision au Gouvernement. Dans le cadre de cette étude, il s'agira des communes de Bastogne et Bertogne.

Les communes fusionnées : les communes originelles, visées dans le décret de fusion. Dans le cadre de cette étude, il s'agira des communes de Bastogne et Bertogne.

Nouvelle entité : la fusion de communes se traduit dans les faits par la création d'une nouvelle commune et par la disparition des communes originelles. Dans le cadre de cette étude, la nouvelle commune créée à partir de la fusion des communes de Bastogne et Bertogne sera dénommée 'nouvelle entité', et couvrira l'ensemble de l'institution communale (la "nouvelle commune" au sens du Décret modifiant le Code de la démocratie locale du 2 mai 2019, et le "nouveau CPAS" au sens du Décret modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale du 2 mai 2019).

Centre de Bastogne : la commune de Bastogne est composée de zones rurales et d'une zone plus urbaine concentrée autour du croisement des N30, N84 et N85. Dans le cadre de cette étude, la zone urbaine de Bastogne sera dénommée "centre de Bastogne".

2. Contexte de la mission

2.1. Les réalités communales

Les communes, et les CPAS qui y sont liés, représentent l'un des premiers maillons du pouvoir politique et sont considérées comme celui étant le plus proche du citoyen. Les communes sont tenues de remplir un certain nombre de missions légales et exercent une double fonction. D'une part, elles sont des pouvoirs subordonnés et donc chargées de l'exécution de certaines décisions prises par d'autres pouvoirs (fédéral, régional, communautaire) ; elles agissent alors comme des acteurs "déconcentrés" donc sans aucun (ou limité) pouvoir d'appréciation ni sur la matière, ni sur les actes qu'elles doivent délivrer et agissent comme exécutant de l'autorité supérieure¹. D'autre part, elles sont des collectivités politiques décentralisées², dotées de leur propre pouvoir de décision et donc, à ce titre, libres de prendre des initiatives dans la limite des compétences qui leur sont attribuées par la Constitution, la Loi ou les Décrets.

Les communes exercent donc une série de missions obligatoires (telles que l'organisation et le cofinancement du CPAS, l'organisation de l'enseignement communal primaire, la tenue des registres de l'état civil, la couverture des déficits des fabriques d'église (et établissements assimilés pour les cultes israélite, protestant et anglican), l'établissement des listes électorales, le maintien de l'ordre, l'entretien des voiries communales...) qui sont identiques pour chaque commune et des missions facultatives, qui sont propres à chaque commune (et donc, par définition, fluctuantes puisque les initiatives peuvent varier d'une commune à l'autre considérant que chaque pouvoir local s'investit dans des missions adaptées aux besoins et aux nécessités qui lui sont propres).

Depuis la mandature communale actuelle (2018-2024), les communes wallonnes ont l'obligation de développer un Programme Stratégique Transversal (PST) construit à l'aide d'une collaboration entre le Collège et l'administration communale et qui est défini comme "*un outil de gouvernance pluriannuel qui reprend la stratégie développée par le collège communal pour atteindre les objectifs stratégiques qu'il s'est fixés. Cette stratégie se traduit par le choix d'objectifs opérationnels, de projets et d'actions, définis notamment au regard des moyens humains et financiers*"³.

Ces dernières décennies, les communes doivent faire face à une augmentation persistante de leur charge de travail pour répondre à la constante mutation de leurs rôles, missions et services rendus et à rendre.

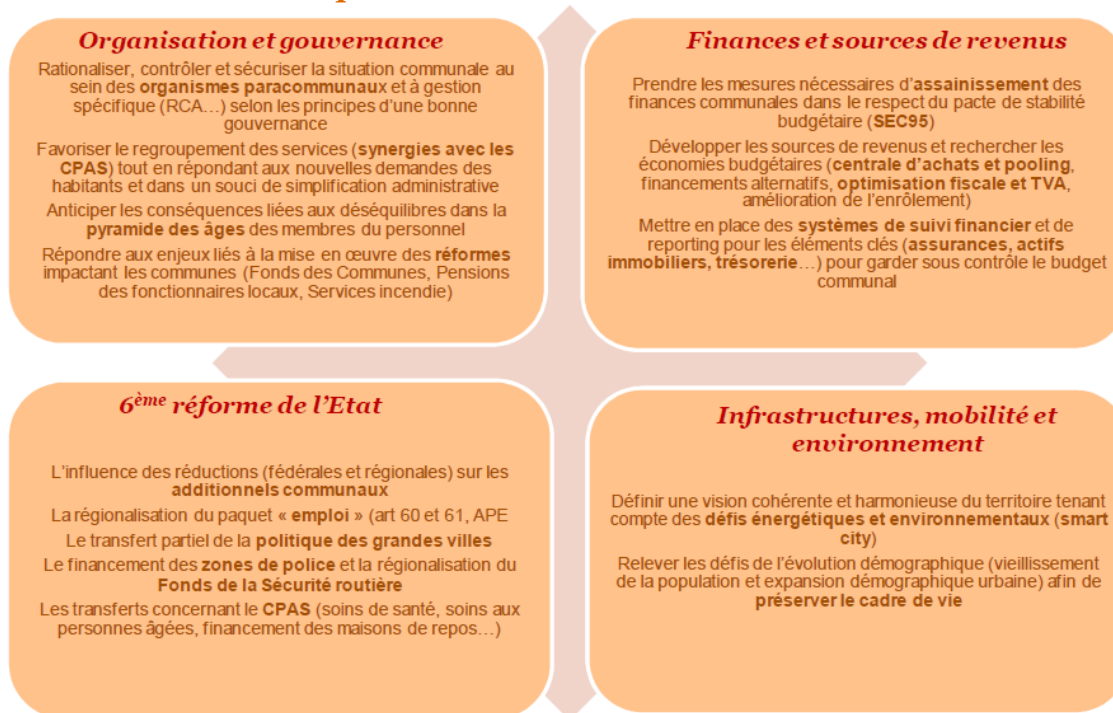
Du point de vue budgétaire, cette évolution représente un défi pour les plus petites communes qui ne bénéficient pas d'une grande "élasticité budgétaire" pour assumer leurs missions de base tout en agissant pour l'amélioration du cadre de vie de leurs citoyens.

¹ Plus particulièrement, les communes assurent l'administration de base pour tous les autres pouvoirs, c'est une sorte de guichet unique pour les administrations supérieures.

² Cette autonomie prend naissance à l'article 41 de la Constitution : "Les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux". Cela signifie que, dans le but de mettre en œuvre des intérêts communaux/provinciaux, la commune/province a l'opportunité d'entamer des actions et l'opportunité de décider des moyens à affecter à ces actions, sans que ce pouvoir de décision soit subordonné à une autorisation, même implicite. C'est dans ce cadre que le conseil communal/provincial règle tout ce qui est d'intérêt communal/provincial, c'est-à-dire des besoins collectifs des habitants.

³ Art. L1123-27 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD)

Vision schématique des tâches et défis des communes wallonnes



2.1.1. La situation financière des Communes

La plupart des communes wallonnes connaissent depuis une décennie une augmentation de leurs charges financières due au transfert de charges et de responsabilités venant d'autres niveaux de pouvoir, essentiellement fédéral. En 2020 et 2021, et malgré les mesures de soutien prises au niveau régional, cette difficulté a été accentuée par l'impact de la crise sanitaire de la Covid19 qui a généralement entraîné la baisse des recettes et l'augmentation des dépenses.

En novembre 2021, l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) estimait l'impact budgétaire global à 320 millions pour l'année 2021 sur l'ensemble des communes wallonnes et à 353 millions à l'horizon 2024. Parmi les sources de ces augmentations, la charge des pensions du personnel statutaire est prépondérante, avec un impact estimé par l'UVCW à 182 millions € en 2024.

2.1.2. Les CPAS, partenaires associés

Le CPAS est un service public créé en 1976 afin de permettre à toute personne de mener une vie conforme à la dignité humaine⁴. Il y a un CPAS par commune ou ville. Le CPAS a pour mission d'examiner les demandes d'aide des personnes et d'accorder les aides auxquelles ils peuvent prétendre. Le CPAS est le garant du droit à l'intégration sociale et du droit à l'aide sociale pour toute personne qui a sa résidence habituelle et effective sur le territoire communal. Ces aides accordées par le CPAS sont des droits résiduels ; cela signifie que le droit aux autres prestations de la sécurité sociale (allocations de chômage, mutuelle, pension...) et/ou le droit à d'autres ressources éventuelles (salaires, rentes de certains

⁴Loi organique du 8 juillet 1976 des Centres Publics d'Aide Sociale

membres de la famille...) doit/doivent être analysé(s) au préalable. En fonction de sa situation, la personne peut ouvrir le droit soit à l'intégration sociale, soit à une aide sociale.

Parmi les leviers d'action habituels des CPAS wallons, citons : les aides concernant le logement, les aides aux soins de santé, les aides à la vie sociale, culturelle et sportive, les aides concernant les factures d'eau, d'énergie, etc.

Au niveau wallon, les CPAS font face à une charge croissante ces dernières années ; en octobre 2021, l'UVCW estimait que leur nombre de bénéficiaires (revenu d'intégration ou aide équivalente) avait augmenté de 70% depuis 2005, alors que l'emploi au sein des CPAS wallons a augmenté de 18% sur la même période. Parallèlement, le Bureau du Plan estime l'augmentation des bénéficiaires à 20% entre 2019 et 2022⁵.

⁵ Crise sanitaire, inondations : les impacts et les grands enjeux de la rentrée du point de vue des CPAS wallons - <https://www.uvcw.be/aide-sociale/communiques-presse/art-6839>

2.2. Le contexte de Bastogne et Bertogne

Les autorités communales performantes et soucieuses de répondre aux demandes et besoins grandissants de leur population réalisent régulièrement une analyse structurelle et organisationnelle en vue d'une amélioration et d'une optimisation de leur structure de fonctionnement.

Communes limitrophes et situées au sein du même arrondissement, Bastogne et Bertogne partagent le même bassin de vie, un profil de zone rurale et des préoccupations proches, mais présentent des tailles très différentes (d'un facteur x2 pour la superficie et d'un facteur x4 pour la population).

Face aux défis du futur, et dans un contexte économique et financier de plus en plus contraignant, les autorités communales de Bastogne et Bertogne ont estimé nécessaire de définir comment améliorer la performance de leurs services communaux, dont les CPAS liés, au bénéfice de leurs citoyens respectifs tout en intégrant, dans leur fonctionnement et dans leur mode d'interaction, les possibilités de synergies inter-communales sous différentes formes.

Après une première analyse du panorama des collaborations possibles, les Bourgmestres et Directeurs.trices généraux des deux communes ont décidé d'approfondir l'analyse d'opportunité d'une fusion.

Dans ce cadre, la mission confiée au consultant visait d'une part à explorer les opportunités et avantages d'une fusion, et d'autre part à en identifier les risques potentiels et à émettre des recommandations pour les éviter ou, à défaut, en minimiser l'impact.

Dans le cadre d'une fusion potentielle, les autorités communales recherchent en priorité à maintenir, et à améliorer, le niveau de services aux citoyens et aux acteurs socio-économiques locaux dans le contexte de charges croissantes pesant sur les communes, tel que décrit supra. Dans cette optique, l'incitant financier à la fusion prévu par la Région wallonne sous forme de reprise de dette est considéré comme un 'bonus' utile et bienvenu à la fusion, mais ne doit pas à lui seul la justifier.

2.2.1. L'amélioration du service aux citoyens et aux acteurs socio-économiques

Le projet d'une fusion est à la fois un défi et une opportunité pour les administrations communales concernées. Un défi, car cela comprend un changement non seulement organisationnel et administratif, mais aussi humain en termes de comportement, compétences et culture. Une opportunité, car ceci passe par un nouvel alignement des rôles et des responsabilités dans une vision positive et qualitative.

Dans le contexte d'une fusion de Bastogne et Bertogne, une identification des parties prenantes a été réalisée en concertation avec les deux communes. Par "partie prenante", sont considérées les personnes ou organisations qui seraient impactées par une fusion et/ou qui auraient une influence sur sa concrétisation. Nous les avons ensuite divisées en 2 catégories, interne et externe.

Parties prenantes internes :

- Citoyens
- Acteurs économiques (commerces, entreprises...)
- Personnel communal
- Acteurs de la vie socio-culturelle
- Institutions et mandataires

Parties prenantes externes :

- Région wallonne, qui agit comme validateur de la fusion au niveau légal (approbation) et 'sponsor' au niveau financier (soutien spécifique après la fusion)
- Les autres niveaux institutionnels et organisations (Province, Etat fédéral, zone de secours, intercommunales...)
- Les autres communes partenaires avec qui Bastogne et/ou Bertogne ont actuellement des collaborations qui seront potentiellement obsolètes après la fusion

L'analyse thématique a été réalisée en prenant en compte le point de vue de chaque partie prenante afin de couvrir l'ensemble du champ des risques et des opportunités.

2.2.2. Analyse comparative des Plans Stratégiques Transversaux 2018-2024 des 2 communes

Afin d'étudier la convergence en termes de vision et de stratégies, une analyse comparative des Plans Stratégiques Transversaux des deux communes a été réalisée. Bien que ces PST soient construits selon des logiques différentes, l'analyse permet d'identifier de nombreux objectifs communs relatifs qui seraient, a priori, plus facilement atteignables dans le cadre d'une nouvelle entité bénéficiant des moyens financiers consolidés des deux communes et des effets d'échelle au niveau du personnel communal : solidarité et inclusion sociale, qualité de vie, durabilité et efficacité des services communaux.

Les divergences relevées, quant à elles, proviennent des caractéristiques propres de Bastogne, pôle touristique majeur et composée à la fois de zones rurales comparables à Bertogne et d'une zone plus urbaine connaissant les mêmes défis socio-économiques que les autres villes wallonnes (et belges).

Vue synthétique des deux PST

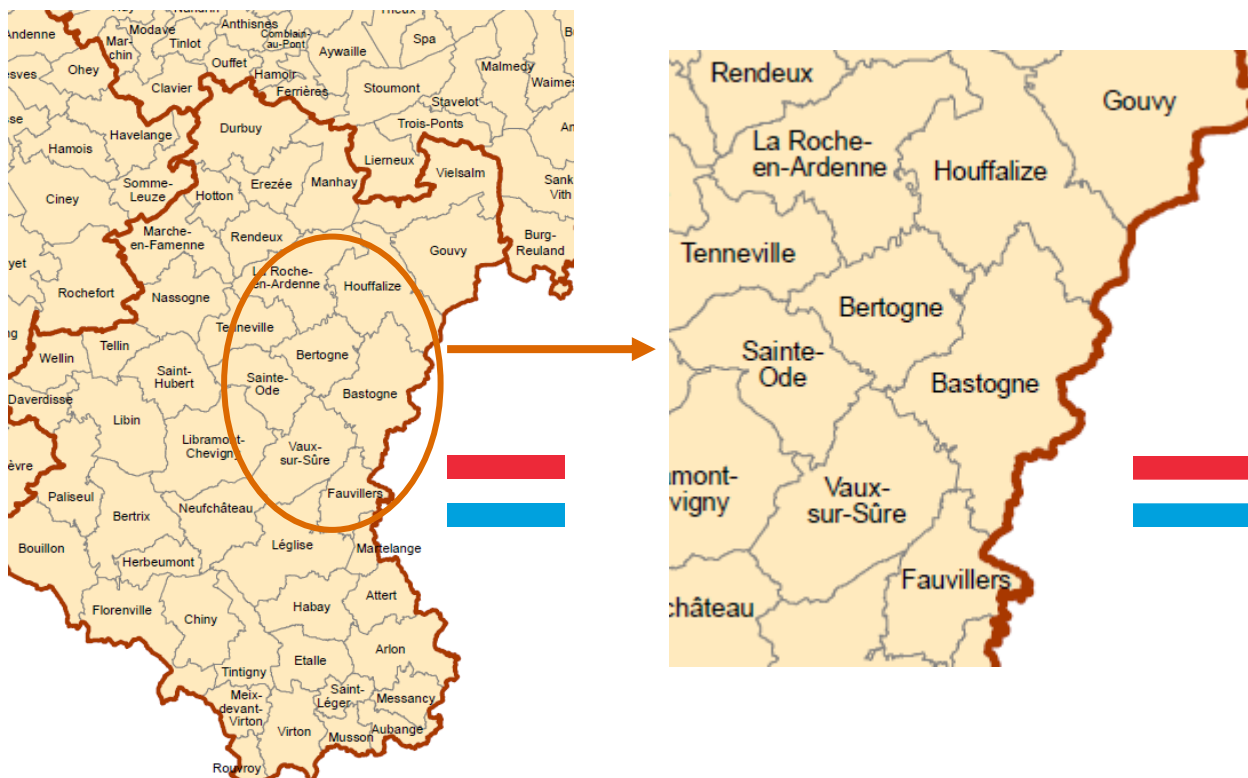
Bastogne		Bertogne			
Axe/Domaine	Objectif stratégique	Axe/Domaine	Objectif stratégique		
Axe 1 - Être une ville plus humaine	1. Assurer des soins de santé pour tous	Axe 1 - Interne	Accessibilité de l'administration	Optimiser l'accueil au sein de l'administration communale	
	2. Proposer des logements de qualité à chacun			Gestion du patrimoine	Être une commune qui gère son patrimoine avec discernement et en "bon père de famille"
	3. Renforcer la solidarité et lutter contre toute forme de précarité et d'exclusion sociale		Être une commune qui s'inscrit dans la lignée des accords de réduction des gaz à effet de serre afin d'assurer le développement durable		
	4. Garantir la qualité de l'enseignement et de l'accueil des 3-12 ans				Gestion des ressources humaines
	5. Faire de Bastogne un pôle culturel majeur				
	6. Continuer à encourager et à soutenir la pratique sportive en général				
	7. Encourager le vivre ensemble				
	8. Améliorer le bien-être et le quotidien des aînés				

Axe 2 - Être une ville plus sûre	1. Maintenir sur le territoire un haut niveau de sécurité générale	Axe 2 - Externe	Assurer des soins de santé pour tous	Être une commune qui vient en aide aux personnes en difficulté, aux personnes âgées, aux personnes précarisées
	2. Investir dans la mobilité		Enseignement et petite enfance	Être une commune qui se préoccupe de la jeunesse et l'implique dans la société
Axe 3 - Être une ville plus attractive	1. Soutenir le développement économique, commercial et touristique		Logement	Être une commune qui veille aux conditions de vie de ses habitants
	2. Renforcer et valoriser la vie agricole et rurale		Energie	Être une commune inscrite dans un processus de développement durable
Axe 4 - Être une belle ville	1. Offrir aux habitants un cadre de vie propre et beau		Environnement	Être une commune durable, où il fait bon vivre, dans un cadre agréable, propre et bien organisé
	2. Protéger et valoriser les richesses et le patrimoine		Mobilité	Être une commune qui offre des voies de communication en bon état et sécurisées pour tous les usagers
Axe 5 - Être une ville plus innovante	1. Relever les défis énergétiques		Culture	Être une commune ouverte qui soutient les initiatives culturelles
	2. Développer les nouvelles technologies		Economie	Être une commune dynamique et attentive aux acteurs économiques
	3. Encourager et soutenir la participation citoyenne		Santé et bien-être	Être une commune qui veille au bien-être de ses habitants
	4. Optimiser la gestion financière et assurer l'équilibre durable des finances communales			
	5. Renforcer l'efficacité et l'efficience des services administratifs et des équipes de terrain			

3. Analyses thématiques

3.1. Bassin de vie, superficie et démographie

Communes limitrophes du même arrondissement, Bastogne et Bertogne font partie du même bassin de vie, le centre de Bastogne jouant le rôle de pôle urbain.



La nouvelle entité composée des communes de Bastogne et Bertogne serait a priori⁶ la plus grande commune de Wallonie et de Belgique en termes de superficie, s'étendant sur 264,69 km².

# Wallonie	Commune	Superficie (km ²)	# Wallonie	Commune	Superficie (km ²)
	Nouvelle entité	264,69	7	Léglise	173,72
1	Tournai	215,34	8	Bastogne	173,03
2	Couvin	206,97	9	Houffalize	167,41
	<i>Anvers (Antwerpen)</i>	<i>204,50</i>	10	Rochefort	166,34
3	Chimay	198,60
4	Libramont-Chevigny	179,21	64	Bertogne	91,66
5	Namur	175,93
6	Beauraing	174,63	262	Saint-Nicolas	6,91

Source : IWEPS et SPF Finances – 2020

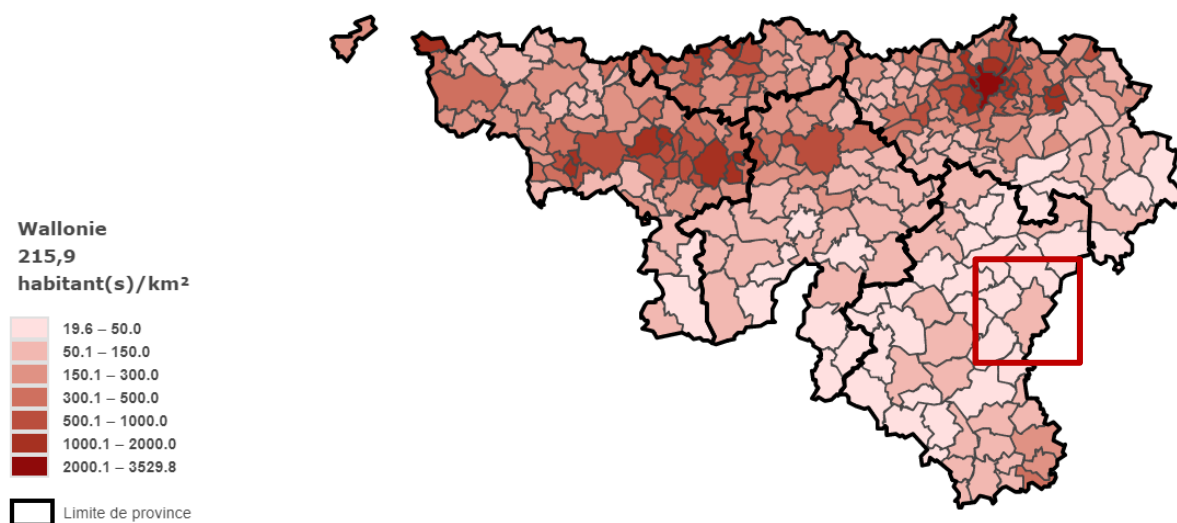
⁶ Sur base de la situation de janvier 2022.

La commune de Bastogne est largement plus densifiée que Bertogne :

- Bastogne : 94,2 hab/km²
- Bertogne : 40,9 hab/km²
- Nouvelle entité : 75,7 hab/km²
- Moyenne Wallonie : 216 hab/km²

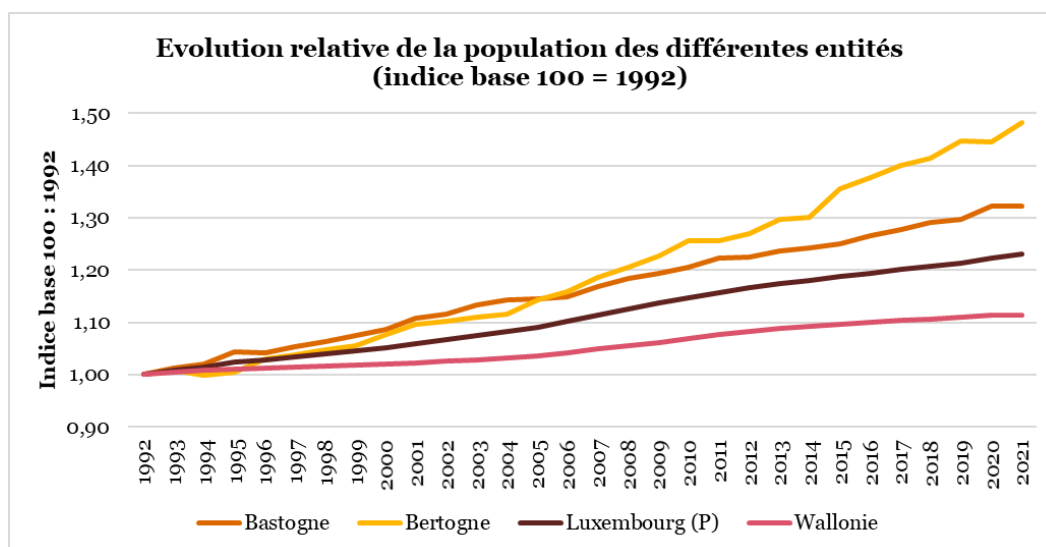
Toutefois, à l'image de la Province du Luxembourg, et en raison de sa superficie, la densité de population de la nouvelle entité resterait très basse par rapport aux provinces de Liège, du Hainaut et du Brabant wallon.

Densité de population (habitants/m²) en Wallonie en 2021



Source : IWEPS, 2021

Les deux communes sont très attractives en termes d'installation de résidents, et les taux de croissance de la population ces 20 dernières années sont remarquables, avec près de +50% pour Bertogne et +30% pour Bastogne, loin au-dessus de l'évolution provinciale et wallonne.

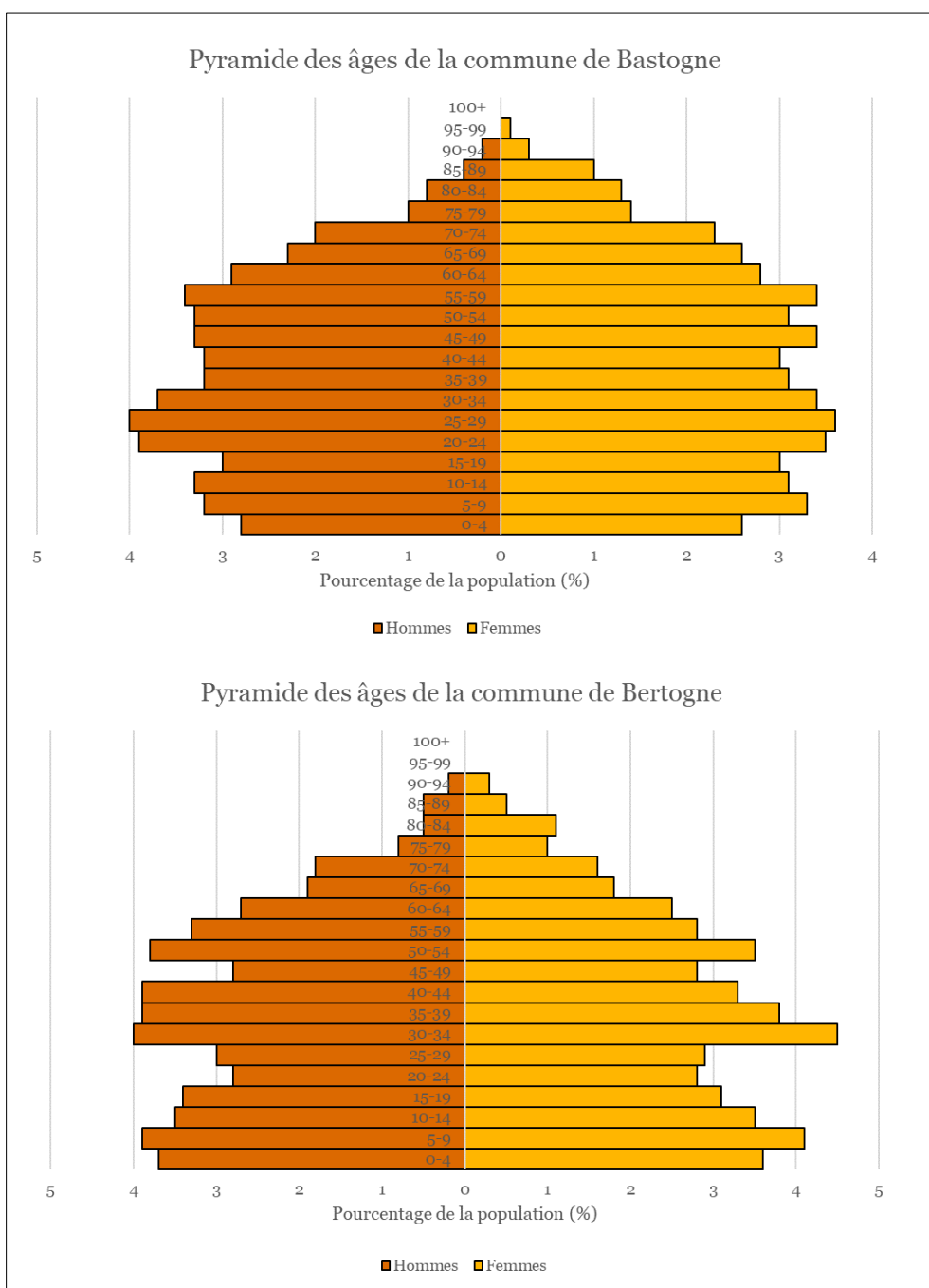


Source : Walstat - 2021

Commune	Nombre d'hommes	Nombre de femmes	Population totale	Age Moyen	Part des moins de 20 ans (%)	Part de 65 ans et plus (%)
Bastogne	8,091	8,205	16,296	39.3	24.3	15.7
Bertogne	1,893	1,857	3,750	36.7	28.8	12.0

Source : Walstat - 2021

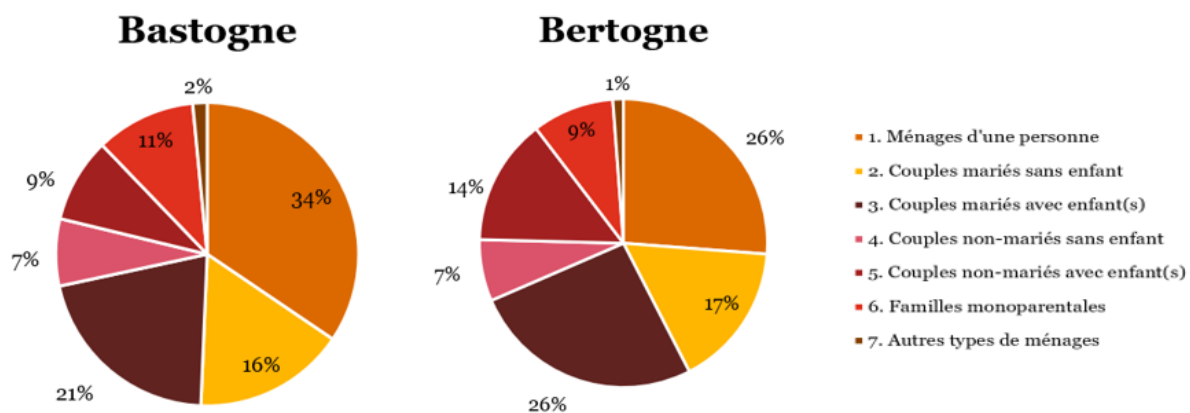
Les profils de population sont assez semblables, avec une population en moyenne légèrement plus jeune à Bertogne.



Source : Walstat – 2021

La composition des ménages des deux communes est également relativement similaire, avec un profil plus urbain à Bastogne et plus familial à Bertogne.

Répartition des ménages privés

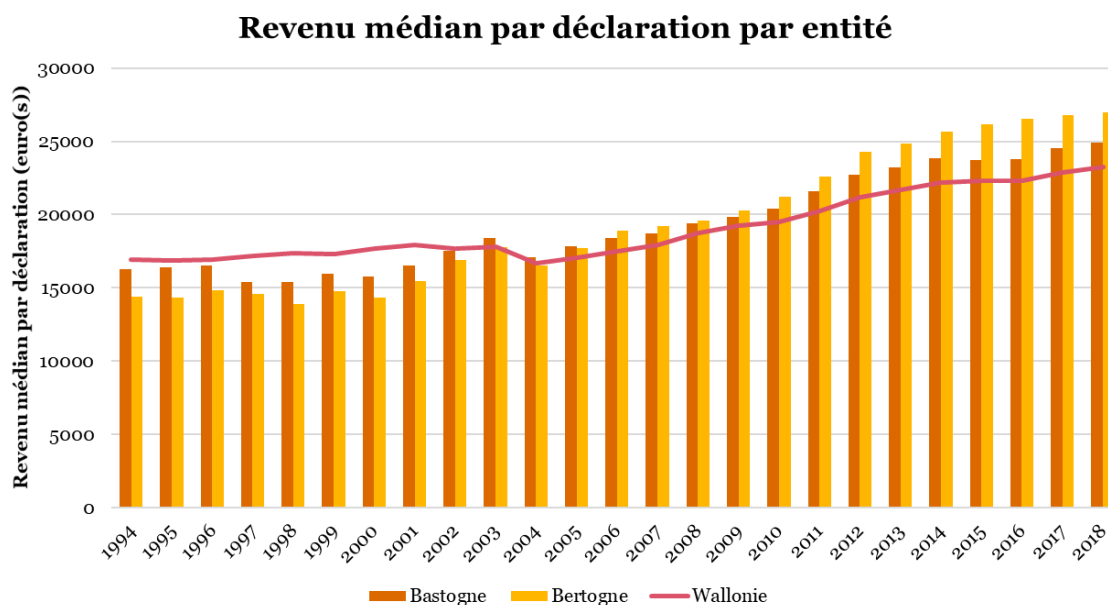


Source : Statbel - 2021

En synthèse, si la croissance de la population des deux dernières décennies démontre l'attractivité des deux communes et permet d'anticiper l'augmentation des recettes communales directes et indirectes, elle représente également, si elle se poursuit, un défi en termes de services et d'infrastructures, notamment en termes d'accueil (pré)scolaire et des personnes âgées dans un contexte d'allongement général de la durée de vie des personnes.

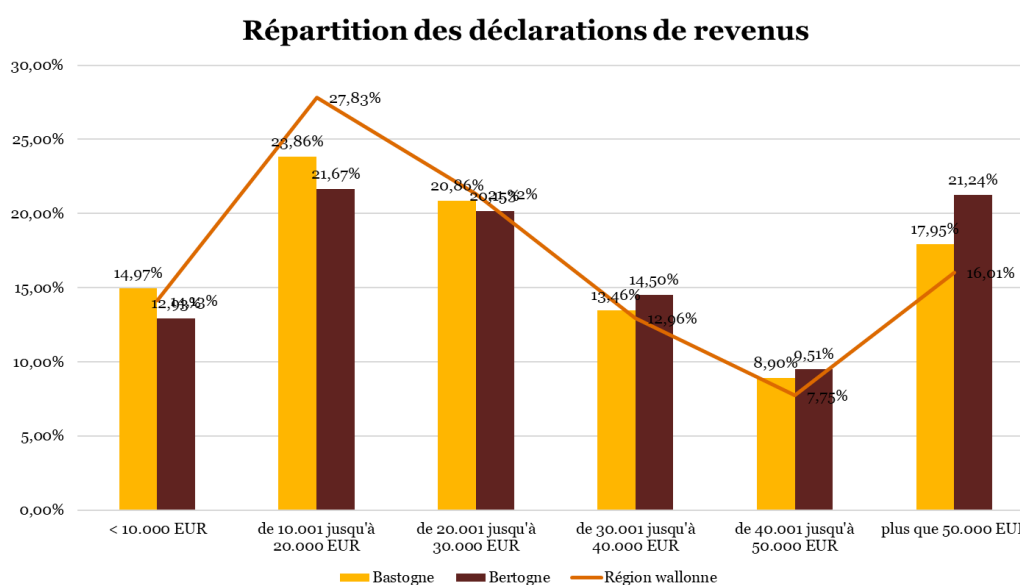
3.2. Revenus, emploi, tourisme et activité économique

Au niveau socioéconomique, les profils des habitants des deux communes sont comparables avec une proportion de revenus supérieurs plus élevée que la moyenne wallonne depuis 2005.



Source : Walstat – 2018

En 2018, la répartition des revenus par tranche indiquait que les différences notables entre les deux communes se trouvent aux niveaux des revenus inférieurs (moins de 20.000 €) et supérieurs (plus de 50.000 €).



Source : Walstat – 2018

Au niveau de l'emploi, la commune de Bastogne connaît un plus haut taux de chômage, typique des communes plus urbaines.

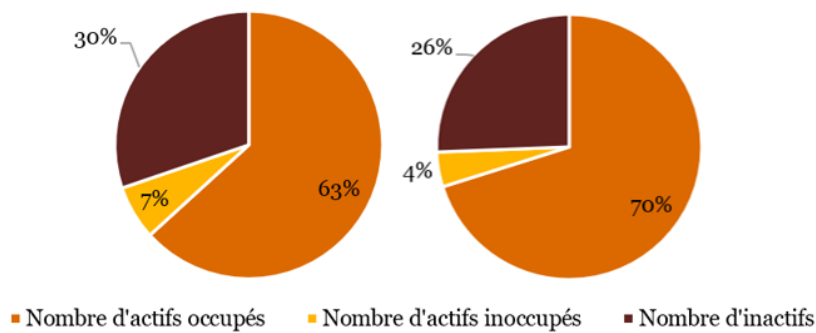
Lieu de Résidence	Population en âge de travailler	Nombre d'actifs occupés	Nombre d'actifs inoccupés	Nombre d'inactifs	Taux d'activité administratif (%)	Taux d'emploi administratif (%)	Taux de chômage (%)
Bastogne	10,666	6,744	699	3,223	69.8	63.2	9.4
Bertogne	2,405	1,687	102	616	74.4	70.1	5.7

Source : Walstat – 2019

Répartition de la population en âge de travailler

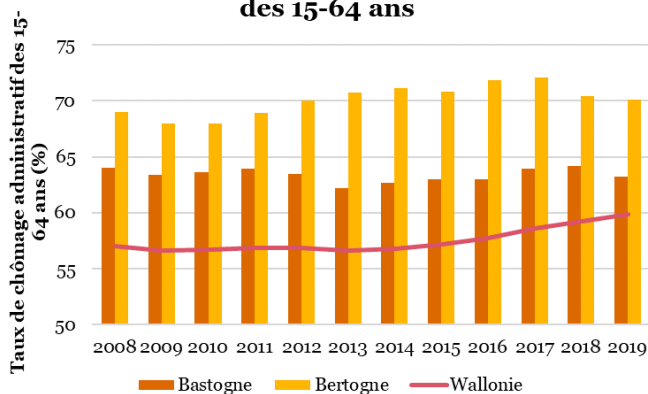
Bastogne

Bertogne

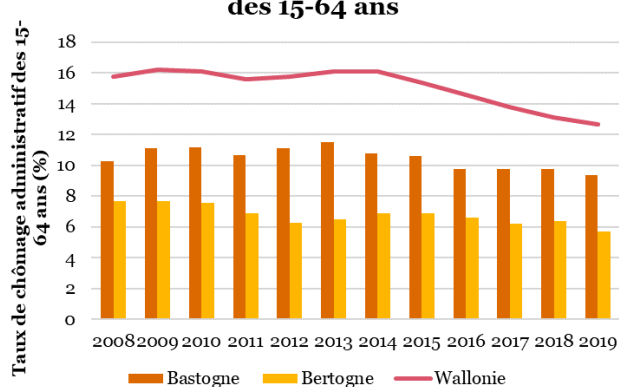


Source : Walstat – 2019

Evolution du taux d'emploi administratif des 15-64 ans

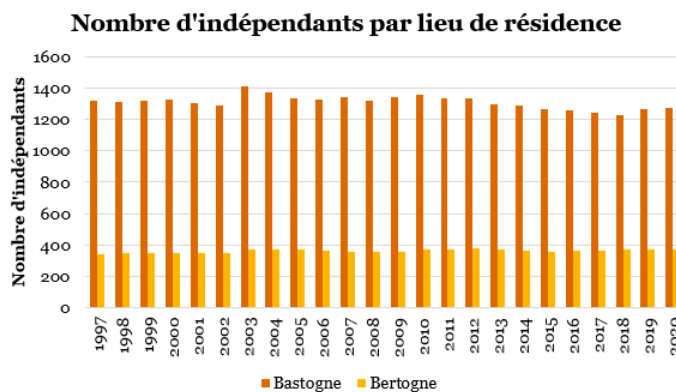
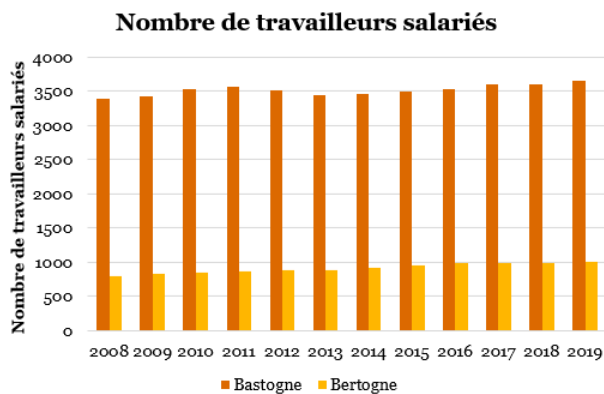


Evolution du taux de chômage administratif des 15-64 ans



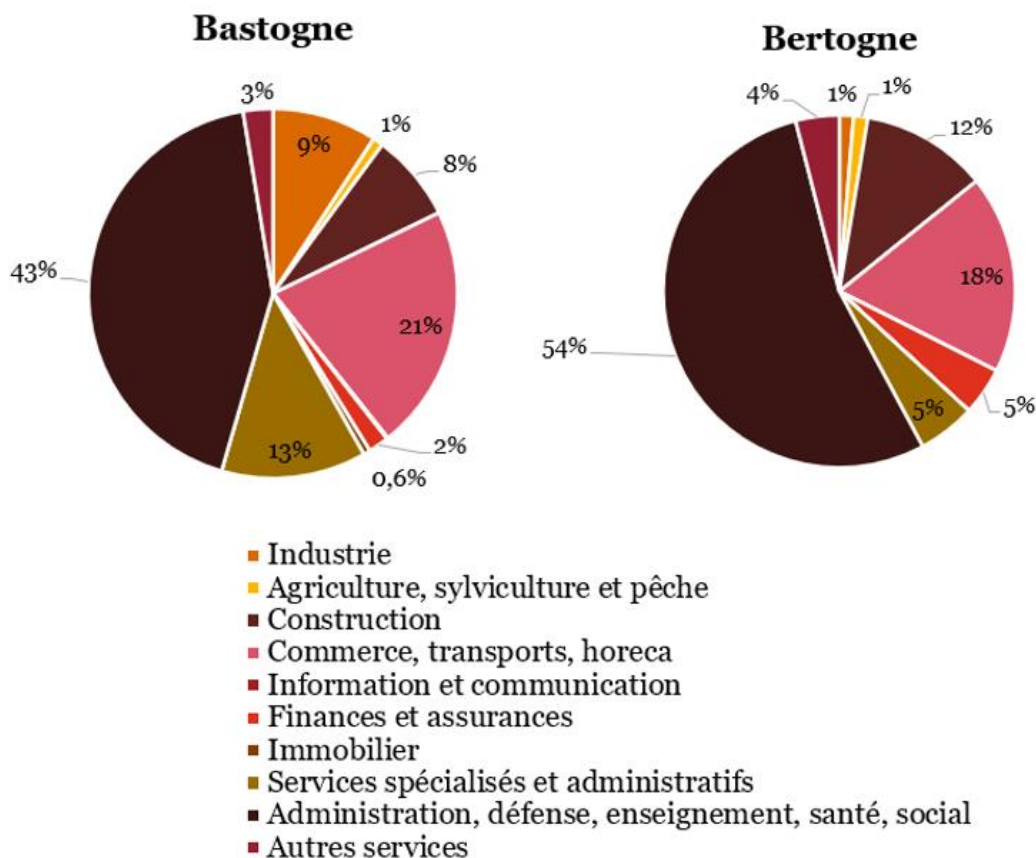
Source : Walstat – 2019

Du point de vue économique, la commune de Bastogne joue clairement le rôle de centre économique du bassin de vie, avec une part d'emplois dans le commerce, l'industrie et l'agriculture supérieure à Bertogne, dont la population occupe majoritairement des emplois dans le secteur des services.



Source : Walstat – 2019

Répartition des postes de travail salarié selon le secteur d'activité



Source : Walstat – 2019

Enfin, au niveau de l'activité touristique, les deux communes sont actives et attractives chacune à leur échelle. Il est intéressant de noter que la part des nuitées dans le total régional est supérieure à la capacité en lits, ce qui tend à démontrer que les capacités ont un taux d'utilisation plus élevé que la moyenne wallonne.

Capacité en lits		
	2019	Part régionale
Bastogne	455	0,64%
Bertogne	295	0,41%
Wallonie	71.594	

Nombre de nuitées		
	2019	Part régionale
Bastogne	78,096	0,89%
Bertogne	42,912	0,49%
Wallonie	8.727.266	

Source : Walstat – 2019

3.3. Personnel communal, mandataires et effets d'échelle

Le projet d'une fusion tel que conçu par les autorités des deux communes n'a pas pour objectif de réduire le volume d'emplois au sein des administrations communales fusionnées, mais bien à augmenter la qualité et le volume des services proposés aux habitants.

Par conséquent, la fusion ne générera pas d'impact financier notable au niveau des dépenses de personnel communal. Elle générera par contre mécaniquement une réduction des dépenses globales au niveau des mandataires.

a) Personnel communal

Situation actuelle

Les communes de Bastogne et Bertogne présentent évidemment des différences notables en termes de volume d'emploi au sein de leurs administrations communales (226 personnes à Bastogne, 49 personnes à Bertogne).

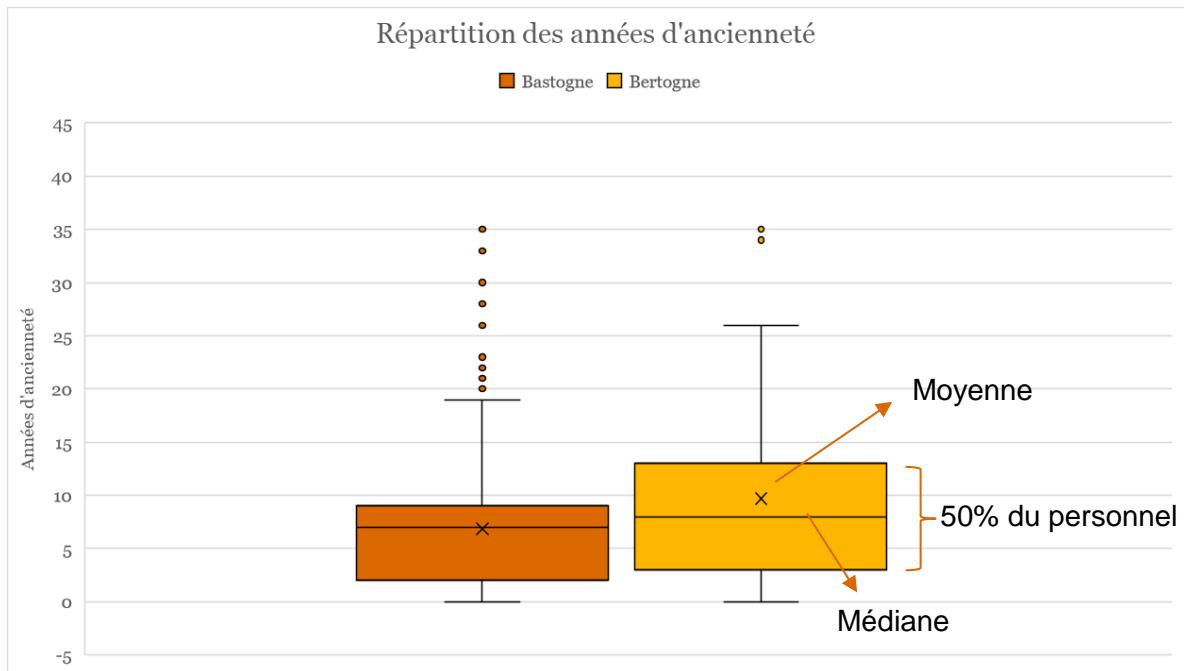
Sur base des informations transmises par les deux communes, l'analyse permet de dégager plusieurs observations :

- Le personnel communal de Bertogne bénéficie d'une ancienneté moyenne supérieure.
- Dans les deux communes, la majorité du personnel a moins de 15 ans d'ancienneté (86,8% à Bastogne).
- Malgré leur différence de taille, les deux communes emploient toutes les deux une vingtaine d'agents qui ont plus de 15 ans d'expérience.
- La répartition des agents par barème est assez hétérogène en raison de la différence de taille, ce qui constitue un point d'attention dans le cadre de la fusion envisagée.

Comparaison de l'ancienneté du personnel communal des deux communes en années

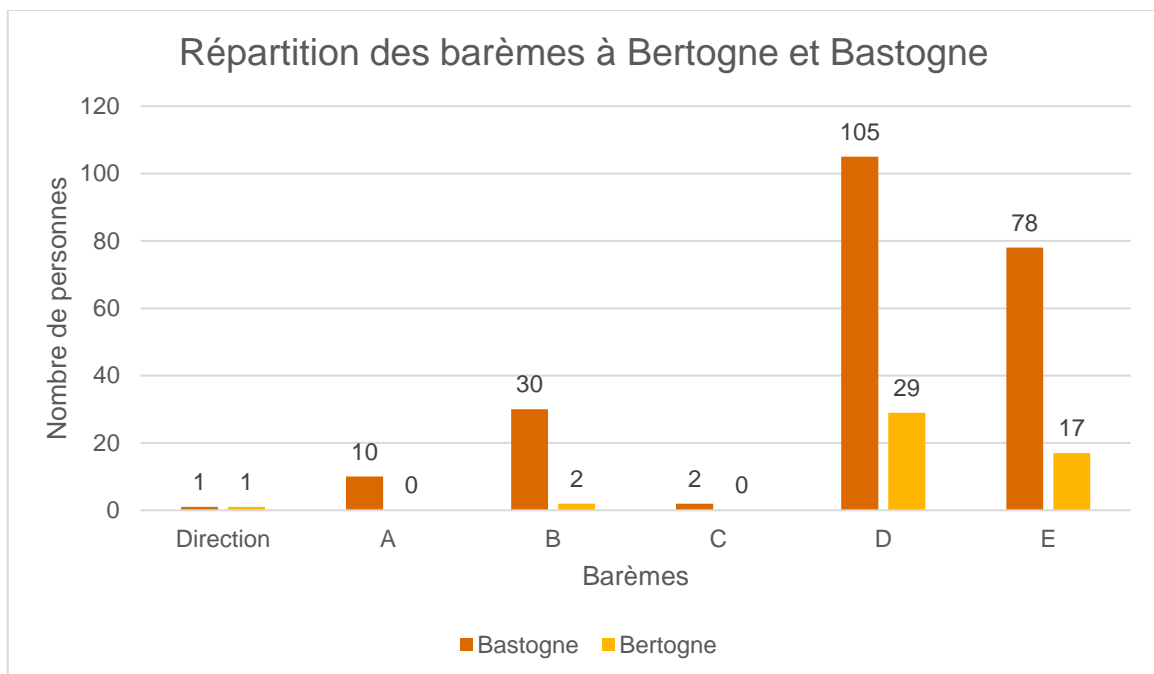
	Bastogne		Bertogne	
<5	81	36%	12	24%
5-9	115	51%	9	18%
10-14	9	4%	10	20%
15-19	11	5%	8	16%
20-24	5	2%	3	6%
25-29	3	1%	3	6%
30-34	2	1%	4	8%
35-39	0	0%	0	0%
40-44	0	0%	0	0%
	226		49	

Répartition de l'ancienneté du personnel communal des deux communes



Au niveau de la répartition du personnel par grade, la commune de Bastogne présente logiquement une répartition plus homogène typique des communes d'une certaine taille.

Répartition du personnel communal des deux communes par grade



Effets d'échelle d'une fusion

Les effets d'échelle des fusions de communes/municipalités : enseignements

En 1977, la **Belgique** vit de nombreuses communes fusionnées de manière « forcée » pour passer de 2.359 à 596 communes (puis 589 avec les fusions de la zone d'Anvers).

De manière générale, ces fusions ont réussi à réaliser des rationalisations au niveau des services communaux ainsi qu'au niveau financier. Cependant, ces rationalisations se sont rarement traduites par des diminutions de coûts en termes de personnel ; d'une part pour des raisons sociales, mais aussi par l'augmentation des compétences et charges de la commune au fil du temps. En outre, la multiplication postérieure des délégations de tâches vers des structures intercommunales rend difficile la comparaison entre les époques.

Les fusions volontaires de communes plus récentes en **Flandre**⁸ montrent que les effets d'échelle étaient également recherchés par les communes concernées. Cependant, il semble que le bonus financier prévu par le Gouvernement flamand (équivalent à celui prévu en Wallonie) ait été la motivation principale pour les petites communes possédant de faibles moyens financiers⁹.

Le **Grand-Duché du Luxembourg** a connu 12 fusions communales depuis 2004. Suite à des entretiens¹⁰ menés avec les responsables de communes fusionnées, ceux-ci ont relevés les constats suivants :

- un changement qualitatif au niveau du fonctionnement des services communaux suite à l'élargissement des structures administratives et techniques
- des synergies permettant de créer de nouveaux services et d'introduire une plus grande spécialisation des tâches
- une augmentation des moyens financiers pour offrir certains services à la population
- un nouveau dynamisme aux commissions consultatives et aux associations locales
- un renforcement de l'autonomie communale.

En **Allemagne**, l'Universität Göttingen¹¹ a étudié une série de fusions municipales dans le Länder du Brandebourg. En comparant les données d'un panel de municipalités sur la période 1998-2005, l'étude constate des réductions substantielles et immédiates des dépenses totales, administratives et courantes après les fusions.

Le **Canada** a également connu une vague de fusions municipales. En 1995, le Gouvernement de la Province de l'Ontario a décrété une importante vague de fusions dont l'objectif principal était de réduire la taille de l'appareil municipal. Le résultat fut une diminution du nombre de villes en Ontario de 850 à 445, réduisant au passage de 23% le nombre de postes d'élus.

Cependant, une étude de la Western University a démontré qu'alors qu'on comptait 138.000 fonctionnaires municipaux en Ontario en 1999, ils étaient plus de 268.000 en 2011.

7 Cette vague de fusions est analysée en détail au point 5.1

8 Cette vague de fusions est analysée en détail au point 5.2

9 Etude BDO, Fusion des communes : bonne idée ou pas ?, To the Point, 2021

10 Extrait du site web du Gouvernement luxembourgeois :

https://gouvernement.lu/fr/dossiers.gouv_mint%2Bfr%2Bdossiers%2B2021%2BFusions-de-communes.html#bloub-2

11 Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state – Universität Göttingen (2016) - <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0166046216300254>

Les mêmes observations valent pour la Province du Québec, qui a également procédé à une vague de fusion en 2001. On dénombrait 68.000 fonctionnaires municipaux en 2001 au Québec, mais plus de 107.000 10 ans plus tard.

Les études expliquent cette forte croissance par :

- la croissance de la population (particulièrement dans les centres urbains)
- le fait que ces fusions ont eu tendance à entraîner une hausse des services fournis à la population.

Effets attendus dans le cadre d'une fusion de Bastogne et Bertogne

De manière générale, les pouvoirs locaux wallons sont tenus de remplir un certain nombre de missions.

D'une part, ils sont des pouvoirs subordonnés et donc chargés de l'exécution de certaines décisions prises par d'autres pouvoirs (fédéral, régional, communautaire) et agissent comme des acteurs "déconcentrés" donc sans aucun (ou limité) pouvoir d'appréciation ni sur la matière, ni sur les actes qu'ils doivent délivrer et agissent comme exécutant de l'autorité supérieure.

D'autre part, ils sont des collectivités politiques décentralisées, dotées de leur propre pouvoir de décision et donc, à ce titre, libres de prendre des initiatives dans la limite des compétences qui leur sont attribuées par le cadre légal.

Les communes exercent donc une série de missions obligatoires (telles que l'organisation et le cofinancement du CPAS, l'organisation de l'enseignement communal primaire, la tenue des registres de l'état civil, la couverture des déficits des fabriques d'église (et établissements assimilés), l'établissement des listes électorales, le maintien de l'ordre, l'entretien des voiries communales...) qui sont identiques pour chaque commune et des missions facultatives, qui sont propres à chaque commune (et donc, par définition, fluctuantes puisque les initiatives peuvent varier d'une commune à l'autre considérant que chaque pouvoir local s'investit dans des missions adaptées aux besoins et aux nécessités qui lui sont propres).

En outre, et depuis plusieurs années, les communes wallonnes, et les CPAS liés, doivent faire face à une augmentation persistante de leur charge de travail suite à la constante mutation de leurs rôles, missions et services rendus et à rendre. Ces transformations évoluent selon une triple contrainte :

- Fournir des services plus personnalisés et plus efficaces
- Assurer une transparence dans la gestion publique
- Travailler dans un environnement plus exigeant à situation budgétaire (au mieux) inchangée.

Une fusion entre les deux communes n'aurait pas pour objectif de réduire le volume d'emplois au sein des administrations communales fusionnées.

Cependant, une fusion entre Bastogne et Bertogne générerait automatiquement l'identification de doublons au niveau du personnel communal, et la nouvelle entité aurait la possibilité de :

- soit réaffecter une partie du personnel vers des tâches existantes afin d'en augmenter la qualité ou le volume,
- soit réaffecter une partie du personnel vers de nouvelles initiatives,
- soit spécialiser le personnel concerné dans une optique de division des tâches.

Dans les trois cas, l'effet d'échelle jouera en faveur des citoyens et de l'administration communale en général.

Cependant, il est essentiel que ces changements opérationnels soient traités et planifiés en amont d'une fusion afin de ne pas susciter d'insécurité et d'inquiétude dans le chef des agents des deux administrations.

Au niveau opérationnel, l'affectation du personnel au sein d'une organisation et la planification des tâches à accomplir visent principalement à ajuster la capacité de production (en heures de travail) à la charge prévisionnelle (estimée sur base d'occurrence d'activités).

L'objectif est de faciliter l'ordonnancement des tâches et d'allouer nominativement les ressources aux différentes unités organisationnelles (service, cellule, division, direction...) existantes. En support, le système de Gestion des Ressources Humaines vise au développement des collaborateurs (amélioration des compétences par la formation et l'apprentissage, bien-être, ergonomie des postes de travail...).

Lors de la planification des changements dus à une fusion, les contraintes d'affectation se déclineront au travers d'un ensemble de catégories :

- les contraintes de compétences ; ces contraintes doivent assurer l'adéquation entre les compétences de la personne qui effectue une activité et les compétences requises par cette activité. Ces contraintes couvrent également les diplômes, certifications, etc... Ces contraintes sont encore renforcées lorsque l'on doit constituer des équipes combinant plusieurs expertises pour l'accomplissement d'une tâche.
- les contraintes de disponibilité ; elles sont de deux types : le fait de l'affectation (ou non) d'une personne à une tâche lors de la planification ; le fait de la présence (ou non) de cette personne à la réalisation de la tâche en raison d'une indisponibilité prévue (rythme et horaire de travail) ou imprévue (accident, maladie...).
- les contraintes de partage ; lorsqu'une même personne (fonction/métier/expertise...) doit être utilisée au même instant dans différentes activités. Ce type de contrainte peut fortement compliquer le problème d'affectation des ressources et la résilience de l'organisation en cas de départ/absence.
- les contraintes de quantité ; elles définissent le nombre d'acteurs à affecter par domaine de compétences d'une activité.
- les contraintes d'horaire ; elles définissent le moment (date ou durée de réalisation) pendant lequel la ressource est utilisée.
- les contraintes de performance ; elles doivent assurer que la performance (productivité, qualité...) normalement attendue au niveau de la tâche est bien satisfaite par la personne qui la réalise.

Evolution de la situation du personnel communal concerné

Les Décrets wallons relatifs à la fusion de communes et de CPAS cadrent l'évolution de la situation du personnel dans le cas d'une fusion :

- **Art. 37. (...)** A la date de la fusion, l'ensemble du personnel des communes fusionnées devient du personnel de la nouvelle commune, quelle que soit la nature de leur relation de travail.
- **Art. 38. (...)** Après le transfert à la nouvelle commune, les membres du personnel conservent la nature de leur relation de travail, leur degré, leur ancienneté administrative et pécuniaire, leur régime de prestation et leur échelle de traitement.
- **Art. 39. (...)** Les membres du personnel restent soumis au statut qui s'appliquait à eux dans leur commune d'origine jusqu'à l'entrée en vigueur du statut de la nouvelle commune. Le conseil communal de la nouvelle commune établit un statut provisoire qui s'applique aux membres du personnel à désigner de la nouvelle commune à partir de la date de la fusion et qui est valable jusqu'à l'entrée en vigueur du statut de la nouvelle commune (...).

Par conséquent, l'option qui apparaît la plus réaliste du point de vue social et budgétaire est de procéder à une convergence progressive :

- un nouveau régime est défini pour les agents embauchés par la nouvelle entité
- les agents issus des communes fusionnées bénéficient du maintien de régime préalable à la fusion et ont l'option, sur base volontaire, de rentrer dans le nouveau régime
- les régimes pré-fusion disparaîtront avec le temps, au fil des départs (pension,...)

b) Mandataires communaux

Sur base de l'hypothèse posée supra d'une population supérieure à 20.000 habitants en 2025, la fusion des deux communes entraînerait une diminution significative du nombre de mandataires (21 au total).

Cette situation perdura pour plusieurs années, le seuil de population suivant étant fixé à 30.000 habitants pour les échevins (+1), 25.000 pour les conseillers communaux (+2) et 50.000 pour les conseillers de l'action sociale (+2).

Evolution du nombre de mandats suite à la fusion

	Bastogne	Bertogne		Nouvelle entité	
Bourgmestre	1	1		1	-1
Echevins	5	3		5	-3
Président de CPAS	1	1		1	-1
Conseillers communaux*	25	13		27	-11
Conseillers de l'action sociale	11	9		11	-9
TOTAL	43	27		45	-25

*le Bourgmestre et les Echevins font partie du Conseil communal (art. L1122-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD)).

Sur base des barèmes actuels (indexés à octobre 2021) et considérant une population de la nouvelle entité supérieure à 20.000 habitants, et dans le respect des données personnelles des mandataires concernés, le gain financier pour la nouvelle entité est estimé à au minimum de **125.000€ par an¹²**, soit **750.000 € par mandature** (6 ans)

¹² Cette projection intègre le coût salarial global (primes et pécules de vacances inclus mais avantages en nature exclus) ainsi que les jetons de présence relatifs à 10 séances du Conseil communal et 12 séances du Conseil de l'action sociale annuelles. Elle ne prend cependant pas en compte la situation individuelle des mandataires actuels et futurs (les échevins sont considérés ici comme 'non-protégés').

3.4. Fiscalité et Budget

a) Fiscalité communale

Les niveaux actuels de fiscalité communale des deux communes sont assez proches. Le budget 2022 prévoit les taux suivants relatifs aux additionnels à l'Impôt des Personnes Physiques (IPP) et au Précompte Immobilier (PR.I) :

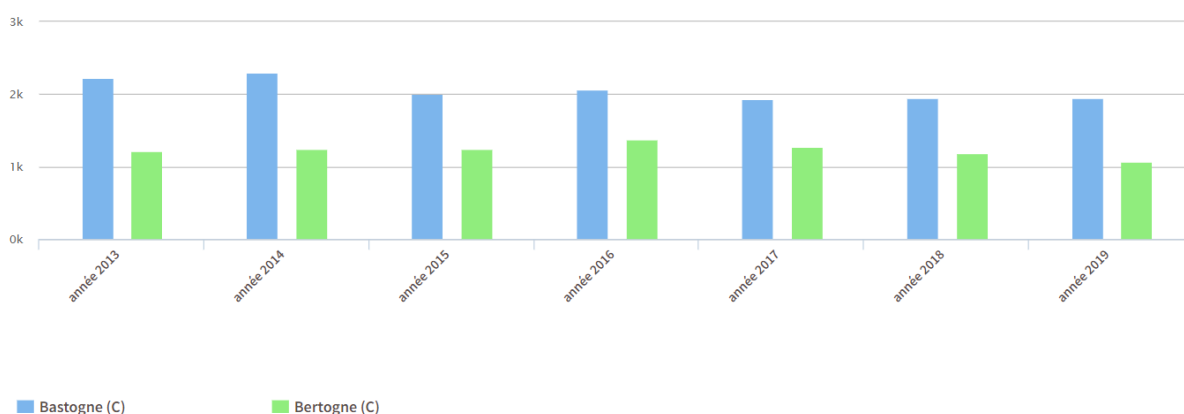
Fiscalité communale - taux 2022		
	IPP	PR. I
Bastogne	7,50%	2.850
Bertogne	7,00%	2.800

Il est à noter que le système de collecte des déchets à Bastogne est géré de manière autonome, contrairement à Bertogne dont la collecte est assurée par Idelux Environnement. Dans le cadre d'une fusion, l'extension du système de Bastogne à la zone de Bertogne pourrait présenter un intérêt financier pour les habitants de Bertogne sous réserve des capacités et réalités opérationnelles du système de Bastogne (hausse de +- 23% des déchets à collecter sur un territoire d'une superficie de 53% supérieure).

b) Impact d'une fusion sur la charge de la dette

Bastogne et Bertogne présente toutes les deux un volume d'endettement global par habitant en diminution entre 2013 et 2019.

Evolution de la dette globale communale par habitant entre 2013 et 2017



Source : IWEPS, 2021

La Wallonie prévoit un incitant financier à la fusion des communes réalisé selon un cadre et un calendrier précisé dans le Décret de fusion : « Pour les fusions volontaires réalisées à l'occasion des élections locales 2024, le Gouvernement octroie à la nouvelle commune un bonus financier annuel à partir de l'exercice budgétaire qui suit la date de fusion dont l'affectation est exclusivement réservée à couvrir des charges de dettes¹³ ».

¹³ art 48 du Décret de fusion

Cet incitant est réparti sur 6 exercices budgétaires entre 2025 et 2030.

Le montant de ce bonus est déterminé sur base du montant des charges de dettes de chaque commune à fusionner, de leur CPAS et de leurs éventuelles régies autonomes au 31 décembre 2021 mais il est toutefois limité à un montant de 500 euros par habitant et de 20 millions d'euros par fusion sur la période 2025-2030. Le nombre d'habitants à prendre en compte correspond à la population au 1er janvier de l'année qui précède la proposition commune de fusion, soit 2021.

Une enveloppe budgétaire maximale de 100 millions (16,67 millions € par an) est prévue par le Décret sur la période 2025-2030. Par conséquent, ce bonus étant réparti sur base d'une enveloppe fermée. Le bonus financier est prévu uniquement pour les communes qui décideront de s'inscrire dans la première salve du mécanisme de fusion tel que prévu par le Décret, c'est-à-dire avant le 31 octobre 2022.

Considérant ces éléments, le bonus financier maximal total auquel pourrait prétendre la nouvelle entité est de **10.023.000 €**, soit **1.670.500 € par an de 2025 à 2030**.

Sur base de l'hypothèse d'un volume global d'endettement de la nouvelle entité en 2025 à approximativement 35 millions €, le bonus financier représenterait donc une **baisse de 28 % du niveau global d'endettement** de la nouvelle entité.

c) Impact de la fusion sur les dotations du Fonds des communes

La dotation du Fonds des communes est un apport essentiel aux budgets communaux et s'élevait en 2020 à respectivement :

- Bastogne – 7.276.451 € (447€/habitant)
- Bertogne – 1.720.161 €. (471 €/habitant)

L'art. 46 du Décret de fusion prévoit que les dotations octroyées à la nouvelle entité sont obtenues en additionnant les dotations octroyées aux communes fusionnées durant les deux premiers exercices qui suivent la date de fusion.

Sur base des prévisions fournies par le SPW Intérieur en 2021, la dotation du Fonds des communes en faveur de la nouvelle entité est projetée à :

- 10.283.199 € en 2025
- 10.584.457 € en 2026

Ces montants seront ajustés sur base des données actualisées (population, fiscalité communale,...).

A partir de l'exercice 2027, la dotation sera calculée sur base de la situation propre de la nouvelle entité. L'évaluation de l'impact n'est pas réalisable à ce stade en raison du nombre de variables inconnues à cet horizon (évolution de la population de la nouvelle entité et des autres communes wallonnes, niveau de fiscalité de la nouvelle entité et des autres communes wallonnes en 2026, politiques régionales en matière de logements publics...).

Toutefois l'impact peut être approché en examinant chacune des dotations constitutives qui composent le montant perçu. Le détail des composantes de la dotation et de l'impact de la fusion est proposé ci-dessous.

Fonds des communes - Impact de la fusion et autres paramètres générateurs d'impact			
	Part dans la dotation totale (hors dotation minimale)	Impact de la fusion	Autres paramètres générateurs d'impact
Dotation minimale		négligeable	/
Dotation Péréquation fiscale	30%	variable, en fonction du niveau de fiscalité communale de la nouvelle entité	/
Dotation Externalités et Chef-lieu	57,50%	neutre	croissance de la population supérieure à la moyenne wallonne
Dotation Logements publics	7%	négligeable	augmentation du nombre de logements publics
Dotation Densité de population	5,50%	positif, via une densité plus faible pour les habitants de Bastogne	croissance de la population

Les paramètres qui influenceront ces différentes composantes sont synthétisées ci-dessous.

Dotation du Fonds des communes : détails de l'impact d'une fusion par dotation

La dotation du Fonds des communes est obtenue en additionnant les différentes dotations qui la compose :

▪ La dotation minimale

Issue du régime pré-2008 et garantie à toutes les communes, elle s'éteint progressivement à hauteur d'une diminution de 5%/an de l'enveloppe globale jusqu'en 2028 et ne représentera pas un montant significatif en 2027.

▪ La dotation péréquation fiscale

Cette dotation assure la prise en compte d'une certaine solidarité envers les communes dont la population est moins favorisée d'un point de vue socioéconomique. Cette dotation compte pour 30% du fonds des communes après prise en compte de la dotation minimale garantie.

Elle se subdivise en 2 tranches :

- une tranche péréquation fiscale impôt des personnes physiques (I.P.P.) qui se voit attribuer 22% du solde du fonds des communes, qui se calcule comme suit :

$$\text{DNC} = (\text{potentiel fiscalRW} - \text{potentiel fiscalC}) * \text{taux I.P.P.C} * \text{popC}$$

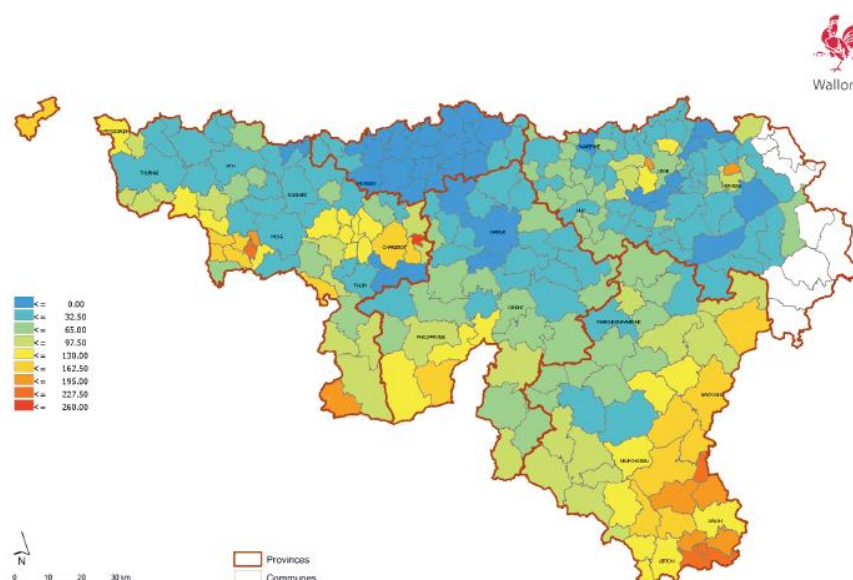
- une tranche péréquation fiscale précompte immobilier (Pr.I.) qui se voit affecter 8% du solde du fonds des communes, qui se calcule comme suit :

$$\text{DnC} = (\text{potentiel fiscalRW} - \text{potentiel fiscalC}) * (\text{taux Pr.I.C} / 100) * \text{popC}$$

Ces deux tranches sont respectivement réparties entre les communes sur la base de l'écart de leur potentiel fiscal à la moyenne. Ce potentiel est défini comme la valeur, par habitant, d'1% d'additionnel communal à l'impôt des personnes physiques (péréquation I.P.P.) ou de 100 centimes additionnels au précompte immobilier (péréquation Pr.I.). Les communes disposant d'un potentiel fiscal plus élevé que la moyenne n'accèdent pas à la dotation, celles dont le potentiel est plus faible reçoivent une dotation proportionnelle à l'écart à la moyenne régionale.

En 2017, ce mode de calcul était plutôt favorable aux communes de Bastogne et Bertogne, comme le montre la carte ci-contre.

Carte de la dotation péréquation fiscale (I.P.P. et Pr.I.) en euros par habitant - 2017



Source : SPW Intérieur, Cahier des finances locales n°4, 2018

▪ La dotation Externalité et Chef-Lieu

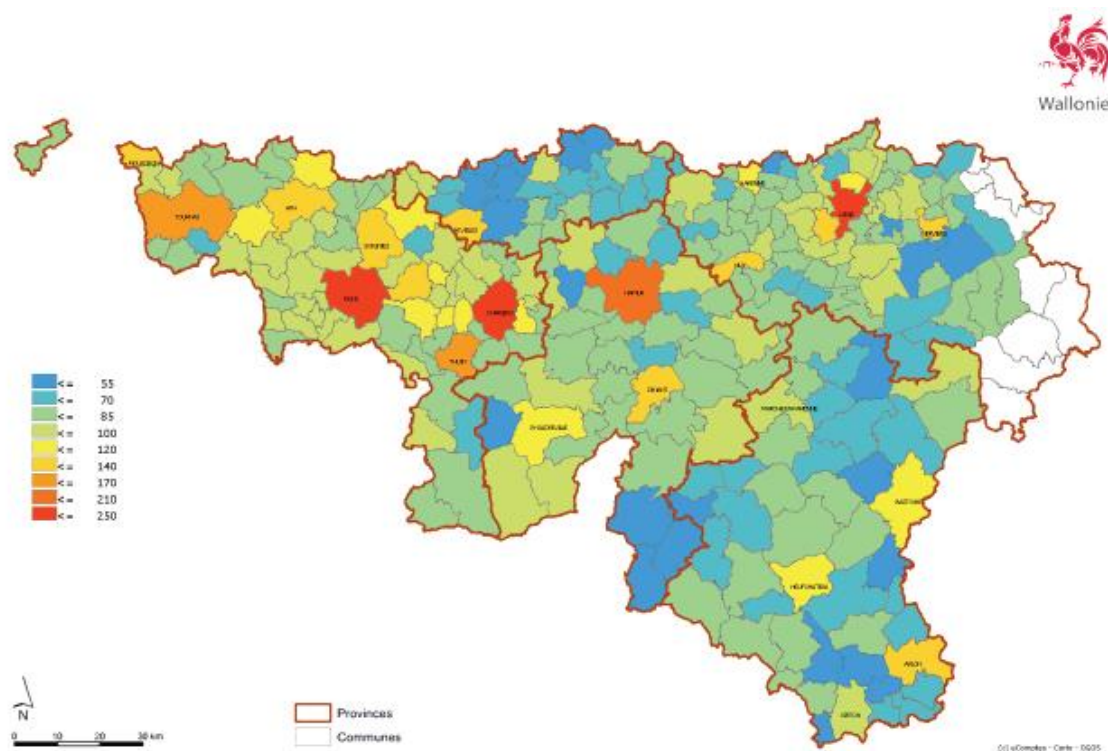
Cette dotation vise à prendre en compte les dépenses supportées par des communes à caractère central et qui bénéficient pour partie à des citoyens d'autres communes (piscine, école, utilisation de voiries pour se rendre au travail, dans les magasins, espaces culturels,...).

Elle est composée de deux parties :

- La partie Externalité est calculée sur base d'un modèle économétrique évaluant les « effets de débordement ».
- La partie Chef-Lieu, répartie entre les communes qui disposent de ce statut (arrondissement ou province) sur base de la population concernée.

Bastogne jouant déjà ce rôle de pôle de bassin de vie, la fusion en elle-même n'aura pas d'impact. Par contre, la poursuite d'une croissance de la population dans la nouvelle entité (et dans l'arrondissement) plus rapide que la moyenne Wallonne impliquera une hausse de cette dotation.

Carte de la dotation Externalités + Chef-Lieu en euros par habitant – 2017



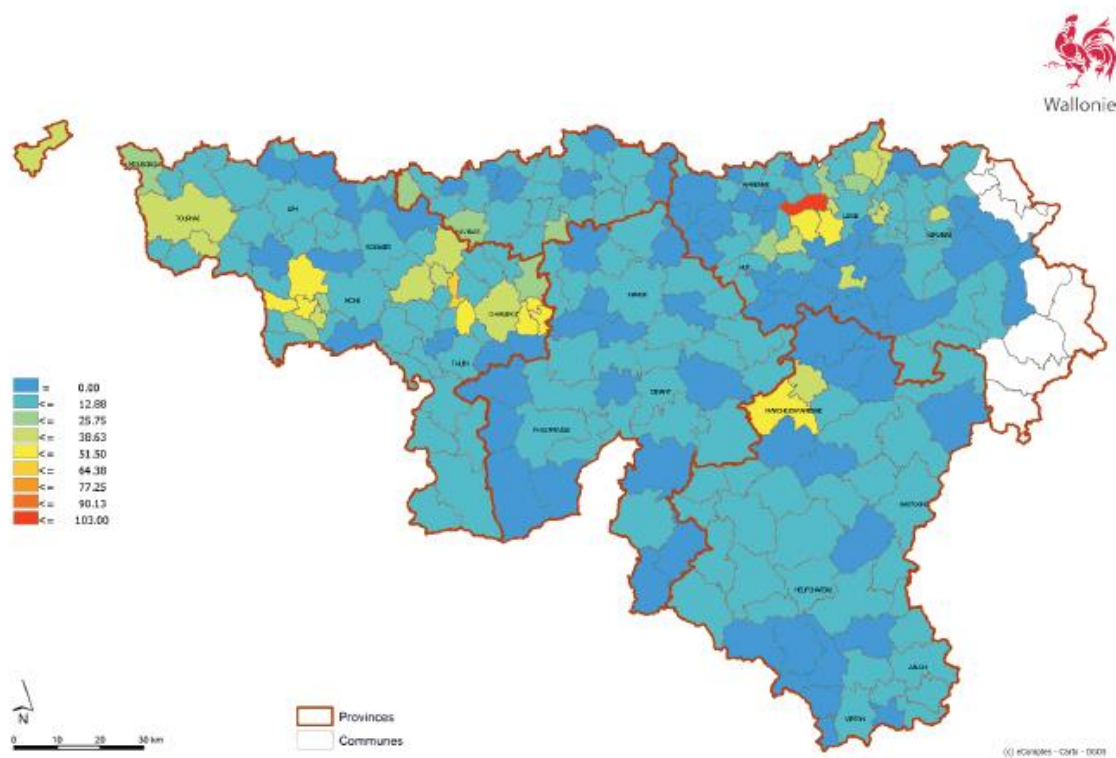
Source : SPW Intérieur, Cahier des finances locales n°4, 2018

▪ La dotation Logements Publics ou subventionnés

Cette dotation est censée refléter la charge des communes gérant un grand nombre de logements publics ou subventionnés. L'objectif régional est qu'à l'horizon 2028, chaque commune wallonne devra compter sur son territoire au moins 10% de logements publics ou subventionnés par rapport à l'ensemble des logements offerts à la population communale.

Comme l'illustre la carte ci-dessous, les communes de Bastogne et Bertogne étaient relativement peu concernées par cette dotation en 2017. Cette dotation représente en outre un faible montant à répartir, mais qui pourrait évoluer en fonction des orientations politiques du Gouvernement wallon.

Carte de la dotation Logements Publics ou subventionnés en euros par habitant – 2017



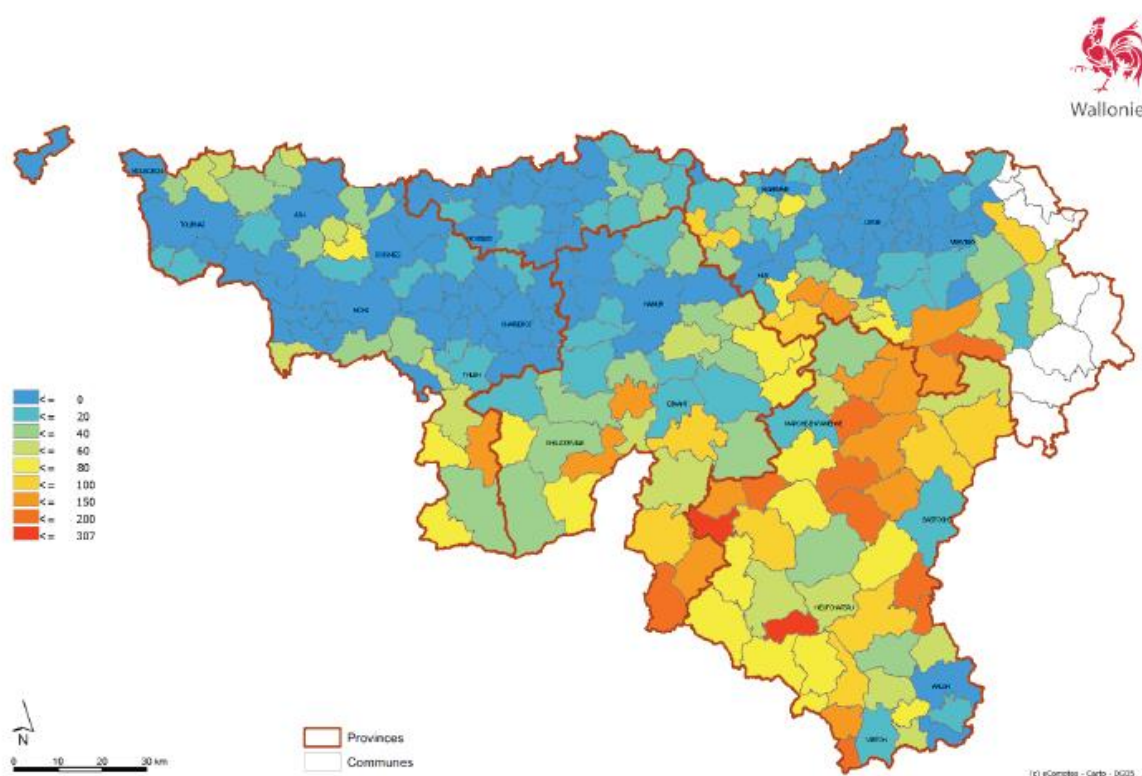
Source : SPW Intérieur, Cahier des finances locales n°4, 2018

- **La dotation Densité de population**

Cette dotation vise à prendre en compte la situation spécifique des communes à faible densité de population.

Dans le cadre d'une fusion, cette dotation serait relativement marginale à Bastogne (moins de 20€/habitant) mais significative à Bertogne qui possède un vaste territoire au regard de sa population (entre 100 et 150 € par habitant).

Carte de la dotation Densité en euros par habitant – 2017



Source : SPW Intérieur, Cahier des finances locales n°4, 2018

Par conséquent, dans le cadre d'une fusion, la densité de la nouvelle entité modifierait le montant de cette dotation : vu la taille de la population de Bastogne, la dotation du Fonds des communes en faveur de la nouvelle entité **sera dopée**, vu ce critère de la densité de population dans le calcul du fonds des communes. La hausse de la dotation pour les habitants de l'ex-Bastogne surcompenserait la baisse de dotation par habitant de l'ex-Bertogne.

Densité de population (habitant / km ² sur base de la population 2021)	
Bastogne	94,18
Bertogne	40,91
Nouvelle entité	75,73

3.5. Autres thèmes et considérations

3.5.1. CPAS

Dans le cas d'une fusion de communes, il est nécessaire de procéder également à la fusion de leurs CPAS respectifs. Cette procédure fait l'objet du Décret du 2 mai 2019 modifiant la Loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale. Cette décision ne fait pas l'objet d'une notification spécifique, telle que prévue par l'art. 7 du Décret cité, mais impose une concertation, la fusion de communes donnant lieu à l'établissement de plein droit d'un nouveau CPAS à la création de la nouvelle commune.

3.5.2. Identité communale

Chacune des deux communes possèdent une identité et une histoire propres, qui peuvent faire l'objet d'un attachement émotionnel particulier chez leurs habitants. Aussi, dans le cadre d'un processus de fusion, il serait utile de prévoir dès l'annonce qu'une série de rites et traditions (mariages, fêtes,...) de chacune des communes puissent continuer à se tenir.

Par ailleurs, les deux communes à fusionner possèdent chacune une identité visuelle utilisée dans leur communication interne, vers leurs citoyens et externe.

Afin des respecter l'identité de chaque commune, ces deux identités pourraient continuer à co-exister, à tout le moins sur les documents de la commune adressés aux citoyens.



Au titre de symbole, le blason de Bertogne et le sigle de Bastogne pourraient également être systématiquement utilisés conjointement dans la communication et les documents des deux communes



3.5.3. Démarches administratives

La fusion de deux communes impliquant dans les faits la création d'une nouvelle entité, les données administratives des citoyens-résidents et des organisations situées sur les deux communes nécessiteront d'être mises à jour.

Les cartes d'identité des citoyens devraient être mises à jour sur base du nom de la nouvelle entité ; les délais pour réaliser cette mise à jour ne semblent pas fixés par le législateur. Les autres documents types (permis de conduire, passeport, ...) ne devraient a priori pas être modifiés.

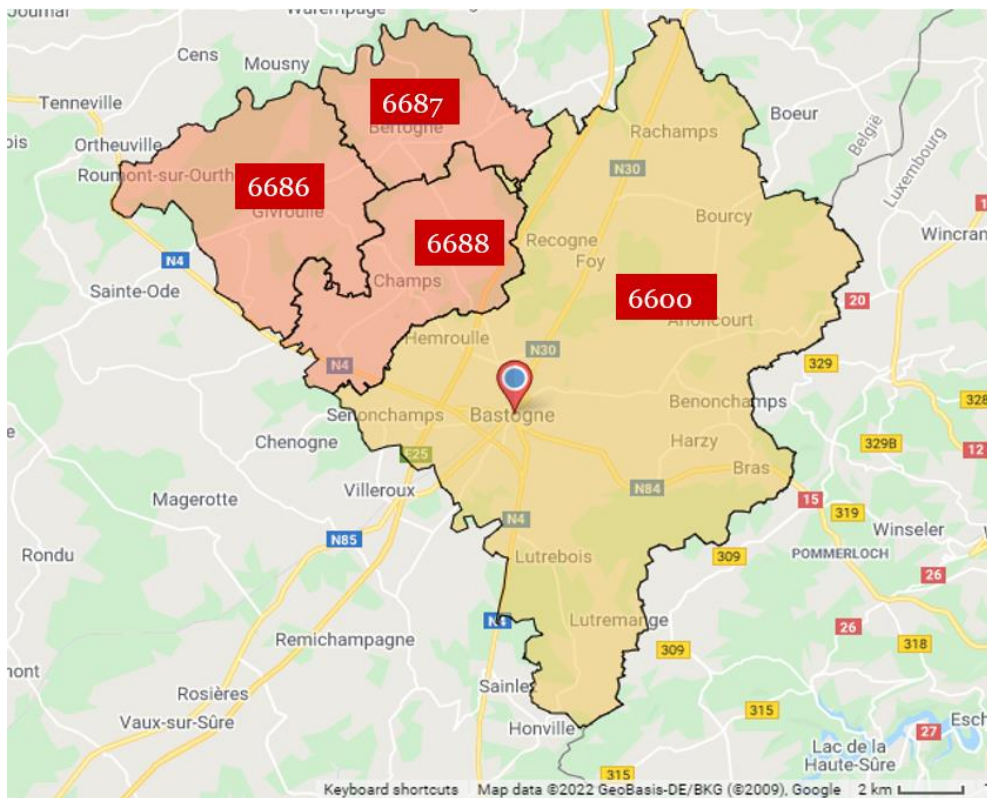
Il est à noter que dans les communes flamandes fusionnées en 2018, aucune démarche spécifique n'a été demandée aux citoyens, la mise à jour des documents se faisant par opportunité (renouvellement,...).

Au niveau des adresses postales, les codes postaux devraient demeurer inchangés. C'est bpost, désigné comme prestataire du service universel par la Loi organique des entreprises publiques de 1991, et l'IBPT (Institut belge des services postaux et des télécommunications) qui sont chargés respectivement de la gestion et de l'approbation de changement des codes postaux.

En fonction du nom choisi pour la nouvelle entité, il serait intéressant d'envisager le maintien des appellations communales actuelles afin d'éviter des démarches administratives de la part des citoyens et organisations auprès de diverses institutions et organismes (banques, assurances, ONSS,...).

La figure ci-dessous présente la cartographie de la « nouvelle » commune si la fusion est décidée: en orange, la commune de Bertogne qui se retrouve sous trois codes postaux différents selon la zone (6686, 6687, 6688) et, en jaune, la commune de Bastogne sous le code postal 6600.

Carte des codes postaux des deux communes



Légende:

- Commune de Bertogne avant fusion
- Commune de Bastogne avant fusion

Enfin, certaines rues des deux communes portent des noms similaires (ou très proches). En fonction du nom de la nouvelle entité et de la réponse de bpost sur le maintien des codes postaux actuels (voir supra), il conviendrait de vérifier si une double numérotation existe dans ces rues afin d'assurer des adresses uniques dans les registres communaux. Dans ce cas, il faudrait éventuellement procéder à une nouvelle numérotation ou dénomination d'une des rues concernées.

Liste des rues possédant des noms proches ou similaires

Rues de Bastogne	Nom proche ou similaire (Bertogne)
BOURCY	Rue Léon Bourcy (Monaville)
CHEE DE HOUFFALIZE	Route de Houffalize (Bertogne)
CHEE ROMAINE	Chaussée Romaine (Flamisoul)
CHEM DE SANS SOUCI	Chemin de Sans Souci (Monaville)
ISLE LA HESSE	Rue de la Hesse (Givry)
R DE LA ROCHE	Route de La Roche (Longchamps)
R DES ECOLES	Route de l'Ecole (Longchamps)
R DES SCIERIES	Rue de la Scierie (Bertogne)
R DES TILLEULS	Rue du Tilleul (Wigny)

3.5.4. Accords et collaborations avec des communes tierces

Au fil du temps, chacune des deux communes a noué des accords et partenariats avec des entités tierces. A titre d'exemple :

- Convention entre le CPAS de Bertogne et le CPAS d'Houffalize concernant l'octroi d'un deuxième rang dans les priorités d'entrée à la MR-MRS "Louis Palange" au bénéfice des habitants de Bertogne
- Convention de coopération entre la Province du Luxembourg et la commune de Bertogne dans le cadre de la mise en œuvre d'un pôle territorial en matière d'Enseignement
- Convention entre les communes Tenneville, Sainte-Ode et Bertogne relative à la gestion de la Régie communale autonome pour le centre sportif régional de Tenneville ;
- Participation des deux communes dans le Parc naturel situé sur leur territoire (Haute-Sûre Forêt d'Anlier pour Bastogne, Deux Ourthes pour Bertogne)
- etc...

Une fusion pourrait générer plusieurs types d'impact par rapport à ces partenariats passés :

- L'objet du partenariat peut devenir obsolète, l'autre commune possédant déjà ce type de service/infrastructure ;
- Le partenariat n'est plus possible, en raison de l'impact des modifications administratives générées par la fusion ;
- Les conditions du partenariat doivent être modifiées, par exemple si la contribution financière de la commune concernée est liée à la taille de sa population.

Afin de garder des relations de bon voisinage avec les entités tierces qui pourraient être impactées par un retrait unilatéral de Bastogne et/ou Bertogne, il serait suggéré de maintenir, sauf impossibilité, les accords actuels au moins jusqu'à une fusion effective et d'utiliser la période de transition pour évaluer individuellement l'opportunité de ces conventions.

3.5.5. Mise en œuvre du processus d'une fusion

Le Décret de fusion prévoit une série de tâches à réaliser dans un délai précis. Outre ces tâches, différents points d'attention ont été relevés dans cette étude et leur traitement nécessiterait une implication importante.

Aussi, face aux impératifs de la gestion quotidienne, à la nécessité de coordonner les efforts des deux communes et à la valeur financière de tenir le délai prévu (bonus financier régional), il est indiqué de confier les tâches liées à la fusion à une équipe dédiée, au moins jusqu'au dépôt de la décision formelle de fusion en octobre 2022.

4. Etapes pour la concrétisation d'une fusion

Objet	Date limite	Réf. Légales Décret 'communes'	Réf. Légales Décret 'CPAS'
Objectiver les opportunités et risques liés à la fusion			
S'assurer que les objectifs sont partagés par les CPAS et prendre en compte leurs réalités		art.9	
- Notifier le Gouvernement wallon (décision de principe motivée) et démarrer les travaux. - Organiser des réunions conjointes des comités de direction des deux communes et des deux CPAS.		art.9 et 10	art.9
Désigner les interlocuteurs responsables au sein des communes à fusionner (directeur général-coordonateur, directeur financier-coordonateur et directeur de CPAS)		art.10	art.8
Recueillir les avis et suggestions des citoyens		art. 9	
Réaliser un inventaire des biens meubles, immeubles, des marchés publics, des concessions et conventions des communes fusionnées et joint à la proposition de fusion. Un inventaire est également réalisé pour les CPAS fusionnés et joint à la proposition de fusion.		art. 18	
Transmettre la décision formelle des deux conseils communaux au Gouvernement wallon	31 octobre 2022	art.12	
Présentation de la proposition par le Gouvernement wallon au Parlement wallon pour approbation	31 décembre 2022	art.14	
La nouvelle commune et le nouveau CPAS existent, les entités originelles disparaissent	2 décembre 2024	art. 4	art.10
Dans les six mois de la date de fusion, le conseil communal de la nouvelle commune doit désigner un nouveau directeur général et un nouveau directeur financier	1er mai 2025	art. 29 et 32	
Les arrêtés, règlements et ordonnances restent d'application dans les communes fusionnées au territoire pour lequel ils ont été édictés, jusqu'au jour où ils sont abrogés par l'autorité compétente, au plus tard un an après la date de fusion	1er décembre 2025	art. 19	art.11

5. Etudes de cas de fusions communales

5.1. Synthèse des enseignements des fusions communales de 1977

Les raisons de cette vague de fusion en 1977

Selon Joseph Michel, Ministre de l'intérieur de l'époque, auteur du plan de fusion des communes, « *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.* »

Raisonnement du Ministre Joseph Michel (Lazzari et al., 2008) :

- Créer des **économies d'échelles**, permettant une meilleure utilisation des moyens mis à disposition pour une plus grande efficacité des aménagements et des services. Face à une absence de solidarité entre communes, ceci permettrait à d'anciennes petites entités d'avoir accès à des équipements d'utilité publique et une capacité de fonctionnement plus conséquente, et de ce fait être plus performantes, rapides et efficaces dans la prestation de services à la population.
- Améliorer **la solidarité entre les communes** principales et périphériques. Auparavant, la répartition des charges entre communes ne se faisait pas en proportion des services prestés aux citoyens, ce qui engendrait souvent la surcharge des petites communes. Comme mentionné dans l'article de Lazzari et al. (p.29), « la fusion devait également donner aux petites communes une force de décision, d'intervention, d'emprunt et une meilleure capacité à défendre leurs dossiers devant l'autorité de tutelle. »
- **Restructurer les pouvoirs locaux**, à l'instar de ce qui se faisait déjà en Europe de l'Ouest. Il mentionne les inconvénients inhérents aux petites communes : « un manque de moyens financiers, un choix restreint de mandataires communaux, des difficultés de recruter du personnel administratif qualifié alors que les tâches sont d'une complexité croissante. » Les frontières des communes sont restées quasiment identiques alors que leurs actions se sont-elles étendues aux secteurs économique, social, culturel, sportif, etc. Même si un premier pas vers cette restructuration a été franchi avec l'instauration des intercommunales, celles-ci n'étaient pas suffisantes et n'étaient pas dans l'intérêt des communes.

Bilan de la vague de fusions de 1977

En 1977, de nombreuses communes belges furent fusionnées de manière « forcée » pour passer de 2.359 à 596 communes, et la fusion des communes de la périphérie anversoise six ans plus tard ramena ce nombre à 589. La Wallonie fut bien plus touchée que la Flandre, avec seulement 16% des communes wallonnes restant autonomes contre 34% en Flandre.

De manière générale, ces fusions ont réussi à (Schmitz, 2000) :

- Réaliser des **rationalisations au niveau des services communaux** ainsi qu'au niveau financier.
- **Pérenniser les bassins** de vie ruraux en déclin.

Par ailleurs, la transition concernant le sort des personnels communaux, bien qu'ayant causé énormément de débats enflammés pendant la préparation de la réforme, fut majoritairement bien traitée par les communes, notamment en ce qui concerne la redistribution des grades légaux.

5.2. Les fusions communales récentes en Belgique

Ces dernières années, le Gouvernement flamand a encouragé les communes à fusionner de manière volontaire. Dans ce contexte, plusieurs incitants ont été mis en place aujourd'hui : accès à des primes financières pour aider à couvrir les coûts de transition, apport d'un soutien administratif, etc. De plus, si les communes fusionnent, elles peuvent recevoir plus de compétences et renforcer leur position.

En 2010, en réponse aux plaintes concernant les fusions forcées des années 1970, le gouvernement flamand a fourni un cadre de travail pour les fusions volontaires. Ce dernier imposait que les initiatives de fusion devaient uniquement venir des communes, sur une base volontaire. Cependant, au cours des premières années qui ont suivi la publication de ce cadre, il y a eu quelques discussions exploratoires dans certaines communes, mais en fin de compte, aucune fusion n'a vraiment eu lieu.

Plusieurs raisons expliquent ce phénomène :

- Le manque de soutien aux fusions volontaires : les politiciens locaux étaient réticents à l'égard des nouvelles fusions.
- Le timing était extrêmement serré et politiquement très malheureux : le cadre pour les fusions volontaires a été publié en 2010 et les conseils devaient décider d'une fusion dès 2011. En outre, le cadre a été publié en pleine période de préparation des élections locales de 2012.
- Une connaissance insuffisante au niveau communal des avantages d'une fusion, ou du potentiel d'économies d'échelle.
- Des aspects organisationnels qui restaient sans réponse : comment décider qui des anciennes communes reprend les titres officiels dans les nouvelles communes (e.g. il n'y a plus que de la place pour un bourgmestre...), comment aborder les questions de distribution, etc.

En 2018, 15 communes flamandes ont fini par fusionner sur base volontaire :

- Les communes dotées d'une faible capacité financière ont largement fusionné avec des communes voisines ayant également une faible capacité financière.
- Les centres-villes ont évité les fusions. Dans la plupart des cas, cela s'explique par un manque de coopération entre communes voisines et/ou par leur capacité financière déjà relativement élevée.

Les fusions de communes sont l'un des divers moyens dont disposent les administrations locales pour renforcer leurs pouvoirs. Le pouvoir administratif n'est pas déterminé uniquement par la taille de l'entité, mais aussi par le cadre juridique dans lequel les administrations locales opèrent, leur financement, leur composition (politique), leur situation géographique, etc.

5.2.1. Avantages des fusions de communes en Flandre

- 1) Effets d'échelle : les services peuvent être produits à une plus grande échelle, ce qui implique que les coûts peuvent également être répartis sur un plus grand nombre d'unités. Dans une logique économique, cela signifie que les services peuvent être offerts à moindre coût et qu'ils peuvent souvent aussi être organisés de manière plus efficace et efficiente.
- 2) Les autorités locales plus importantes, qui ont une organisation plus conséquente, peuvent avoir plus de pouvoirs.
- 3) Certaines études montrent que la participation citoyenne augmente lorsque les autorités locales ont plus de pouvoir de décision.
- 4) Les fusions permettent d'uniformiser les différences entre les autorités locales : cela évite de devoir recourir à certains mécanismes de redistribution qui sont souvent très sensibles sur le plan politique. Elles assurent également une meilleure répartition de la charge, ce qui réduit le parasitisme.
- 5) Les collectivités locales plus grandes sont plus performantes en matière de planification et de développement économique.
- 6) Le poids relatif d'une commune augmente après une fusion.

5.2.2. Motifs des fusions en Flandre

Cette section liste, de manière non-exhaustive, les motifs des fusions volontaires de communes. Ils ont été identifiés sur base de la littérature et de la presse.

a. Motifs des décideurs locaux qui fusionnent volontairement

i. Arguments en faveur de la fusion

1) *Des arguments positifs* :

- Force administrative accrue.
- Amélioration de sa propre position.
- Position plus forte pour la commune.
- Meilleure situation financière.

2) *Arguments négatifs* (i.e. arguments qui supposent qu'une fusion est souhaitable, mais uniquement parce qu'elle peut éviter quelque chose de négatif) :

- Décision défensive, pour éviter une fusion obligatoire.
- Peur d'être absorbée par une plus grande commune.

ii. Arguments contre la fusion

- Fonctionnement interne de la commune : les projets qui ne sont pas liés à la fusion sont mis en attente.
- Raisons personnelles : certaines personnes ont des ambitions politiques personnelles au sein de la commune.
- Perte du caractère unique et authentique de la commune.
- Partis politiques : un parti majoritaire peut devenir (beaucoup) plus faible, voire inexistant, s'il fusionne avec une commune où il n'est pas en majorité ou dans laquelle il est déjà faible.
- Incertitudes et risques liés à une fusion.

b. Les motivations des responsables politiques locaux qui ont décidé de ne pas aller jusqu'au bout de la fusion

i. Arguments en faveur de la fusion

1) *Les arguments positifs*

- Raisons administratives : la fusion devrait contribuer à un meilleur fonctionnement de l'organisation.
- Raisons financières et économiques : la fusion rendrait la commune plus forte financièrement.
- Pouvoir politique : l'orientation politique des communes voisines.
- Une voix plus importante pour la commune.
- Raisons démocratiques.

2) *Arguments négatifs* : raisons défensives

- Éviter les fusions obligatoires.

- Pression des communes voisines qui sont impliquées dans des fusions.
- ii. Arguments contre la fusion
- 1) Les élections communales :
 - Attendre les résultats des élections communales.
 - Les discussions sur les fusions devraient avoir lieu au début de la législature.
 - Peur de perdre un mandat personnel.
 - 2) Manque de soutien politique.
 - 3) Réticence des communes voisines.
 - 4) Manque de temps : trop d'autres projets importants, démarrage trop tardif, ...
 - 5) Communes voisines peu attrayantes.
 - 6) Autres facteurs : perte de contact avec les citoyens, perte du caractère unique de la commune, aucune garantie de succès, ...

5.2.3. Gestion de la consultation citoyenne en Flandre

La plupart des démarches menées envers les citoyens des communes fusionnées visaient à les informer et consulter. Les décisions de fusion furent prises par les Conseils communaux.

Il est à noter cependant qu'une fois la décision de principe prise par les Conseils communaux, plusieurs communes ont organisé un referendum pour le choix du nom de nouvelle entité, comme par exemple :

- Lievegem: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/12/01/lovendegem--zomergem-en-waarschoot-smelten-samen-tot-lievegem/>
- Kruisem: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/11/06/kruishoutem-en-zingem-fuseren-volgend-jaar-naar-kruisem/>
- Pelt: <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/11/04/inwoners-van-overpelt-en-neerpelt-willen-samen-als-pelt-doorgaan/>

Références bibliographiques :

- Amalgamations and Flanders... Will it ever be anything? *De Ceuninck K., Ghent University, 2016.*
<https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2016/Paper%20De%20Ceuninck.pdf>
- Central-Local Relations in Flanders: Structural Reforms, Scale and Decentralisation. *De Ceunick K., Reynaert H., Ghent University, 2016.*
https://hrcaak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=236441
- De kop is eraf. Op naar een nieuwe fusieronde in Vlaanderen? *De Ceuninck K., Ghent University, 2017.* <https://biblio.ugent.be/publication/8515544/file/8534148>
- Nieuwe fusiegolf in Vlaanderen. Een fusie gebaseerd op de gemeentelijke draagkracht en intergemeentelijke samenwerkingen. *Lerooy K., Ghent University, 2018.*
https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/479/631/RUG01-002479631_2018_0001_AC.pdf

- Over frames van gemeentefusies en hun masters. *Wayenberg E., Steen T., Van Dijck C., Ghent University, 2018.* <https://biblio.ugent.be/publication/8566658/file/8566663>
- Small steps for the Flemish government, big steps for local government. The reasons behind new municipal mergers in Flanders. *De Ceuninck K., Reynaert H., Ghent University, 2017.* <https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2017/PSA%20Glasgow%20-%20De%20Ceuninck%20%26%20Reynaert.pdf>
- The Changing Landscape of Local Government in Flanders. *De Ceunick K., Reynaert H., Ghent University, 2018.* https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2018/De%20Ceuninck%20-%20PSA%20Cardiff_o.pdf
- Veldonderzoek fusionerende gemeenten Vlaanderen 2018. Discoursen en motieven in vrijwillige gemeentefusie en motieven bij gemeenten die besluiten toch niet te fusioneren. *Wayenberg E., Hoogeland M., De Wulf N., Steen T., Van Dijck C., Vanschoenwinkel J., Agentschap Binnenlands Bestuur, 2018.* <https://biblio.ugent.be/publication/8586342/file/8586343>

5.2.4. Aperçu des fusions de communes et de leurs motivations

a. « Oudsbergen » : fusion de Meeuwen-Gruitrode et Opglabbeek

Le processus de fusion s'est déroulé comme suit :

- 23 février 2016 : Meeuwen-Gruitrode et Opglabbeek entament une enquête sur les avantages et les inconvénients d'une fusion.
- 28 novembre 2016 : La fusion est approuvée en son principe par les deux conseils communaux.
- 9 mai 2017 : Le nom « Oudsbergen » est choisi pour la nouvelle commune.
- 26 juin 2017 : La fusion est définitivement approuvée par les deux conseils communaux.
- 25 avril 2018 : Le Parlement flamand approuve le décret de fusion.
- 14 octobre 2018 : Les élections communales ont lieu. Les habitants élisent sur des listes communes l'équipe qui gouvernera la nouvelle entité à partir du 1er janvier 2019.
- 1er janvier 2019 : Les entités juridiques de Meeuwen-Gruitrode et Opglabbeek cessent définitivement d'exister. La nouvelle commune/entité juridique fusionnée reprend tous les droits et les obligations. L'équipe de direction nouvellement élue entre en fonction.

Cette municipalité a créé un [cadre de référence](#) qui définit ce que la nouvelle municipalité veut représenter, ainsi que ses ambitions et sa vision pour les services et l'organisation :

Motivations de la commune de Oudsbergen	Motivations identifiées dans la recherche
Une commune en bonne santé financière, aujourd'hui et demain (futur)	Une meilleure situation financière
Meilleure prestation de services	Force administrative accrue

Meeuwen-Gruitrode :

Province du Limbourg :



Nombre d'habitants : 13.091
Superficie : 91,26 km²
Province : Limbourg
Conseil communal : CD&V (majorité absolue)

Noms des responsables :
Bourgmestre : M. Ceyssens (CD&V)
Conseiller communal : M. Geusens (CD&V)
Directeur général : M. Bodeux
Président du conseil communal : M. Plessers (CD&V)

Opglabbeek :

Province du Limbourg :



Nombre d'habitants : 10.332
Superficie : 24,98 km²
Province : Limbourg
Conseil communal : CD&V (majorité absolue)

Noms des responsables :
Bourgmestre : M. Spreeuwers (CD&V)
Conseiller communal : M. Schreurs (CD&V)
Directeur général : M. Neyens
Conseiller communal : Mme Wevers (CD&V)

Références bibliographiques spécifiques :

- Fusietraject. *Oudsbergen*, 2019. <https://www.oudsbergen.be/fusietraject>
- Veldonderzoek fusionerende gemeenten Vlaanderen 2018. Discoursen en motieven in vrijwillige gemeentefusie en motieven bij gemeenten die besluiten toch niet te fusioneren. *Wayenberg E., Hoogeland M., De Wulf N., Steen T., Van Dijk C., Vanschoenwinkel J., Agentschap Binnenlands Bestuur*, 2018. <https://biblio.ugent.be/publication/8586342/file/8586343>

b. « Pelt » : fusion de Neerpelt et Overpelt

Pelt est née en 2019 de la fusion d'Overpelt et de Neerpelt. Tant au niveau de l'administration que de la population elle-même, la transition s'est effectuée sans problème. Cette fusion a été suivie d'une vaste enquête auprès de la population concernant une multitude de sujets. Ce processus de participation a été géré par « ParticiPelt », via son propre site web et avec sa propre campagne de communication. L'enquête a compté près de 1.500 répondants, avec une bonne répartition démographique et spatiale.

Le processus de fusion s'est déroulé comme suit :

- 26 juin 2017 : La fusion est approuvée en son principe par les deux conseils communaux.
- 18 décembre 2017 : La fusion est définitivement approuvée par les deux conseils communaux.
- 25 avril 2018 : Le Parlement flamand approuve le décret de fusion.

Selon le site internet de la commune, les raisons de la fusion sont les suivantes :

Motivations de la commune de Pelt	Motivations identifiées dans la recherche
Une organisation puissante et efficace	Force administrative accrue
Renforcer les bons services pour ses résidents	Force administrative accrue
Maximiser l'accessibilité aux services	Force administrative accrue
L'organisation sera plus forte	Position plus forte pour la commune
Se spécialiser dans certains domaines	Force administrative accrue
Les défis de l'avenir	Position plus forte pour la commune
Une commune financièrement plus forte	Une meilleure situation financière

Neerpelt :

Province du Limbourg :



Nombre d'habitants : 17.173
Superficie : 42,8 km²
Province : Limbourg
Conseil communal : CD&V, sp.a

Noms des responsables :
Bourgmestre : M. Drieskens (CD&V)
Conseiller communal : M. Geerts (sp.a)
Directeur général : Mme Vandervelden
Président du conseil communal : M. Smeets (CD&V)

Overpelt :

Province du Limbourg :



Nombre d'habitants : 15.468
Superficie : 40,8 km²
Province : Limbourg
Conseil communal : CD&V, sp.a, groen

Noms des responsables :
Bourgmestre : M. Fransen (CD&V)
Conseiller communal : M. Vanseggelen
Conseiller communal : M. Van Baelen
Directeur général : M. Spooren

Références bibliographiques spécifiques :

- De fusie. *Gemeente Pelt*, 2021. <https://www.gemeentepelt.be/waarom-een-fusie>
- Pelt eindrapport. *Stuurgroep Bouwmeester Scan*, 2020. https://vlaamsbouwmeester.be/sites/default/files/uploads/BMScan_Pelt_BUUR_final_web.pdf
- Veldonderzoek fusionerende gemeenten Vlaanderen 2018. Discoursen en motieven in vrijwillige gemeentefusie en motieven bij gemeenten die besluiten toch niet te fusioneren. *Wayenberg E., Hoogeland M., De Wulf N., Steen T., Van Dijck C., Vanschoenwinkel J., Agentschap Binnenlands Bestuur*, 2018. <https://biblio.ugent.be/publication/8586342/file/8586343>

c. « Puurs-Sint-Amands » : fusion de Sint-Amands et Puurs

Le processus de fusion s'est déroulé comme suit :

- 18 septembre 2017 : La fusion est approuvée en son principe par les deux conseils communaux.
- 20 novembre 2017 : La fusion est définitivement approuvée par les deux conseils communaux.
- 25 avril 2018 : Le Parlement flamand approuve le décret de fusion.
-

Un cabinet de conseil indépendant a analysé la fusion potentielle en 2017. Les résultats ont été rapportés sur le site internet de Radio 2 :

Motivations de la commune de Puurs-Sint-Amands	Motivations identifiées dans la recherche
Augmentation de la capacité financière	Meilleure situation financière
Meilleure prestation de services	Force administrative accrue
Possibilité d'investissements supplémentaires et de réduction des impôts	Meilleure situation financière

Sint-Amands

Province du Anvers :



Nombre d'habitants : 8.480

Superficie : 15,52 km²

Province : Anvers

Conseil communal : CD&V + L.O.S (Lippelo, Oppuurs & Sint-Amands)

Noms des responsables :

Bourgmestre : M. van Hoeymissen (CD&V)

Conseiller communal : M. De Schutter (L.O.S.)

Directeur général : Mme Lejon

Conseiller communal : M. Van Muylder (L.O.S.)

Puurs :

Province d'Anvers



Nombre d'habitants : 17.452

Superficie : 33,41 km²

Province : Anvers

Conseil communal : CD&V (majorité absolue)

Noms des responsables :

Bourgmestre : M. Van den Heuvel (CD&V)

Premier conseiller communal : Mme Van der Poorten (CD&V)

Directeur général : M. Paridaens

Président du conseil communal : Mme Goedgezelschap (CD&V)

Références bibliographiques spécifiques :

- Puurs en Sint-Amands : Voor- en nadelen fusie in kaart. *Radio 2*, 2017. <https://radio2.be/index.php/antwerpen/puurs-en-sint-amands-voor-en-nadelen-fusie-in-kaart>
- Veldonderzoek fusionerende gemeenten Vlaanderen 2018. Discoursen en motieven in vrijwillige gemeentefusie en motieven bij gemeenten die besluiten toch niet te fusioneren. *Wayenberg E., Hoogeland M., De Wulf N., Steen T., Van Dijk C., Vanschoenwinkel J., Agentschap Binnenlands Bestuur*, 2018. <https://biblio.ugent.be/publication/8586342/file/8586343>

d. « Aalter » : fusion de Aalter et Knesselare

Le processus de fusion s'est déroulé comme suit :

- 23 mai 2017 : La fusion est approuvée en son principe par les deux conseils communaux.
- 11 octobre 2017 : La fusion est définitivement approuvée par les deux conseils communaux.
- 25 avril 2018 : Le Parlement flamand approuve le décret de fusion.

Une recherche de l'Université de Gand a permis de dégager les motifs suivants qui ont poussé Aalter et Knesselare à fusionner :

Motivations de la commune d'Aalter	Motivations identifiées dans la recherche
La nouvelle commune serait en mesure de peser davantage au sein des partenariats et/ou par rapport aux autres communes	Position plus forte pour la commune
Offrir des services administratifs de qualité au citoyen	Force administrative accrue
Incitations financières du gouvernement flamand	Meilleure situation financière

Aalter :

Province de Flandre Orientale



Nombre d'habitants : 20.544
Superficie : 81,92 km²
Province : Flandre Orientale
Conseil communal : CD&V

Noms des responsables :
Bourgmestre intérimaire : M. Hoste (CD&V)
Premier conseiller communal : M. Verleyen (CD&V)
Directeur général : M. Jolie
Président du conseil communal : M. De Crem (CD&V)

Knesselare :

Province de Flandre Orientale



Nombre d'habitants : 8.231
Superficie : 37,27 km²
Province : Flandre Orientale
Conseil communal : Groep 9910

Noms des responsables :
Bourgmestre intérimaire : M. De Blaere (Groep 9910)
Conseiller communal : Mme Trenson (Groep 9910)
Directeur général : Mme Van Cleemput
Président du conseil communal : M. Ally (Groep 9910)

Références bibliographiques spécifiques :

- Veldonderzoek fusionerende gemeenten Vlaanderen 2018. Discoursen en motieven in vrijwillige gemeentefusie en motieven bij gemeenten die besluiten toch niet te fusioneren. *Wayenberg E., Hoogeland M., De Wulf N., Steen T., Van Dijck C., Vanschoenwinkel J., Agentschap Binnenlands Bestuur, 2018.* <https://biblio.ugent.be/publication/8586342/file/8586343>

e. « Deinze » : fusion de Deinze et Nevele.

Le processus de fusion s'est déroulé comme suit :

- 10 juillet 2017 : Le début de la période de réflexion sur une nouvelle fusion des deux communes est annoncé.
- 24 août 2017 : La fusion est approuvée en son principe par les deux conseils communaux.
- Octobre-novembre 2017 : Des soirées d'information sont organisées pour les habitants tant à Deinze qu'à Nevele.
- 19 décembre 2017 : La fusion est définitivement approuvée par les deux conseils communaux. Ces décisions sont soumises au gouvernement flamand.
- Printemps 2018 : Des séances d'inspiration sont organisées pour les habitants.
- 25 avril 2018 : Le Parlement flamand approuve le décret de fusion.
- 14 octobre 2018 : Les élections communales ont lieu. Les habitants élisent sur des listes communes l'équipe qui gouvernera la nouvelle entité à partir du 1er janvier 2019.
- 1er janvier 2019 : Les entités juridiques de Deinze et Nevele cessent d'exister. La nouvelle entité juridique fusionnée reprend tous les droits. L'équipe dirigeante nouvellement élue commence à travailler.

La commune de Deinze dispose d'une section distincte sur son site web, consacrée à la fusion :

Motivations de la commune de Deinze	Motivations identifiées dans la recherche
Une fusion entraîne des économies d'échelle. Des gains économiques peuvent être réalisés en opérant à une plus grande échelle.	Meilleure situation financière
En unissant nos forces, nous pouvons offrir un meilleur service. L'organisation devient plus forte et moins dépendante d'un personnel réduit.	Une force administrative accrue
Les conseils plus importants ont plus de poids dans les partenariats et les contacts avec d'autres autorités et peuvent peser plus lourd dans les négociations.	Une position plus forte pour la commune

Deinze :

Province de Flandre Orientale



Nombre d'habitants : 31.055
Superficie : 75,5 km²
Province : Flandre Orientale
Conseil communal : CD&V, Open VLD

Noms des responsables :
Bourgmestre : M. Vermeulen (CD&V)
Conseiller communal : M. De Mey (Open VLD)
Directeur général : Mme De Vlieger
Président du conseil communal : Mme Mervillie (Open VLD)

Nevele :

Province de Flandre Orientale



Nombre d'habitants : 12.177
Superficie : 51,9 km²
Province : Flandre Orientale
Conseil communal : CD&V, sp.a, N-VA

Noms des responsables :
Bourgmestre : M. Cornelis (CD&V)
Conseiller communal : Mme Pynaert (sp.a)
Directeur général : Mme Mertens
Président du conseil communal : Mme Langerlaert (sp.a)

Références bibliographiques spécifiques :

- Fusietraject. *Deinze*, 2019. <https://www.deinze.be/fusietraject>
- Veldonerzoek fusionerende gemeenten Vlaanderen 2018. Discoursen en motieven in vrijwillige gemeentefusie en motieven bij gemeenten die besluiten toch niet te fusioneren. *Wayenberg E., Hoogeland M., De Wulf N., Steen T., Van Dijck C., Vanschoenwinkel J., Agentschap Binnenlands Bestuur*, 2018. <https://biblio.ugent.be/publication/8586342/file/8586343>

f. « Lievegem » : fusion de Lovendegem, Zomergem et Waarschoot.

Le processus de fusion s'est déroulé comme suit :

- 28 septembre 2017 : La fusion est approuvée en son principe par les conseils communaux.
- 21 décembre 2017 : La fusion est définitivement approuvée par les conseils communaux.
- 25 avril 2018 : Le Parlement flamand approuve le décret de fusion.

L'article concernant cette fusion publié le 29 décembre 2018 par le journal financier De Tijd et le site internet de la commune Lievegem permettent de montrer que les motivations étaient les suivantes :

Motivations de la commune de Deinze	Motivations identifiées dans la recherche
Raisons financières, réduction de la dette de 500 €/citoyen	Meilleure situation financière
Les 3 communes qui ont fusionné avaient toutes des bourgmestres du même parti politique (CD&V) à l'époque	Améliorer la position du parti
Amélioration de la qualité et de l'efficacité des services	Une force administrative accrue

Waarschoot :

Province de Flandre Orientale



Nombre d'habitants : 7.967
Superficie : 21,91 km²
Province : Flandre Orientale
Conseil communal : CD&V, Open VLD

Noms des responsables :
Bourgmestre : M. Martens (CD&V)
Conseiller communal : M. De Smet (Open VLD)
Directeur général : Mme Dossche
Président du conseil communal : M. David (CD&V)

Zomergem :

Province de Flandre Orientale



Nombre d'habitants : 8.466
Superficie : 38,78 km²
Province : Flandre Orientale
Conseil communal : CD&V (majorité absolue)

Noms des responsables :
Bourgmestre : M. Vermeire (CD&V)
Conseiller communal : M. Lambert (CD&V)
Directeur général : M. De Mits
Président du conseil communal : M. Maenhout (CD&V)

Lovendegem :

Province de Flandre Orientale



Nombre d'habitants : 9.628
Superficie : 19,48 km²
Province : Flandre Orientale
Conseil communal : CD&V, Open VLD

Noms des responsables :
Bourgmestre : M. De Wispelaere (CD&V)
Conseiller communal : M. Laroy (Open VLD)
Directeur général : M. De Vos
Président du conseil communal : M. Van Acker (CD&V)

Références bibliographiques spécifiques :

- De Sesamstraat vonden we geen goed idee. *De Tijd*, 2018. <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/vlaanderen/de-sesamstraat-vonden-we-geen-goed-idee/10082984.html>
- Nieuwe gemeente en identiteit. *Lievegem*, s.d. <https://www.lievegem.be/nieuws/nieuwe-gemeente-en-identiteit>
- Veldonderzoek fusionerende gemeenten Vlaanderen 2018. Discoursen en motieven in vrijwillige gemeentefusie en motieven bij gemeenten die besluiten toch niet te fusioneren. *Wayenberg E., Hoogeland M., De Wulf N., Steen T., Van Dijck C., Vanschoenwinkel J., Agentschap Binnenlands Bestuur*, 2018. <https://biblio.ugent.be/publication/8586342/file/8586343>

g. « Kruisem » : fusion de Kruishoutem et Zingem.

Le processus de fusion s'est déroulé comme suit :

- 15 décembre 2016 : La fusion est approuvée en son principe par les conseils communaux.
- 14 novembre 2017 : La fusion est définitivement approuvée par les conseils communaux.
- 25 avril 2018 : Le Parlement flamand approuve le décret de fusion.

Selon l'article de presse publié par la VRT le 14 septembre 2018 et du " Meerjarenplan 2020-2025 " de Kruisem, les motifs qui ont poussé à la fusion sont les suivants :

Motivations de la commune de Kruisem	Motivations identifiées dans la recherche
Raisons financières et économies d'échelle	Meilleure situation financière
Amélioration de la qualité et de l'efficacité des services	Une force administrative accrue

Kruishoutem :

Province de Flandre Orientale



Nombre d'habitants : +- 8.100
Superficie : 46,76 km²
Province : Flandre Orientale
Conseil communal : CD&V (majorité absolue)

Noms des responsables :
Bourgmestre : M. Verzele (CD&V)
Conseiller communal : M. Bothuyne (CD&V)
Directeur général : M. Nachtergaele
Conseiller communal : M. Bernard della Faille d'Huyse (CD&V)

Zingem :

Province de Flandre Orientale



Nombre d'habitants : +- 7.500
Superficie : 23,93 km²
Province : Flandre Orientale
Conseil communal : CD&V, sp.a

Noms des responsables :
Bourgmestre : Mme Hutsebaut (CD&V)
Conseiller communal : M. Haustraete (CD&V)
Directeur général : M. Mortier
Conseiller communal : Mme Van Betsbrugge (CD&V)

Références bibliographiques spécifiques :

- Meerjarenplan 2020-2025 – Aanpassing 1. *Gemeente en ocmw Kruisem*, 2020. https://www.kruisem.be/sites/default/files/2021-02/20201214_%20MJP_boek.pdf
- Veldonderzoek fusionerende gemeenten Vlaanderen 2018. Discoursen en motieven in vrijwillige gemeentefusie en motieven bij gemeenten die besluiten toch niet te fusioneren. *Wayenberg E., Hoogeland M., De Wulf N., Steen T., Van Dijk C., Vanschoenwinkel J., Agentschap Binnenlands Bestuur*, 2018. <https://biblio.ugent.be/publication/8586342/file/8586343>
- Wat staat er op het spel in Kruisem. *VRT*, 2018. <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2018/09/07/wat-staat-er-op-het-spel-in-kruisem/>

5.2.5. Etude de cas pratique : la fusion Aalter- Knesselare (2019)

Afin d'approfondir l'analyse des fusions réalisées en Flandre et d'en tirer un maximum d'enseignements pour une fusion de Bastogne et Bertogne, nous examinons ici plus en détail le cas de la fusion entre Aalter et Knesselare réalisée en 2019.

Nous avons choisi ce cas pour les raisons suivantes :

- La différence de taille entre les communes fusionnées (population et superficie), qui est la plus proche du cas Bastogne-Bertogne ;
- Le processus de fusion a été bouclé en moins d'un an, ce qui correspond au délai du cadre wallon pour la fusion Bastogne-Bertogne.

La recherche menée dans le cadre de cette étude de cas s'est concentrée sur la manière dont Aalter et Knesselare se sont préparées, en termes de processus et de gestion, à la fusion volontaire des communes au 1er janvier 2019. A cette date, la nouvelle entité juridique "Aalter" est devenue réalité, gérée par une seule équipe de direction. Cette nouvelle équipe a pris, à partir du 1^{er} janvier 2019, les décisions politiques affectant l'organisation et le fonctionnement de la nouvelle commune.

L'initiative de cette fusion volontaire a été lancée au niveau politique. Tout d'abord, les bourgmestres ont été consultés, puis les échevins et les présidents de conseil communal ont été impliqués, et enfin les conseillers communaux ont été informés. Finalement, la décision fondamentale et finale de fusionner est évidemment revenue aux deux conseils communaux.

Cette décision de fusionner était donc une décision politique, mais le processus de préparation était quant à lui principalement administratif. Le secrétaire-coordonateur a été l'un des principaux responsables du changement dans le processus de fusion. Il a été assisté par le coordinateur responsable des finances. Il convient de mentionner que les deux coordinateurs étaient employés par la commune d'Aalter avant la fusion. Aalter a également plus d'expérience en matière de changements organisationnels que Knesselare. Ici, les deux communes n'étaient, auparavant, pas équivalentes.

En analysant le processus de fusion, le groupe de travail officiel de coordination apparaît avoir joué un rôle clé. Ce dernier était un organe officiel. Alors que le comité de pilotage, dont faisaient partie certains hommes politiques, a défini les grandes lignes, le groupe de travail de coordination officielle a suivi l'évolution des préparatifs de la fusion. Un responsable politique de l'Agentschap Binnenlands Bestuur a également agi en tant qu'observateur.

Le groupe de travail officiel gérait notamment les équipes, permanentes et temporaires, travaillant sur le processus de fusion. Celles-ci évaluaient les processus sur base du manuel de qualité d'Aalter. Ce manuel de qualité constituait la base de l'analyse. Les méthodes de travail utilisées à Knesselare ont ensuite été comparées à celles d'Aalter. Les équipes de processus étaient composées, d'une part, de chefs de service et de cadres et, d'autre part, de membres du personnel. Tant les employés d'Aalter que ceux de Knesselare faisaient vraiment partie des équipes de processus.

L'analyse a montré que la cellule Qualité et TIC d'Aalter a joué un rôle important dans la préparation des dossiers pour les équipes de processus, la rédaction des rapports des équipes de processus, des équipes officielles et du groupe de travail officiel de coordination, l'élaboration des ordres du jour, etc.

Knesselare était assistée par des conseillers externes pendant le processus de préparation. Un cabinet de conseil a été désigné à cet effet. Aalter a choisi de ne pas être assisté par des conseillers externes. En revanche, pour la communication commune externe, une agence a été désignée.

En plus des équipes de processus, des groupes travaillant sur des sujets spécifiques ont également été mis en place sur certains sites. Ceux-ci se concentraient sur certaines questions qu'il était préférable de traiter avant que la fusion n'ait lieu. Par exemple, un travail avait déjà été effectué sur la cartographie de la coopération intercommunale et l'harmonisation de la politique sur les différents thèmes politiques.

Au cours de cette analyse, il est apparu que seuls les travaux préparatoires, tels que l'établissement d'un inventaire et les recommandations politiques, pouvaient être réalisés avant la fusion. Les décisions politiques en tant que telles ont souvent été reportées à la législature suivante.

Une dernière observation remarquable est qu'Aalter et Knesselare n'ont pas élaboré une vision commune pour la préparation de la fusion. Aalter a donné la première impulsion pour la structure dans un mémorandum. Knesselare a ensuite formulé ses réactions dans un autre mémorandum. Certains points importants ont été repris dans un mémorandum commun. Pendant la phase préparatoire, un certain nombre de choix politiques ont été délibérément reportés à la prochaine législature. Aalter et Knesselare ont élaboré une approche unique du processus et ont géré le processus de préparation à leur manière.

Références bibliographiques spécifiques :

- De voorbereiding van het huwelijk tussen Aalter en Knesselare. *Universiteit Gent*, 2018. https://libstore.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/508/876/RUG01-002508876_2018_0001_AC.pdf
- Veldonderzoek fusionerende gemeenten Vlaanderen 2018. Discoursen en motieven in vrijwillige gemeentefusie en motieven bij gemeenten die besluiten toch niet te fusioneren. *Wayenberg E., Hoogeland M., De Wulf N., Steen T., Van Dijck C., Vanschoenwinkel J., Agentschap Binnenlands Bestuur*, 2018. <https://biblio.ugent.be/publication/8586342/file/8586343>

6. Conclusions et synthèse

L'analyse menée a identifié les différentes parties prenantes concernées, dont principalement ;

- Les citoyens
- Les acteurs économiques (commerces, entreprises,...)
- Les acteurs de la vie socio-culturelle
- Le personnel communal
- Les Institutions et mandataires
- Les parties prenantes externes (autres communes, Région wallonne,...)

et a examiné l'impact d'une fusion sur les différentes thématiques propres au niveau communal.

Les résultats de l'analyse indiquent que, malgré une différence de taille, les deux communes, leur population et leur personnel partagent déjà le même bassin de vie, présentent des profils socio-économiques proches et bénéficieront toutes les deux de la fusion sur différents plans. En outre, l'étude des Plans Stratégiques Transversaux (PST) respectifs des deux communes prouvent le partage de nombreuses valeurs et priorités politiques.

En superficie, les communes fusionnées formeraient la plus grande commune de Belgique (265 km²). La population de la nouvelle entité dépasserait les 20.000 habitants, lui permettant de disposer de ressources qui lui permettraient de mieux affronter les défis financiers, sociaux, environnementaux, technologiques,... futurs.

Une fusion permettrait en effet de bénéficier d'effets d'échelle en faveur des infrastructures et services (CPAS et services sociaux, soutien aux entreprises et commerçants, attractivité touristique,...) et de les optimiser dans un volume d'emploi préservé.

Au niveau financier, une fusion générerait des économies récurrentes significatives via la réduction du nombre de mandataires estimées à 125.000 € par an, et une diminution potentielle du niveau d'endettement de 28% grâce au bonus financier octroyé par la Wallonie (estimé à 10,02 millions €).

Les principaux bénéfices identifiés par l'analyse sont :

- une meilleure capacité à gérer les grands défis actuels et futurs (environnementaux, économiques, technologiques, sociaux) ; par des ressources humaines, techniques et financières mises en commun pour gérer un vaste territoire et en complément des politiques menées à d'autres niveaux de pouvoir vis-à-vis desquelles la nouvelle entité aura un meilleur accès (subsidés,...)
- Une rationalisation et une optimisation des services aux citoyens et acteurs socio-économiques ; en faisant bénéficier divers services d'effet d'échelle (par exemple : en matière de collecte des déchets, d'enseignement, de soutien social,...)
- Une amélioration de la capacité financière ; en raison des économies générées et, bien que ce facteur soit considéré comme complémentaire par les deux communes, de l'allègement de la dette de la future entité via le support financier prévu par la Wallonie

- Une amélioration du fonctionnement des services communaux au bénéfice des usagers et du personnel via une redéfinition du contexte stratégique (vision, mission et valeurs) de l'administration de la nouvelle commune d'une part, et d'autres part des processus organisationnels (cadre) et décisionnels (hiérarchie).

Les principaux risques et recommandations identifiés par l'analyse sont :

- La fusion du personnel communal ; l'expérience et la littérature démontrent que l'impact d'une fusion sur le personnel est souvent sous-estimé. En effet, les organisations possèdent chacune leur culture, leurs valeurs et méthode de travail qu'il est difficile de faire co-exister naturellement. Aussi, les recommandations principales sur ce point sont :
 - d'intégrer, dès l'annonce de la fusion, les représentants du personnel des deux communes dans un groupe de travail spécifique pour cocréer avec eux le futur cadre de fonctionnement et environnement de travail du personnel de la nouvelle entité
 - de considérer la période de transition et la fusion effective dans une optique de 'gestion du changement', ce qui permettra en outre de remettre à plat et d'améliorer les principaux processus décisionnels et organisationnels
- la perception d'éloignement du niveau communal ; l'étude de la littérature de la vague de fusions de 1977 pointe ce sentiment d'éloignement ressenti par une partie des populations. Dans le contexte d'une fusion, ce sentiment serait probablement plus prégnant pour les citoyens de Bertogne, qui pourraient percevoir cette fusion comme un transfert de l'identité et de l'autorité communale vers Bastogne. Aussi, les recommandations principales sur ce point sont :
 - d'assurer, complémentirement à la poursuite des efforts en matière de numérisation des démarches administratives, le maintien d'une implantation des services communaux les plus fréquents (état civil,...) à Bertogne, et la possibilité de rencontres sur rendez-vous pour les services moins fréquents (permis de bâtir,...).
 - de permettre et d'encourager le maintien des traditions et rites (mariages, fêtes...) à Bertogne.
- le délai de concrétisation ; les Décrets wallons encadrant le processus de fusion des communes et des CPAS prévoient une fenêtre temporelle précise pour concrétiser ces fusions et bénéficier du soutien financier prévu. Ce contexte impose aux deux communes de franchir les différentes étapes prévues d'ici au 31 octobre 2022. Aussi, les recommandations principales sur ce point sont :
 - de monter une équipe dédiée à la fusion ('delivery unit') sous l'autorité directe des deux Directeurs généraux/Bourgmestres afin de mener/coordonner et contrôler les différentes tâches à mener (inventaire, consultation citoyenne,...) jusqu'à la proposition commune de fusion.
 - de créer un groupe de travail spécifique à la fusion des CPAS, dont la fusion fait l'objet d'un Décret dédié.

Afin que le processus d'une fusion puisse considérer les situations de toutes les parties prenantes, nous préconisons une méthode de travail inclusive et de cocréation de la nouvelle entité en intégrant au processus différents acteurs dans des groupes de travail spécifiques et coordonnés par une équipe dédiée. Outre la concrétisation d'une fusion, cette méthode permettrait d'améliorer globalement le fonctionnement des services communaux.

En conclusion, l'analyse démontre que la fusion des communes de Bastogne et Bertogne est globalement opportune et susceptible d'améliorer le cadre de vie des citoyens concernés. Les risques et inconvénients qui y sont liés peuvent être circonscrits et gérés, voire évités.

7. Liste des recommandations

1. Ouvrir une discussion avec les TEC Namur-Luxembourg afin d'améliorer la fréquence de passage de la ligne 17 en-dehors des horaires scolaires.
2. Considérer la période de transition et la fusion effective dans une optique de 'gestion du changement', ce qui permettra en outre de remettre à plat les principaux processus décisionnels et organisationnels.
3. Intégrer, dès l'annonce de la fusion, les représentants du personnel des deux communes dans un groupe de travail spécifique pour cocréer avec eux le futur cadre et environnement de fonctionnement du personnel de la nouvelle entité.
4. Suite à la notification des deux communes au Gouvernement wallon (décision de principe motivée), solliciter le SPW Intérieur afin d'obtenir une validation de notre estimation de la dotation du Fonds des communes à partir de 2027.
5. Créer un groupe de travail spécifique concernant la fusion des CPAS, dont la fusion fait l'objet d'un Décret spécifique
6. Permettre le maintien des rites et traditions dans la localité d'origine et intégrer les identités visuelles des deux communes dans la communication officielle pendant et après le processus de fusion.
7. Solliciter le SPF Intérieur et le SPW afin qu'il désigne une personne de contact unique qui sera le référent de la nouvelle entité au niveau des documents administratifs fédéraux.
8. Adresser un courrier officiel de chaque commune à bpost sollicitant le maintien des codes postaux actuels et s'enquérir du maintien des appellations communales actuelles au niveau de l'adresse postale.
9. Utiliser le temps entre la décision de principe motivée (octobre 2022) et la fusion effective (décembre 2024) pour évaluer l'opportunité des conventions et accords inter-communaux de chacune des deux communes.
10. Monter une équipe dédiée à la fusion ('delivery unit') sous l'autorité directe des deux Directeurs et/ou Bourgmestres afin de mener/coordonner et contrôler les différentes tâches à mener (inventaire, consultation citoyenne,...) jusqu'à la proposition commune de fusion.