



Étude comparative en termes de ressources humaines

Communes de la Province de Luxembourg

**Étude comparative en termes de ressources humaines
Communes de la Province de Luxembourg
Rapport final**

Par Pr. Dr Geoffrey GRANDJEAN
Liège Université



Étude comparative en termes de ressources humaines - Communes de la
Province de Luxembourg

Pr. Dr Geoffrey GRANDJEAN
Institut de la Décision Publique
Faculté de Droit, de Science politique et de Criminologie
Université de Liège
Place des orateurs, 3
4000 Liège
Boîte 11
Tél. : +32 (4) 366 96 60
Courriel : Geoffrey.Grandjean@ulg.ac.be
Site Internet : www.idpublique.be

© 2017

Tous droits de reproduction, d'adaptation et de traduction réservés pour tous
pays

Imprimé en Belgique

Remarque liminaire

La particularité de ce rapport réside dans le traitement anonyme des données. Il est demandé aux communes de la respecter.

Table des matières

1. LE CONTEXTE DE L'ETUDE.....	6
2. LA METHODOLOGIE	8
3. LE CADRE DE LA FONCTION PUBLIQUE LOCALE.....	12
4. LES DONNEES RELATIVES AU NOMBRE DE MEMBRES DU PERSONNEL COMMUNAL.....	14
5. LES AXES TRANSVERSAUX ET LES PARTICULARITES COMMUNALES	21
5.1. L'AXE TERRITORIAL	21
5.1.1. <i>Le territoire communal</i>	21
5.1.2. <i>La dimension transfrontalière</i>	29
5.2. L'AXE ADMINISTRATIF	32
5.3. L'AXE CULTUREL	35
5.4. L'AXE ENVIRONNEMENTAL.....	38
5.5. L'AXE ECONOMIQUE.....	43
5.6. L'AXE POLITIQUE	46
5.6.1. <i>L'accueil de la petite enfance et l'accueil extrascolaire</i>	46
5.6.2. <i>La politique scolaire</i>	50
5.6.3. <i>La politique sportive</i>	51
5.6.4. <i>Le captage et la distribution de l'eau</i>	53
5.6.5. <i>La politique sociale</i>	55
6. LES PISTES DE COLLABORATION.....	58
7. LES CONCLUSIONS	60
LES ANNEXES.....	63
ANNEXE 1 – LA DIVERSITE DES COMMUNES	65
ANNEXE 2 – LE NOMBRE D'AGENT PAR HABITANT.....	67
ANNEXE 3 – LE NOMBRE D'HABITANTS PAR AGENT	69
ANNEXE 4 – LES AGENTS AUX SERVICES DES TRAVAUX, DU DENEIGEMENT ET DE L'EPANDAGE	71
ANNEXE 5 – LES AGENTS AUX SERVICES DE L'URBANISME ET DU CADASTRE	73
ANNEXE 6 – LES AGENTS AUX SERVICES DE LA POPULATION, DE L'ETAT CIVIL ET DES EXTRAITS DE CASIER JUDICIAIRE	75
ANNEXE 7 – LES AGENTS AUX SERVICES DE LA CULTURE, DU TOURISME ET DU PATRIMOINE	77
ANNEXE 8 – LES AGENTS AUX SERVICES DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ENERGIE	79
ANNEXE 9 – LES AGENTS AUX SERVICES DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA JEUNESSE	81
ANNEXE 10 – LES AGENTS AU SERVICE DES SPORTS	83
ANNEXE 11 – LES AGENTS AU SERVICE DES AFFAIRES SOCIALES	85
LA TABLE DES TABLEAUX.....	87
LA TABLES DES FIGURES	87

1. Le contexte de l'étude

1. Le 18 janvier 2016, le Collège provincial de la Province de Luxembourg lance une **étude comparative** des quarante-quatre communes de la Province de Luxembourg en termes de **ressources humaines**. Cette étude doit permettre de disposer d'un référentiel reprenant les données relatives au nombre de membres du personnel communal, en tenant compte des particularités propres à chaque commune. L'approche comparative n'a pas pour objectif d'aligner les communes sur un standard défini au niveau provincial. Elle a surtout pour objectif de se concentrer sur les particularités de chaque commune afin de cerner la manière dont les moyens sont alloués en termes de ressources humaines. Cette approche pourrait permettre à des communes présentant des similarités de s'inspirer mutuellement des différentes pratiques communales.

2. D'une manière générale, cette étude s'inscrit dans une réflexion sur la **supracommunalité**, entendue comme la possibilité d'envisager des gestions conjointes de certains services afin de dépasser les frontières communales. Il convient de préciser que, suite à la Sixième Réforme de l'État, la possibilité est offerte aux Régions de supprimer les institutions provinciales et de les remplacer par des collectivités supracommunales¹. Ce faisant, une nouvelle notion est consacrée dans le cadre des décentralisations territoriale et par service. En effet, aux côtés de l'intérêt communal, de l'intérêt provincial et de l'intérêt général (régional), un nouvel intérêt est énoncé : l'intérêt supracommunal².

Ainsi, en Région wallonne, la tendance semble portée vers l'instauration de nouvelles collectivités intermédiaires³. En effet, dès 2009, la Déclara-

¹ Voy. l'article 41 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994. En outre, l'article 162 de la Constitution précise que les collectivités supracommunales sont réglées par une loi spéciale qui doit consacrer l'application d'une série de principes comme l'élection directe des membres des conseils supracommunaux ou encore l'attribution à ces conseils de tout ce qui relève de l'intérêt supracommunal. Enfin, l'article 170 stipule que les charges et les impositions ne peuvent être établies par la collectivité supracommunale que par une décision de son conseil.

² SOHIER Jérôme, « Collectivités supracommunales », in UYTENDAELE Marc et VERDUSSEN Marc (dir.), *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Bruxelles, Larquier, 2015, p. 196.

³ Au niveau de la Région flamande, les autorités se sont davantage prononcées pour le maintien des institutions provinciales, conçues comme des entités déconcentrées et pourvues de compétences limitativement énumérées. Comme le souligne Jérôme SOHIER, « la régionalisation des provinces a eu pour effet, en Flandre, de garantir l'institution provinciale, mais au prix d'une recentralisation de ses compétences au profit de la région ». SOHIER Jérôme, « Collectivités supracommunales », *op. cit.*, p. 198.

tion de politique régionale envisage la supracommunalité et le soutien apporté aux communes :

[...] L'action des provinces sera repensée notamment en soutien des communes. De nombreuses communes ne disposent en effet pas des moyens financiers et humains suffisants pour accomplir certaines missions (lutte contre les incivilités, information et conseil en matière d'énergie, rédaction de cahiers des charges, entretien du RA-VeL, services techniques, soutien à l'élaboration de dossiers européens, ...). Sur base du principe de solidarité territoriale, les communes qui le souhaitent pourront solliciter la collaboration de la province, au bénéfice du citoyen et permettant de réaliser des économies d'échelle.

Le Gouvernement étudiera la mise en œuvre de la deuxième qui suppose une révision de la Constitution, visant à transformer l'institution provinciale en communautés de territoires à l'échelle de bassins de vie en qualité d'organes politiques et ayant une triple mission : la déconcentration des politiques régionales ou communautaires, la gestion de l'intérêt supra-local et le soutien aux politiques communales⁴.

La Déclaration de politique régionale de 2014 énonce également que « la supracommunalité et les bassins de vie sont des enjeux importants pour le développement de la Wallonie. L'objectif est de gérer des intérêts publics communs de façon complémentaire et non concurrentielle, au plus proche de l'intérêt des citoyens, à une échelle territoriale pertinente correspondant à un bassin de vie, c'est-à-dire à une aire territoriale où les citoyens exercent habituellement leurs activités principales »⁵. Pour ce faire, le Gouvernement wallon propose notamment de « mener une réflexion sur la mutualisation à l'échelle supralocale des différents dispositifs de conseillers mis à disposition des communes (comme les conseillers logement, énergie, aménagement du territoire, les agents 'Agences de développement local', etc.) afin de renforcer l'expertise et d'améliorer l'efficacité des dispositifs existants »⁶.

En 2015, la Directrice générale du Centre régional d'Aide aux Communes (CRAC), Isabelle NEMERY, se positionne en faveur d'une planification des effectifs communaux dans un cadre supracommunal. Elle souhaite ainsi analyser les possibilités de planification communale des besoins en effectifs sur la base d'une prévision de départ correcte. Pour elle, « il faudra

⁴ PARLEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne*. « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire », Session extraordinaire, 2009, n° 1, 16 juillet 2009, pp. 142-143 [souligné par l'auteur].

⁵ PARLEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne*. « Oser, innover, rassembler », Session extraordinaire, n° 1, 23 juillet 2014, p. 67.

⁶ *Ibid.*

réfléchir davantage en termes de supracommunalité et de mutualisation »⁷.

3. Cette étude comparative prend donc un sens particulier dans ce contexte institutionnel où un niveau de pouvoir intermédiaire supracommunal semble être progressivement envisagé en Région wallonne.

2. La méthodologie

4. Pour mener cette étude comparative, des données de deux types ont été récoltées⁸. D'une part, un questionnaire a été envoyé à toutes les communes de la Province de Luxembourg. D'autre part, des entretiens semi-directifs ont été réalisés avec les Bourgmestres et/ou les Directeurs généraux de ces communes⁹. Cette double collecte de données fournit à la fois des données quantitatives ainsi que des données qualitatives permettant d'évaluer plus finement les particularités de chaque commune. Au terme de cette récolte de données, dix-neuf communes ont intégralement pris part à l'enquête. La **diversité** des communes permet de donner une vision d'ensemble des différentes configurations possibles en termes de ressources humaines, compte tenu des particularités communales.

5. Toutefois, pour garantir cette diversité, il convient de s'assurer que le critère de la plus grande variété possible de communes soit rencontré¹⁰. Cinq dimensions, de type quantitatif, permettent de confirmer cette diversité par rapport aux dix-neuf communes ayant participé à l'enquête. Pour ces différentes dimensions, les concepts de « moyenne » et de « médiane » sont utilisés. Il est nécessaire de les distinguer. La **moyenne** est la somme des valeurs numériques divisée par le nombre de valeurs. Ainsi, pour chaque dimension, une somme des valeurs des quarante-quatre communes, divisée par ce nombre de communes est calculée. La **médiane** est la position qui divise une distribution en deux groupes de taille

⁷ DEPRET Alain, « Isabelle Nemery : 'Réfléchir davantage en termes de supracommunalité et de mutualisation' », *Mouvement communal*, août-septembre 2015, p. 8.

⁸ Nous tenons à remercier chaleureusement Julie BAY et Jérôme NOSSENT pour la collecte de certaines données et les fastidieuses transcriptions des entretiens. Les cartes ont été réalisées par Jérôme NOSSENT, pour le compte de l'Institut de la décision publique.

⁹ Des entretiens n'ont pas pu être réalisés avec le Bourgmestre et/ou le Directeur général de la Commune M compte tenu de la remise tardive du questionnaire.

¹⁰ Sur l'exigence de diversité, voy. PIRES Alvaro, « Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique », in POUPART Jean, DESLAURIERS Jean-Pierre, GROULX Lionel et LAPERRIERE Anne, *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Morin, 1997, p. 154.

égale. Ainsi, pour chaque dimension, la valeur permettant de répartir les quarante-quatre communes de la Province de Luxembourg en deux groupes de taille égale est calculée. Ces deux chiffres permettent finalement de positionner chaque commune de la Province de Luxembourg dans un ordre de grandeur qui rend la comparaison possible.

Premièrement, la **localisation géographique**. Les communes ayant participé à l'enquête sont dispersées sur l'ensemble du territoire de la Province de Luxembourg.

Deuxièmement, la **superficie du territoire communale**. La moyenne de la superficie du territoire communale, en Province de Luxembourg est de 10.094 hectares et la médiane est de 10.075 hectares. Parmi les communes ayant pris part à l'enquête, treize sont en-dessous de la moyenne et de la médiane (pour six communes au-dessus). Cette dimension est importante, par exemple, pour comprendre les nombres différenciés d'agents affectés aux services des travaux, du déneigement et de l'épandage en fonction des kilomètres de voiries communales.

Troisièmement, le **nombre d'habitants**. La moyenne provinciale est de 6.283 habitants et la médiane est de 5.144 habitants. Quatorze communes sont en-dessous de la moyenne (pour cinq communes au-dessus) et douze communes sont en-dessous de la médiane (pour sept communes au-dessus).

Quatrièmement, l'**activité économique**. Deux indicateurs peuvent être utilisés pour jauger cette activité : le nombre d'entreprises sur le territoire communal et la présence de parc d'activités développés par l'intercommunale IDELUX (Figure 1). La moyenne est de 157 entreprises sur les territoires communaux et la médiane est de 112 entreprises. Onze communes sont en-dessous de la moyenne (pour huit communes au-dessus) et dix communes sont en-dessous de la médiane (pour neuf communes au-dessus). Sur les dix-neuf communes, douze communes ont moins de deux parcs d'activités économiques et sept communes ont deux parcs ou plus.

Figure 1 – La présence de parcs d'activités IDELUX en Province de Luxembourg



© Institut de la décision publique

Cinquièmement, le **profil socio-professionnel**. Un indicateur peut être utilisé pour illustrer ce profil, le revenu annuel net moyen par habitant. La moyenne de ce revenu est de 16.760 euros. La médiane est de 16.216 euros. Onze communes sont en-dessous de la moyenne (pour huit communes au-dessus) et neuf communes sont en-dessous de la médiane (pour dix communes au-dessus).

L'Annexe 1 reprend l'ensemble des données par communes¹¹. Des données plus qualitatives permettraient de confirmer la diversité des communes qui sont à la base de cette étude. Ces données ne sont pas présentées à ce stade car elles alimentent progressivement la présentation et l'analyse des données de ce rapport.

6. Avant d'analyser les différentes configurations communales en termes de ressources humaines, il convient de préciser que les communes disposent d'un outil de comparaison mis en place par la banque Belfius. Il s'agit de la **typologie « socioéconomique »** des communes¹². Si nous souhaitions initialement nous appuyer sur cette typologie, nous nous en sommes progressivement éloigné pour plusieurs raisons. **Premièrement**, une telle classification n'a de sens que si l'ensemble des communes de la Province de Luxembourg prennent part à l'enquête. Cela n'est pas le cas. **Deuxièmement**, nous aurions pu nous baser sur les différents types proposés par Belfius (les *clusters*). Cette façon de faire aurait rapidement rencontré des limites. En effet, tous les *clusters* ne sont pas représentés à travers les dix-neuf communes participant à l'enquête. En outre, pour effectuer des comparaisons pertinentes, il aurait fallu que deux communes au moins (parmi celles qui participent à l'enquête) soient représentées dans un *cluster*. Ce n'est pas le cas pour six *clusters*. La comparaison devient dès lors difficile. **Troisièmement**, il est rapidement apparu durant l'enquête que les configurations communales répondent à des situations particulières qui ne peuvent être appréhendées uniquement à travers des critères d'analyse quantitatifs. Les rencontres avec les Bourgmestres et les Directeurs généraux ont maintes fois confirmé l'importance de critères d'analyse qualitatifs. Il a dès lors été décidé de ne pas calquer l'enquête sur la typologie « socioéconomique » des communes mais de s'en détacher en proposant des axes transversaux (voir Titre 5).

¹¹ De nombreuses autres dimensions pourraient être mobilisées. Ainsi, le lecteur peut être utilement renvoyé à l'étude des profils socio-économiques de la Province de Luxembourg, réalisée par l'intercommunale IDELUX : IDELUX, *Votre commune à la loupe. Profil socio-économique de la Province de Luxembourg*, Arlon, IDELUX, 2009, 237 p.

¹² BELFIUS, « Typologie 'socioéconomique' des communes », disponible à l'adresse suivante : <https://www.belfius.be/> (consultée le 27 avril 2017).

3. Le cadre de la fonction publique locale

7. Avant d'analyser les différentes configurations communales en termes de ressources humaines, il est opportun de délivrer les données conjoncturelles et structurelles qui encadrent la gestion de ces ressources. Ces données donnent un aperçu des contextes dans lesquels évoluent les agents communaux.

8. Tout d'abord, il convient de préciser que cette enquête ne porte que sur le **personnel communal *stricto sensu***, c'est-à-dire les agents qui sont rémunérés directement par les communes. Ne sont donc pas inclus dans ces données les agents rémunérés par les Centre public d'action sociale (ci-après CPAS), les agents de la police locale¹³, les agents dépendant des services de secours¹⁴ et les agents engagés par des structures paracommunales ou par des intercommunales (provinciales¹⁵ ou non). Les

¹³ Les polices locales sont regroupées en zones de police, suivant la répartition suivante : 1. la zone de police 5297 Arlon/Attert/Habay/Martelange (comprenant ces communes), 2. La zone de police 5298 Sud-Luxembourg (regroupant Aubange, Messancy, Musson et Saint-Léger), 3. La zone de police 5299 Gaume (regroupant Chiny, Étalle, Florenville, Meix-devant-Virton, Rouvroy, Tintigny et Virton), 4. La zone de police 5300 Famenne-Ardenne (regroupant Durbuy, Érezée, Gouvy, Hotton, Houffalize, La Roche-en-Ardenne, Manhay, Marche-en-Famenne, Nassogne, Rendeux, Tenneville et Vielsalm), 5. La zone de police 5301 Centre Ardenne (regroupant Bastogne, Bertogne, Chevigny, Fauvillers, Libramont, Léglise, Neufchâteau, Sainte-Ode et Vaux-sur-Sûre) et 6. La zone de police 5302 Semois et Lesse (regroupant Bertrix, Bouillon, Daverdisse, Herbeumont, Libin, Paliseul, Saint-Hubert, Tellin et Wellin). Voy. Portail Police Locale, « Zones de police », disponible à l'adresse suivante : <http://www.policelocale.be/portal/fr/> (consultée le 3 mars 2017).

¹⁴ Depuis le 1^{er} janvier 2015, la Zone de Secours Luxembourg gère, de manière centralisée, les services d'incendie de la Province de Luxembourg. Les secours tels que la lutte contre l'incendie, l'aide médicale urgente ainsi que toutes les missions effectuées par les services d'incendie sont effectués par la Zone de Secours Luxembourg au départ de seize postes qui sont basés à Arlon, Aubange, Bastogne, Bertrix, Bouillon, Érezée, Étalle, Florenville, Houffalize, La Roche-en-Ardenne, Marche-en-Famenne, Neufchâteau, Paliseul, Saint-Hubert, Vielsalm et Virton. Voy. Zone de Secours Luxembourg, « La Zone de Secours », disponible à l'adresse suivante : <http://zslux.be/> (consultée le 3 mars 2017).

¹⁵ Parmi les nombreuses intercommunales provinciales, peuvent notamment être citées : l'Association Intercommunale pour le Développement Économique Durable de la Province de Luxembourg (IDELUX), l'Association Intercommunale de Financement pour l'Équipement Économique de la Province de Luxembourg (IDELUX Finances), l'Association Intercommunale « Idelux – Projets publics », l'Association Intercommunale pour la Valorisation de l'Environnement (AIVE, Secteur Valorisation et Propreté et Groupement d'informations géographiques), l'Intercommunale de Mutualisation Informatique et Organisationnelle (IMIO), l'Association Intercommunale VIVALIA et l'Intercommunale de financement de la Province de Luxembourg (SOFILUX).

communes de la Province de Luxembourg financent indirectement ces agents via les dépenses de transfert inscrites dans les différents comptes communaux. En outre, cette enquête ne porte pas sur les agents rémunérés directement par la Fédération Wallonie-Bruxelles dans le cadre de l’enseignement fondamental communal (comprenant l’enseignement maternel et primaire)¹⁶.

9. Ensuite, il convient de s’intéresser à la part que représentent les **dépenses de personnel** dans les comptes communaux. Le Tableau 1 reprend pour chaque commune ayant participé à l’enquête, les montants de dépenses de personnel et leur part par rapport à l’ensemble des dépenses communales (comptes 2015). En moyenne, les dépenses de personnel représentent 35 % des dépenses ordinaires communales.

Tableau 1 – Les dépenses de personnel

Communes	Dépenses de personnel (I)	Total des dépenses ordinaires (II)	Pourcentage de I/II
Commune A	1 882 313	5 332 549	35%
Commune B	6 574 003	17 751 593	37%
Commune D	9 442 000	26 374 000	36%
Commune E	1 681 724	3 783 188	44%
Commune F	2 784 194	6 189 650	45%
Commune G	2 943 390	11 924 420	25%
Commune H	1 376 000	4 674 000	29%
Commune J	1 655 827	5 311 394	31%
Commune K	2 866 767	11 137 034	26%
Commune L	1 161 362	4 218 921	28%
Commune M	17 384 034	44 641 320	39%
Commune N	2 672 776	7 699 805	35%
Commune P	1 027 565	3 673 926	28%
Commune Q	1 999 142	5 118 416	39%
Commune R	7 686 697	21 964 371	35%
Commune S	1 548 054	3 808 588	41%
Commune T	2 914 487	8 721 309	33%
Commune W	2 840 473	8 131 130	35%
Commune X	1 800 977	4 759 253	38%
Moyenne	3 802 199	10 800 783	35%
Médiane	2 335 959	5 761 100	35%

10. Enfin, il est utile de connaître la répartition des agents communaux qui sont engagés **statutairement** ou **contractuellement**. Le Tableau 2 reprend les chiffres pour les communes ayant participé à l’enquête. En moyenne, il peut être constaté que 26 % des agents sont liés aux communes par un statut alors que 74 % sont liés par un contrat de travail.

¹⁶ L’exclusion de ces agents pour cette enquête ne signifie pas qu’ils ne méritent pas une attention particulière. Au contraire, il serait intéressant de mettre en perspective les sommes affectées par les communes et la Fédération Wallonie-Bruxelles pour ces institutions par rapport à leurs actions. Une telle étude dépasse cependant le cadre de cette enquête.

Tableau 2 – Les engagements statutaires ou contractuels

Communes	Nombre d'agents communaux	Statutaires		Contractuels et autres	
		Effectifs	Pourcentage	Effectifs	Pourcentage
Commune A	35,70	8,50	24%	27,20	76%
Commune B	117,70	35,10	30%	82,60	70%
Commune D	163,46	48,00	29%	115,46	71%
Commune E	29,49	4,80	16%	24,69	84%
Commune F	57,07	9,15	16%	47,92	84%
Commune G	63,00	24,00	38%	39,00	62%
Commune H	27,72	8,50	31%	19,22	69%
Commune J	25,50	4,00	16%	21,50	84%
Commune K	53,54	16,86	31%	36,68	69%
Commune L	20,65	7,80	38%	12,85	62%
Commune M	344,49	186,63	54%	157,86	46%
Commune N	61,00	16,00	26%	45,00	74%
Commune P	9,50	3,00	32%	6,50	68%
Commune Q	36,41	9,00	25%	27,41	75%
Commune R	144,00	30,03	21%	113,97	79%
Commune S	25,88	4,00	15%	21,88	85%
Commune T	52,96	15,66	30%	37,30	70%
Commune W	52,20	2,30	4%	49,90	96%
Commune X	32,60	6,00	18%	26,60	82%
Moyenne	71	23	26%	48	74%
Médiane	52	9	26%	37	74%

À partir des données conjoncturelles et structurelles qui encadrent la gestion des ressources humaines dans les communes de la Province de Luxembourg, l'analyse des configurations communales peut être entamée. Dans la prochaine section, les données brutes relatives au nombre de membres du personnel communal sont présentées et ventilées en différentes catégories.

4. Les données relatives au nombre de membres du personnel communal

11. Les Tableau 3 et Tableau 4 présentent les nombres d'équivalents temps plein (ci-après ETP) pour chaque commune ventilés en différentes catégories. Compte tenu de la diversité des fonctions pouvant être remplies au niveau communal, des catégories regroupent différentes fonctions¹⁷. Il convient de lire ces tableaux de manière prudente.

¹⁷ La catégorie « Autres services » peut regrouper les marchés publics, le personnel, la bibliothèque, l'entretien, la médiation, le logement, l'imprimerie, l'archivage, la cuisine, la prévention, l'opération de développement rural, le plan habitat permanent, la planification d'urgence, la mobilité, l'accueil temps libre, le conseil en prévention, la gestion administrative des déchets, la comptabilité, la mobilité, le service des étrangers, l'agent constatateur, l'accueil extra-scolaire, la petite enfance, les personnes âgées, la maintenance, la cafétéria et le gardien de la paix.

Tableau 3 – Les membres du personnel communal (en ETP)

Communes	Nombre total	Nombre d'agents par habitant	Nombre de membres du Conseil communal	Nombre de membres du Collège communal	Direction générale	Collège communal	Conseil communal	Population, état civil et extraits du casier judiciaire	Urbanisme et cadastre
Commune A	35,70	0,0113	Entre 13 et 24	5	1,50	0,00	0,00	2,30	1,60
Commune B	117,70	0,0104	Entre 13 et 24	7	1,00	1,00	0,00	6,40	3,00
Commune D	163,46	0,0093	25 et plus	7	5,06	1,00	1,00	8,19	6,20
Commune E	29,49	0,0122	Moins de 12	5	1,00	0,00	0,00	2,30	0,90
Commune F	57,07	0,0174	Entre 13 et 24	5	1,00	0,00	0,00	13,00	0,00
Commune G	63,00	0,0079	Entre 13 et 24	6	1,70	0,00	0,00	5,70	1,00
Commune H	27,72	0,0102	Moins de 12	5	1,00	0,00	0,00	2,89	0,50
Commune J	25,50	0,0092	Moins de 12	5	1,00	0,00	0,00	2,00	2,00
Commune K	53,54	0,0105	Entre 13 et 24	5	1,25	0,00	0,00	3,01	1,00
Commune L	20,65	0,0133	Moins de 12	5	1,00	0,00	0,00	2,50	0,60
Commune M	344,49	0,0117	25 et plus	7	3,00	10,77	10,77	15,05	8,48
Commune N	61,00	0,0112	Entre 13 et 24	6	1,50	0,00	0,00	3,00	2,00
Commune P	9,50	0,0055	Moins de 12	5	1,00	0,00	0,00	1,25	1,00
Commune Q	36,41	0,0147	Moins de 12	5	1,00	0,00	0,00	9,81	0,00
Commune R	145,00	0,0086	25 et plus	7	2,30	0,80	0,80	8,00	3,50
Commune S	25,88	0,0074	Entre 13 et 24	5	1,00	0,00	0,00	2,20	1,00
Commune T	52,96	0,0096	Entre 13 et 24	6	4,50	0,00	0,00	3,50	2,25
Commune W	52,20	0,0102	Entre 13 et 24	6	5,70	0,00	0,00	2,50	2,50
Commune X	32,60	0,0073	Entre 13 et 24	5	1,00	0,00	0,00	3,00	2,00
Moyenne	71,26	0,0104	16	6	1,92	0,71	0,66	5,08	2,08
Médiane	52,20	0,0102	15	5	1,00	0,00	0,00	3,00	1,20

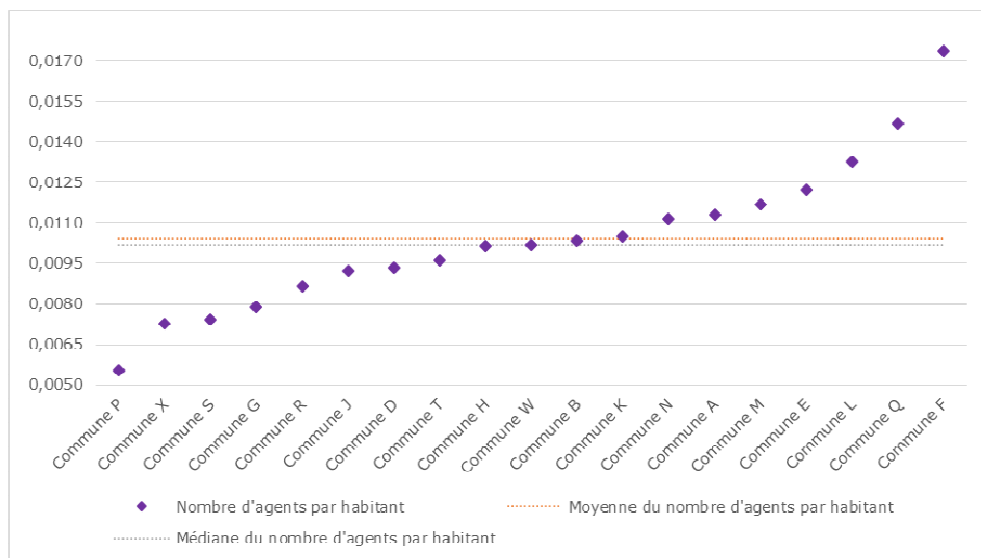
Tableau 4 – Les membres du personnel communal (en ETP, suite)

Communes	Environnement et énergie	Travaux, déneigement et épandage	Finance	Enseignement et jeunesse	Communication	Sport	Agence du développement local	Informatique	Culture, tourisme et patrimoine	Social	Autres services
Commune A	0,70	18,00	2,00	0,80	0,50	0,00	0,00	0,00	0,60	0,00	7,70
Commune B	0,80	86,00	7,20	1,50	0,00	0,50	1,00	2,00	3,80	1,50	2,00
Commune D	12,50	47,31	8,35	30,06	3,00	0,00	2,00	3,00	5,00	6,35	24,43
Commune E	0,33	9,50	1,70	9,40	0,20	0,00	0,66	0,00	0,00	0,50	3,00
Commune F	0,00	20,80	0,00	19,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,31	0,00	2,29
Commune G	1,00	24,00	3,50	2,60	0,00	2,50	0,00	1,00	2,00	0,00	18,00
Commune H	0,00	13,00	2,00	4,09	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	3,24
Commune J	1,00	15,00	1,00	2,50	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Commune K	0,50	20,50	2,00	8,25	0,00	2,00	0,00	0,00	1,00	0,00	14,03
Commune L	0,40	9,00	1,00	1,25	0,10	0,00	0,50	0,00	0,25	0,00	4,05
Commune M	53,30	52,00	12,75	85,44	2,00	0,00	0,00	2,50	18,75	10,32	59,36
Commune N	2,50	16,00	2,00	1,00	0,50	0,50	0,00	0,00	4,80	0,00	27,20
Commune P	0,00	3,25	0,75	0,75	0,00	1,00	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00
Commune Q	0,50	15,60	0,00	4,55	0,00	0,00	0,00	0,00	2,61	0,00	2,34
Commune R	1,00	52,00	5,80	5,50	1,50	6,00	0,00	3,00	2,50	0,00	52,30
Commune S	2,58	8,50	1,00	7,90	0,25	0,25	0,50	0,00	0,45	0,00	0,25
Commune T	0,25	31,00	2,46	0,00	0,00	0,00	0,00	0,25	0,00	4,00	4,75
Commune W	0,00	25,60	3,20	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11,20	0,00	0,50
Commune X	0,30	15,30	2,00	6,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,00
Moyenne	4,09	25,39	3,09	10,12	0,42	0,72	0,32	0,62	2,86	1,19	11,97
Médiane	0,50	18,00	2,00	2,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,20	0,00	3,24

12. À partir de ces tableaux, une première comparaison peut être effectuée en mettant en perspective le nombre d'agents communaux par habitant. Ces chiffres peuvent être présentés sous la forme d'un graphique en intégrant la moyenne et la médiane (Figure 2¹⁸).

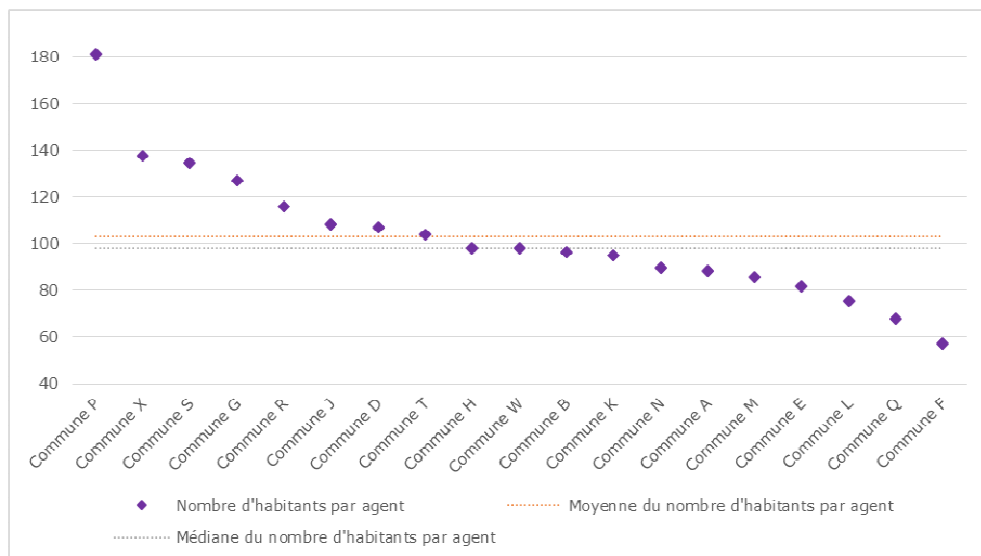
¹⁸ Les chiffres relatifs à ces deux figures sont repris à l'Annexe 2.

Figure 2 – Le nombre d’agents par habitant



13. La même comparaison peut inversement être faite en mettant en perspective le nombre d’habitants par agent communal. Ces chiffres peuvent à nouveau être présentés sous la forme d’un graphique en intégrant la moyenne et la médiane (Figure 3¹⁹).

Figure 3 – Le nombre d’habitants par agent



¹⁹ Les chiffres relatifs à ces deux figures sont repris à l’Annexe 3.

14. À partir de ces premiers résultats, on pourrait d’ores et déjà constater des différences entre les différentes communes ayant participé à l’enquête. On pourrait par exemple tenter de regrouper les communes au sein de trois groupes :

- ❖ Un **premier groupe** comprendrait les quatre communes qui présentent un nombre d’agents par habitant le plus faible et corollairement un nombre d’habitants par agent le plus important. Ces quatre communes sont : Commune S, Commune P, Commune G et Commune X.
- ❖ Un **deuxième groupe** comprendrait les quatre communes qui présentent un nombre d’agents par habitant le plus élevé et corollairement un nombre d’habitants par agent le plus faible. Ces quatre communes sont : Commune L, Commune F, Commune E et Commune Q.
- ❖ Un **troisième groupe** comprendrait les onze communes qui se situent entre le premier et le deuxième groupe. Ces dix communes sont : Commune M, Commune R, Commune A, Commune T, Commune W, Commune N, Commune K, Commune D, Commune H, Commune J et Commune B.

Il serait toutefois hasardeux de tirer trop rapidement des conclusions. En effet, le contexte communal explique les disparités entre les communes.

15. Pour offrir aux communes ayant participé à l’enquête un outil de comparaison, nous proposons dès lors de les regrouper en trois groupes. Ces derniers sont constitués à partir des nombres d’habitants dans chaque commune. Les Tableau 5 et Tableau 6 présentent les données (en ETP) et permettent aux communes de se positionner par rapport à celles qui sont incluses dans le même groupe.

Tableau 5 - La répartition des communes en groupes

	Communes	Nombre total d'agents	Nombre d'agents par habitant	Nombre de membres du Conseil communal	Nombre de membres du Collège communal	Direction générale	Collège communal	Conseil communal	Population, état civil et extraits du casier judiciaire	Urbanisme et cadastre
Groupe 1 (moins de 3.000 habitants)	Commune L	20,65	0,0133	Moins de 12	5	1,00	0,00	0,00	2,50	0,60
	Commune P	9,50	0,0055	Moins de 12	5	1,00	0,00	0,00	1,25	1,00
	Commune H	27,72	0,0102	Moins de 12	5	1,00	0,00	0,00	2,89	0,50
	Commune E	29,49	0,0122	Moins de 12	5	1,00	0,00	0,00	2,30	0,90
	Commune Q	36,41	0,0147	Moins de 12	5	1,00	0,00	0,00	9,81	0,00
	Commune J	25,50	0,0092	Moins de 12	5	1,00	0,00	0,00	2,00	2,00
	Moyenne	24,88	0,01	10,33	5,00	1,00	0,00	0,00	3,46	0,83
Médiane	26,61	0,01	11,00	5,00	1,00	0,00	0,00	2,40	0,75	
Groupe 2 (de 3.000 à 6.000 habitants)	Commune S	25,88	0,0074	Entre 13 et 24	5	1,00	0,00	0,00	2,20	1,00
	Commune A	35,70	0,0113	Entre 13 et 24	5	1,50	0,00	0,00	2,30	1,60
	Commune T	52,96	0,0096	Entre 13 et 24	6	4,50	0,00	0,00	3,50	2,25
	Commune W	52,20	0,0102	Entre 13 et 24	6	5,70	0,00	0,00	2,50	2,50
	Commune N	61,00	0,0112	Entre 13 et 24	6	1,50	0,00	0,00	3,00	2,00
	Commune K	53,54	0,0105	Entre 13 et 24	5	1,25	0,00	0,00	3,01	1,00
	Commune F	57,07	0,0174	Entre 13 et 24	5	1,00	0,00	0,00	13,00	0,00
	Commune X	32,60	0,0073	Entre 13 et 24	5	1,00	0,00	0,00	3,00	2,00
	Moyenne	46,37	0,01	15,00	5,38	2,18	0,00	0,00	4,06	1,54
Médiane	52,58	0,01	15,00	5,00	1,38	0,00	0,00	3,00	1,80	
Groupe 3 (plus de 6.000 habitants)	Commune M	344,49	0,0117	25 et plus	7	3,00	10,77	10,77	15,05	8,48
	Commune R	145,00	0,0086	25 et plus	7	2,30	0,80	0,80	8,00	3,50
	Commune D	163,46	0,0093	25 et plus	7	5,06	1,00	1,00	8,19	6,20
	Commune G	63,00	0,0079	Entre 13 et 24	6	1,70	0,00	0,00	5,70	1,00
	Commune B	117,70	0,0104	Entre 13 et 24	7	1,00	1,00	0,00	6,40	3,00
	Moyenne	166,73	0,01	23,80	6,80	2,61	2,71	2,51	8,67	4,44
Médiane	145,00	0,01	25,00	7,00	2,30	1,00	0,80	8,00	3,50	
Moyenne générale	71,26	0,01	15,84	5,63	1,92	0,71	0,66	5,08	2,08	
Médiane générale	52,20	0,01	15,00	5,00	1,00	0,00	0,00	3,00	1,60	

Tableau 6 – La répartition des communes en groupes (suite)

	Communes	Environnement et énergie	Travaux, déneigement et épandage	Finance	Enseignement et jeunesse	Communication	Sport	Agence du développement local	Informatique	Culture, tourisme et patrimoine	Social	Autres services
Groupe 1 (moins de 3.000 habitants)	Commune L	0,40	9,00	1,00	1,25	0,10	0,00	0,50	0,00	0,25	0,00	4,05
	Commune P	0,00	3,25	0,75	0,75	0,00	1,00	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00
	Commune H	0,00	13,00	2,00	4,09	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	3,24
	Commune E	0,33	9,50	1,70	9,40	0,20	0,00	0,66	0,00	0,00	0,50	3,00
	Commune Q	0,50	15,60	0,00	4,55	0,00	0,00	0,00	0,00	2,61	0,00	2,34
	Commune J	1,00	15,00	1,00	2,50	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Moyenne	0,37	10,89	1,08	3,76	0,05	0,17	0,44	0,00	0,64	0,08	2,11
Médiane	0,37	11,25	1,00	3,30	0,00	0,00	0,50	0,00	0,13	0,00	2,67	
Groupe 2 (de 3.000 à 6.000 habitants)	Commune S	2,58	8,50	1,00	7,90	0,25	0,25	0,50	0,00	0,45	0,00	0,25
	Commune A	0,70	18,00	2,00	0,80	0,50	0,00	0,00	0,00	0,60	0,00	7,70
	Commune T	0,25	31,00	2,46	0,00	0,00	0,00	0,00	0,25	0,00	4,00	4,75
	Commune W	0,00	25,60	3,20	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11,20	0,00	0,50
	Commune N	2,50	16,00	2,00	1,00	0,50	0,50	0,00	0,00	4,80	0,00	27,20
	Commune K	0,50	20,50	2,00	8,25	0,00	2,00	0,00	0,00	1,00	0,00	14,03
	Commune F	0,00	20,80	0,00	19,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,31	0,00	2,29
	Commune X	0,30	15,30	2,00	6,00	0,00	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,00
	Moyenne	0,85	19,46	1,83	5,58	0,16	0,47	0,06	0,03	2,30	0,50	7,34
Médiane	0,40	19,25	2,00	3,50	0,00	0,13	0,00	0,00	0,53	0,00	3,52	
Groupe 3 (plus de 6.000 habitants)	Commune M	53,30	52,00	12,75	85,44	2,00	0,00	0,00	2,50	18,75	10,32	59,36
	Commune R	1,00	52,00	5,80	5,50	1,50	6,00	0,00	3,00	2,50	0,00	52,30
	Commune D	12,50	47,31	8,35	30,06	3,00	0,00	2,00	3,00	5,00	6,35	24,43
	Commune G	1,00	24,00	3,50	2,60	0,00	2,50	0,00	1,00	2,00	0,00	18,00
	Commune B	0,80	86,00	7,20	1,50	0,00	0,50	1,00	2,00	3,80	1,50	2,00
	Moyenne	13,72	52,26	7,52	25,02	1,30	1,80	0,60	2,30	6,41	3,63	31,22
Médiane	1,00	52,00	7,20	5,50	1,50	0,50	0,00	2,50	3,80	1,50	24,43	
Moyenne générale	4,09	25,39	3,09	10,12	0,42	0,72	0,32	0,62	2,86	1,19	11,97	
Médiane générale	0,50	18,00	2,00	4,09	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,00	3,24	

Si ces tableaux permettent à chaque commune ayant participé à l'enquête de se comparer aux autres communes de son groupe, il n'en demeure pas moins que chaque commune présente des spécificités. Il convient dès lors d'identifier des axes permettant d'expliquer les nombres de membres du personnel communal en tenant compte des spécificités communales.

5. Les axes transversaux et les particularités communales

16. Suite aux entretiens, il apparaît que les données statistiques ne reflètent pas fidèlement les particularités propres à chaque commune ayant pris part à l'enquête. Certaines configurations communales en termes de ressources humaines trouvent des raisons d'être qui sont parfois de nature historique, géographique, culturelle, politique, économique ou qui découlent de la nature déconcentrée ou décentralisée des pouvoirs locaux.

Il est dès lors proposé d'identifier six axes transversaux qui permettent d'expliquer les chiffres donnés par les communes en termes de ressources humaines. En fonction de ces axes, des communes sont regroupées lorsqu'elles présentent des particularités similaires. Plus largement, ces axes transversaux permettent de cerner les caractéristiques des communes de la Province de Luxembourg. Ils sont construits par rapport à de grands domaines de l'action publique locale. Ces axes sont présentés de manière à cerner les contraintes qui pèsent sur les communes de la Province de Luxembourg. Les axes les plus contraignants en termes de ressources humaines sont présentés avant les axes qui relèvent davantage de choix politiques. Ils sont donc classés sur la base d'un **degré différencié de contrainte** pesant sur les communes.

5.1. L'axe territorial

17. Les territoires des communes de la Province de Luxembourg constituent une contrainte majeure. Ils permettent de comprendre la mise en œuvre de politiques communales spécifiques. Des moyens en termes de personnel sont ainsi affectés à ces politiques.

5.1.1. Le territoire communal

Les territoires des communes sont caractérisés par des particularités géographiques qu'il convient d'épingler.

18. Premièrement, la **superficie du territoire communal** et la **dispersion des habitats** sur ce territoire ont des conséquences directes sur **le nombre de kilomètres de voiries communales**. Ces voiries communales doivent être gérées, entretenues voire renouvelées par les communes. À ce stade, il convient de préciser que pour l'ensemble des communes ayant participé à l'enquête, les politiques communales se foca-

lisent uniquement sur la gestion et l'entretien de ces voiries. En effet, pour les travaux plus conséquents de rénovations intégrales des voiries, les autorités communales font appel à des prestataires extérieurs sur la base de marchés publics. Pour ces travaux, les communes peuvent compter sur des subventions régionales. En hiver, le déneigement et l'épandage sont assurés par les autorités communales. Deux cas de figure peuvent se présenter. D'une part, les autorités communales peuvent assumer entièrement ces deux missions sur le territoire communal. D'autre part, ces autorités peuvent demander que ces missions soient assurées par un prestataire extérieur, soit de manière permanente, soit de manière temporaire lorsque les autorités communales font face à des situations d'urgence²⁰.

Tableau 7 – La superficie et les voiries communales

Communes	Kilomètres de voiries communales	Proportions de voiries communales par rapport à la superficie	ETP aux services travaux, déneigement et épandage	Proportions d'agents par rapport aux kilomètres de voiries communales
Commune A	229	3%	18,0	8%
Commune B	130	1%	86,0	66%
Commune D	350	3%	47,3	14%
Commune E	341	3%	9,5	3%
Commune F	430	4%	20,8	5%
Commune G	196	4%	24,0	12%
Commune H	166	3%	13,0	8%
Commune J	201	2%	15,0	7%
Commune K	339	2%	20,5	6%
Commune L	125	2%	9,0	7%
Commune M	342	11%	52,0	15%
Commune N	129	2%	16,0	12%
Commune P	32	1%	3,3	10%
Commune Q	171	3%	15,6	9%
Commune R	127	14%	52,0	41%
Commune S	390	4%	8,5	2%
Commune T	363	2%	31,0	9%
Commune W	338	2%	25,6	8%
Commune X	98	3%	15,3	16%
Moyenne	237	4%	28	14%
Médiane	201	3%	18	9%

²⁰ Par exemple, dans la Commune T, il a été décidé, pour le déneigement et l'épandage de faire appel aux agriculteurs de la commune. Dans la Commune L, le territoire communal est divisé en trois sections et le déneigement de ces sections est confié à trois prestataires extérieurs. Dans la Commune K, les services de déneigement et d'épandage sont assurés de manière mixte par les autorités communales et par des prestataires extérieurs, petits indépendants, en cas d'enneigement important, brusque, voire imprévu. Dans la Commune F, compte tenu de l'étendue de la commune, le déneigement et l'épandage du centre de la commune sont effectués par les services communaux. Par contre, pour les villages des anciennes communes, les services sont assurés par des acteurs privés de la commune. La Commune D sous-traite au maximum le déneigement et l'épandage, même si les services communaux sont sollicités lors des chutes de neige intenses.

Dans les communes, les services travaux sont affectés à la gestion et à l'entretien des voiries ainsi qu'à leur déneigement et à l'épandage. Il est donc intéressant de mettre en perspective le nombre de kilomètres de voiries compte tenu de la superficie du territoire communal avec les nombres d'agents communaux affectés à ces services (Tableau 7).

Figure 4 – Les routes régionales en Province de Luxembourg



© Institut de la décision publique

19. Les communes comptent également la présence de **routes régionales** (réseau routier régionale dont la numérotation est nationale et le

réseau autoroutier européen) sur leur territoire (Figure 4²¹). Ces routes ne sont pas à charge de la commune mais elles peuvent toutefois avoir des conséquences indirectes pour les communes. Ainsi, les communes traversées par des routes régionales constatent un trafic routier important sur leur territoire qui peut se répercuter indirectement sur les routes communales. Ce faisant, les agents communaux doivent consécutivement assurer l'entretien des routes communales. En outre, les communes aménagent et entretiennent les trottoirs qui longent les routes régionales autres que les autoroutes. Des agents communaux sont également affectés à ces tâches. Parmi les communes ayant participé à l'enquête, la Commune T, la Commune K, la Commune D, la Commune P, la Commune G, la Commune X, la Commune J et la Commune B sont particulièrement concernées par la présence de routes régionales (N4, N40, N63, N81, N82, N83, N86, N87, N88 et N89), sans mentionner les autoroutes E25 et E411.

20. Deuxièmement, les territoires des communes de la Province de Luxembourg ont la caractéristique de présenter des **bois communaux** qui se révèlent, pour certaines communes, être une source de rentrées financières non négligeables. Des agents du service des travaux peuvent être affectés à la gestion des bois communaux. La gestion de ces bois appelle deux commentaires. D'une part, pour toutes les communes ayant pris part à l'enquête, la coupe des bois n'est pas assurée par les services communaux. Les communes délèguent cette coupe, soit aux particuliers qui achètent les bois sur pied, soit à des entreprises spécialisées dans la coupe de bois²². Il en découle que les agents communaux sont uniquement affectés à la gestion des bois communaux²³ en étroite collaboration avec le Département de la Nature et des Forêts²⁴. D'autre part, il convient

²¹ La carte a été réalisée à partir des données disponibles sur le site de l'information géographique wallonne, disponible à l'adresse suivante : <http://geoportail.wallonie.be/> consultée le 18 juillet 2017).

²² Dans la Commune S, un agent constatateur s'assure du respect du règlement communal relatif au débardage, notamment en effectuant un état des lieux avant et après le débardage pour que la remise en état des chemins forestiers soit assurée par les entrepreneurs privés.

²³ Dans la Commune Q, la gestion a, quant à elle, été confiée à un prestataire privé. En ce qui concerne la forêt communale de la Commune P, elle est gérée par une association de toutes les communes regroupant les propriétaires de la forêt d'Anlier, la Gruerie. La Commune P n'affecte donc pas directement du personnel pour la gestion de ses parts forestières.

²⁴ Le Département de la Nature et des Forêts met en œuvre le code forestier, les lois sur la conservation de la nature, sur les parcs naturels, sur la chasse et sur la pêche en concertation avec les milieux concernés. « Département de la Nature et des Forêts – DNF »,

de rappeler que certaines communes sont propriétaires de bois qui ne se trouvent pas sur le territoire de la commune. Il arrive donc que des agents communaux exercent leur travail en dehors du territoire communal²⁵.

La présence de bois communaux n'est pas sans conséquence pour les communes car, outre les ventes de bois, des chasses peuvent être organisées sur ces parcelles de bois. Cela implique que les agents communaux affectés à la gestion de la forêt agissent afin d'éviter les dégâts de gibiers²⁶, notamment pour les jeunes plantations. Par rapport aux communes ayant participé à l'enquête, c'est particulièrement le cas pour la Commune L, la Commune K et la Commune F qui effectuent des « locations de chasse »²⁷. Il convient enfin de noter que la Commune K pratique encore l'affouage, qui donne à chaque habitant de la commune le droit de disposer d'une part de bois pour se chauffer²⁸.

Sur la base des données récoltées, il est possible de présenter graphiquement les pourcentages d'agents communaux (affectés aux services des travaux, du déneigement et de l'épandage) par rapport aux nombres de kilomètres de voiries communales et aux superficies des bois communaux et de mettre en perspective ces pourcentages avec les pourcentages de voiries communales et de bois communaux par rapport aux superficies des communes²⁹ (Figure 5³⁰).

Région wallonne, disponible à l'adresse suivante : <http://environnement.wallonie.be/administration/dnf.htm> (consultée le 3 avril 2017).

²⁵ Par exemple, la forêt de Freyr, qui s'étend sur le territoire des communes de Libramont-Chevigny, Saint-Hubert, Sainte-Ode et Tenneville, est la propriété de plusieurs communes, entre autres.

²⁶ Par exemple, la Commune F compte cinq agents forestiers ETP pour la gestion de la forêt et pour la protection des dégâts de gibiers.

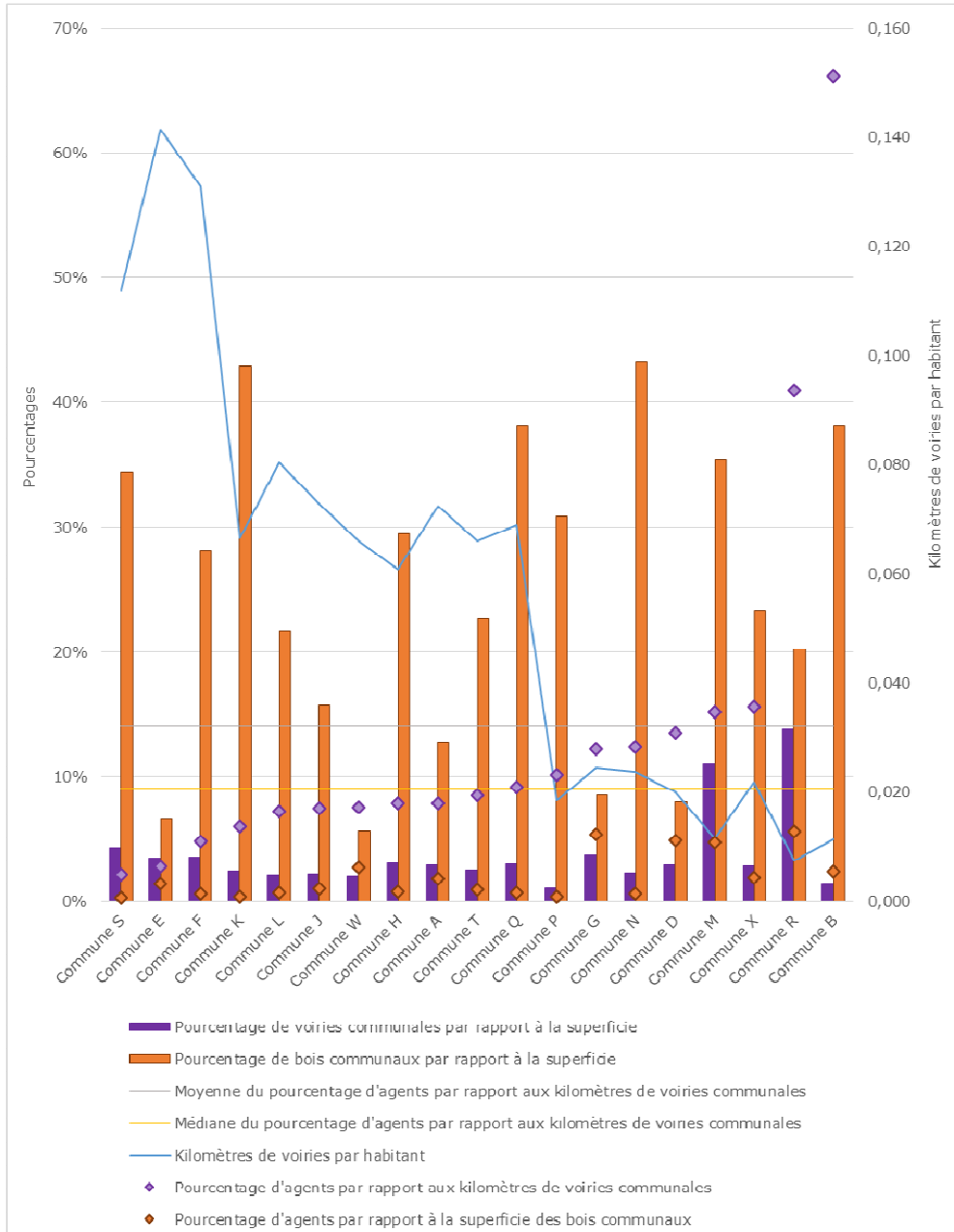
²⁷ À titre d'exemple, la Commune L peut compter sur environ 160.000 € de loyer de chasse par an. Il convient également de noter que certaines communes répercutent en partie le coût des dégâts de gibiers aux chasseurs. Au sein de la Commune L, un quart provisionnel est calculé à partir de la location de chasse pour couvrir ces dégâts.

²⁸ Six stères de bois (c'est-à-dire six mètres cubes) sont vendus pour quarante-six euros, à charge pour l'habitant de couper les arbres.

²⁹ Il convient d'être prudent à la lecture de ce graphique. En effet, les unités de mesure pour calculer les pourcentages sont diverses. Il peut en effet s'agir d'hectares, de kilomètres et d'équivalents temps plein.

³⁰ Les chiffres relatifs à ces deux figures sont repris à l'Annexe 4.

Figure 5 – Les agents aux services des travaux, du déneigement et de l'épandage, les kilomètres de voiries communales et les superficies de bois communaux



21. Cette figure permet de constater que les pourcentages d'agents communaux varient davantage en fonction des pourcentages de kilomètres de voiries par rapport à la superficie des territoires communaux. Il semble par contre y avoir une corrélation plus faible entre les pourcentages d'agents communaux et les pourcentages de superficie des bois communaux par rapport à la superficie des territoires communaux. Au final, si le nombre de kilomètres de voiries communales semble influencer le nombre d'agents communaux affectés aux services des travaux, du déneigement et de l'épandage, force est toutefois de constater que des divergences importantes peuvent apparaître entre les communes³¹. Il convient dès lors d'explicitier ces divergences, en intégrant d'autres facteurs explicatifs.

21.1. La Commune B se détache particulièrement des autres communes. En effet, une très grande majorité des agents communaux sont rattachés au service des travaux, de déneigement et de l'épandage (86 agents sur 117,7 agents, en équivalents temps plein). Différentes pistes d'explication peuvent être mobilisées pour comprendre cette situation particulière, sans toutefois épuiser toutes les raisons. Tout d'abord, la Commune B doit assurer le ramassage des déchets aux abords des routes (1,25 ETP), notamment à proximité des écoles (sur la présence d'écoles, voir le point 31.2). Ensuite la Commune B gère son propre réseau d'eau et affecte quatre agents à l'entretien du réseau et à la distribution de l'eau (voir également point 39). Par ailleurs, dans la mesure où les ressources forestières pèsent dans le budget communal (environ 4 à 5 % des recettes ordinaires), la Commune B dispose d'un service forestier (six agents ETP) qui travaille en collaboration avec le Département de la Nature et des Forêts. Au final, au moins treize agents équivalent temps plein sur les 86 sont affectés à ces trois postes qui ne relèvent pas strictement de l'entretien des voiries, du déneigement et de l'épandage.

21.2. La Commune R semble présenter un profil particulier puisque le nombre d'agents affectés aux services des travaux, du déneigement et de l'épandage est plus que proportionnel au pourcentage de kilomètres de voiries communales par rapport à la superficie du territoire de la commune. Il convient de noter que les voiries sont pour la plupart en centre urbain. Deux raisons expliquent cette divergence. D'une part, dans la mesure où la Commune R est une commune transfrontalière (voir point 22), les autorités communales doivent faire face à la présence de personnes de

³¹ On peut ainsi se référer aux deux courbes de moyenne et de médiane permettant d'identifier les communes qui semblent présenter des divergences.

nationalité étrangère qui ne s'inscrivent pas nécessairement au registre de la population ou des étrangers et qui vivent pourtant sur le territoire communal. Or, le système de collecte des déchets ménagers est garanti par un système de duo-bacs qui nécessite une adresse de résidence. Les personnes non inscrites au registre de la population ou des étrangers dispersent dès lors leurs déchets sur le territoire communal. Ainsi, la Commune R concentre de nombreux déchets sauvages. Cela nécessite dès lors un travail plus conséquent pour les agents du service des travaux. D'autre part, la commune fait face à des absences de longue durée de la part de plusieurs agents en raison de problèmes de santé graves. Ces agents étant remplacés, ils augmentent consécutivement le chiffre des agents du service des travaux.

21.3. La Commune X semble également se détacher des tendances établies sur la base des courbes de moyenne et de médiane. Une piste d'explication réside dans la présence de réserves naturelles sur le territoire de la commune. Dans le cadre du Plan Communal de Développement Rural (ci-après PCDR), la commune a également décidé de relier les différents villages par des liaisons lentes ou douces permettant de passer par les réserves naturelles. Ces réserves et ces liaisons sont entretenues directement par les agents communaux, en collaboration avec le Département de la Nature et des Forêts (dont la remise en état des pontons, des caillebotis, des clôtures, entre autres³²).

21.4. La Commune N mérite aussi une attention. Deux remarques peuvent être formulées. D'une part, cette commune présente une superficie de bois communaux qui constitue une source relativement importante de rentrées financières (environ 6-7% des recettes ordinaires pour 2015). Comme les autres communes, ces bois sont entretenus par les agents communaux³³. D'autre part, la Commune N a mis en place un réseau de chaleur. Ce réseau implique que les ouvriers communaux récupèrent les bois communaux non soumis à la vente, avec l'accord du Département de la Nature et des Forêts. Ces bois sont déchetés et stockés dans un hangar communal. Toutes les semaines, les ouvriers chargent la chaudière. Toutes les deux semaines, ils assurent l'entretien routinier.

³² Il peut être mentionné que la Commune X ne s'occupe par contre pas de l'entretien des animaux réintroduits dans les réserves. Il s'agit d'une initiative privée en collaboration avec le Département de la Nature et des Forêts.

³³ Trois agents communaux sont affectés au service « bois ». Il faut savoir que la Commune N est propriétaire de bois sur le territoire d'autres communes. Pour l'entretien de ces bois, la commune fait appel à une entreprise privée.

5.1.2. La dimension transfrontalière

22. La dimension transfrontalière doit être intégrée dans l'analyse. De nombreuses communes de la Province de Luxembourg comptent sur leur territoire des citoyens transfrontaliers qui résident sur le territoire belge et qui travaillent soit au Grand-Duché du Luxembourg, soit en France. Ces citoyens peuvent bénéficier d'une série de services communaux qui impliquent dès lors des moyens humains affectés par les communes. La dimension transfrontalière a dès lors des conséquences directes en termes de ressources humaines communales.

22.1. Premièrement, la dimension transfrontalière a des conséquences sur **la présence de déchets sauvages** découlant de la non-inscription d'une série de citoyens transfrontaliers au registre de la population ou des étrangers, comme c'est le cas pour la Commune R (voir point 21.2).

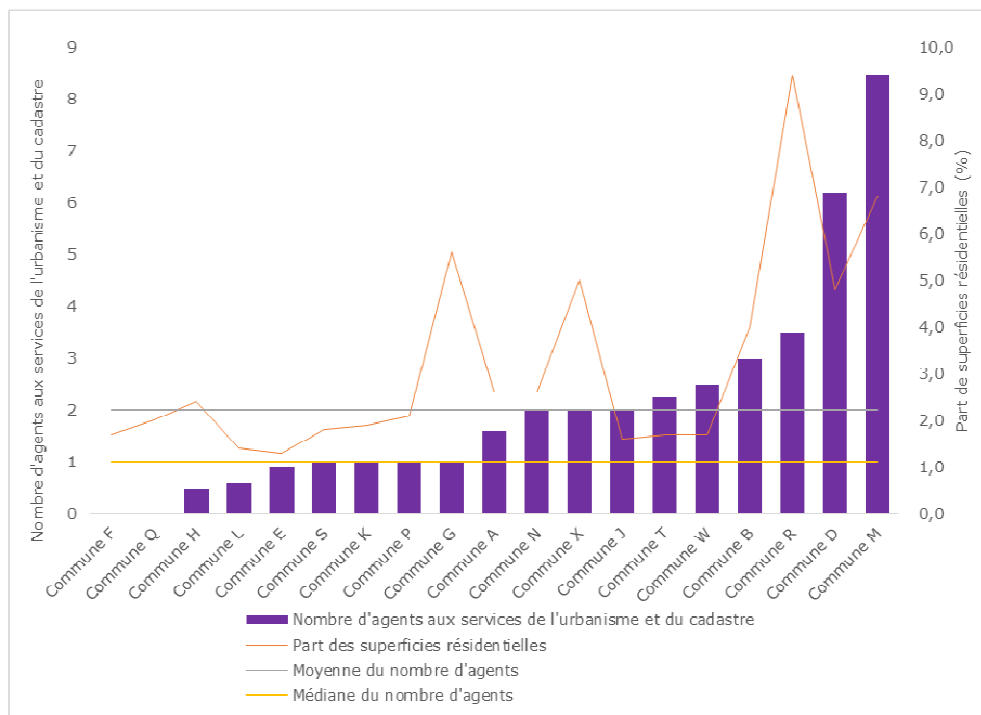
22.2. Deuxièmement, la dimension transfrontalière a des conséquences en termes d'**accueil de la petite enfance** et d'**accueil extrascolaire**. Ainsi, la Commune X a mis en place un système d'accueil extrascolaire adapté aux demandes adressées à la commune. Ces demandes découlent directement de la localisation de cette commune, proche des frontières françaises et luxembourgeoises. Les autorités communales constatent que des parents de nationalité française souhaitent inscrire leurs enfants dans les établissements scolaires secondaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Pour ce faire, ces enfants doivent avoir été inscrits au moins deux années dans l'enseignement fondamental belge francophone (communal, libre ou communautaire). Un certain nombre d'enfants inscrits dans les écoles fondamentales de la Commune X sont donc d'origine française. Il en découle que les parents s'appuient sur les accueils extrascolaires mis en place par la Commune X (que ce soit durant l'année scolaire ou durant les vacances).

Le même constat peut être fait pour la Commune P. Transfrontalière avec le Grand-Duché du Luxembourg, cette commune a créé de nouveaux quartiers pour attirer de jeunes couples. Il s'en est suivi la mise en place d'une crèche pour accueillir 16 enfants.

22.3. Troisièmement, la dimension transfrontalière peut avoir des conséquences en termes **urbanistiques**. En effet, une commune située à proximité du Grand-Duché du Luxembourg peut subir une pression immobilière importante. Par exemple, le prix de l'immobilier dans la Commune

G ou dans la Commune X est à la hausse. Mais une autre conséquence peut être constatée. Pour ce faire, il est proposé de mettre en perspective le nombre d'agents travaillant dans les services de l'urbanisme et du cadastre avec la part de superficie résidentielle³⁴ (Figure 6) et le nombre de ménages sur le territoire de la commune³⁵ (Figure 7)³⁶.

Figure 6 – Les agents aux services de l'urbanisme et du cadastre et la part de superficie résidentielle

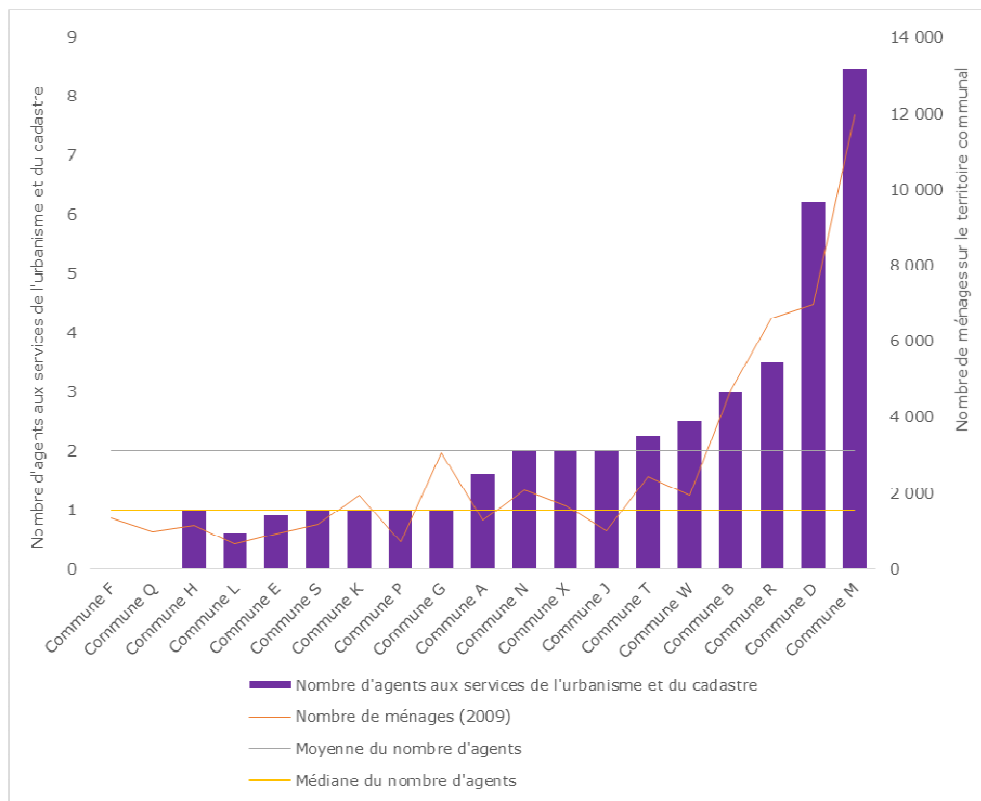


³⁴ Ces chiffres sont issus de l'INSTITUT WALLON DE L'ÉVALUATION, DE LA PROSPECTIVE ET DE LA STATISTIQUE, « Superficie résidentielle », 1^{er} janvier 2015, disponible à l'adresse suivante : <http://walstat.iweps.be/> (consultée le 7 avril 2017).

³⁵ Ces chiffres sont issus de la DIRECTION GENERALE STATISTIQUE - STATISTICS BELGIUM, « Ménages privés selon la taille du ménage et nombre de ménages collectifs », 1^{er} janvier 2009, disponible à l'adresse suivante : <http://statbel.fgov.be/> (consultée le 11 avril 2017).

³⁶ Les chiffres relatifs à ces deux figures sont repris à l'Annexe 5.

Figure 7 – Les agents aux services de l’urbanisme et du cadastre et le nombre de ménages



D'emblée, il peut être constaté que les communes transfrontalières présentent des parts de superficies résidentielles ou des nombres de ménages qui s'écartent des tendances générales. C'est le cas pour la Commune M, la Commune R, la Commune G³⁷, la Commune X et, dans une moindre mesure, la Commune H³⁸.

Parmi les communes qui présentent un nombre d'agents travaillant pour l'urbanisme supérieur à la moyenne, deux communes sont directement concernées par la dimension transfrontalière : la Commune M et la Commune R. Cette situation peut être aisément expliquée pour la Commune R,

³⁷ À cet égard, l'arrivée de résidents dans une commune transfrontalière peut nécessiter un renforcement du service « urbanisme », comme à dans la Commune G où le nombre d'agents a doublé, passant d'un ETP à deux ETP pour faire face aux demandes croissantes des nouveaux résidents.

³⁸ Il peut être fait état de l'arrivée progressive de transfrontaliers, même si la pression immobilière est encore faible.

à tout le moins. En effet, dans cette commune, des habitations unifamiliales sont achetées par des propriétaires et scindées en studios ou en appartements compte tenu de la pression immobilière. Ces propriétaires ne respectent pas nécessairement les prescrits urbanistiques. Des agents sont ainsi affectés à cette problématique augmentant plus que proportionnellement le nombre d'agents travaillant au service de l'urbanisme par rapport à la part de superficie résidentielle. Par ailleurs, des politiques de rénovation urbaine sont également mises en place dans la Commune R (voir point 31) pour redynamiser le centre-ville et éviter qu'elle ne devienne une « ville-dortoir ».

23. Même si la Commune D n'est pas transfrontalière du Grand-Duché du Luxembourg, il peut être intéressant de s'attarder sur cette commune en termes d'urbanisme. En effet, la Figure 6 et la Figure 7 semblent montrer une plus faible pression immobilière alors que le nombre d'agents affectés à l'urbanisme est important. La commune tente de calibrer et d'équilibrer à nouveau le nombre d'habitations sur son territoire pour attirer de nouveaux résidents. De nombreux projets de constructions, notamment d'ensembles d'appartements, sont actuellement à l'étude, mobilisant les agents de l'urbanisme.

5.2. L'axe administratif

24. Si les territoires contraignent l'action publique locale, il n'en demeure pas moins que les communes sont des entités **déconcentrées**, soumises aux contraintes des niveaux de pouvoir supérieurs. Pour rappel, la déconcentration est une configuration institutionnelle répartissant le pouvoir de décision au sein d'un organisme déterminé³⁹. « Elle consiste à octroyer un pouvoir de décision, engageant une personne publique déterminée, à un agent subordonné à l'autorité suprême du service »⁴⁰.

25. Parmi les missions confiées aux communes dans le cadre de la déconcentration, la **tenu des registres de l'état civil** ainsi que la **délivrance des extraits de casier judiciaire** méritent une attention. Pour ce faire, le nombre d'agents aux services de la population, de l'état civil et

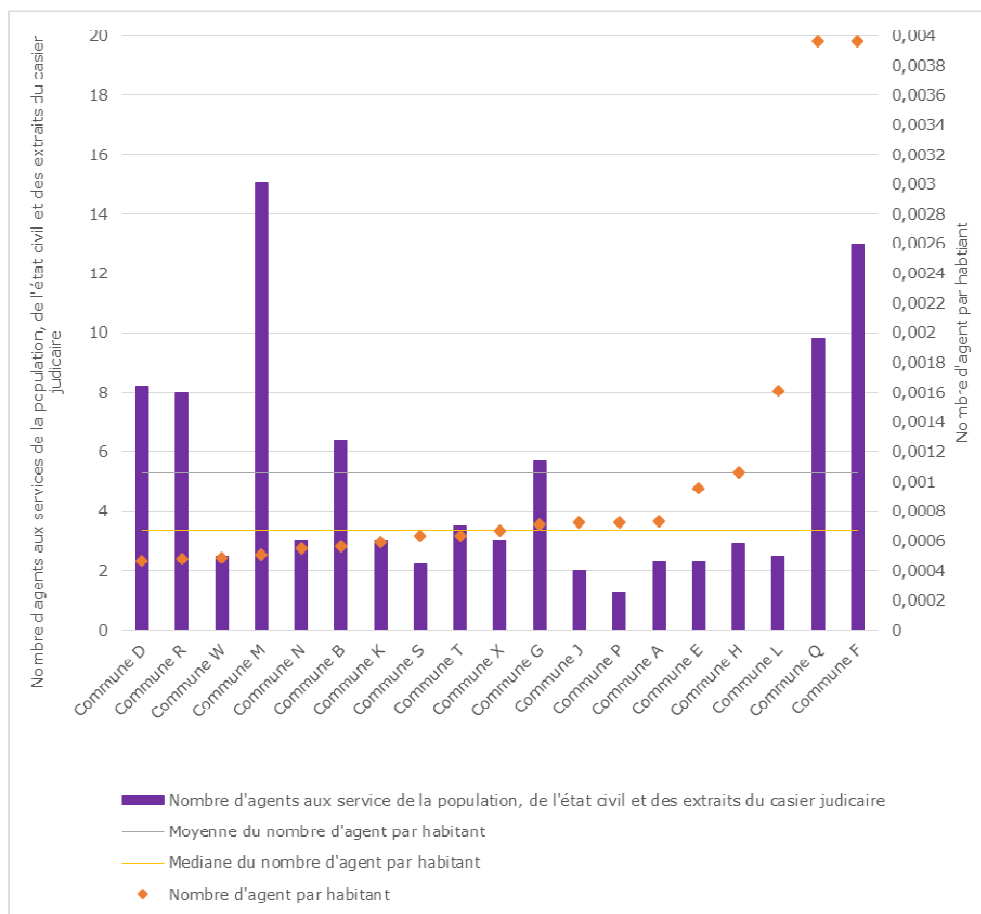
³⁹ GRANDJEAN Geoffrey, *Institutions*, Namur, École Provinciale d'Administration et de Pédagogie, 2017, p. 54.

⁴⁰ HERBIET Michel, MICHEL Quentin, GABRIEL Ingrid et HEUSKIN Olivier, *Droit public économique. Notes de cours*, Liège, Université de Liège, janvier 2005, p. 75.

des extraits de casier judiciaire peut être mis en perspective avec le nombre d'agents par habitant (Figure 8⁴¹).

Sur la base de cette figure, trois communes semblent se détacher nettement des autres communes ayant participé à l'enquête : la Commune L, la Commune F et la Commune Q. Plusieurs pistes d'explication peuvent être avancées pour cerner ces particularités.

Figure 8 – Les agents aux services de la population, de l'état civil et des extraits de casier judiciaire



25.1. Premièrement, il convient d'intégrer la taille de la commune (en termes de nombres d'habitants). En effet, dans les plus petites communes, les agents communaux sont affectés à plusieurs services, dont les

⁴¹ Les chiffres relatifs à cette figure sont repris à l'Annexe 6.

services de la population, de l'état civil et des extraits de casier judiciaire qui s'occupent de **missions régaliennes et obligatoires** pour le compte de l'État fédéral. Dans les petites communes, les agents peuvent ainsi être prioritairement affectés à ces missions, quand bien même ils accomplissent d'autres missions par ailleurs.

25.2. Deuxièmement, la présence d'un **centre pour demandeurs d'asile** doit être prise en compte (voir point 37.3), même si ces centres sont gérés par des institutions privées comme la Croix-Rouge. En effet, administrativement, une série de documents doivent être délivrés par les communes qui sont concernées par la présence d'un tel centre (comme les attestations d'immatriculation, appelées également « carte orange », les permis de conduire, les déclarations de mariage, entre autres). Du personnel supplémentaire est donc nécessaire pour ces communes, comme c'est le cas pour la Commune L, la Commune N et la Commune E qui accueillent plusieurs centaines de demandeurs d'asile⁴². Il convient de noter que la présence d'un centre pour demandeurs d'asile permet à la commune de toucher un montant versé par l'État fédéral en fonction du nombre de demandeurs d'asile⁴³.

25.3. Troisièmement, la présence d'**institutions fédérales** ou d'un **hôpital** qui ne sont pas directement gérés par la commune nécessite le renforcement de services administratifs. C'est notamment le cas pour la Commune D.

25.4. Quatrièmement, la **dimension transfrontalière** d'une commune (voir point 22) peut nécessiter le renforcement des services de la population, de l'état civil et des extraits de casier judiciaire. Il faut en effet traiter davantage de demandes de séjour des travailleurs transfrontaliers. C'est le cas pour la Commune R.

⁴² Au moment des entretiens, la Commune L compte 400 demandeurs d'asile, la Commune N en compte 300 (ce chiffre est monté jusque 400 en 2016) et la Commune E en compte 250 (ce chiffre est monté jusque 500 en 2016).

⁴³ Dans le cadre du plan de répartition des demandeurs d'asile, le Conseil des Ministres de l'État fédéral s'est mis d'accord pour répartir l'ensemble des demandeurs d'asile dans les différentes communes belges. Les communes doivent créer le nombre de places exigées par l'État fédéral. Ces places sont prises en charge financièrement par l'État fédéral qui doit déboursier 37,70 euros par personne et par jour pour permettre l'accueil. VANDERKELEN Louise, « Le plan de répartition des demandeurs d'asile et ses sanctions approuvés », *La Libre Belgique*, 27 février 2016. Il convient de rester prudent quant à ces chiffres car cela ne signifie aucunement que les communes touchent l'intégralité des 37,70 euros par personne et par jour. Sur la base de nos entretiens, nous estimons à 250 euros par personne et par année, le montant directement alloué aux communes.

5.3. L'axe culturel

26. Des **actions culturelles** peuvent être développées de manière différenciée par les communes de la Province de Luxembourg. Ces actions ne relèvent pas uniquement de **choix politiques** puisqu'une série de dispositions décrétales et réglementaires imposent certaines orientations aux communes, en raison du **statut décentralisé** des communes. Pour rappel, la décentralisation est une configuration institutionnelle selon laquelle une autorité confie la gestion de certaines compétences à un pouvoir subordonné, qui possède une personnalité publique différente de l'autorité⁴⁴. Dans le cadre de la décentralisation, le pouvoir subordonné possède sa propre personnalité juridique. Il bénéficie également d'une autonomie organique au sens où il possède un pouvoir propre de décision⁴⁵. En contrepartie, les autorités supérieures bénéficient d'un pouvoir de tutelle⁴⁶.

27. Parmi les données récoltées en termes de personnel communal, trois services accomplissent d'une manière ou d'une autre des actions culturelles : les services relatifs à la culture, au tourisme et au patrimoine. Pour cerner les particularités communales, le nombre d'agents aux services de la culture, du tourisme et du patrimoine peut être mis en perspective avec le nombre d'agents par habitant (Figure 9⁴⁷). D'une manière générale, il faut savoir que les différentes communes peuvent affecter des agents du service des travaux pour l'organisation d'événements festifs et culturels (fournitures de barrières Nadar, de podiums, de chalets ou encore la pose de signalisations)⁴⁸. Sur la base de la Figure 9, quatre communes semblent présenter un profil qui s'écarte fortement de la moyenne et de la médiane : la Commune M, la Commune W, la Commune N et la Commune Q. Toutefois, il convient plus largement d'identifier les activités culturelles des communes ayant participé à l'enquête et de distinguer les

⁴⁴ GRANDJEAN Geoffrey, *Institutions, op. cit.*, p. 55.

⁴⁵ HERBIET Michel, MICHEL Quentin, GABRIEL Ingrid et HEUSKIN Olivier, *Droit public économique, op. cit.*, p. 57.

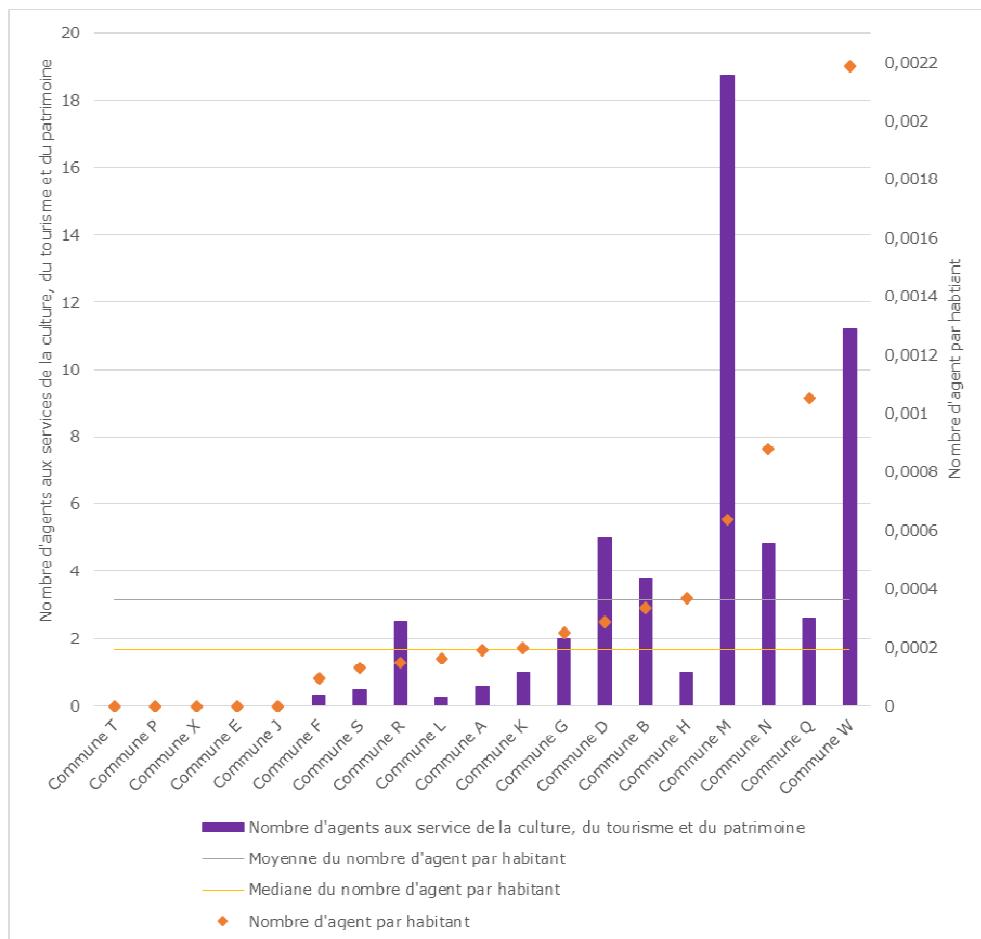
⁴⁶ Pour rappel, la tutelle est l'« ensemble des pouvoirs limités accordés par [...] ou en vertu de la loi, le décret ou l'ordonnance, à des autorités administratives représentant l'État fédéral, la Communauté ou la Région, en vue d'assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général, contre l'inertie préjudiciable, les excès et les empiètements des agents ou des organismes décentralisés ». LEWALLE Paul, *Droit administratif. Première partie*, Liège, Éditions de l'Université de Liège, 2005-2006, p. 84.

⁴⁷ Les chiffres relatifs à cette figure sont repris à l'Annexe 7.

⁴⁸ La Commune R souhaite réduire les prestations des agents communaux et envisage de mettre en place un système de bénévolat avec défraiement pour la réalisation de ces missions.

types d'actions culturelles pour identifier les particularités des communes. En effet, les entretiens qualitatifs n'ont pas permis d'identifier des particularités de nature à justifier une focalisation sur ces quatre communes.

Figure 9 – Les agents aux services de la culture, du tourisme et du patrimoine



27.1. Premièrement, la **culture**, au sens large, peut recouvrir de nombreuses initiatives. Des communes peuvent mutualiser les moyens financiers pour organiser des activités culturelles comme celles organisées par la Maison de la Culture Famenne Ardenne⁴⁹. Outre le bibliobus⁵⁰, certaines communes disposent d'une bibliothèque communale et y affectent un

⁴⁹ Les communes de Daverdisse, Durbuy, Érezée, Hotton, La Roche-en-Ardenne, Libin, Libramont, Manhay, Marche-en-Famenne, Nassogne, Rendez, Saint-Hubert, Tellin, Tenneville et Wellin sont associées.

⁵⁰ Il s'agit de la Bibliothèque itinérante provinciale, basée à Marche-en-Famenne.

agent à temps partiel. C'est le cas pour la Commune R⁵¹, la Commune F⁵², la Commune H, la Commune X, la Commune Q, la Commune J et la Commune B. Les communes organisent également une panoplie de festivités, comme la Commune N, la Commune T et la Commune K. Il faut noter que certains agents affectés à la culture remplissent également des missions pour le service des sports, comme au sein de la Commune Q.

27.2. Deuxièmement, le **tourisme** constitue une activité culturelle plus ou moins importante en fonction des communes. Il est toutefois difficile d'identifier la configuration du personnel communal en termes touristiques. En effet, les communes de la Province de Luxembourg peuvent disposer de deux types d'institutions pour promouvoir le tourisme sur leur territoire. D'une part, les communes peuvent disposer d'un syndicat d'initiative ou d'un office du tourisme au service desquels travaillent des employés ou des bénévoles. D'autre part, les communes peuvent compter sur les Maisons du tourisme⁵³ qui ont été mises en place en Région wallonne. Ces Maisons exercent leurs activités sur le territoire de plusieurs communes⁵⁴. Dans les deux cas, les personnes engagées par ces institu-

⁵¹ Les agents affectés aux bibliothèques sont repris dans la catégorie « Autres services » du Tableau 3 présentant les nombres de membres du personnel communal en ETP.

⁵² L'agent à temps partiel s'occupe également d'un Fonds spécial qui conserve les documentations et les articles qui paraissent sur l'histoire, l'économie ou encore les aspects sociaux de la commune. Ce Fonds dispose notamment des registres paroissiaux, des comptes des anciennes tanneries et des moulins, entre autres.

⁵³ Comme l'a mentionné le Ministre wallon René COLLIN dans une réponse à une question parlementaire, « ce sont les communes qui décident ou non de créer une ASBL afin d'instituer une Maison du tourisme. Ce sont donc les conseils communaux qui se prononcent sur les statuts et sur les contrats programmes des Maisons du Tourisme. Ce sont eux aussi qui désignent ses représentants. La Région wallonne, de son côté, n'intervient que pour accorder la reconnaissance de l'ASBL en tant qu'organisme touristique, reconnaissance qui donnera droit à des subsides ». PARLEMENT DE WALLONIE, *Question écrite*, Session ordinaire, n° 73, 28 octobre 2016.

⁵⁴ Depuis le 6 octobre 2016, le nombre de Maisons du Tourisme a été revu par le Gouvernement wallon. Afin de rationaliser l'organisation institutionnelle du tourisme en Wallonie, il y a désormais 28 Maisons du tourisme au lieu de 42. Les communes de la Province de Luxembourg sont intégrées dans neuf Maisons du tourisme : 1) la Maison du tourisme de Gaume (Virton, Musson, Saint Léger, Etalle, Meix-devant-Virton, Florenville, Chiny, Tintigny et Rouvroy), 2) la Maison du tourisme de la Haute Ardenne (Lierneux, Trois-Ponts, Vielsalm et Gouvy), 3) la Maison du tourisme du Pays d'Arlon (Arlon, Attert, Messancy et Aubange), 4) la Maison du tourisme du Pays de la Forêt d'Anlier (Neufchâteau, Vaux sur Sûre, Légglise, Habay, Martelange et Fauvillers), 5) la Maison du tourisme de la Semois (Gedinne, Vresse-sur-Semois, Herbeumont, Daverdisse, Bièvre, Bouillon, Paliseul et Bertrix), 6) la Maison du tourisme de Saint-Hubert (Wellin, Tellin, Libin, Saint-Hubert et Libramont-Chevigny), 7) la Maison du tourisme Rochefort-Marche-Durbuy (Beauraing, Houyet, Rochefort, Marche, Nassogne, Hotton et Durbuy), 8) la Maison du

tions ne sont pas directement rémunérées par les communes. Ces dernières affectent des dépenses de transfert aux institutions qui rémunèrent alors le personnel. Pour cerner la part allouée par les communes au tourisme, une étude approfondie des dépenses de transfert devrait être réalisée. Il faut aussi noter la présence de certains musées privés ou associations sur le territoire des communes qui reçoivent éventuellement des subsides communaux (c'est par exemple le cas pour la Commune M, la Commune S, la Commune A, la Commune L⁵⁵, la Commune K, la Commune D, la Commune P, la Commune X et la Commune B). En outre, des communes peuvent jouer sur le « tourisme commercial », comme à la Commune D et la Commune T qui, pour cette dernière, voit ses commerces ouverts le dimanche. Par ailleurs, des Ravel peuvent traverser certaines communes (la Commune T et la Commune L). Enfin, des Groupes d'Action Locale (ci-après GAL) peuvent développer des activités touristiques, notamment au niveau de la forêt d'Anlier⁵⁶.

27.3. Troisièmement, le **patrimoine** peut être valorisé différemment par les communes. On peut songer tout particulièrement à la Commune M et la Commune T.

5.4. L'axe environnemental

28. Les communes intègrent désormais les **considérations environnementales et énergétiques** dans le cadre de leur politique. Pour certaines communes, des moyens plus importants sont affectés à l'environnement et à l'énergie, par choix politique. Toutes les communes sont toutefois contraintes par les normes juridiques édictées notamment par les institutions de la Région wallonne. Elles agissent à nouveau dans le cadre de la décentralisation. Il convient dès lors de mettre en perspective le nombre d'agents au service de l'environnement et de l'énergie avec le nombre d'agents au sein de ces services par habitant (Figure 10⁵⁷).

tourisme Parc Naturel des deux Ourthes (La Roche, Houffalize, Érezée, Manhay et Ren-deux) et 9), la Maison du tourisme de Bastogne (Tenneville, Bertogne, Sainte-Ode et Bastogne). PORTAIL DE LA WALLONIE, « Nouvelle configuration pour les Maisons du tourisme », 13 octobre 2016, disponible à l'adresse suivante : <http://www.wallonie.be/> (consultée le 17 mai 2017).

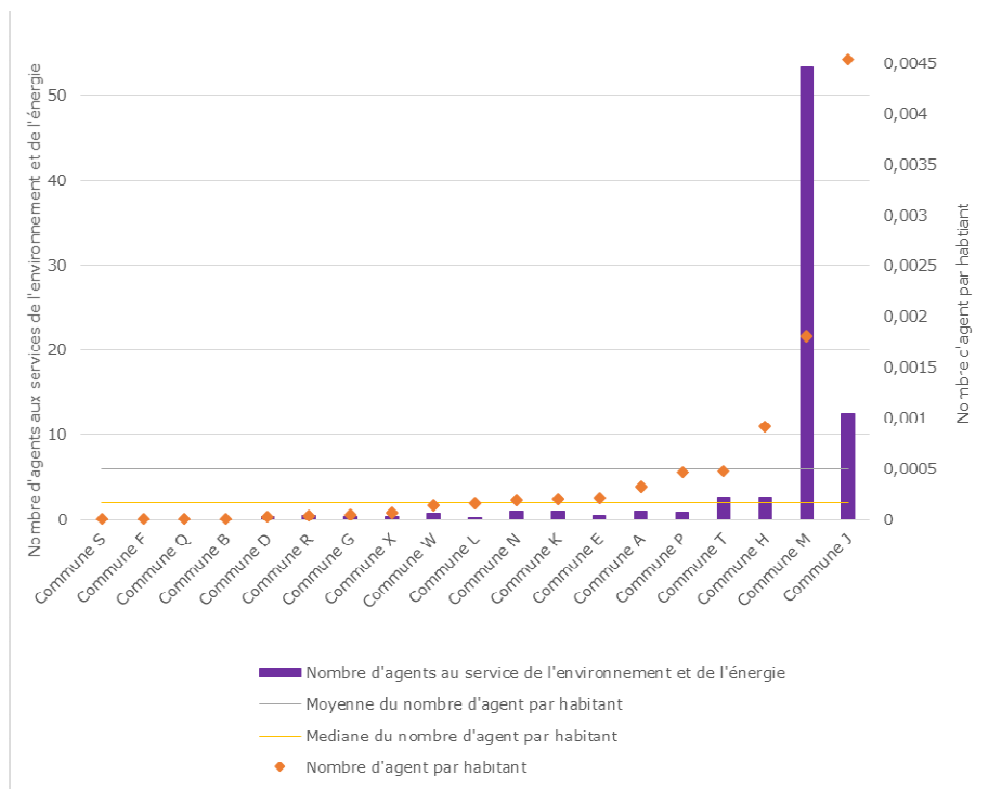
⁵⁵ Des bénévoles organisent les rencontres culturelles qui durent quinze jours.

⁵⁶ Ce GAL comprend sept communes : Bastogne, Vaux-sur-Sûre, Fauvillers, Léglise, Martelange, Neufchâteau et Habay.

⁵⁷ Les chiffres relatifs à cette figure sont repris à l'Annexe 8.

29. D'une manière générale, le nombre d'agents affectés aux services de l'environnement et de l'énergie est minime dans la plupart des communes ayant participé à l'enquête. En effet, pour quinze des dix-neuf communes, il n'y a pas d'agent ou celui-ci est affecté à temps partiel. Plusieurs raisons expliquent cette situation.

Figure 10 – Les agents aux services de l'environnement et de l'énergie



29.1. Premièrement, il convient de rappeler que les agents du service des travaux peuvent être affectés à des missions consistant à ramasser les **déchets sauvages**, comme au sein de la Commune R (voir point 21.2).

29.2. Deuxièmement, la problématique de l'environnement, de l'énergie et plus largement du logement se pose avec acuité pour les communes qui possèdent un **parc important de secondes résidences**. Il arrive ainsi que les résidents ne respectent pas le système de collecte des déchets mis en place par la commune en collaboration avec l'Association Intercommunale pour la Valorisation de l'Environnement (ci-après AIVE). Des **déchets sauvages** sont alors ramassés par les agents du service des travaux des

communes concernées. C'est le cas pour la Commune A, la Commune T, la Commune F et la Commune Q. Face à la problématique des secondes résidences, le Gouvernement wallon adopte, le 13 novembre 2002, un **Plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent** dans les équipements touristiques. Les objectifs de ce plan sont multiples : 1) favoriser l'accès aux droits fondamentaux, notamment le droit au logement, pour les personnes résidant en permanence dans un équipement à vocation touristique comme les « campings », 2) favoriser la réinsertion dans un logement décent des personnes concernées (relogement sur une base volontaire), 3) empêcher toute nouvelle installation de résident permanent (maîtrise des entrées), 4) accompagner les résidents dans leurs démarches et 5) veiller à l'accès à l'eau et à l'électricité dans les sites d'habitat permanent⁵⁸. Pour les communes, ce plan s'accompagne d'une série d'aides financières⁵⁹. Certaines communes ont toutefois décidé d'engager un agent pour répondre aux objectifs du Plan Habitat Permanent. C'est le cas pour la Commune A⁶⁰. La Commune Q s'est par contre retirée de ce Plan d'action en raison d'un manque de coordination entre l'État fédéral et la Région wallonne.

29.3. Troisièmement, la Région wallonne subsidie, depuis 2013, l'engagement d'« **écopasseurs** » pour les communes qui ne sont pas pourvues de conseillers en énergie ou en logement ou pour les communes qui financent sur fonds propres leur conseiller en énergie ou en logement. Les missions des écopasseurs sont doubles. D'une part, ils remplissent une mission générale d'information aux citoyens sur les matières de l'Alliance Emploi-Environnement, de développement durable, de logement et d'énergie. Ils donnent ainsi des informations relatives à l'Ecopack, aux primes et aux incitants pour les particuliers, à la performance énergétique des bâtiments et à la salubrité des logements, entre autres. D'autre part, ils doivent remplir des missions spécifiques relatives aux matières de

⁵⁸ GEOPORTAIL DE LA WALLONIE, « Plan Habitat Permanent », 28 octobre 2014, disponible à l'adresse suivante : <http://geoportail.wallonie.be/> (consultée le 23 mai 2017).

⁵⁹ Il s'agit notamment de primes à la démolition des caravanes et d'abris des personnes relogées, de subventions au rachat des parcelles, d'aides spécifiques dans le cadre de la création de nouveaux logements, de financements de divers acteurs locaux du Plan Habitat Permanent, d'aides spécifiques en développement rural et en travaux subsidiés, de formations des acteurs locaux et des mises à disposition de vade-mecum thématique. PORTAIL DE LA COHESION SOCIALE, « Plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques de Wallonie (Plan HP) », disponible à l'adresse suivante : <http://cohesionsociale.wallonie.be/> (consultée le 23 mai 2017).

⁶⁰ Ces postes représentent 1,2 ETP pour la commune. Ils sont repris dans la catégorie « Autres services » du Tableau 3 présentant les nombres de membres du personnel communal en ETP.

l'énergie et du logement⁶¹. Certaines communes de la Province de Luxembourg ne remplissent pas les critères pour bénéficier d'un subside permettant l'engagement à temps plein d'un écopasseur. Ces communes ont donc mutualisé l'engagement d'un écopasseur. C'est le cas, d'une part, pour la Commune S, la Commune E et la Commune J et, d'autre part, pour la Commune G et la Commune X.

29.4. Quatrièmement, certaines communes ont adapté leur politique de gestion des voiries et des espaces verts suite à l'**interdiction de l'utilisation de pesticides**, en Région wallonne⁶². Ainsi, la Commune L applique une gestion différenciée des espaces verts. Elle a investi dans une balayeuse et affecte un agent du service des travaux pour cette mission. La Commune B souhaite quant à elle investir dans une désherbeuse.

29.5. Cinquièmement, trois communes de la Province de Luxembourg (Commune N, Commune K et Commune J) ont mis en place un **réseau de chaleur** pour diminuer la facture énergétique. Ce réseau consiste à assurer le chauffage de plusieurs bâtiments publics voire privés, à partir de l'exploitation des bois communaux (voir point 21.4). La confection de pla-

⁶¹ Parmi ces missions, peuvent notamment être citées : la réalisation d'un cadastre énergétique et la mise en place d'une comptabilité énergétique des bâtiments communaux ainsi que l'établissement de la liste des investissements prioritaires dans ces bâtiments, le contrôle du respect des normes en matière de performance énergétique des permis d'urbanisme et plus généralement des dispositions décrétales ayant trait à la performance énergétique des bâtiments, le développement d'un Plan Local Pour l'Énergie, la tenue d'inventaires permanents notamment, des bâtiments inoccupés appartenant à des personnes de droit public ou des terrains à bâtir, la collaboration au programme communal d'actions en matière de logement et la participation à des missions d'enquête communale agréée par la Région wallonne portant notamment sur la recherche et le constat de non-respect des critères de salubrité des logements, etc. Voy. ANTOINE André et NOLLET Jean-Marc, « Appel à projets APE – Ecopasseurs », *Circulaire à destination des communes*, février 2012.

⁶² Décret du 10 juillet 2013 instaurant un cadre pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable et modifiant le Livre Ier du Code de l'Environnement, le Livre II du Code de l'Environnement, contenant le Code de l'Eau, la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables et le décret du 12 juillet 2001 relatif à la formation professionnelle en agriculture (M.B. du 5 septembre 2013), Arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 relatif à une application des pesticides compatible avec le développement durable et modifiant le Livre II du Code de l'Environnement, contenant le Code de l'Eau et l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 novembre 1987 relatif à l'établissement d'un rapport sur l'état de l'environnement wallon (M.B. du 5 septembre 2013) et Arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2017 interdisant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant du glyphosate (M.B. du 28 avril 2017).

quettes de bois, l’approvisionnement de la chaudière ainsi que les petits entretiens sont réalisés par les agents du service des travaux.

30. Plus spécifiquement, quatre communes présentent un nombre d’agents par habitant pour les services de l’environnement et de l’énergie plus important que la majorité des communes. Il convient d’en expliquer les raisons.

30.1. Premièrement, les **activités touristiques** génèrent l’accumulation de **déchets** dans les espaces publics. Les communes peuvent y faire face en affectant des agents du service des travaux au ramassage de ces déchets. Elles peuvent également engager des agents spécifiquement dédiés à cette tâche, en se basant sur le programme **Wallo’net**. L’objectif de ce programme est d’assurer l’entretien et la propreté de leurs lieux touristiques. Il permet aux communes de bénéficier de personnel supplémentaire moyennant des aides financières octroyées par la Région wallonne. Pour être engagés, les agents doivent se trouver dans les conditions du Programme de Transition Professionnelle (ci-après PTP) qui permet à l’agent engagé temporairement de bénéficier d’une formation qualifiante articulée autour d’un contrat de travail pour une durée de 6 mois à 2 ans⁶³. La Commune T a opté pour ce programme.

30.2. Deuxièmement, certaines communes de la Province de Luxembourg attachent une importance à la **Convention des Maires pour le Climat et l’Énergie**⁶⁴. Cette Convention poursuit deux objectifs principaux : 1) réduire de 20% les émissions de CO2 d’ici 2020 et 2) réduire la dépendance énergétique du continent européen. Trente-cinq communes de la Province de Luxembourg sont engagées dans cette Convention ; la Province jouant le rôle de coordinateur territorial⁶⁵. La Commune H tient fortement à cette Convention, même si elle connaît des problèmes pour engager un écopasseur.

30.3. Troisièmement, découlant de l’interdiction de l’utilisation de pesticides, la Commune J a renforcé son Plan Communal de Développement de

⁶³ CONRAD Grégory, « Programme de Transition Professionnelle (PTP) », *Forem*, 14 avril 2017, disponible à l’adresse suivante : <https://www.leforem.be/> (consultée le 27 avril 2017).

⁶⁴ Voy. l’adresse suivante : <http://www.conventiondesmaires.eu/in> (consultée le 23 mai 2017).

⁶⁵ PROVINCE DE LUXEMBOURG – CELLULE DE DEVELOPPEMENT DURABLE, « La Convention des Maires », disponible à l’adresse suivante : <http://www.pepslux.be/> (consultée le 23 mai 2017).

la Nature⁶⁶ qui prévoit une gestion différenciée des espaces verts (dont le fauchage tardif). La mise en œuvre de ce plan nécessite des moyens humains pour développer cette gestion.

30.4. Quatrièmement, la Commune M, soucieuse de diminuer sa consommation énergétique, veut maintenir un service communal de gestion de l'énergie qui veille à la diminution de la consommation énergétique dans cadre de tous les dossiers de travaux communaux. À cet égard, elle bénéficie de subventions UREBA⁶⁷ de la part de la Région wallonne.

5.5. L'axe économique

Plusieurs politiques économiques peuvent être mises en place par les communes. Ces politiques affectent directement les ressources humaines d'une commune.

31. Premièrement, une **politique de rénovation du centre-ville** peut-être mise en place par certaines communes. Deux exemples peuvent être épinglés : la Commune G et la Commune B.

31.1. Si, au départ, la Commune G est davantage une commune rurale comptant plusieurs petits villages, il n'en demeure pas moins qu'un projet de rénovation urbaine commence. Permettant d'obtenir des subsides de la Région wallonne, le projet de rénovation urbaine est introduit au début des années 2000 pour le centre-ville uniquement. Il doit permettre une revitalisation des logements (à un prix pas trop élevé) et des commerces dans le centre-ville. Les travaux commencent seulement maintenant et n'ont pas encore d'effet en termes de personnel communal.

31.2. La rénovation du centre-ville est actuellement en cours au sein de la Commune B. Il convient d'expliquer les raisons de cette rénovation. Cette commune concentre sur son territoire plusieurs établissements d'enseignement, tous niveaux et tous réseaux confondus. Il en découle deux conséquences. D'une part, beaucoup de mouvements sont constatés durant la semaine alors que les weekends sont beaucoup plus calmes.

⁶⁶ Ce plan a pour objectif de maintenir, de développer et de restaurer la biodiversité au niveau communal en impliquant tous les acteurs locaux.

⁶⁷ Les subventions UREBA sont destinées à soutenir certains organismes qui veulent réduire la consommation énergétique de leurs bâtiments. PORTAIL ÉNERGIE DE LA WALLONIE, « Rénovation énergétique des bâtiments (UREBA) », disponible à l'adresse suivante : <http://energie.wallonie.be/> (consultée le 24 mai 2017).

D'autre part, des problèmes de mobilité se posent avec acuité, notamment aux heures d'entrée et de sortie scolaire. Pour tenter de dynamiser à nouveau le centre-ville, deux politiques ont été adoptées. La première politique concerne le stationnement. Sur la base de cette politique, les deux gardiens de la paix⁶⁸, qui sont également agents constatateurs, sont chargés de constater les infractions aux prescrits communaux. La deuxième politique concerne la rénovation du centre-ville. Des parkings excentrés et des zones de parking gratuites sont désormais proposés aux automobilistes. En outre, un plan de mobilité est mis en œuvre, notamment pour faire face aux flux de véhicules aux heures d'entrée et de sortie scolaire. Une fois de plus, les gardiens de la paix sont mobilisés pour ces missions. Il peut être noté qu'en termes d'aménagement du territoire, de nouvelles phases de travaux sont programmées. La commune est également préoccupée par un aménagement du territoire assurant un développement territorial homogène.

32. Deuxièmement, le **développement économique** des communes peut reposer sur différentes structures. Il convient d'abord de citer les **Agences de développement local** et les **Agences locales pour l'emploi** qui prennent la forme d'institutions parcommunales ou intercommunales voire associatives. Ces institutions dépendent des subsides octroyés par la Région wallonne. Les communes peuvent également participer au budget de ces structures sous la forme de dépenses de transfert, de mises à disposition de locaux ou de matériels de fonctionnement. Le personnel des Agences de développement local peut parfois être engagé à temps partiel par les communes⁶⁹ ayant participé à l'enquête⁷⁰.

33. Troisièmement, la présence de **parcs d'activités économiques IDELUX** peut indirectement avoir des conséquences en termes de personnel communal sur différents angles.

⁶⁸ Ces deux agents ETP sont repris dans la catégorie « Autres services » du Tableau 3 présentant les nombres de membres du personnel communal en ETP.

⁶⁹ C'est le cas pour la Commune S (0,5 ETP), la Commune L (0,5 ETP), la Commune P (0,5 ETP) et la Commune E (0,66 ETP). Il convient également de noter que pour la Commune D, la Commune J et la Commune B, il y a respectivement 2 ETP, 1 ETP et 1 ETP.

⁷⁰ Il peut arriver que le contrat d'une personne travaillant pour un de ces agences soit complété par un autre temps partiel pour effectuer différentes missions communales. Par exemple, au sein de la Commune N, l'employée de l'Agence locale pour l'emploi est également engagée à mi-temps par la commune pour d'autres missions.

33.1. Tout d'abord, la présence de tels parcs peut avoir des conséquences en termes de déchets sauvages, comme il a déjà été mentionné pour la Commune R (voir point 21.2). Ainsi, la commune dispose d'installations économiques. Nombreux sont les chauffeurs qui sont amenés à se garer à différents endroits sur le territoire de la commune, engendrant le dépôt de déchets sauvages, outre les problèmes de mobilité récurrents. Des agents du service des travaux sont alors mobilisés pour ramasser les déchets.

33.2. Par ailleurs, une commune peut favoriser le développement d'un parc d'activités économiques dans un domaine précis. C'est le cas pour la Commune K et la Commune D. Ainsi, la Commune K cède une série d'Aides à la Promotion de l'Emploi (ci-après APE)⁷¹ aux institutions économiques installées sur le territoire.

33.3. En outre, la Commune D a décidé d'inclure dans ses politiques économiques un important volet dédié aux **nouvelles technologies**. Cela passe notamment par le développement de connexions numériques ainsi que la numérisation de toute une série de services administratifs. Un service occupe d'ailleurs plusieurs agents afin de gérer le parc informatique communal. La Commune R n'est pas en reste en termes de nouvelles technologies. Une chargée de communication a été engagée pour informer les citoyens au sujet des politiques communales, en relayant notamment l'information sur les réseaux sociaux.

34. Quatrièmement, une politique économique peut passer par le développement de **centres commerciaux**, comme c'est le cas au sein de la Commune G. Le développement de ces centres peut indirectement avoir des conséquences en termes de personnel communal puisque les agents sont amenés à gérer davantage de permis d'urbanisme et de permis

⁷¹ Les Aides à la Promotion de l'Emploi permettent 1) d'octroyer aux communes des aides annuelles visant à subsidier partiellement la rémunération de travailleurs. Cette aide prend la forme de « points », 2) d'offrir une réduction importante des cotisations patronales de sécurité sociale et 3) de garantir une indexation automatique du montant de la subvention selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Voy. le Décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement (M.B. du 24 mai 2002) et l'Arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 portant exécution du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand et d'autres dispositions légales (M.B. du 30 janvier 2003).

d'environnement. Le personnel communal est donc renforcé (voir également point 22.3).

5.6. L'axe politique

35. Les différentes configurations communales en termes de ressources humaines peuvent enfin directement découler de choix politiques. Au niveau de la Province de Luxembourg, ces choix peuvent être de plusieurs ordres et peuvent impliquer certaines affectations en termes de personnel communal. Les communes bénéficient d'une marge de manœuvre relativement grande par rapport à ces choix.

5.6.1. L'accueil de la petite enfance et l'accueil extrascolaire

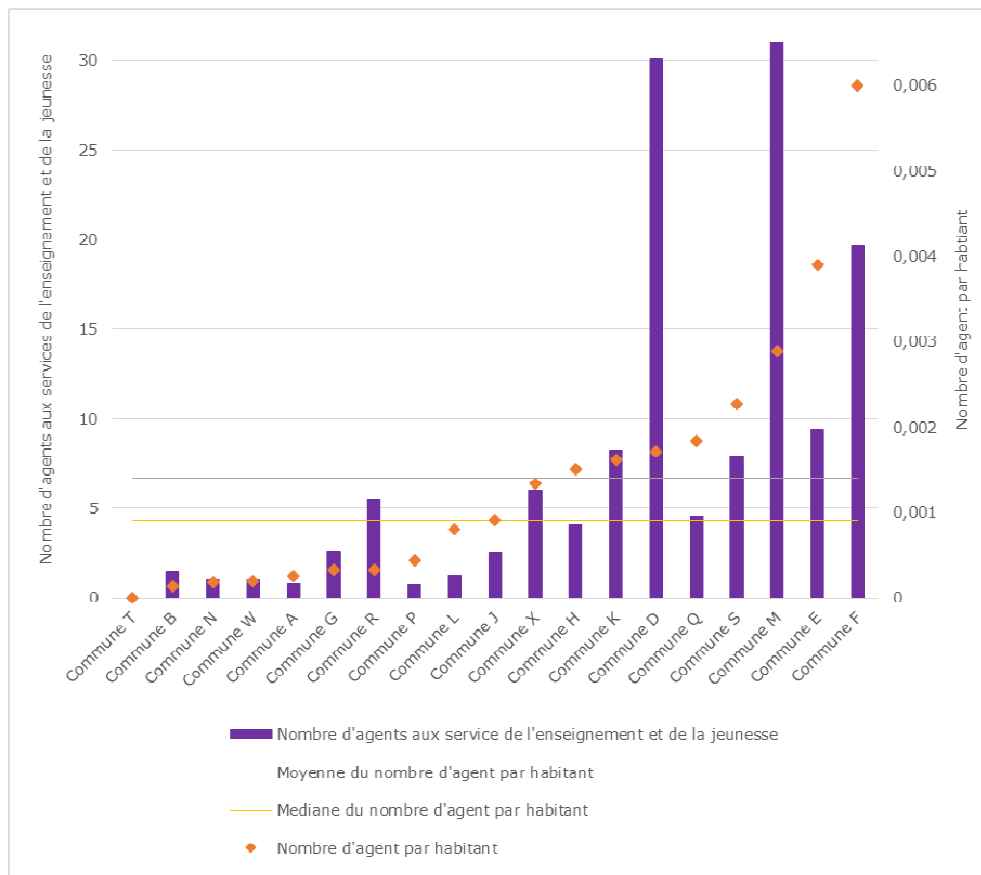
36. Certaines communes de la Province de Luxembourg peuvent développer des politiques publiques en termes d'**accueil de la petite enfance** et d'**accueil extrascolaire**. S'il a déjà été mentionné que ces politiques peuvent être influencées par la dimension transfrontalière de certaines communes, comme c'est le cas pour la Commune X (voir point 22.2), des choix politiques peuvent être effectués en termes d'accueil de la petite enfance et extrascolaire. Pour cerner les communes qui ont effectué ces choix politiques, le nombre d'agents aux services de l'enseignement et de la jeunesse peut être mis en perspective avec le nombre d'agents de ces services par habitant (Figure 11⁷²).

Avant de présenter les particularités de certaines communes, il convient de rappeler que les communes organisant un accueil extrascolaire sont dans l'obligation de le mettre en place à la fois pour les établissements de l'enseignement officiel, de l'enseignement officiel subventionné et de l'enseignement libre subventionné. Un certain nombre d'agents à temps partiel peuvent ainsi être engagés par les communes. Par facilité, certaines communes préfèrent assurer l'accueil extrascolaire dans un seul lieu, notamment en fin de journée et/ou les mercredis après-midi, en regroupant les enfants issus des établissements des différents réseaux. Ce choix peut entraîner la mise en place d'un transport communal avec l'engagement d'un chauffeur⁷³, comme c'est le cas pour la Commune A⁷⁴, la Commune N, la Commune P⁷⁵ et la Commune E.

⁷² Les chiffres relatifs à cette figure sont repris à l'Annexe 9.

⁷³ Des communes peuvent recourir à des autocaristes via un marché public, comme c'est le cas pour la Commune G.

Figure 11 – Les agents aux services de l’enseignement et de la jeunesse



Plusieurs communes comptent un nombre d’agents par habitant qui s’écarte tant de la moyenne que de la médiane. Il convient d’en expliquer les raisons.

36.1. Premièrement, la Commune S dispose de sa propre maison communale d’accueil de l’enfance (ci-après MAE), c’est-à-dire une crèche, dont le personnel est directement rémunéré par la commune. Par ailleurs, l’école

⁷⁴ Le service mis en place dans cette commune doit également permettre le transport scolaire vers les piscines de la région ou encore le transport de personnes issues de différentes associations présentes sur le territoire de la commune (groupes sportifs, cercle horticole, entre autres).

⁷⁵ Il peut être noté que la Commune P ne dispose pas d’école communale mais organise tout de même un accueil extrascolaire pour l’établissement de l’enseignement officiel et l’établissement de l’enseignement libre subventionné.

communale compte six implantations avec un chef d'établissement pour chacune des écoles. Il convient toutefois de noter que les chiffres fournis par la commune en termes de nombre d'agents recouvrent différents secteurs. Outre l'accueil de l'enfance et l'accueil extrascolaire, la commune inclut également l'agent bibliothécaire ainsi qu'une partie du personnel d'entretien.

36.2. Deuxièmement, la Commune F a décidé d'attirer de jeunes couples sur le territoire de sa commune, compte tenu notamment de sa relative proximité avec une grande ville et le tracé d'une autoroute. Ainsi, la commune offre une prime à l'installation pour les personnes qui souhaitent s'installer sur la commune à la condition de résider au minimum cinq ans. En outre, la commune a créé deux maisons d'accueil de l'enfance et mis en place un système de « halte accueil ». Une série d'agents communaux ont été engagés pour assurer les services de ces institutions (coordinatrice, puéricultrice ou encore personnel d'entretien)⁷⁶. En termes d'accueil extrascolaire, la Commune F compte sept implantations sur le territoire de l'école communale. La commune engage dès lors du personnel (à temps partiel) pour assurer l'accueil des enfants le matin, le midi et le soir.

36.3. Troisièmement, compte tenu de l'activité économique qui s'est développée sur le territoire de la Commune D, la commune a mis en place un dispositif d'accueil de la petite enfance. Cela explique le nombre important d'agents communaux en ETP affectés à cette mission. Afin de disposer de différents subsides, il faut noter que cette commune a externalisé certains accueils vers des associations sans but lucratif. En outre, il existe d'autres structures qui disposent d'une crèche. Les chiffres indiqués sur la Figure 11 ne reflètent donc que partiellement les personnes affectées à l'accueil de la petite enfance sur le territoire de la Commune D.

36.4. Quatrièmement, en termes d'accueil extrascolaire, la Commune E n'a pas regroupé les quatre écoles communales qui sont présentes sur le territoire. La commune engage dès lors du personnel (à temps partiel) pour assurer l'accueil des enfants le matin, le midi et le soir. En outre, la Commune E a également décidé de créer une maison communale de l'accueil de l'enfance, en profitant d'une série d'avantages sociaux lui

⁷⁶ Pour ce faire, la commune s'est inscrite dans le cadre du « Plan cigogne » permettant de disposer de moyens budgétaires pour financer des places d'accueil. Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 14 novembre 2013 portant approbation du contrat de gestion de l'Office de la Naissance et de l'Enfance 2013-2018 (M.B. du 5 février 2014).

permettant d'engager du personnel à partir de diverses subventions (Maribel social⁷⁷ et APE).

36.5. Cinquièmement, la Commune Q organise l'accueil extrascolaire en s'appuyant sur l'association Promemploi⁷⁸ et en collaboration avec le CPAS. Pour l'accueil du matin et du midi, la commune fait appel à l'asbl Promemploi qui fournit une équipe volante d'accueillantes extrascolaires. Par contre, l'accueil organisé les après-midis est assuré par les agents du CPAS. En outre, en termes d'établissements scolaires communaux, la Commune Q compte trois implantations. Ce faisant, le nombre d'agents affectés à l'entretien des bâtiments (nettoyage et aspects techniques) est plus important.

36.6. Il convient de noter qu'une commune peut recourir à des personnes qui s'engagent bénévolement pour assurer l'accueil extrascolaire. C'est notamment le cas pour la Commune R où une série de personnes, âgées d'une cinquantaine d'années et au chômage, souhaitent exercer une activité. Dans ce cas, un défraiement est uniquement prévu. D'autres sources de financement peuvent également être mobilisées pour permettre à la commune d'engager des agents pour l'accueil extrascolaire, comme pour la Commune T et la Commune J où les autorités communales comptent sur le Programme de Transition Professionnelle (PTP). Au sein de la Commune G et de la Commune B, les autorités communales se sont inscrites dans le cadre du programme de Coordination locale pour l'enfance⁷⁹ puisque la concertation des acteurs locaux permet de structurer l'offre d'accueil, et favorise la mise en commun de moyens et l'établissement de synergies visant une plus grande efficacité.

Enfin, des évolutions sont possibles. Ainsi, la Commune A finance actuellement la construction d'une crèche communale dont le personnel sera rémunéré par la commune à partir des APE et de subsides de l'Office de la Naissance et de l'Enfance.

⁷⁷ La commune reçoit une intervention d'un Fonds Maribel social pour les coûts salariaux des nouveaux emplois. Voy. l'article 35, §5, de la Loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés et l'Arrêté royal du 18 juillet 2002, portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand (M.B. du 22 août 2002). La commune L a également organisé un accueil extrascolaire en s'appuyant sur le Fonds Maribel social.

⁷⁸ Il s'agit d'une asbl spécialisée dans les questions d'accueil des enfants.

⁷⁹ OFFICE NATIONAL DE L'ENFANCE, « Programme CLE », disponible à l'adresse suivante : <http://www.one.be/> (consultée le 24 avril 2017).

5.6.2. La politique scolaire

37. À côté de l'accueil de la petite enfance et de l'accueil extrascolaire, les communes peuvent développer une **politique scolaire** au niveau de l'enseignement fondamental (maternel et/ou primaire). Il est utile de rappeler que les enseignants des écoles fondamentales communales sont rémunérés par la Fédération Wallonie-Bruxelles. Le personnel d'entretien est par contre rémunéré par les communes. Il arrive aussi que des communes engagent temporairement ou pour une plus longue période des enseignants sur fonds propres, augmentant consécutivement le nombre d'agents affectés aux services de l'enseignement ou de la jeunesse. En se basant sur la Figure 11, il est possible d'identifier cinq cas de figure.

37.1. Tout d'abord, il arrive que des communes engagent, sur fonds propres, des enseignants pour temporairement **dédoubler des classes** qui présentent un nombre trop important d'élèves, ce nombre étant à la discrétion des autorités communales. C'est notamment le cas pour la Commune R, la Commune W, la Commune K, la Commune D et la Commune J.

37.2. Ensuite, certaines communes décident de développer une politique scolaire en matière d'**apprentissage des langues**. Ainsi, la Commune R a décidé de favoriser l'apprentissage de l'allemand compte tenu de la proximité avec le Grand-Duché du Luxembourg. La Commune N propose quant à elle une immersion en néerlandais. La Commune D favorise également l'apprentissage du néerlandais avec un enseignant financé par les autorités communales. La Commune F a décidé d'offrir aux élèves de l'école communale des cours d'anglais et de remédiation, sur fonds propres.

37.3. Par ailleurs, la présence d'un centre pour demandeurs d'asile doit être prise en compte (voir point 25.2). L'installation de ce type de centre peut entraîner la création d'emplois au niveau communal, principalement au niveau de l'enseignement. Les enfants qui sont demandeurs d'asile doivent en effet être scolarisés dans les deux mois de leur arrivée. Les enfants qui ont l'âge pour être inscrits dans une classe maternelle sont directement intégrés dans les classes présentes sur le territoire communal. Par contre, en matière d'enseignement primaire, les communes doivent mettre en place un **dispositif d'accueil et de scolarisation des élèves**

primo-arrivants (DASPA)⁸⁰. Si la Communauté française intervient financièrement en rémunérant les enseignements, les communes peuvent tout de même décider de dédoubler certaines classes et d'offrir des cours supplémentaires (comme le chant, la gymnastique ou la religion). Dans ce cas, la commune doit engager elle-même les enseignants pour dispenser les cours. C'est le cas pour la Commune E qui a vu l'installation d'un centre pour demandeurs d'asile géré par la Croix-Rouge sur son territoire depuis le mois d'octobre 2015⁸¹.

37.4. En outre, il arrive qu'une commune garantisse un **soutien administratif** à un chef d'établissement scolaire. C'est le cas pour la Commune W où la directrice de l'école communale est assistée par un agent administratif, engagé à temps plein par la commune grâce à des APE.

37.5. Enfin, diverses **missions** peuvent découler de la présence d'établissements scolaires sur le territoire communal. C'est ainsi que des agents peuvent être engagés, à temps partiel, pour faciliter la circulation routière, aux heures d'entrée et de sortie scolaire (comme au sein de la Commune B, voir point 31.2). C'est singulièrement le cas pour la Commune D qui engage des agents subventionnés notamment par les APE. La Commune R dispose d'une cuisine communale et met en place un système de repas chauds pour les élèves pendant le temps de midi⁸². Ce choix politique, assumé depuis des années dans la commune dans une perspective sociale, implique qu'une dizaine d'agents sont affectés à la cuisine communale.

5.6.3. La politique sportive

38. Les communes peuvent développer une **politique sportive** différenciée. Afin d'intégrer cette politique, il est intéressant de mettre en perspective le nombre d'agents au service des sports avec le nombre d'agents par habitant (Figure 12⁸³).

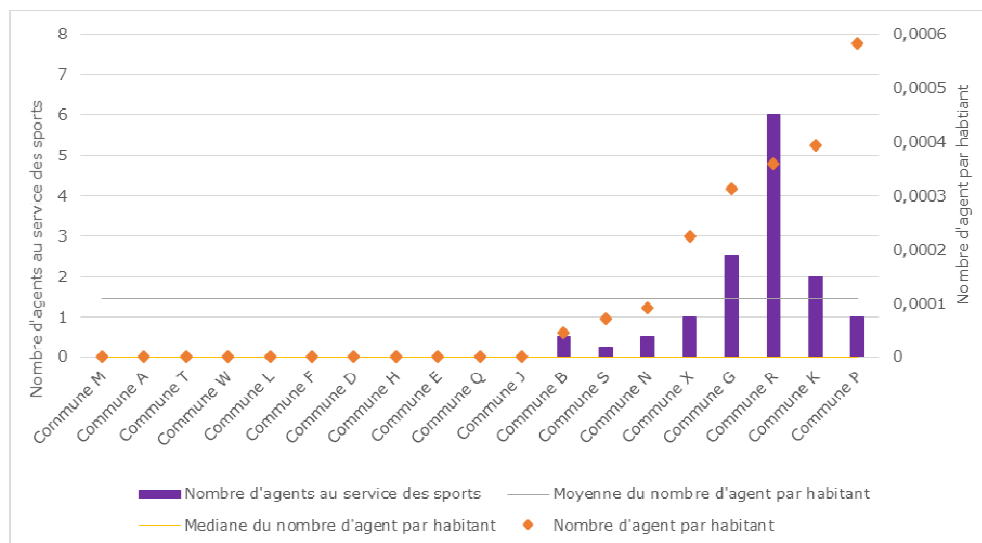
⁸⁰ Décret du 18 mai 2012 visant à la mise en place d'un dispositif d'accueil et de scolarisation des élèves primo-arrivants dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française (M.B. du 22 juin 2012).

⁸¹ Il peut être noté que la Commune L dispose également d'une seule classe passerelle mise en place suite à l'arrivée des demandeurs d'asile. L'enseignant affecté par la commune à cette classe est entièrement rémunéré par la Fédération-Wallonie Bruxelles.

⁸² Ces repas sont également destinés à la Maison de repos.

⁸³ Les chiffres relatifs à cette figure sont repris à l'Annexe 10.

Figure 12 – Les agents au service des sports



38.1. Certaines communes possèdent une **piscine communale** qui a une répercussion directe sur le nombre d’agents communaux. En effet, les communes doivent employer des maîtres-nageurs, des caissières ou encore du personnel d’entretien. Ces piscines accueillent les populations des communes avoisinantes. Ainsi, la Commune R et la Commune D disposent d’une piscine communale. Il arrive que la gestion de la piscine soit confiée à une institution paracommunale comme une régie communale autonome.

38.2. En outre, les communes peuvent décider de mettre en place et de gérer des **centres sportifs** qui impliquent également la présence d’agents communaux comme des gestionnaires, des animateurs, des moniteurs sportifs ou encore du personnel d’entretien. Ces centres sportifs peuvent également accueillir les populations des communes avoisinantes. Ainsi, la Commune R, la Commune P, la Commune G et la Commune X disposent d’un centre sportif communal. Il convient de noter que l’agent affecté au centre sportif de la Commune X s’occupe également des activités culturelles (voir point 27). Cette commune accorde de l’importance à la politique sportive, compte tenu notamment du développement du club de basket. Il arrive aussi que la gestion du centre sportif soit confiée à une institution paracommunale comme une régie communale autonome. C’est le cas pour la Commune A, la Commune H⁸⁴ et la Commune J, ce qui ex-

⁸⁴ Il convient toutefois de noter que des agents communaux du service des Travaux sont mis à disposition de la Régie communale autonome pour certaines missions très spécifiques comme l’entretien de la chaudière.

plique l'absence d'agents au service des sports. Au sein de la Commune K, une asbl gère le centre sportif mais le personnel est directement rémunéré par la commune.

5.6.4. Le captage et la distribution de l'eau

39. Plusieurs communes de la Province de Luxembourg gèrent elles-mêmes le **captage** et la **distribution de l'eau** sur le territoire de la commune. Plusieurs raisons expliquent que certaines communes décident de conserver cette politique publique. Premièrement, l'eau constitue un patrimoine auquel les communes tiennent particulièrement. Deuxièmement, certaines communes invoquent la qualité de l'eau qui n'est pas nécessairement chlorée en fonction des captages. Troisièmement, le coût de l'eau pour les citoyens peut être moindre que le coût pratiqué par la Société wallonne des eaux (ci-après SWDE), les communes n'appliquant pas nécessairement le coût-vérité distribution et le coût-vérité assainissement⁸⁵. Quatrièmement, les communes peuvent offrir des délais d'intervention relativement rapides pour répondre aux demandes des citoyens. Des agents communaux peuvent être affectés à différentes tâches pour garantir la mise en œuvre de ce type de politique communale.

39.1. Les communes sont d'abord concernées par le **captage de l'eau**. Les communes ayant participé à l'enquête font appel à des sociétés privées voire à la SWDE pour la réalisation de travaux liés au captage d'eau (puits et forages, entre autres). Parfois, les communes sont copropriétaires de certains captages⁸⁶. Quand les réserves d'eau viennent à manquer, les communes peuvent faire appel soit à la SWDE, soit à d'autres communes. Encore faut-il que le réseau d'eau soit connecté à d'autres réseaux. Cela n'est pas toujours le cas. Par exemple, la Commune Q a déjà connu des problèmes d'approvisionnement en eau et a dû faire appel à la protection civile pour fournir de l'eau aux habitants, le réseau d'eau étant

⁸⁵ Le coût-vérité distribution (CVD) comprend le coût de la production-distribution et le coût lié à la protection des ressources en eaux. Le coût-vérité assainissement (CVA) comprend le coût lié à l'épuration de l'eau. Le consommateur paie dans ce cas pour la pollution qu'il génère. Ces deux coûts sont intégrés par la Société wallonne des eaux. SOCIETE PUBLIQUE DE GESTION DE L'EAU, « Le prix de l'eau », 30 mars 2017, disponible à l'adresse suivante : <http://www.spge.be/> (consultée le 13 avril 2017). Certaines communes ne font payer aux citoyens que le coût-vérité distribution).

⁸⁶ Par exemple, la Commune X et la Commune B sont copropriétaires d'un même point de captage se situant sur le territoire de la Commune B. La quote-part de la Commune X est de 13/21. Cela signifie que lorsqu'il y a des frais d'entretien et de réparation, la Commune X les finance à hauteur 13/21 du coût total.

un « circuit fermé ». Dans le cadre des captages, les communes sont amenées à devoir garantir la qualité de l'eau. Pour ce faire, elles font appel à des sociétés privées chargées de réaliser des tests, de manière régulière, concernant la qualité de l'eau. Parfois, les communes peuvent s'associer pour conclure un contrat unique relatif aux contrôles de la qualité de l'eau. C'est notamment le cas pour la Commune X et la Commune B. Il convient de noter que les agents communaux peuvent être mobilisés pour de petites prestations d'entretien des captages, comme le nettoyage des filtres.

39.2. Les communes sont ensuite concernées par le **système de distribution de l'eau**. Elles gèrent bien souvent le réseau d'eau dans sa globalité : installation de canalisations, entretien, relevé des compteurs⁸⁷, réparation ou encore détection des fuites d'eau. Plusieurs agents communaux sont affectés à temps plein pour accomplir ces missions.

39.3. Le choix ou non pour une commune de garder la maîtrise des captages et de la gestion de l'eau implique de mettre en place un **système d'égouttage**⁸⁸. Ce système d'égouttage concerne particulièrement les localités qui sont situées au bord de ruisseaux et de rivières ou encore en zone de prévention de captage⁸⁹. Parfois, la géographie contraint fortement les communes. On peut par exemple citer le cas de la Commune P, fortement vallonnée, qui doit adapter son système d'égouttage en fonction du relief (mise en place de systèmes de pompage, entre autres)⁹⁰. Si les communes ne doivent pas supporter l'entièreté du coût de l'installation d'un réseau d'égouttage, il convient tout de même de préciser que les petits entretiens des égouts sont de la compétence des communes (comme par exemple, le fait de déboucher les égouts). Les agents des services de travaux sont alors mobilisés pour ce genre de missions.

⁸⁷ Des compteurs intelligents pourront être installés, comme c'est le cas au sein de la Commune K où deux villages pilotes ont été désignés. Ce nouveau système doit permettre de détecter rapidement les surconsommations et les fuites dans le réseau.

⁸⁸ Les systèmes d'égouttage mis en place peuvent être soutenus financièrement par la Société Publique de Gestion de l'Eau qui élabore chaque année des priorités d'égouttage qui servent pour l'analyse des demandes communales. SOCIÉTÉ PUBLIQUE DE GESTION DE L'EAU, « Priorités d'égouttage », 13 avril 2017, disponible à l'adresse suivante : <http://www.spge.be/> (consultée le 27 avril 2017).

⁸⁹ Voy. le Code de l'environnement et plus précisément le livre II portant sur le Code de l'eau qui a fait l'objet d'une coordination. Code de l'eau (partie décrétole) du 27 mai 2004 (M.B. du 23 septembre 2004) et Code de l'eau coordonné (partie réglementaire) du 3 mars 2005 (M.B. du 12 avril 2005). Plusieurs modifications ultérieures sont intégrées dans ces deux Codes.

⁹⁰ La distribution de l'eau est toutefois assurée par la Société wallonne des eaux.

39.4. Enfin, la dernière étape du cycle de l'eau nécessite de garantir l'**épuration des eaux usées**. Trois régimes d'assainissement existent : le régime d'assainissement collectif⁹¹, le régime d'assainissement autonome⁹² et le régime d'assainissement transitoire⁹³. Chaque habitation est soumise à un régime d'assainissement. En Province de Luxembourg, l'assainissement des eaux est assuré par l'AIVE qui compte de nombreuses stations d'épuration sur le territoire des communes de la Province de Luxembourg. Quand des habitations ne sont pas reliées au système d'égouttage, des stations d'épuration individuelles doivent désormais être installées par les particuliers (et agréées par la Région wallonne)⁹⁴.

Parmi les communes ayant participé à l'enquête qui sont concernées par le captage et la distribution de l'eau, on trouve la Commune A, la Commune W, la Commune K, la Commune F, la Commune X, la Commune Q, la Commune J et la Commune B. Le personnel affecté à ces services varie entre **deux à six agents ETP**. Il convient toutefois de préciser que d'autres agents communaux affectés au service des travaux peuvent être mobilisés pour creuser des tranchées et poser certaines canalisations. Enfin, la gestion du captage et de la distribution de l'eau peut impacter le service des finances qui doit facturer les services rendus aux citoyens.

5.6.5. La politique sociale

40. Les communes peuvent développer une **politique sociale** en fonction des besoins de sa population. Il est dès lors intéressant de mettre en perspective le nombre d'agents affectés aux affaires sociales et le nombre d'agents de ce service par habitant (Figure 13⁹⁵).

Sans épuiser les raisons permettant d'expliquer les particularités de la Figure 13, plusieurs pistes peuvent être mentionnées.

⁹¹ Voy. les articles R.277 et suivants du Code de l'eau coordonné (partie réglementaire).

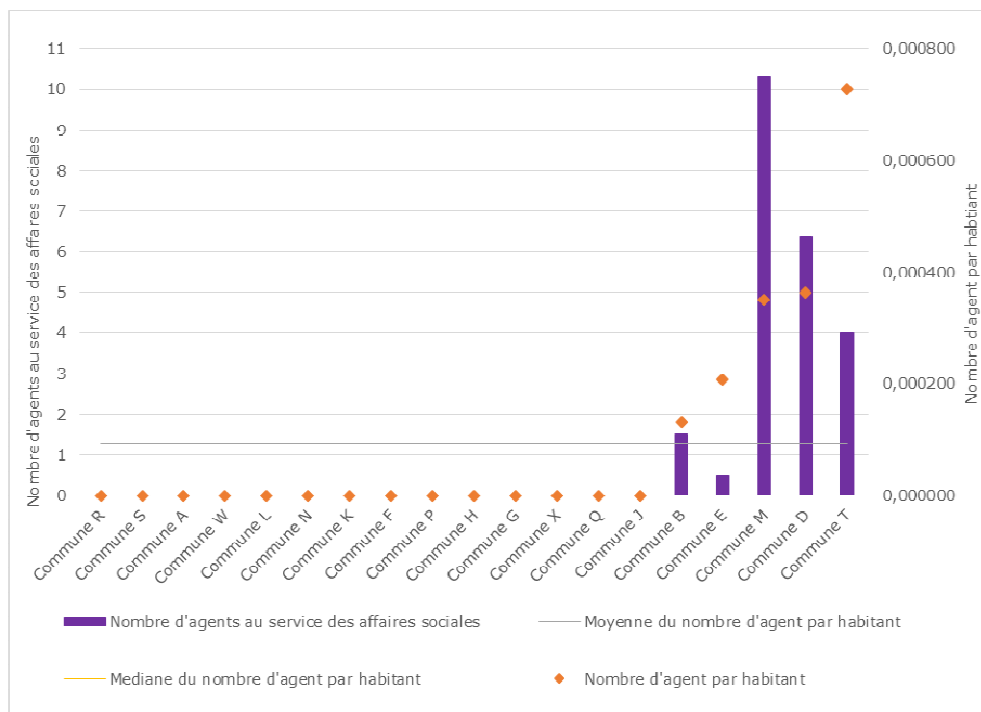
⁹² Voy. les articles R.279 et suivants du Code de l'eau coordonné (partie réglementaire).

⁹³ Voy. les articles R.282 et suivants du Code de l'eau coordonné (partie réglementaire).

⁹⁴ Voy. les articles R.304 et suivants du Code de l'eau coordonné (partie réglementaire).

⁹⁵ Les chiffres relatifs à cette figure sont repris à l'Annexe 11.

Figure 13 – Les agents au service des affaires sociales



40.1. Tout d’abord, certaines communes affectent spécifiquement des agents à la conception et la mise en œuvre d’un **Plan de cohésion sociale**. C’est le cas pour la Commune E puisqu’un agent à mi-temps est affecté à cette mission. Ce Plan a notamment abouti à la création d’un magasin de seconde main. Toutefois, la Figure 13 ne rend qu’imparfaitement compte des politiques communales en matière sociale. Par exemple, la Commune R a également renforcé son Plan de cohésion sociale. Ce sont toutefois les agents du service de la jeunesse qui mettent en œuvre la politique communale, en collaboration avec un Centre Régional d’Intégration⁹⁶. Cette politique consiste à organiser des tables de con-

⁹⁶ Les Centres Régionaux d’Intégration ont la mission de développer, mettre en œuvre et organiser le Parcours d’intégration. Voy. le Décret du 27 mars 2014 remplaçant le livre II du Code wallon de l’Action sociale et de la Santé relatif à l’intégration des personnes étrangères ou d’origine étrangère (M.B. du 18 avril 2014) et PREVOT Maxime, *Circulaire du 23 février 2015 portant sur le décret du 27 mars 2014 remplaçant le Livre II du Code wallon de l’Action sociale et de la Santé, relatif à l’intégration des personnes étrangères et d’origine étrangère*. - Titre III : Parcours d’accueil.

versations ou des cours d'éducation civique. La commune bénéficie à cet égard de subsides dans le cadre des Initiatives Locales d'Intégration⁹⁷.

40.2. Ensuite, les communes peuvent soutenir les projets de **transports collectifs et sociaux** compte tenu de la faible présence et fréquence de transports en commun sur le territoire de la Province de Luxembourg. Pour ce faire, les communes peuvent, d'une part, développer leur **propre système de transport en commun**. Au sein de la Commune F, un système de transport est mis en place. Il s'agit d'un véhicule collectif de taille limité qui parcourt la commune trois fois par semaine pour garantir le déplacement des citoyens ne disposant pas de moyens de transport. Il est conduit par un agent du service des travaux. La Commune D met également à disposition des citoyens un système similaire pour garantir les déplacements intracommunaux. Un chauffeur est affecté à ce service⁹⁸. Pour la Commune E, un **taxi social** communal dépend du CPAS. La Commune Q propose, quant à elle, un système de transport, pris en charge également par le CPAS. La Société régionale wallonne du Transport rembourse toutefois une indemnité à la commune en fonction du nombre de kilomètres parcourus par le bus communal. D'autre part, les communes peuvent s'appuyer sur le service de **Locomobile** mis en place par la Province de Luxembourg. Afin de pallier le manque de transports en commun en milieu rural, la Province de Luxembourg met un taxi social à disposition des personnes moins mobiles ou socialement défavorisées⁹⁹. Les communes participent aux frais de fonctionnement sans engager de chauffeur. Les communes suivantes prennent part au dispositif : Bastogne, Bertogne, Bertrix, Bouillon, Érezée, Étalle, Fauvillers, Florenville, Habay, Herbeumont, Hotton, Libin, Marche-en-Famenne, Musson, Neufchâteau, Rouvroy, Saint-Hubert, Tintigny et Virton. Il convient de noter que la Commune B disposait auparavant d'un taxi social. Compte tenu du coût de ce service (notamment en termes de personnel), elle s'est orientée vers le service de Locomobile.

⁹⁷ Les Initiatives Locales d'Intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère (ILI) sont des asbl ou des pouvoirs publics qui mènent des actions spécifiques vis-à-vis d'un public de personnes étrangères ou d'origine étrangère. Ces initiatives développent une méthodologie et une pédagogie adaptée à ce public. Portail de l'Action Sociale en Wallonie, « Initiative Locale d'Intégration », disponible à l'adresse suivante : <http://socialsante.wallonie.be/> (consultée le 23 mai 2017).

⁹⁸ La Commune D recourt également aux services d'une entreprise privée pour les transports scolaires réguliers. Elle collabore en outre avec la Société wallonne régionale du Transport.

⁹⁹ <http://www.servicelocomobile.be/> (consultée le 24 mai 2017).

Les autorités communales peuvent décider de venir en **aide aux plus démunis**. Ainsi la Commune M dispose d'institutions d'accueil et de logement pour les plus démunis pour lesquelles elle affecte du personnel communal.

40.3. Enfin, les communes peuvent investir dans des projets sociaux sans affecter du personnel communal, comme soutenir une maison communale. Ce type d'initiatives regroupe une série de médecins dans une seule structure, mieux équipée. La commune investit dans la construction du bâtiment et perçoit désormais un loyer de la part de l'asbl qui regroupe les médecins. Cette politique vise surtout à éviter que les médecins quittent la commune en raison de leur potentiel isolement.

6. Les pistes de collaboration

41. En présentant les six axes transversaux, différents choix communaux plus ou moins contraints ont pu être identifiés. Toutefois, tout au long de cette étude, nombreux ont été les acteurs ayant souligné les limites de l'action publique communale dans les milieux ruraux. Une série de services ne peuvent être assurés par la commune, à défaut de moyens suffisants pour garantir leur pérennité. Les acteurs locaux se disent alors favorables à la **mutualisation de moyens**, en étroite collaboration avec la Province de Luxembourg. Ainsi, dans le cadre de la **supracommunalité**, les Bourgmestres, les Échevins et les Directeurs généraux rencontrés sont favorables à l'idée de créer des « **équipes volantes** » au niveau provincial. Autrement dit, pour certaines matières, des agents seraient engagés par la Province pour rendre des services à destination des communes qui rémunéreraient les services qui leur seraient rendus. Une série de matières fondamentales sont citées par les acteurs rencontrés. Ce sont des matières qui ne sont pas suffisamment couvertes par l'action publique locale.

41.1. Premièrement, le renforcement d'un **service technique** au niveau provincial est proposé, puisque des Services provinciaux techniques existent déjà. Pour certains acteurs, le Commissaire voyer devrait davantage circuler dans les communes de la Province¹⁰⁰. En effet, nombre de com-

¹⁰⁰ Le Commissaire voyer apporte une aide aux administrations communales dans les domaines techniques relatifs à la voirie, à la distribution d'eau, à l'égouttage et à l'épuration des eaux, au matériel, entre autres. Province de Luxembourg, « Conseiller technique », disponible à l'adresse suivante : <http://www.province.luxembourg.be/> (consultée le 24 mai 2017).

munes semblent désemparées lorsqu'il faut effectuer des travaux de voiries ou dans les immeubles communaux. Elles ne disposent pas, en interne, d'agents ayant les compétences nécessaires pour évaluer précisément l'importance des travaux à réaliser¹⁰¹, leur planification ou encore leur priorité. Plus spécifiquement, la mise à disposition d'un architecte serait une plus-value pour plusieurs communes.

41.2. Deuxièmement, les conseils de **juristes** seraient les bienvenus pour de nombreux acteurs locaux, notamment dans les matières des marchés publics, du droit public, du droit administratif et de l'urbanisme. À l'heure actuelle, il arrive que des communes fassent appel à des cabinets d'avocats, dont le coût peut se révéler très important, pour avoir un conseil juridique.

41.3. Troisièmement, des appuis en termes de **politiques environnementales** et **énergétiques** sont demandés. Les fonctions d'écopasseur ou d'écoconseiller pourraient être assurées pour le compte de plusieurs communes. En outre, face à la problématique des déchets, des **agents constatateurs**¹⁰² pourraient effectuer leur travail sur le territoire de plusieurs communes.

41.4. Quatrièmement, la **planification d'urgence**¹⁰³ pourrait être conçue au niveau de plusieurs communes.

41.5. Cinquièmement, des défis en termes de **ressources humaines** se posent au niveau des communes. Des gestionnaires de ces ressources pourraient utilement appuyer le travail des Directeurs généraux. Outre la

¹⁰¹ Par exemple, pour la réparation des voiries, les équipes volantes pourraient réaliser des carottages ou des radiographies des chaussées. Pour les bâtiments religieux, il a été proposé qu'un drone soit acheté par les différents niveaux de pouvoir pour connaître l'état des toitures. Un suivi régulier des toitures des logements sociaux est aussi demandé.

¹⁰² Il convient de rappeler que l'adoption de la loi sur les sanctions administratives communales ouvre la possibilité à une série d'agents de constater des infractions qui peuvent faire l'objet d'une sanction communale. Voy. l'article 21 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales (M.B. du 1^{er} juillet 2013).

¹⁰³ La planification d'urgence est un outil de gestion visant à permettre un engagement rapide de moyens de secours disponibles ainsi qu'à réaliser une coordination optimale de ces moyens. Des plans d'urgence sont établis en vue d'assurer la protection de la population et de l'environnement. Voy. notamment la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (M.B. du 31 juillet 2007). Le Gouverneur de la Province de Luxembourg souhaite que cette politique soit davantage développée dans les communes. À cet égard, il a organisé un colloque sur la planification d'urgence, le 7 novembre 2016.

gestion des contrats de travaux, des statuts, des jours de congé, des jours de maladie ou des jours de remplacement, il y a un important volet relationnel (comprenant les risques psycho-sociaux) face auquel les Directeurs généraux peuvent se trouver démunis. Il convient également d'intégrer dans cette problématique le Service interne de prévention et de protection au travail¹⁰⁴.

7. Les conclusions

42. Au terme de cette étude, il convient de tirer les enseignements principaux, à partir de l'**objectif initial**. Pour rappel, l'étude vise à comparer les quarante-quatre communes de la Province de Luxembourg en termes de ressources humaines. Puisque seules dix-neuf communes ont participé intégralement à l'enquête, la comparaison ne peut être faite que pour ce panel diversifié de communes. L'étude permet difficilement de disposer d'un référentiel reprenant les données relatives au nombre de membres du personnel communal. Toutefois, elle identifie les particularités de chaque commune afin de cerner la manière dont les moyens sont alloués en termes de ressources humaines.

43. Les particularités communales explorées dans le cadre de cette étude permettent d'identifier **six axes transversaux** pour comprendre les configurations en termes de ressources humaines. Ces axes sont construits par rapport à de grands domaines de l'action publique locale. Ils sont classés sur la base d'un **degré différencié de contrainte** pesant sur les communes. Les quatre premiers axes renvoient à des contraintes fortes pesant sur les communes et impliquent, ce faisant, l'engagement de personnel pour répondre aux besoins de la population. Ainsi, le territoire d'une commune détermine fortement les politiques communales. Ensuite, les caractères déconcentré (axe administratif) et décentralisé (axes culturel et environnemental) induisent l'engagement de personnel pour répondre aux prescrits des niveaux de pouvoir supérieur. Les deux derniers axes renvoient à des contraintes moins fortes dans la mesure où

¹⁰⁴ Chaque employeur doit instituer un service interne de prévention et de protection au travail qui l'assiste pour appliquer les mesures à prendre dans le cadre du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. Lorsque le service ne peut accomplir lui-même toutes les tâches qui lui sont imposées, l'employeur doit faire appel à un service externe de prévention et de protection au travail agréé. Des conseillers en prévention sont désignés au sein des services externe et interne et ils sont chargés de missions spécifiques. Loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (M.B. du 18 septembre 1996) et Arrêté royal du 27 mars 1998 relatif au Service interne pour la Prévention et la Protection au Travail (M.B. du 31 mars 1998).

ils concrétisent les choix économiques ou politiques des mandataires locaux. Le personnel communal est alors engagé suite à des décisions prises de manière quasi-autonome par les institutions locales.

Outre la mise en place des principaux axes autour desquels s'articulent les ressources humaines communales, il convient de tirer des enseignements supplémentaires.

44. Premièrement, les axes découlant de cette étude sont **transversaux**. En effet, compte tenu de la taille limitée de nombreuses communes de la Province de Luxembourg, force est de constater que les agents doivent bien souvent être polyvalents et assurer des missions dans plusieurs services. Les six axes identifiés dans le cadre de cette étude s'interpénètrent donc fortement, rendant parfois difficile la lecture des configurations en termes de ressources humaines.

45. Deuxièmement, les axes transversaux permettent d'identifier des **missions propres** aux communes de la Province de Luxembourg. Ces missions concernent la gestion et la distribution de l'eau, la gestion de forêts communales ou encore les missions de déneigement et d'épandage. Il s'agit en fait de missions découlant directement du caractère rural et parfois géographiquement éloigné de ces communes.

46. Troisièmement, les axes transversaux ne permettent pas d'expliquer **l'entièreté des engagements communaux**. En effet, les institutions communales remplissent toute une série de missions en se basant sur des institutions paracommunales, intercommunales ou encore associatives. Le personnel engagé par ces institutions est indirectement et en partie rémunéré par la commune, par des dépenses de transfert. De ce point de vue, les communes de la Province de Luxembourg constituent des employeurs importants. Des études supplémentaires identifiant précisément le personnel engagé par toutes ces institutions méritent d'être réalisées pour déterminer finement la configuration du personnel communal, au sens large.

47. Quatrièmement, les axes transversaux permettent l'identification des **statuts du personnel communal**. Force est de constater que la majorité des membres de ce personnel est engagée sur une base contractuelle. En outre, les communes essaient, tant que faire se peut, de bénéficier de différents programmes fédéraux, régionaux ou communautaires pour augmenter le nombre d'agents communaux. Il peut notamment être

fait référence au Fonds Maribel social, au Plan cigogne, aux Aides à la Promotion de l'Emploi, aux subventions UREBA, au Programme de Transition Professionnelle ou encore au Programme de Coordination locale pour l'enfance, entre autres. Cela signifie que les agents communaux consacrent une partie de leur temps à pérenniser des subsides et d'autres moyens financiers pour assurer le nombre croissant de missions qui leur sont transférées. En corollaire, le personnel communal est de plus en plus souvent dans une situation précarisée ne permettant pas nécessairement une projection à long terme.

48. Au final, sur la base des axes transversaux et des enseignements principaux qui viennent d'être tirés, cette étude offre aux communes des **sources d'inspiration mutuelle** quant aux différentes pratiques communales. Cette étude met surtout en avant les possibilités qui peuvent s'ouvrir pour la Province de Luxembourg d'agir comme **entité supra-communale** pour répondre aux besoins spécifiques des communes présentes sur son territoire. À n'en pas douter, le contexte institutionnel et politique actuel offre une opportunité pour les institutions locales (communes et province) d'affirmer à nouveau l'importance de l'**action publique locale**.

Les annexes

Annexe 1 – La diversité des communes

Pour la réalisation de ce tableau, les données proviennent de différentes sources : études existantes¹⁰⁵, données statistiques officielles¹⁰⁶ et chiffres fournis par les communes ayant participé à l'enquête. Des fluctuations selon les années peuvent apparaître.

Communes	Superficie	Nombre d'habitants	Nombre d'entreprises	Revenus annuel moyen par habitant (nets)
Arlon	11 623	29 507	726	20 379
Attert	7 093	5 170	62	22 841
Aubange	4 559	16 771	242	16 036
Bastogne	17 202	15 094	466	16 038
Bertogne	9 167	3 482	48	16 232
Bertrix	13 770	8 492	215	15 669
Bouillon	14 908	5 422	206	15 570
Chiny	11 369	5 164	97	16 441
Daverdisse	5 640	1 404	26	14 472
Durbuy	15 751	11 494	302	15 760
Érezée	7 843	3 157	66	16 111
Etalle	7 810	5 685	115	19 968
Fauvillers	7 411	2 214	34	17 451
Florenville	14 691	5 505	179	16 097
Gouvy	16 573	5 124	123	15 209
Habay	10 364	8 258	169	19 345
Herbeumont	5 880	1 555	19	15 970
Hotton	5 731	5 465	162	14 900
Houffalize	16 657	5 040	128	16 200
La-Roche-en-Ardenne	14 752	4 249	151	15 185
Léglise	17 292	4 790	77	17 187
Libin	13 972	5 093	175	17 171
Libramont-Chevigny	17 786	10 573	412	17 337
Manhay	11 980	3 281	82	16 774
Marche-en-Famenne	12 140	17 500	696	16 001
Martelange	2 967	1 719	30	17 361
Meix-devant-Virton	5 419	2 725	33	16 997
Messancy	5 243	8 000	162	20 870
Musson	3 481	4 487	48	17 225
Nassogne	11 196	5 303	108	16 239
Neufchâteau	11 379	7 262	180	16 581
Paliseul	11 295	5 215	154	15 236
Rendeux	6 883	2 499	52	15 744
Rouvroy	3 048	2 071	37	16 242

¹⁰⁵ IDELUX, *Votre commune à la loupe. Profil socio-économique de la Province de Luxembourg*, Arlon, IDELUX, 2009, 237 p. et RESEAU D'ÉTUDES ET D'ANALYSES DE LA PROVINCE DE LUXEMBOURG, *Chiffres et Réalités. Province de Luxembourg*, Arlon, Province de Luxembourg, 2015, 159 p.

¹⁰⁶ « IDELUX, créateur de solutions », disponible à l'adresse suivante : <http://www.idelux-aive.be/fr/> (consultée le 23 février 2017) et DIRECTION GENERALE STATISTIQUE - STATISTICS BELGIUM, « Statistique fiscale des revenus soumis à l'impôt des personnes physiques par commune de résidence », disponible à l'adresse suivante : <https://bestat.economie.fgov.be> (consultée le 23 février 2017).

Saint-Hubert	11 115	5 645	165	16 055
Saint-Leger	3 586	3 364	36	19 066
Sainte-Ode	9 786	2 411	67	15 623
Tellin	5 663	2 477	40	16 030
Tenneville	9 180	2 757	61	16 760
Tintigny	8 179	3 970	65	16 793
Vaux-Sur-Sûre	13 586	5 236	101	16 194
Vielsalm	13 976	7 463	212	15 479
Virton	9 449	11 363	289	16 523
Wellin	6 751	2 995	82	16 097
Moyenne	10 094	6 283	157	16 760
Médiane	10 075	5 144	112	16 216

Annexe 2 – Le nombre d’agent par habitant

	Communes	Nombre total	Nombre d'agent par habitant
Groupe 1 (moins de 3.000 habitants)	Commune L	20,65	0,0133
	Commune P	9,50	0,0055
	Commune H	27,72	0,0102
	Commune E	29,49	0,0122
	Commune Q	36,41	0,0147
	Commune J	25,50	0,0092
	Moyenne Médiane	24,88 26,61	0,01 0,01
Groupe 2 (de 3.000 à 6.000 habitants)	Commune S	25,88	0,0074
	Commune A	35,70	0,0113
	Commune T	52,96	0,0096
	Commune W	52,20	0,0102
	Commune N	61,00	0,0112
	Commune K	53,54	0,0105
	Commune F	57,07	0,0174
	Commune X	32,60	0,0073
	Moyenne Médiane	46,37 52,58	0,01 0,01
Groupe 3 (plus de 6.000 habitants)	Commune M	344,49	0,0117
	Commune R	145,00	0,0086
	Commune D	163,46	0,0093
	Commune G	63,00	0,0079
	Commune B	117,70	0,0104
	Moyenne Médiane	166,73 145,00	0,01 0,01
Moyenne générale		71,26	0,0104
Médiane générale		52,20	0,0102

Annexe 3 – Le nombre d’habitants par agent

	Communes	Nombre total	Nombre d'habitants par agent
Groupe 1 (moins de 3.000 habitants)	Commune L	20,65	75
	Commune P	9,50	181
	Commune H	27,72	98
	Commune E	29,49	82
	Commune Q	36,41	68
	Commune J	25,50	108
	Moyenne Médiane	24,88 26,61	102 90
Groupe 2 (de 3.000 à 6.000 habitants)	Commune S	25,88	135
	Commune A	35,70	88
	Commune T	52,96	104
	Commune W	52,20	98
	Commune N	61,00	90
	Commune K	53,54	95
	Commune F	57,07	57
	Commune X	32,60	138
Moyenne Médiane	46,37 52,58	101 97	
Groupe 3 (plus de 6.000 habitants)	Commune M	344,49	86
	Commune R	145,00	116
	Commune D	163,46	107
	Commune G	63,00	127
	Commune B	117,70	97
	Moyenne Médiane	166,73 145,00	107 107
Moyenne générale		71,26	102,63
Médiane générale		52,20	98

Annexe 4 – Les agents aux services des travaux, du déneigement et de l'épandage

	Communes	Proportions de bois communaux par rapport à la superficie	ETP aux services travaux, déneigement et épandage	Proportions d'agents par rapport à la superficie des bois communaux
Groupe 1 (moins de 3.000 habitants)	Commune L	22%	9,0	1%
	Commune P	31%	3,3	0%
	Commune H	30%	13,0	1%
	Commune E	7%	9,5	1%
	Commune Q	38%	15,6	1%
	Commune J	38%	15,6	1%
	Moyenne Médiane	28% 31%	11,00 11,25	1% 1%
Groupe 2 (de 3.000 à 6.000 habitants)	Commune S	34%	8,5	0%
	Commune A	13%	18,0	2%
	Commune T	23%	31,0	1%
	Commune W	6%	25,6	3%
	Commune N	43%	16,0	1%
	Commune K	43%	20,5	0%
	Commune F	28%	20,8	1%
	Commune X	23%	15,3	2%
	Moyenne Médiane	27% 26%	19,46 19,25	1% 1%
Groupe 3 (plus de 6.000 habitants)	Commune M	35%	52,0	5%
	Commune R	20%	52,0	6%
	Commune D	8%	47,3	5%
	Commune G	9%	24,0	5%
	Commune B	38%	86,0	2%
	Moyenne Médiane	22% 20%	52,26 52,00	5% 5%
Moyenne générale		25%	25	2%
Médiane générale		28%	18	1%

Annexe 5 – Les agents aux services de l’urbanisme et du cadastre

	Communes	Part de superficie résidentielle	Nombre de ménages (2009)	Nombre d'agents aux services de l'urbanisme et du cadastre
Groupe 1 (moins de 3.000 habitants)	Commune L	1,4	652	0,60
	Commune P	2,1	700	1,00
	Commune H	2,4	1 138	0,50
	Commune E	1,3	933	0,90
	Commune Q	2,0	994	0,00
	Commune J	1,6	1 022	2,00
	Moyenne Médiane	1,80 1,80	907 964	0,83 0,75
Groupe 2 (de 3.000 à 6.000 habitants)	Commune S	1,8	1 163	1,00
	Commune A	2,6	1 270	1,60
	Commune T	1,7	2 420	2,25
	Commune W	1,7	1 949	2,50
	Commune N	2,6	2 063	2,00
	Commune K	1,9	1 931	1,00
	Commune F	1,7	1 328	0,00
	Commune X	5,0	1 675	2,00
Moyenne Médiane	2,38 1,85	1725 1803	1,54 1,80	
Groupe 3 (plus de 6.000 habitants)	Commune M	6,8	11 975	8,48
	Commune R	9,4	6 606	3,50
	Commune D	4,8	6 967	6,20
	Commune G	5,6	3 068	1,00
	Commune B	4,0	4 731	3,00
	Moyenne Médiane	6,12 5,60	6669 6606	4,44 3,50
Moyenne générale		3,18	2 768	2,08
Médiane générale		2,10	1 675	1,60

Annexe 6 – Les agents aux services de la population, de l'état civil et des extraits de casier judiciaire

	Communes	Nombre total	Population, État civil et extraits du casier judiciaire	Nombre d'agent par habitant
Groupe 1 (moins de 3.000 habitants)	Commune L	20,65	2,50	0,00161
	Commune P	9,5	1,25	0,00073
	Commune H	18,7	2,89	0,00106
	Commune E	29,49	2,30	0,00095
	Commune Q	36,405	9,81	0,00396
	Commune J	25,5	2,00	0,00073
	Moyenne Médiane	23,37 23,08	3,46 2,40	0,00151 0,00101
Groupe 2 (de 3.000 à 6.000 habitants)	Commune S	25,88	2,20	0,00063
	Commune A	35,7	2,30	0,00073
	Commune T	52,96	3,50	0,00064
	Commune W	52,2	2,50	0,00049
	Commune N	61	3,00	0,00055
	Commune K	53,54	3,01	0,00059
	Commune F	57,07	13,00	0,00396
	Commune X Moyenne Médiane	32,6 46,37 52,58	3,00 4,06 3,00	0,00067 0,00103 0,00064
Groupe 3 (plus de 6.000 habitants)	Commune M	344,49	15,05	0,00051
	Commune R	145	8,00	0,00048
	Commune D	163,46	8,19	0,00047
	Commune G	63	5,70	0,00071
	Commune B	117,7	6,40	0,00056
	Moyenne Médiane	166,73 145,00	8,67 8,00	0,00055 0,00051
	Moyenne générale Médiane générale		70,78 52,20	5,08 3,00

Annexe 7 – Les agents aux services de la culture, du tourisme et du patrimoine

	Communes	Nombre total	Culture, Tourisme et Patrimoine	Nombre d'agent par habitant
Groupe 1 (moins de 3.000 habitants)	Commune L	20,65	0,25	0,00016
	Commune P	9,5	0,00	0,00000
	Commune H	18,7	1,00	0,00037
	Commune E	29,49	0,00	0,00000
	Commune Q	36,405	2,61	0,00105
	Commune J	25,5	0,00	0,00000
	Moyenne	23,37	0,64	0,00026
	Médiane	23,08	0,13	0,00008
Groupe 2 (de 3.000 à 6.000 habitants)	Commune S	25,88	0,45	0,00013
	Commune A	35,7	0,60	0,00019
	Commune T	52,96	0,00	0,00000
	Commune W	52,2	11,20	0,00219
	Commune N	61	4,80	0,00088
	Commune K	53,54	1,00	0,00020
	Commune F	57,07	0,31	0,00009
	Commune X	32,6	0,00	0,00000
	Moyenne	46,37	2,30	0,00046
Médiane	52,58	0,53	0,00016	
Groupe 3 (plus de 6.000 habitants)	Commune M	344,49	18,75	0,00064
	Commune R	145	2,50	0,00015
	Commune D	163,46	5,00	0,00029
	Commune G	63	2,00	0,00025
	Commune B	117,7	3,80	0,00033
	Moyenne	166,73	6,41	0,00033
	Médiane	145,00	3,80	0,00029
Moyenne générale		70,78	2,86	0,00036
Médiane générale		52,20	1,00	0,00019

Annexe 8 – Les agents aux services de l’environnement et de l’énergie

	Communes	Nombre total	Nombre d'agents au service de l'environnement et de l'énergie	Nombre d'agent par habitant
Groupe 1 (moins de 3.000 habitants)	Commune L	20,65	0,25	0,00016
	Commune P	9,5	0,80	0,00047
	Commune H	18,7	2,50	0,00092
	Commune E	29,49	0,50	0,00021
	Commune Q	36,405	0,00	0,00000
	Commune J	25,5	12,50	0,00453
	Moyenne	23,37	2,76	0,00105
Médiane	23,08	0,65	0,00034	
Groupe 2 (de 3.000 à 6.000 habitants)	Commune S	25,88	0,00	0,00000
	Commune A	35,7	1,00	0,00032
	Commune T	52,96	2,58	0,00047
	Commune W	52,2	0,70	0,00014
	Commune N	61	1,00	0,00018
	Commune K	53,54	1,00	0,00020
	Commune F	57,07	0,00	0,00000
	Commune X	32,6	0,30	0,00007
	Moyenne	46,37	0,82	0,00017
Médiane	52,58	0,85	0,00016	
Groupe 3 (plus de 6.000 habitants)	Commune M	344,49	53,30	0,00181
	Commune R	145	0,50	0,00003
	Commune D	163,46	0,40	0,00002
	Commune G	63	0,33	0,00004
	Commune B	117,7	0,00	0,00000
	Moyenne	166,73	10,91	0,00038
	Médiane	145,00	0,40	0,00003
Moyenne générale		70,78	4,09	0,00050
Médiane générale		52,20	0,50	0,00016

Annexe 9 – Les agents aux services de l’enseignement et de la jeunesse

	Communes	Nombre total	Enseignement et jeunesse	Nombre d'agent par habitant
Groupe 1 (moins de 3.000 habitants)	Commune L	20,65	1,25	0,00080
	Commune P	9,5	0,75	0,00044
	Commune H	18,7	4,09	0,00150
	Commune E	29,49	9,40	0,00390
	Commune Q	36,405	4,55	0,00184
	Commune J	25,5	2,50	0,00091
	Moyenne	23,37	3,76	0,00157
Médiane	23,08	3,30	0,00121	
Groupe 2 (de 3.000 à 6.000 habitants)	Commune S	25,88	7,90	0,00227
	Commune A	35,7	0,80	0,00025
	Commune T	52,96	0,00	0,00000
	Commune W	52,2	1,00	0,00020
	Commune N	61	1,00	0,00018
	Commune K	53,54	8,25	0,00162
	Commune F	57,07	19,67	0,00600
	Commune X	32,6	6,00	0,00134
	Moyenne	46,37	5,58	0,00148
Médiane	52,58	3,50	0,00080	
Groupe 3 (plus de 6.000 habitants)	Commune M	344,49	85,44	0,00290
	Commune R	145	5,50	0,00033
	Commune D	163,46	30,06	0,00172
	Commune G	63	2,60	0,00033
	Commune B	117,7	1,50	0,00013
	Moyenne	166,73	25,02	0,00108
Médiane	145,00	5,50	0,00033	
Moyenne générale		70,78	10,12	0,00140
Médiane générale		52,20	4,09	0,00091

Annexe 10 – Les agents au service des sports

	Communes	Nombre total	Nombre d'agents au service des sports	Nombre d'agent par habitant
Groupe 1 (moins de 3.000 habitants)	Commune L	20,65	0,00	0,00000
	Commune P	9,5	1,00	0,00058
	Commune H	18,7	0,00	0,00000
	Commune E	29,49	0,00	0,00000
	Commune Q	36,405	0,00	0,00000
	Commune J	25,5	0,00	0,00000
	Moyenne Médiane	23,37 23,08	0,17 0,00	0,00010 0,00000
Groupe 2 (de 3.000 à 6.000 habitants)	Commune S	25,88	0,25	0,00007
	Commune A	35,7	0,00	0,00000
	Commune T	52,96	0,00	0,00000
	Commune W	52,2	0,00	0,00000
	Commune N	61	0,50	0,00009
	Commune K	53,54	2,00	0,00039
	Commune F	57,07	0,00	0,00000
	Commune X	32,6	1,00	0,00022
	Moyenne Médiane	46,37 52,58	0,47 0,13	0,00010 0,00004
Groupe 3 (plus de 6.000 habitants)	Commune M	344,49	0,00	0,00000
	Commune R	145	6,00	0,00036
	Commune D	163,46	0,00	0,00000
	Commune G	63	2,50	0,00031
	Commune B	117,7	0,50	0,00004
	Moyenne Médiane	166,73 145,00	1,80 0,50	0,00014 0,00004
	Moyenne générale		70,78	0,72
Médiane générale		52,20	0,00	0,00000

Annexe 11 – Les agents au service des affaires sociales

	Communes	Nombre total	Nombre d'agents au service des affaires sociales	Nombre d'agent par habitant
Groupe 1 (moins de 3.000 habitants)	Commune L	20,65	0,00	0,00000
	Commune P	9,5	0,00	0,00000
	Commune H	18,7	0,00	0,00000
	Commune E	29,49	0,50	0,00021
	Commune Q	36,405	0,00	0,00000
	Commune J	25,5	0,00	0,00000
	Moyenne	23,37	0,08	0,00004
Médiane	23,08	0,00	0,00000	
Groupe 2 (de 3.000 à 6.000 habitants)	Commune S	25,88	0,00	0,00000
	Commune A	35,7	0,00	0,00000
	Commune T	52,96	4,00	0,00073
	Commune W	52,2	0,00	0,00000
	Commune N	61	0,00	0,00000
	Commune K	53,54	0,00	0,00000
	Commune F	57,07	0,00	0,00000
	Commune X	32,6	0,00	0,00000
	Moyenne	46,37	0,50	0,00009
Médiane	52,58	0,00	0,00000	
Groupe 3 (plus de 6.000 habitants)	Commune M	344,49	10,32	0,00035
	Commune R	145	0,00	0,00000
	Commune D	163,46	6,35	0,00036
	Commune G	63	0,00	0,00000
	Commune B	117,7	1,50	0,00013
	Moyenne	166,73	3,63	0,00017
Médiane	145,00	1,50	0,00013	
Moyenne générale		70,78	1,19	0,00009
Médiane générale		52,20	0,00	0,00000

La table des tableaux

Tableau 1 – Les dépenses de personnel.....	13
Tableau 2 – Les engagements statutaires ou contractuels.....	14
Tableau 3 – Les membres du personnel communal (en ETP)	15
Tableau 4 – Les membres du personnel communal (en ETP, suite).....	16
Tableau 5 – La répartition des communes en groupes	19
Tableau 6 – La répartition des communes en groupes (suite)	20
Tableau 7 – La superficie et les voiries communales.....	22

La tables des figures

Figure 1 – La présence de parcs d’activités IDELUX en Province de Luxembourg.....	10
Figure 2 – Le nombre d’agents par habitant	17
Figure 3 – Le nombre d’habitants par agent	17
Figure 4 – Les routes régionales en Province de Luxembourg	23
Figure 5 – Les agents aux services des travaux, du déneigement et de l’épandage, les kilomètres de voiries communales et les superficies de bois communaux	26
Figure 6 – Les agents aux services de l’urbanisme et du cadastre et la part de superficie résidentielle.....	30
Figure 7 – Les agents aux services de l’urbanisme et du cadastre et le nombre de ménages	31
Figure 8 – Les agents aux services de la population, de l’état civil et des extraits de casier judiciaire	33
Figure 9 – Les agents aux services de la culture, du tourisme et du patrimoine	36
Figure 10 – Les agents aux services de l’environnement et de l’énergie.....	39
Figure 11 – Les agents aux services de l’enseignement et de la jeunesse	47
Figure 12 – Les agents au service des sports	52
Figure 13 – Les agents au service des affaires sociales.....	56

