

Luxembourg 2030

Le résumé analytique

Cette mission a permis d'identifier les actions supracommunales menées par la Province de Luxembourg, à partir de deux types de données : d'une part la somme des dépenses provinciales ayant une portée supracommunale et, d'autre part, les discours des élus locaux dans le cadre de deux types de rencontres collectives.

La classification des actions supracommunales à partir des dépenses provinciales a permis d'identifier le rôle primordial joué par la Province de Luxembourg dans les domaines suivants : l'enseignement spécialisé ; la formation des agents locaux ; les politiques sociales pour les personnes en situation de précarité ; la mobilité ; la lutte contre la pénurie de médecins ; la politique agricole ; l'environnement et singulièrement la politique de l'eau ; le financement provincial de la zone de secours ; le fonds d'impulsion communal et les centrales de marchés et l'appui du service technique provincial.

Dans le futur, des actions supracommunales pourraient être développées dans des politiques publiques précises, à la condition que la supracommunalité soit envisagée de manière ascendante et flexible, en prenant la forme d'une supracommunalité par projet.

Si la supracommunalité pourrait être envisagée, dans certains cas, sans la Province de Luxembourg, elle ne se développerait par contre pas à la place de celle-ci.

Le déroulement de la démarche

La démarche « Luxembourg 2030 » s'est déroulée sur la base du diagramme suivant.

	2023												2024		
	Janv.	Fév.	Mars	Avr.	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Janv.	Fév.	Mars
Récolte des données budgétaires															
Rencontres avec les collègues communaux															
Classification des actions supracommunales															
Rencontres avec les élus locaux															
Rédaction du rapport															
Rencontres avec les intercommunales															
Présentation des propositions conclusives															

Première partie – L'association des communes en Belgique et en Province de Luxembourg

1. L'association de communes belges et wallonnes peut être examinée à travers **l'évolution historique des différentes normes, constitutionnelles et décrétales**. Il est nécessaire de distinguer, sur le plan juridique, la supracommunalité constitutionnelle de la coopération intercommunale. Tandis que la coopération supracommunale semble avoir été pensée par le pouvoir constituant comme un niveau de pouvoir situé entre les Régions et les communes, la coopération intercommunale correspond quant à elle à une collaboration entre communes s'associant dans un but commun¹. Un rapport de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie (ci-après UVCW) ayant déjà réalisé le travail d'énumération des différents instruments juridiques supracommunaux et intracommunaux², nous nous contentons de rajouter une dimension historique à cette liste en mentionnant la date d'inscription de ces différentes formes de coopération dans la Constitution et dans le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation (ci-après CDLD)³.

2. Rappelons que la Belgique a connu un découpage de son territoire en communes s'inspirant du **découpage révolutionnaire français**⁴. Au départ, il s'agit d'un découpage adapté au fonctionnement d'une société rurale traditionnelle du XVIII^e siècle, créant 2.776 communes⁵. Au moment de la naissance de l'État belge, ce modèle est repris et il faut attendre l'adoption de l'arrêté royal du 17 septembre 1975 portant fusion de communes et modification de leurs limites et son approbation par la loi du 30 décembre 1975. À partir du 1^{er} janvier 1977, le nombre de communes passe de 2359 à 596, puis à 589 à partir du 1^{er} janvier 1983 lorsque la fusion d'Anvers avec sept autres communes entre en vigueur. L'idée est de rassembler en une seule entité une ville ou un bourg-centre, ses faubourgs, existants ou en devenir, et son aire d'influence commerciale et de service⁶. Autrement dit, la **fusion de communes** doit être comprise dans un contexte précis, qui ne cesse d'évoluer. Ainsi, la fusion de 1977 s'opère dans le contexte d'une « société industrielle profondément renouvelée, nordiste, mobile, où les transports s'individualisent de plus en plus [et] d'une société de l'équipement et du recours aux services collectifs »⁷. À la fin des années 2000, Christian VANDERMOTTEN constate que le découpage communal hérité de la fusion des communes n'assure plus les **péréquations** entre communes aisées périurbaines et communes urbaines centrales⁸. En particulier, en ce qui concerne les communes de la Province de Luxembourg, Christian VANDERMOTTEN observe, en analysant les revenus médians des ménages par commune en 2004, le cas spécifique des communes à revenus élevés du Sud-est du Luxembourg, qui nécessite la mise en place d'une gestion concertée avec le Grand-duché de Luxembourg, en particulier en matière de mobilité transfrontalière⁹. Cet auteur en appelle alors à l'exploration de nouvelles pistes pour résoudre cette problématique à travers des solutions supracommunales¹⁰. Pour rappel, la dotation de péréquation fiscale constitue une

¹ BEHRENDT Ch., BOUHON F., PIRONNET Q., FERON L. et VROUX Z., *Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes. Rapport définitif*, 28 mars 2018, p. 42.

² DE ROECK G., « La supracommunalité. Avis d'initiative de l'Union des Villes et Communes de Wallonie », *Mouvement communal*, 2020, vol. 561, pp. 36-47.

³ Le présent rapport ne s'attarde pas longuement sur le cas de la fusion des communes, qui reste encore embryonnaire en Région wallonne (voy. le paragraphe 15).

⁴ VANDERMOTTEN C., « Découpage communal, fusions et supracommunalité : une mise en perspective », *Territoire(s) wallon(s)*, 2008, Hors-Série, p. 17.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, p. 20.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, p. 23.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, pp. 23-25.

des cinq dotations du solde du Fonds des communes. Cette dotation introduit « une certaine solidarité au sein du Fonds en axant la distribution sur les communes ayant un potentiel fiscal faible »¹¹. Ce système de péréquation fiscale est composé d'une tranche relative à l'impôt des personnes physiques et d'une tranche relative au précompte immobilier. La première tranche découle directement de l'article L1332-11 §1 du CDLD qui énonce que « la tranche Péréquation de la taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques est répartie entre les communes dont le potentiel fiscal est inférieur au potentiel fiscal de la Région pour un exercice donné »¹². La seconde tranche découle de l'article L1332-12 §1 du CDLD qui stipule que « la tranche Péréquation de la taxe communale additionnelle au précompte immobilier est répartie entre les communes dont le potentiel fiscal est inférieur au potentiel fiscal de la Région pour un exercice donné »¹³.

Sur la base de la carte des revenus moyens par habitant de la Province de Luxembourg¹⁴ (Figure 1) et compte tenu des actions supracommunales mises en œuvre sur ce même territoire¹⁵, il n'est pas démesuré d'affirmer que les politiques menées par la Province de Luxembourg visent à garantir une **meilleure égalité** entre les citoyens et entre les communes sur son territoire, en complément du système de la dotation de péréquation fiscale.

¹¹ VAN OVERMEIRE K., « Le Fonds des communes : Comment ça marche ? », *Mouvement communal*, 2019, n° 938, p. 12. Sur le sujet de la dotation de péréquation fiscale, voy. également JURION B., « Autonomie fiscale, péréquation et contrainte budgétaire des communes : de la théorie à la pratique », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2008, tome XLVII, n° 4, p. 13.

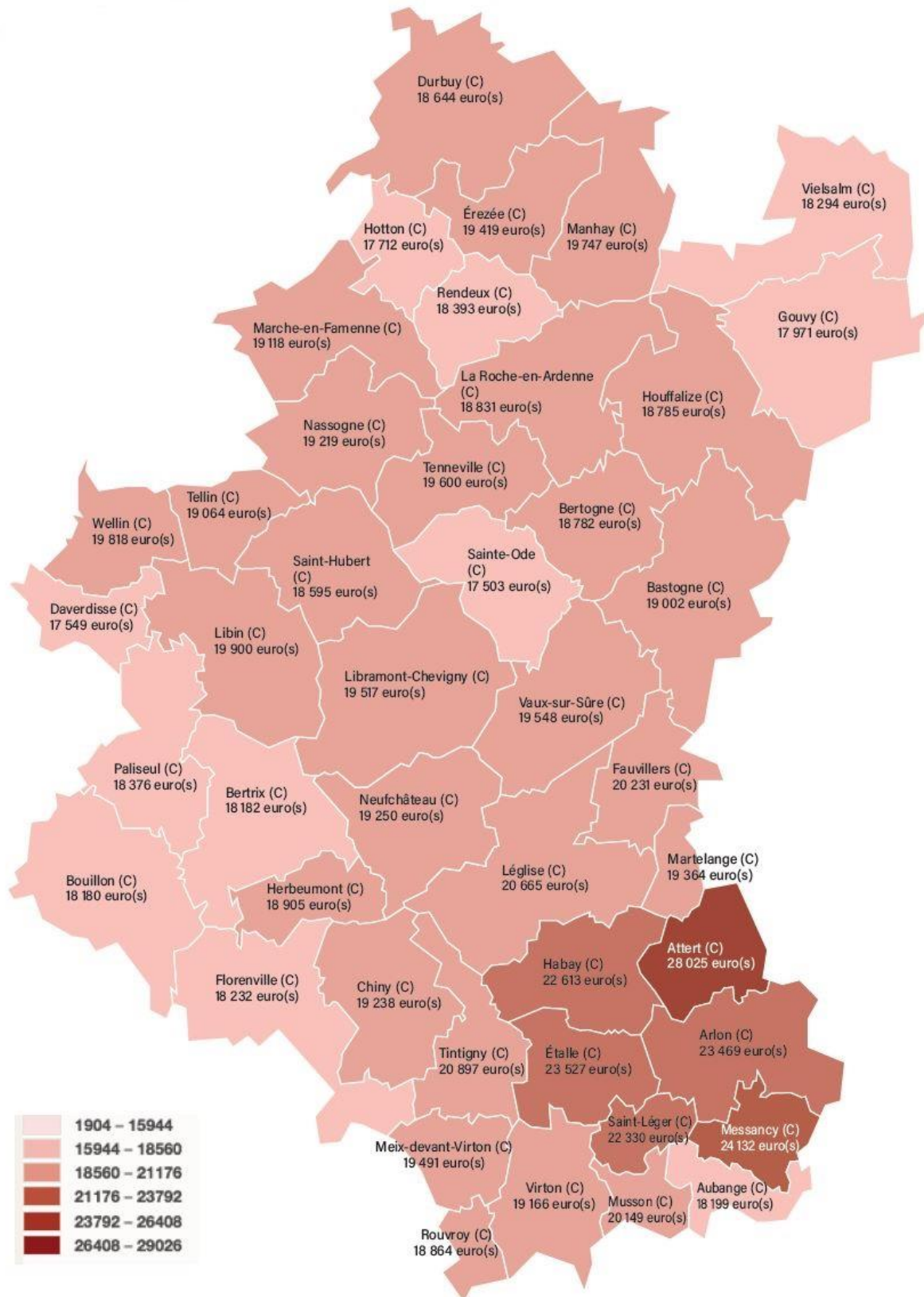
¹² Le potentiel fiscal de la commune est la valeur, par habitant, d'un pour cent du produit global de l'impôt des personnes physiques, à l'exclusion du produit de la taxe communale additionnelle, enrôlé au cours d'un exercice d'imposition sur le territoire de la commune. Le potentiel fiscal de la Région est la valeur, par habitant, d'un pour cent du produit global de l'impôt des personnes physiques, à l'exclusion du produit des taxes communales additionnelles, enrôlé au cours d'un exercice d'imposition sur le territoire de la Région.

¹³ Le potentiel fiscal de la commune est la valeur, par habitant, de cent centimes additionnels du revenu cadastral total imposable des biens ordinaires bâtis et non bâtis situés sur le territoire communal. Le potentiel fiscal de la Région est la valeur, par habitant, de cent centimes additionnels du revenu cadastral total imposable des biens ordinaires bâtis et non bâtis situés sur le territoire de la Région.

¹⁴ Les données de cette carte sont issues des statistiques de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique. Voy. IWEPS, « Revenus nets imposables médian et moyen », *Catalogue des indicateurs*, disponible à l'adresse suivante : <https://walstat.iweps.be/> (consultée le 8 janvier 2024).

¹⁵ Voy. la Partie II – Les besoins communaux à portée supracommunale et la Partie III – La classification des actions supracommunales, singulièrement le paragraphe 20.2 relatif aux actions supracommunales gratuites.

Figure 1 – Les revenus moyens par habitant de la Province de Luxembourg (2021)



3. La possibilité pour des communes de **s'associer juridiquement** existe en droit constitutionnel belge depuis 1921¹⁶. Si la Constitution charge à cette date le législateur (devenu fédéral) de déterminer les modalités de cette coopération supracommunale, la quatrième réforme de l'État consacre dès 1993 la compétence des Régions de déterminer ses conditions – soit avant le transfert de la compétence des pouvoirs subordonnés aux entités fédérées¹⁷. L'article 162, alinéa 4 de la Constitution, qui constitue la base juridique constitutionnelle contemporaine de la supracommunalité, est substantiellement modifié une dernière fois lors de la **sixième réforme de l'État** afin de permettre à plusieurs collectivités supracommunales de s'associer à leur tour¹⁸ :

En exécution d'une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, le décret ou la règle visée à l'article 134 règle les conditions et le mode suivant lesquels plusieurs provinces, plusieurs collectivités supracommunales ou plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer. Toutefois, il ne peut être permis à plusieurs conseils provinciaux, à plusieurs conseils de collectivités supracommunales ou à plusieurs conseils communaux de délibérer en commun.

À l'image de ce qui prévaut en ce qui concerne les compétences des communes et des provinces, l'article 6, §1^{er}, VIII, 1°, de la Loi spéciale de Réformes institutionnelles du 8 août 1980 consacre la compétence des conseils des collectivités supracommunales à régler tout ce qui est d'intérêt supracommunal.

4. Parallèlement, la sixième réforme de l'État consacre la possibilité pour les Régions de **supprimer les institutions provinciales** et, le cas échéant, de les remplacer par des collectivités supracommunales¹⁹. Cette même réforme de l'État prévoit la possibilité, à travers la révision de l'article 170 de la Constitution, de permettre à l'éventuel futur organe supracommunal de bénéficier d'un pouvoir fiscal propre²⁰. Cependant, « les taxes supracommunales ne pourront exister que s'il n'y a plus de province, et donc plus de fiscalité provinciale »²¹. Comme l'ont souligné Christian BEHRENDT *et al.* dans une étude sur l'avenir des provinces wallonnes, la supracommunalité constitutionnelle est dès lors surtout envisagée comme un substitut à l'institution provinciale²².

5. Au niveau régional, deux types de coopération communale sont prévus par le CDLD : d'une part, la supracommunalité (les agglomérations et les fédérations de commune), et d'autre part, la coopération intercommunale (la convention, l'association de projets, l'intercommunale, les ASBL communales, *etc.*). Historiquement, la **supracommunalité constitutionnelle** est donc une supracommunalité de substitution aux institutions provinciales pensée par le pouvoir constituant dans une dynamique descendante, puisqu'elle serait

¹⁶ REGNIER C., *La Constitution au fil de ses versions*, Bruxelles, Centre de recherche et d'information socio-politiques, 2019, 2^e éd., p. 288.

¹⁷ BEAUFAYS J., *Histoire politique et législative de la Belgique*, Liège, Les Éditions de l'Université de Liège, coll. « Études et Recherches », 2003, n° 56, 5^e éd., p. 169.

¹⁸ Une troisième modification du quatrième alinéa de l'article 162 de la Constitution est opérée au cours de la renumérotation de la Constitution en 1994. Au total, ledit alinéa est donc modifié quatre fois.

¹⁹ Article 41 de la Constitution belge.

²⁰ DUMONT H., EL BERHOUMI M. et HACHEZ I. (dir.), *La Sixième Réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 177-179.

²¹ LAES J.-C., « Fiscalité fédérale, régionale et locale : histoire d'un ménage (fiscal) à trois (Première partie) », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2015, vol. 1, p. 6.

²² BEHRENDT Ch., BOUHON F., PIRONNET Q., FERON L. et VROUX Z., *Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes. Rapport définitif*, *op. cit.*, p. 40.

décidée, le cas échéant par le pouvoir régional. Tel n'est pas le cas de l'**intercommunalité** régionale wallonne, puisque si la Région wallonne (et avant cela, le législateur fédéral) a depuis 1996 offert la possibilité aux 262 communes et aux dizaines d'intercommunales wallonnes de coopérer et de s'associer, la coopération intercommunale est décidée par les communes et associations de commune de manière ascendante sur une base volontaire.

6. En premier lieu, la deuxième partie du CDLD, consacrée à la **supracommunalité**, se compose de deux livres portant respectivement sur les **agglomérations** et les **fédérations** de commune (livre premier) et les provinces (livre II). Le livre consacré aux agglomérations et aux fédérations de communes reprend le contenu de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes. En effet, l'article 165 de la Constitution, datant de la première réforme de l'État (24 décembre 1970), consacre la possibilité pour le législateur (fédéral) de créer de telles fédérations et agglomérations. C'est sur cette base juridique qu'est adoptée ladite loi du 26 juillet 1971 qui institue virtuellement cinq agglomérations²³, dont seule l'agglomération bruxelloise a vu le jour dans les faits²⁴. Aucune fédération de communes n'a été créée. L'idée de supracommunalité défendue par le CDLD s'apparente à celle consacrée par la Constitution : une **supracommunalité** impulsée « **par le haut** » par le pouvoir législatif à caractère obligatoire et structurant.

7. En deuxième lieu, le livre V de la première partie du CDLD, intitulé *De la coopération entre communes*, prévoit également plusieurs modes d'association entre communes : les conventions entre communes²⁵, les associations de projet²⁶ et les intercommunales. Ces **modes d'association** correspondent, contrairement à la supracommunalité constitutionnelle, à une coopération de type **intercommunale**. Comme précisé ci-dessus, la compétence de déterminer les modes d'association des communes est une compétence régionale depuis la quatrième réforme de l'État. Le législateur décrétoal wallon se saisit de cette compétence dès 1996 pour légiférer quant aux intercommunales²⁷, laissant la loi fédérale du 22 décembre 1986 réguler le cas des conventions entre communes, et ce jusqu'en 2006²⁸. C'est à cette date, qui correspond également à la première grande réforme de la coopération entre communes en Région wallonne, que le législateur décrétoal prévoit également la possibilité de recourir à une association de projets.

8. Outre les intercommunales, les conventions entre communes et les associations de projet, de nombreuses communes ont recours à la création d'**association sans but lucratif** (ci-après ASBL) communale pour mener à bien la poursuite de l'intérêt communal. Ces ASBL communales sont, d'un point de vue strictement juridique, à distinguer des

²³ Il s'agit des agglomérations anversoise, bruxelloise, carolorégienne, gantoise et liégeoise.

²⁴ LEJEUNE Y., *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, coll. « Précis de la Faculté de Droit de l'Université catholique de Louvain, 2014, 2^e éd., p. 393.

²⁵ Les conventions entre communes peuvent être considérées comme des formes souples d'associations, car elle n'implique par la création d'une nouvelle personne juridique. GORS B., « De nouvelles formes de coopération communale en Région wallonne », *Administration publique*, 2006, n° 2, p. 147.

²⁶ Les associations de projet constituent des structures légères destinées à la réalisation d'un projet particulier. Il s'agit donc de formes *sui generis* qui permettent de laisser une certaine liberté aux communes. Elles sont associées à des « mini-intercommunales ». DURVIAUX A. L. et GABRIEL I., *Droit administratif. Tome 2. Les entreprises publiques locales en Région wallonne*, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 170.

²⁷ Décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes (M. B. du 7 février 1997).

²⁸ Loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales (M. B. du 26 juin 1987).

intercommunales²⁹, même si elles peuvent s’y apparenter dans les faits. En effet, si à l’origine, les intercommunales pouvaient adopter la forme d’une société anonyme, d’une société coopérative à responsabilité limitée ou une ASBL, la dernière réforme de l’intercommunalité en Wallonie de 2018 a formellement supprimé cette dernière possibilité³⁰.

9. Il existe par ailleurs également, en dehors de ces différentes options juridiques de coopération intercommunale, un ensemble de législations spécifiques organisant des modes particuliers d’associations de communes, comme les zones de police et de secours, les maisons du tourisme ou encore les centres sportifs.

9.1. D’un côté, les **zones de police** découlent notamment de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Le premier niveau de police intégrée est communal. Ainsi, le territoire de la Belgique est divisé en zones de police regroupant souvent plusieurs communes. Dans chacune de ces zones, une police locale exerce l’ensemble des missions de police administrative (comme le maintien de l’ordre) et de police judiciaire (comme la recherche des auteurs des infractions), lorsque ces missions de police ont un caractère local. En ce qui concerne les zones de police pluricommunales, les organes de décisions sont le conseil de police (composé proportionnellement de conseillers communaux des différentes communes constituant ensemble la zone pluricommunale et des bourgmestres des communes faisant partie de la zone pluricommunale) et le collège de police (constitué des bourgmestres des différentes communes constituant la zone pluricommunale). Chaque corps de police locale est placé sous la direction d’un chef de corps. La Province de Luxembourg est composée de six zones de police pluricommunales : 1) Sud-Luxembourg³¹, 2) Arlon-Attert-Habay-Martelange, 3) Gaume³², 4) Centre Ardenne³³, 5) Semois & Lesse³⁴ et 6) Famenne-Ardenne³⁵. Le deuxième niveau de police intégrée est fédéral puisqu’une police fédérale exerce ses missions sur l’ensemble du territoire de la Belgique. Il s’agit de missions spécialisées et supralocales de police administrative (comme l’intervention d’unités spéciales) et de police judiciaire (comme la recherche des auteurs d’actes terroristes). Il s’agit également de missions d’appui aux polices et aux autorités locales (comme l’aide en cas d’importantes manifestations ou d’émeutes).

9.2. D’un autre côté, les **zones de secours** découlent notamment de la loi du 31 décembre 1963 sur la Protection civile, de la loi du 8 juillet 1964 relative à l’aide médicale urgente et de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. Les missions remplies par ces zones sont le sauvetage de personnes et l’assistance aux personnes dans des circonstances dangereuses et

²⁹ Décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation (M. B. du 14 mai 2012).

³⁰ Décret du 29 mars 2018 modifiant le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l’exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales (M. B. du 14 mai 2018).

³¹ Cette zone pluricommunale regroupe les communes d’Aubange, de Messancy, de Musson et de Saint-Léger.

³² Cette zone pluricommunale regroupe les communes de Chiny, d’Étalle, de Florenville, de Meix-devant-Virton, de Rouvroy, de Tintigny et de Virton.

³³ Cette zone pluricommunale regroupe les communes de Bastogne, de Bertogne, de Fauvillers, de Légglise, de Libramont-Chevigny, de Neufchâteau, de Sainte-Ode et de Vaux-Sur-Sûre.

³⁴ Cette zone pluricommunale regroupe les communes de Bouillon, de Bertrix, de Daverdisse, d’Herbeumont, de Libin, de Paliseul, de Saint-Hubert, de Tellin et de Wellin.

³⁵ Cette zone pluricommunale regroupe les communes de Durbuy, d’Érezée, de Gouvy, de Hotton, de Houffalize, de La Roche-en-Ardenne, de Manhay, de Marche-en-Famenne, de Nassogne, de Rendeux, de Tenneville et de Vielsalm.

la protection de leurs biens ; l'aide médicale urgente³⁶ ; la lutte contre l'incendie et l'explosion et leurs conséquences ; la lutte contre la pollution et contre la libération de substances dangereuses en ce compris les substances radioactives et les rayons ionisants et l'appui logistique. Les mesures de prévision, de prévention, de préparation, d'exécution et d'évaluation sont également incluses dans les missions des zones de secours. Chaque zone est administrée par un conseil de zone (composé des bourgmestres de chaque commune constituant la zone et, lorsque la province contribue au financement de la zone, d'un membre du conseil provincial) et par un collège de zone (dont les membres sont désignés par le conseil en son sein, à la proportionnelle). La zone de secours Luxembourg est une zone unique couvrant les 44 communes de la Province de Luxembourg. Le 3 septembre 2021, le ministre wallon du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville a publié une circulaire relative à la reprise progressive du financement communal des zones de secours³⁷. Pour la Province de Luxembourg, la part du financement communal de la zone de secours que la Province doit reprendre à sa charge s'élève à 10.567.611€ (budget 2023³⁸), ce qui représente environ 10% du budget annuel provincial et 40€ par habitant. Le soutien régional à la Province de Luxembourg ne cesse quant à lui de diminuer pour s'élever à 248.624€ en 2024. La part communale du financement de la zone de secours s'élève quant à elle à 14.692.631€ (soit 99€ par habitant) alors que la part fédérale s'élève à 7.818.650€ (soit 29€ par habitant).

10. Enfin, comme le souligne Gaëlle De Rouck dans son avis de l'UVCW³⁹, il existe également toute une série de **cas de coopération intercommunale** ne faisant pas l'objet d'une réglementation, que celle-ci soit spécifique ou générale. Dans un avis remis au ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, l'UVCW a identifié les grandes tendances des buts de cette coopération intercommunale : 1) la défense et la promotion des arrondissements ou des provinces et leurs communes, 2) la mise en œuvre des politiques d'optimisation de l'action des communes, 3) la création des politiques transversales qui favorisent la cohérence et la cohésion territoriale, 4) l'étude des projets d'intérêt collectif, 5) la contribution à l'intégration des communes dans les structures provinciales ou régionales et 6) le tout dans le cadre d'un développement durable et harmonieux⁴⁰. Peut ainsi être cité comme exemple de ce type de coopération intercommunale pour la Province de Luxembourg, la **Conférence luxembourgeoise des Élus**. Ce type de coopération intercommunale, qui se trouve en dehors du cadre du CDLD et des législations spécifiques susmentionnées, ne se résume cependant pas aux conférences des bourgmestres, puisqu'il existe en effet d'autres types de coopérations communales, à plus petites échelles.

11. À partir des années 2000, la notion de « **bassins de vie** » fait son apparition dans le langage politique wallon. Cette notion, notamment développée en France, a pour but de répondre au maillage du territoire et de définir le plus petit territoire sur lequel les habitants

³⁶ Entendue comme la dispensation immédiate de secours appropriés à toutes personnes dont l'état de santé par suite d'un accident ou d'une maladie soudaine ou de la complication soudaine d'une maladie requiert une intervention urgente après un appel au système d'appel unifié par lequel sont assurés les secours, le transport et l'accueil dans un service hospitalier adéquat.

³⁷ SPW Intérieur, *Circulaire à destination des Provinces et des Zones de secours dans le cadre de la reprise du financement communal des zones de secours – Trajectoires budgétaires 2021-2024. Aperçu des modifications en cours qui seront apportées aux normes budgétaires et comptables des provinces dans ce contexte*, 3 septembre 2021.

³⁸ En 2024, ce montant est de 12.510.591€.

³⁹ DE ROECK G., « La supracommunalité. Avis d'initiative de l'Union des Villes et Communes de Wallonie », *op. cit.*, p. 39.

⁴⁰ UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *La supracommunalité. Avis du Conseil d'administration de l'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 7 juillet 2020, pp. 5-6.

ont accès aux équipements et services les plus courants⁴¹, en prenant en compte les habitudes de mobilité et d'autres facteurs, de la sphère médiatique et politique en passant par les différentes interconnexions socio-économiques. Cette « institution » fluctue aussi en fonction du territoire étudié, qu'il soit rural ou urbain. En Région wallonne, les bassins de vie ont trouvé une traduction dans la Déclaration de politique régionale 2009-2014 lorsqu'il était question de réformer les provinces pour renforcer leur efficacité et pour organiser la supracommunalité⁴². Il était alors question de transformer les provinces en « Communautés de territoire à l'échelle d'un bassin de vie ». Face à cette proposition du Gouvernement wallon, l'UVCW avait déjà souligné que « ce qui manque actuellement dans le paysage wallon, c'est une possibilité, pour les communes, de dialoguer entre elles sur des projets transcommunaux c'est-à-dire des projets qui s'étendent sur l'espace territorial de plusieurs communes »⁴³, cette dynamique de communautés de communes étant une démarche qui doit venir des communes. En 2012, le ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville, Paul FURLAN, envisageait les bassins de vie en s'appuyant sur une approche transversale et intégrée de la ville. Il écrivait à cet égard que « les villes constituent des pôles autour desquels un projet de territoire supracommunal devrait permettre de mener des politiques transversales, décloisonnées, efficaces, avec pour finalité de construire certes une Wallonie plus compétitive, mais surtout qui rencontre les besoins des citoyens »⁴⁴. La Déclaration de politique régionale 2014-2019 articulait à nouveau les bassins de vie avec la supracommunalité en proposant comme objectif « 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 »⁴⁵. Pour y arriver, la Déclaration de politique régionale encourageait l'affectation de minimum 10% du fonds des provinces à la prise en charge des dépenses nécessaires au financement des zones de secours⁴⁶. Il était également demandé que les provinces mobilisent 10% du fonds des provinces à d'autres actions de supracommunalité⁴⁷. La Province de Luxembourg a consécutivement consacré une part de son budget à des actions de supracommunalité. Ainsi, via le **fonds d'impulsion communal**, elle a dégagé un budget de 4.000.000€ à destination des communes pour leur permettre de réaliser des projets à haute valeur ajoutée s'inscrivant dans les dynamiques provinciales. En outre, plusieurs **centrales de marchés** sont actives et ouvertes à destination des communes, des centres publics d'action sociale (ci-après CPAS) et de certaines ASBL⁴⁸. Ces centrales permettent de proposer à tarif négocié des fournitures, équipements et divers services. Enfin, la Province de Luxembourg intervient en matière de gestion des cours d'eau avec l'enlèvement des dépôts et des arbres, le curage des passages, la gestion des berges, le retrait des embâcles et l'inventaire des problèmes hydrauliques⁴⁹.

⁴¹ BRUTEL Ch. et LEVY D., « Le nouveau zonage en bassins de vie de 2012 », *Institut national de la statistique et des études économiques*, 2012, n° 1425.

⁴² PARLEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne. « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire »*, 16 juillet 2009, pp. 142-143.

⁴³ UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE, *Évolution des provinces en relation avec les communes et la supracommunalité*, 8 décembre 2009, pp. 6-7.

⁴⁴ FURLAN P., *De la ville aux bassins de vie. Entretiens avec Marcel Leroy*, Liège, Luc Pire, 2012, p. 130.

⁴⁵ PARLEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne. « Oser, innover, rassembler »*, 23 juillet 2014, p. 67.

⁴⁶ Sur ce point, voy. le paragraphe 8.

⁴⁷ PARLEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne. « Oser, innover, rassembler »*, 23 juillet 2014, p. 67.

⁴⁸ Voy. Annexe.

⁴⁹ GOFFINET P.-H., *La Province de Luxembourg. État des lieux et perspectives*, Arlon, Province de Luxembourg, 2023, p. 59.

12. Dans le cadre de la **Déclaration de politique régionale (2019-2024)**, le Gouvernement wallon souhaite encourager les projets supracommunaux. Ainsi, « pour mieux assurer l'efficacité des services publics, le Gouvernement incitera les villes et communes à développer des politiques supracommunales au niveau de chaque bassin de vie. Un encouragement financier spécifique sera octroyé aux projets supracommunaux »⁵⁰. En ce qui concerne singulièrement la ruralité, « la Wallonie encouragera les projets supracommunaux, inhérents à une réflexion globale, stratégique et prospective à l'échelle de plusieurs territoires constitués selon une approche cohérente et volontaire »⁵¹. Rappelons que des expériences pilotes en supracommunalité existent depuis plusieurs années et font l'objet de subventionnements notamment par le Service public de Wallonie – Intérieur action sociale.

Afin de mettre en œuvre la Déclaration de politique régionale, par une décision du 10 décembre 2020, le Gouvernement wallon a chargé le Ministre des Pouvoirs locaux de solliciter les regroupements de communes afin de pouvoir les subsidier. Cette décision poursuivait un double objectif : 1) reconnaître les regroupements de communes existants et 2) susciter ceux qui n'existaient pas. L'appel à projets « **Soutien aux projets supracommunaux** » a permis de sélectionner 13 puis 14 projets, couvrant la quasi-totalité du territoire wallon, afin de tester pendant deux ans (2021-2022), un mode de financement et de soutien régional de ces projets. Une prolongation pour l'année 2023 du subventionnement des structures subventionnées en 2022 a été décidée par le Gouvernement wallon. 35 communes de la Province de Luxembourg répondit à l'appel à projets en constituant la « pépinière de projets en province du Luxembourg », en collaboration avec IDELUX. Cette pépinière est d'abord un lieu de rencontre entre les responsables des communes concernées pour développer et mettre en œuvre avec souplesse une gouvernance supracommunale. Les objectifs principaux consistent à 1) renforcer et optimiser l'action communale, 2) générer des économies d'échelles et des effets de levier pour rationaliser les dépenses publiques et 3) renforcer la cohérence du territoire. Trois thèmes ont été identifiés suite à une enquête menée par IDELUX : 1) la gestion de projets supracommunaux concrets, 2) la mutualisation de biens et de services, internes ou externes et 3) la digitalisation.

13. D'emblée, une question se pose : **quelle pertinence peuvent revêtir les communautés supracommunales alors que les provinces sont des niveaux de pouvoir importants en Belgique ?** À cet égard, une étude menée par l'Université catholique de Louvain et l'Université d'Anvers a montré, en 2017, que les provinces constituent manifestement une empreinte spatiale importante dans l'esprit des citoyens belges. Plus précisément, en analysant les mouvements de navetteurs et des déménagements de citoyens belges, les auteurs de cette étude ont souligné que « les décisions de Napoléon ont toujours un impact sur les réalités (comportementales) actuelles ! »⁵². Cette étude montre que les limites provinciales influencent donc toujours encore consciemment ou inconsciemment les déplacements socio-économiques. En 2018, Christian BEHRENDT *et al.* se montraient quant à eux très critiques à l'égard des collectivités supracommunales. D'une part, leur critique portait sur ces collectivités en tant que telles. Ainsi, ils estimaient qu'elles présentaient un nombre trop grand de similitudes avec les provinces, qu'elles aboutiraient à la multiplication des mandats

⁵⁰ PARLEMENT WALLON, *Déclaration de politique régionale wallonne 2019-2024*, 13 septembre 2019, p. 57.

⁵¹ *Ibid.*, p. 62.

⁵² THOMAS I., ADAM A. et VERHETSEL A., « Migration and commuting interactions fields: a new geography with community detection algorithm? », *Belgeo*, 2017, n° 4, § 32.

électifs et des rémunérations et à un surcoût administratif compte tenu de la multiplication des structures. Ils s'interrogeaient également quant au caractère représentatif de ces institutions, nécessitant selon lui, une démultiplication du nombre de représentants siégeant de ces collectivités supracommunales. D'autre part, ils épinglaient l'actualisation des institutions provinciales qui sont amenées à développer des structures de concertation peu ou prou intégrées aux communes⁵³.

14. À ce stade, est-il possible de définir, d'une manière générale, la supracommunalité ?

14.1. Dans une étude commanditée par la Région wallonne Geoffrey GRANDJEAN et Ingrid GABRIEL ont défini l'**institution supracommunale** comme une institution qui est juridiquement au-dessus des institutions communales. Cela signifie qu'une institution supracommunale est une autorité administrative décentralisée qui bénéficie d'une autonomie organique vis-à-vis des autorités supérieures et inférieures⁵⁴. L'autonomie organique dont bénéficie une institution supracommunale comporte deux dimensions, déjà identifiées par A. BUTTGEBACH⁵⁵. D'une part, l'institution supracommunale dispose d'une personnalité juridique propre. D'autre part, elle dispose d'un pouvoir propre de décision et/ou d'exécution, limité toutefois par le pouvoir de tutelle. En tant qu'autorité se situant au-dessus des communes, l'institution supracommunale peut donc prendre et/ou exécuter des décisions et des actions à la place des communes, dans un champ de compétences considéré comme « supracommunal ».

14.2. Elle se distingue de l'**institution intercommunale** dans la mesure où, tout d'abord, cette dernière ne gère qu'un intérêt communal bien déterminé ou plusieurs intérêts communaux bien déterminés. Autrement dit, l'objet de l'association intercommunale, dans le contexte belge et wallon, rentre dans la compétence de chaque commune associée. L'association intercommunale peut faire *plus grand* que la commune ; mais elle ne peut faire *autre chose*. Prenons un exemple : si toutes les communes d'une province sont associées, l'association intercommunale ne peut – sous prétexte qu'elle englobe tout le territoire provincial – prétendre régler des questions d'intérêt provincial⁵⁶. En tant qu'autorité au-dessus des communes, l'institution supracommunale pourrait, par contre, dépasser le champ de compétences des communes, en respectant tout de même la répartition des compétences prévues par les différentes règles constitutionnelles, légales et décrétales.

Par ailleurs, dans la mesure où l'objet de l'institution intercommunale est d'intérêt communal, cela signifie que les organes de cette institution sont composés de représentants des communes qui agissent au nom et pour le compte de l'ensemble des communes. Ces représentants n'agissent pas au nom d'une institution supérieure aux communes. À nouveau, en tant qu'autorité au-dessus des communes, l'institution supracommunale pourrait, en revanche, comporter des organes dont les membres sont pour partie des représentants des communes et pour partie des représentants de l'institution supracommunale.

⁵³ BEHRENDT Ch., BOUHON F., PIRONNET Q., Feron L. et VROUX Z., *Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces wallonnes. Rapport définitif*, op. cit., pp. 206-237.

⁵⁴ GRANDJEAN G. et GABRIEL I., *La supracommunalité en évolution*, Liège, Institut de la décision publique, mars 2023, p. 36 (disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://hdl.handle.net/2268/302359>).

⁵⁵ BUTTGEBACH A., *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1959, 2^e éd., pp. 103-104.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 212.

Enfin, les intercommunales sont des opérateurs économiques et industriels, des outils « techniques » de mise en œuvre de politiques entre les communes. Par conséquent, ces intercommunales ne peuvent être la structure supracommunale. À cet égard, le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique, Bernard ANSELME, déclarait lors des travaux parlementaires concernant le projet de décret relatif aux intercommunales wallonnes, que « par nature l'intercommunale ne s'occupe que de problèmes locaux. L'intercommunale n'est pas un pouvoir supracommunal mais intracommunal. Toute intercommunale est volontaire par nature »⁵⁷.

14.3. Une nuance mérite toutefois d'être introduite en ce qui concerne les **intercommunales provinciales**. En effet, la Province de Luxembourg est concernée par l'Association Intercommunale pour le développement économique durable de la Province de Luxembourg (ci-après **IDELUX**), l'intercommunale « mère », composée de cinq entités intercommunales. Cette intercommunale associe les 44 communes luxembourgeoises et la Province de Luxembourg. L'objectif de cette intercommunale consiste à « promouvoir le développement économique de la Province de Luxembourg en coopération avec les autorités compétentes et les entrepreneurs privés, notamment en favorisant l'aménagement de l'ensemble de son territoire, l'établissement de nouvelles activités économiques, la reconversion ou l'expansion de celles qui existent ». La Province de Luxembourg détient 95 % du capital d'IDELUX-Développement, hors parts de secteurs, et 80 % avec les parts de secteurs. La Province de Luxembourg détient en outre 97,5% du capital d'IDELUX-Projets Publics⁵⁸. La Province de Luxembourg soutient l'intercommunale à travers une contribution annuelle au Fonds d'expansion économique (budget d'environ 950.000€ pour 2023) et ce, aux côtés des Communes qui apportent au Fonds un montant identique⁵⁹. Ce Fonds vise à soutenir la prospection, les mesures d'attractivité spéciales au profit des entreprises ainsi que les projets structurants mis en œuvre par IDELUX dans le cadre de ses missions. À la fin de l'année 2022, le montant disponible du Fonds d'expansion économique s'élève à 4.957.262,08€.

La Province de Luxembourg est également concernée par **Vivalia**, une seconde intercommunale provinciale, associant les 44 communes luxembourgeoises, 3 communes namuroises ainsi que les Provinces de Luxembourg et de Namur. L'objectif de cette intercommunale de soins de santé est d'offrir des soins hospitaliers et psychiatriques. La Province de Luxembourg détient 53% du capital de l'intercommunale. Chaque année, la Province contribue au budget de l'intercommunale, par exemple au niveau de l'aide médicale urgente ou de Développement Vivalia, mais elle contribue également à l'éventuel déficit (à

⁵⁷ PARLEMENT WALLON, *Projet de décret relatif aux intercommunales wallonnes*, 17 octobre 1996, 167, n° 27, p. 21.

⁵⁸ Au moment de la rédaction de ce rapport, il y a un échange de parts en cours entre les communes et la Province de Luxembourg concernant IDELUX Environnement et IDELUX Projets Publics mais la Province devrait rester détenteur de plus de 93% des parts dans IDELUX Projets Publics.

⁵⁹ Dès la création de l'intercommunale en 1962, une cotisation annuelle est demandée aux associés publics afin de couvrir les frais de fonctionnement de l'institution qui dégage très peu de recettes propres. En 1978, une Assemblée générale extraordinaire décide de créer un Fonds d'expansion économique, notamment en vue du financement d'aides exceptionnelles dans le cadre d'implantations d'entreprises. Cette cotisation, qui a fait l'objet d'une capitalisation par la Province de Luxembourg et 33 Communes en 1986, est venue à échéance fin 2006. Le 19 décembre 2007, l'Assemblée générale décide de refixer une nouvelle cotisation de 2,5€ indexé par habitant, la Province de Luxembourg s'engageant à verser la même somme que celle mise par les 44 communes. Selon le Contrat de gestion voté lors de cette Assemblée générale, l'usage de ce fonds est décrit comme suit : 1) les démarches de prospection (personnel et actions) qui représentent un pur centre de coût ; 2) l'étude, le montage ou la réalisation de projets structurants et dont les retombées sont provinciales et 3) les mesures spécifiques d'attractivité à consentir pour attirer un investisseur dans notre province.

hauteur de 53%). Pour l'année 2023, le financement a été de 6.291.115,80€⁶⁰. Quand bien même il s'agit de deux intercommunales, leur caractère supracommunal est bien présent, car des institutions hiérarchiquement supérieures sont membres des organes de l'intercommunale, dont la Province de Luxembourg. Autrement dit, en raison de la qualité des associés, IDELUX et Vivalia développent des projets qui dépassent le champ de compétences des communes pour développer des actions relevant de l'intérêt provincial.

14.4. Le comité permanent des intercommunales de l'UVCW ne partage pas cette distinction entre la supracommunalité et l'intercommunalité. Ainsi, lors d'une réunion du 28 avril 2023, ce comité a pris position contre la création de nouvelle structure juridique supplémentaire dans la mesure où « la supracommunalité peut être rencontrée indépendamment de la création d'une structure juridique » et où « derrière la plupart des actions supracommunales, on retrouve l'intercommunalité »⁶¹.

15. En parallèle aux débats sur la supracommunalité, la **fusion volontaire des communes** a été rendue possible en Région wallonne suite à l'adoption du décret du 2 mai 2019 modifiant le CDLD en vue d'établir le cadre de la fusion volontaire de communes, du décret modifiant certaines dispositions du CDLD en ce qui concerne la fusion volontaire de communes et du décret du 2 mai 2019 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale dans le cadre de la fusion volontaire de communes et relativement à l'installation des conseils de l'action sociale⁶². L'origine de ces décrets repose sur le constat de la nécessité, au niveau des pouvoirs locaux, d'améliorer l'utilisation des ressources financières en recherchant les économies d'échelles, en clarifiant et simplifiant les rôles des structures locales et parlocales, et en développant la supracommunalité. Le Gouvernement wallon a décidé d'encourager les communes à fusionner sur une base volontaire, pour atteindre une taille critique, une reprise de la dette des entités étant prévue comme incitant (500€ maximum par habitant, avec un plafond de 20 millions). Un seul dossier de fusion a pour le moment été concrétisé, celui de la fusion des communes de Bastogne et Bertogne.

⁶⁰ En 2023, le montant de 6.291.115,80€ est réparti de la manière suivante : Cotisation pour l'aide médicale urgente (2.683.653€), Prise en charge du déficit secteur hospitalier (0€), Secteur personne âgée (Secteur PCPA, 0€), Secteur Extrahospitalier (26.443€), Dépenses ordinaires dettes (1.598.059€), Développement Vivalia (1.950.802€) et Suivi administratif (32.158,80€).

⁶¹ COMITE PERMANENT DES INTERCOMMUNALES, *Réunion relative à la supracommunalité. Compte-rendu*, 28 avril 2023, p. 1.

⁶² M. B. du 17 septembre 2019 et M. B. du 4 octobre 2022.

Partie II – Les besoins communaux à portée supracommunale – I

16. La Province de Luxembourg développe depuis plusieurs années des actions supracommunales dans un large spectre de matières⁶³. Dans le cadre de la mission Luxembourg 2030, les membres du collège provincial sont allés à la rencontre des collèges communaux durant les mois de mai et juin 2023. Ces rencontres ont permis de recenser les besoins des autorités communales s’inscrivant dans une perspective supracommunale.

17. Une première recension des avis exprimés lors des rencontres avec les membres des collèges communaux offre un panorama non exhaustif des actions supracommunales pouvant être menées par la Province de Luxembourg.

17.1. En termes d’**enseignement**, la Province de Luxembourg propose un enseignement spécialisé et est le pouvoir organisateur de quatre écoles spécialisées.

Cet enseignement est considéré comme important et comme permettant de suppléer aux manquements de la Fédération Wallonie-Bruxelles (ci-après FWB) sur le territoire provincial.

17.2. En termes de **formation**, la Province de Luxembourg décline son offre dans plusieurs filières : le feu, l’aide médicale urgente, la police, les gardes champêtres particuliers, les sciences administratives et la pédagogie.

Les acteurs communaux épinglent des besoins de formations spécifiques dans les domaines suivants : la comptabilité, la distribution d’eau, la tutelle sur les CPAS, les grades légaux, l’informatique, la planification d’urgence, la police administrative (pour les agents constatateurs), l’urbanisme, les normes de sécurité dans le domaine technique, le RGPD, le brevet ONE ou encore les violences conjugales (pour la police). Une forme de décentralisation des lieux de formation est également proposée ainsi que l’accès de certaines formations au personnel ouvrier.

17.3. En termes de **culture**, la Province de Luxembourg finance et subventionne une série d’opérateurs (dont les centres culturels), lance régulièrement des appels à projets spécifiques et apporte un soutien spécifique en prêtant du matériel. La lecture publique est également promue grâce à la bibliothèque centrale qui constitue un appui au réseau des bibliothèques locales, au service du livre luxembourgeois et à la bibliothèque itinérante (biblio-ludobus, sociobus et plan lecture).

Un besoin d’aide à la promotion est exprimé par certains acteurs communaux alors que d’autres en appellent à une coordination des activités et événements culturels de la part de la province (notamment par la mise en commun des calendriers des différents événements). Des demandes supplémentaires de financement de centres culturels sont également évoquées.

17.4. En termes de **sport**, la Province de Luxembourg promeut les pratiques sportives à travers des campagnes de sensibilisation, l’organisation de salons, l’offre de formation aux

⁶³ Pour un panorama de ces actions supracommunales, voy. GOFFINET P.-H., *La Province de Luxembourg. État des lieux et perspectives*, op. cit.

aires de jeux numériques Lü, l'organisation de challenge et de journées récréatives et pédagogiques et la remise de plusieurs prix provinciaux.

Si certains acteurs communaux sont demandeurs de davantage d'aides méthodologiques pour la remise du trophée du mérite sportif, d'autres en appellent à un rôle plus accru de la Province par la création d'une régie provinciale assurant la coordination de la gestion des installations et clubs sportifs ou par l'octroi de nouvelles subventions.

17.5. En termes de défense et promotion du **patrimoine**, la Province de Luxembourg est responsable du domaine du Fourneau Saint-Michel (et de ses deux musées, en plein air et du fer) et assure la gestion patrimoniale du domaine de Mirwart, connu pour sa pisciculture et son aménagement forestier.

Certains acteurs communaux soulignent l'importance d'une aide provinciale pour favoriser la reconnaissance – notamment internationale – de patrimoines locaux et la pérennisation du Fourneau Saint-Michel. D'autres insistent sur l'importance de la dimension touristique du domaine de Mirwart. La reconversion des églises, en partenariat avec IDELUX, est également soulignée par certains acteurs locaux.

17.6. En termes de **politiques sociales**, la Province de Luxembourg accorde plusieurs aides ou primes pour les personnes porteuses de grave handicap, pour les personnes âgées, pour les parents ayant un enfant prématuré ou présentant une pathologie médicale importante, pour les jeunes provenant de familles à faibles revenus et pour les populations défavorisées (prêts à taux 0% et prêts pour les garanties locatives). Elle favorise également l'inclusion des personnes en situation de handicap (via les services Alter & Go et All access et les Services Résidentiels pour Jeunes) et gère des institutions pour accompagner les jeunes (les services d'Aide en Milieu Ouvert, la Maison de l'ADOLescent, le Service Résidentiel Général ou l'ASBL provinciale AUBE).

Certains acteurs communaux insistent sur l'importance pour la Province de Luxembourg d'améliorer la rapidité de la procédure concernant les prêts pour les garanties locatives, d'augmenter les aides pour les personnes en situation précaire, d'informer davantage les citoyens sur l'existence de relais sociaux et de contribuer davantage aux maisons d'accueil communautaires. Une meilleure information des aides à disposition des personnes âgées est également recommandée (notamment pour la remise des déclarations fiscales). Même si la province n'est pas compétente en matière de mobilité, certains acteurs locaux proposent qu'elle relaye les difficultés rencontrées sur le territoire en matière de mobilité (lignes supprimées, zones non-desservies) et que des services de mini-bus soient à nouveau mis en œuvre. Une réunion des présidents de CPAS de manière régulière est par ailleurs proposée à un niveau provincial.

Toujours en termes de politiques sociales, la Province de Luxembourg favorise la participation citoyenne à travers le conseil provincial des jeunes, le conseil consultatif provincial des aînés et l'accompagnement de la fabrique aux projets. Elle prévient également les violences conjugales et sexuelles à travers divers dispositifs de sensibilisation et la mise en place d'un

centre de prise en charge des violences sexuelles (en collaboration avec Vivalia). Enfin, la Province de Luxembourg développe une politique d'inclusion numérique par la mise à disposition et la labélisation d'espace public numérique, par la mise à disposition de matériels technologiques, par la sensibilisation aux métiers du numérique et au cyber-harcèlement et à la sécurité en ligne. D'une manière générale, le service informatique de la Province a notamment pour objectif de mutualiser des investissements informatiques avec d'autres acteurs publics, à travers notamment le Groupement d'Informations géographiques.

Certains acteurs communaux épinglent toutefois le coût des espaces publics numériques sur leur territoire, le développement plus accru de l'espace public numérique mobile et la mise à disposition ponctuelle d'un agent provincial pour l'aide et la formation aux outils numériques. D'autres acteurs locaux estiment quant à eux que la province devrait se concentrer sur les actions qui présentent une dimension supérieure aux communes et, dans cette perspective, affirment qu'un espace public numérique provincial a peu de sens dans la mesure où les communes en disposent. Certains acteurs locaux en appellent toutefois à la mise en place d'intranet provincial accessible à l'ensemble des élus de la province ou à la mise en ligne d'une page internet pour la vente de matériels communaux déclassés. Plus largement, une meilleure couverture des « zones blanches » ayant de très mauvais accès aux connexions mobiles et internet est épinglée par plusieurs acteurs locaux.

17.7. En termes de **santé**, la Province de Luxembourg mène une série d'actions pour lutter contre la pénurie de médecins et pour les attirer (bourses et primes).

Outre ces actions, plusieurs acteurs communaux insistent sur l'importance d'éviter une « désertification médicale » sur le territoire provincial et encouragent la Province à poursuivre ses actions afin de favoriser la pratique de groupe de la médecine. Des acteurs locaux proposent de créer des « maisons des assistants » communes à plusieurs communes d'un même arrondissement pour disposer d'une équipe d'assistants médicaux, de stagiaires et de jeunes professionnels. Un pôle de « soignants volants » pourrait également être mis en place par la Province de Luxembourg. Des acteurs locaux demandent que les infirmiers des maisons de repos communales bénéficient également d'aides pour éviter la concurrence avec Vivalia. Pour éviter certains doublons, des acteurs locaux en appellent à identifier la plus-value des actions provinciales en termes de santé. Ils recommandent ainsi de se concentrer sur des actions qui ne sont prises en charge par aucun niveau de pouvoir, à l'instar des actions menées par SAMI-Lux qui réalise une inspection de l'habitation à la recherche de polluants pouvant influencer la santé. Une meilleure communication de Vivalia en ce qui concerne les centres de santé de proximité est suggérée par les acteurs locaux.

En outre, la Province est attentive au développement des technologies innovantes par différentes mesures (assises de l'eSanté, stéthoscope connecté, télémédecine et téléconsultation en milieu carcéral) qui concernent également l'aide médicale urgente. La prévention est également au cœur des préoccupations provinciales (à travers les huit centres de santé) ainsi que la santé mentale (à travers les quatre services de santé mentale).

Concernant ce dernier secteur, quelques acteurs locaux en appellent à un renforcement du cadre affecté à ces services. D'autres acteurs demandent un soutien spécifique de la Province pour la constitution des dossiers relatifs aux classifications de fonctions (IFIC).

Enfin, les actions menées en Province de Luxembourg en termes de santé le sont en étroite collaboration avec l'intercommunale Vivalia.

17.8. En termes de **politiques économiques**, la Province de Luxembourg informe les jeunes citoyens sur de très nombreux métiers (salon objectif métier, *escape game* et car métiers). Des collaborations entre les écoles et les entreprises sont également favorisées afin de sensibiliser notamment aux métiers en pénurie.

Certains acteurs locaux estiment qu'il faut favoriser le développement commercial en accordant des primes aux indépendants ou en garantissant une présence suffisante de distributeurs de billets sur le territoire provincial.

17.9. En termes d'**agriculture**, la Province de Luxembourg fournit une série de conseils au monde agricole et informe les citoyens quant à la production locale. Plusieurs soutiens sont en outre destinés aux agriculteurs, notamment de manière spécifique concernant la tenue de la comptabilité, de la gestion, des aides à l'installation et à l'investissement (via le service provincial d'information, de gestion et de vulgarisation agricole) et l'aide à l'innovation (via un soutien financier). La Province de Luxembourg soutient également des organismes directement liés au monde agricole (le centre de recherche en agri-développement, le centre de Michamps, le service de remplacement pour les agriculteurs de la Province de Luxembourg, la fédération des jeunes agriculteurs, l'ASBL fourrages mieux, IDELUX environnement et les comices et la chambre provinciale de l'agriculture). Des campagnes de promotion sont enfin menées au niveau provincial par l'intermédiaire de différentes actions (agripédi@lux, alimentation durable, boucles pédestres, bâches promotionnelles et site internet).

Certains acteurs communaux insistent sur l'importance de conserver les aides et soutiens destinés au monde agricole.

17.10. En termes d'**énergie**, la Province de Luxembourg offre l'assistance de ses deux coordinateurs et de son service Énergie dans le cadre de la convention des maires et du programme POLLEC. Elle conseille ainsi les communes quant aux travaux économiseurs d'énergie et collabore étroitement avec elles pour différents projets énergétiques, en assumant le rôle d'auteur de projets, de surveillance de chantier ou encore l'aménagement et l'entretien de bâtiments.

Nombreux sont les acteurs communaux qui accordent une importance aux missions des coordinateurs provinciaux et qui soulignent les difficultés pour une petite commune d'engager un agent POLLEC. De manière très ciblée, certains acteurs locaux se demandent si la province ne pourrait pas donner des aides directes aux citoyens en matière d'énergie.

17.11. En termes d'**environnement**, la Province de Luxembourg mène différentes politiques de protection de la nature, notamment en matière d'entretien des cours d'eau.

Les acteurs communaux sont sensibles à ces politiques, en raison des dégâts causés par les castors, entre autres. Ils sont demandeurs pour recevoir davantage de conseils en matière de protection de l'environnement et encouragent la province à mener des actions concernant le recyclage des pneus et à subventionner partiellement la création de zones d'immersion temporaire. Certains regrettent l'abandon de la prime forestière et s'inquiètent du manque d'anticipation globale des mesures pour protéger la nature. Certains acteurs locaux proposent que la gestion des cours d'eau soit désormais de la compétence de la Province de Luxembourg. Dans le cadre de la mise en œuvre du Schéma de développement du territoire (ci-après SDT), des acteurs locaux demandent à la province de remettre un avis à la Région wallonne quant à la particularité du territoire provincial.

17.12. En termes de **coopération intercommunale**, nombre d'acteurs communaux saluent le financement provincial de la zone de secours et reconnaissent la nécessité d'une coordination provinciale.

Des acteurs locaux proposent que la Province, même si elle n'est pas compétente en matière de logement, mette en place des logements d'urgence pour reloger les personnes victimes de divers sinistres (comme des « dortoirs d'urgence ») et assurer par la même occasion un rôle de coordination pour la mise à disposition de logement d'urgence. Certains invitent la province à sensibiliser encore davantage l'autorité fédérale quant aux difficultés que représente le financement de la zone de secours. D'autres acteurs communaux se demandent dans quelle mesure IDELUX ne pratique pas certains tarifs excessifs et n'entre pas en concurrence avec la politique de logement menée par certaines communes.

17.13. En termes de **tourisme**, la Province de Luxembourg accompagne les opérateurs touristiques en menant des actions concernant le numérique responsable (permettant d'améliorer leur positionnement sur internet), les points-nœuds, le réseau de vélos balisé, le tourisme durable et le tourisme pour tous (permettant de tenir compte des difficultés de certains publics).

Certains acteurs locaux souhaitent que la Province appuie les demandes d'obtention de la marque Ardenne auprès de la Région wallonne et poursuive la promotion du tourisme en recourant aux symboles luxembourgeois (surtout le sanglier). Certains préconisent une meilleure intégration, voire une fusion, des maisons du tourisme et des syndicats d'initiative. Une coordination provinciale intégrant mieux le développement touristique et les restrictions à l'accès à la nature est demandée par des acteurs locaux.

17.14. En termes d'actions de **supracommunalité**, la Province apporte un soutien financier et un appui aux pouvoirs locaux, via le fonds d'impulsion communal (4.000.000€), l'activation d'une vingtaine de centrales de marchés ouvertes aux communes et aux CPAS⁶⁴ ou encore

⁶⁴ Voy. Annexe.

par l'intermédiaire de la Conférence luxembourgeoise des élus considérée comme un organe supracommunal.

Les communes sont particulièrement satisfaites de centrales de marchés et considèrent qu'elles ne font pas double emploi avec celles des communes, même s'il n'est parfois pas aisé de distinguer celles proposées par la Province ou par IDELUX. Elles demandent que de nouveaux marchés soient ouverts (dans le domaine des assurances et de la fourniture de plantes, entre autres). Plusieurs communes recourent régulièrement au prêt de matériels et proposent d'élargir la gamme des matériels prêtés (aux chapiteaux, par exemple). Concernant spécifiquement le fonds d'impulsion communal, plusieurs communes en appellent à une extension des délais pour le dépôt de dossiers, à une augmentation des financements (en tenant notamment compte d'une clé de répartition par arrondissement) ou encore à la possibilité d'affecter différemment les subventions non-utilisées. Nombreuses sont les communes qui mobilisent le service technique provincial, même si quelques rares acteurs se demandent si ce service ne concurrence par les architectes et proposent que certains agents de ce service assurent le remplacement d'agents communaux absents pour une longue durée. La mise à disposition d'un agent provincial pour réaliser le contrôle d'implantation en matière d'urbanisme est suggérée par certains acteurs locaux. Quelques acteurs locaux épinglent toutefois la longueur des délais pour finaliser certains projets.

18. Sur la thématique de la supracommunalité, les communes proposent d'élargir le spectre des actions provinciales. Tout d'abord, elles souhaitent que la Province de Luxembourg joue un rôle majeur – voire proactif – dans l'aide à la rédaction et au dépôt d'appels à projets ou de demandes d'aides financières européennes. Ensuite, de nombreux élus locaux estiment que la Province doit être un partenaire en ce qui concerne la fonction publique locale. Ainsi, il est demandé à la Province de pouvoir remplacer les agents communaux absents pour une longue durée par des agents provinciaux, de mettre à disposition des communes une équipe d'agents provinciaux et d'apporter une aide au recrutement de personnel qualifié. Une demande d'aide « en service » est donc bien formulée par les communes. En matière de fonction publique locale, une précédente étude avait déjà épinglé cette demande des communes :

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 locale⁶⁵.

Cette étude citait les matières suivantes : le service technique, les conseils juridiques, les politiques environnementales et énergétiques, la planification d'urgence et la gestion des ressources humaines⁶⁶. Par ailleurs, quelques communes s'inquiètent de la gestion des funérailles et sépultures. Elles demandent consécutivement que la Province puisse envisager

⁶⁵ GRANDJEAN G., *Étude comparative en termes de ressources humaines. Communes de la Province de Luxembourg*, Liège, Institut de la décision publique, 2017, p. 58.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 58-59.

l'installation d'un second crématorium et qu'elle prenne à sa charge l'exhumation des corps des cimetières. En outre, il est proposé que la Province envisage l'uniformisation de certaines réglementations communales (notamment celles relatives au feu d'artifice). Enfin, dans la mesure où deux communes de la province ont fusionné, le souhait a été exprimé par quelques élus d'une autre commune de bénéficier d'une aide administrative pour envisager la potentielle fusion de communes.

Partie III – La classification budgétaire des actions supracommunales

19. Jusqu'à présent, les actions supracommunales sont définies comme des actions prises par une institution qui est juridiquement au-dessus des institutions communales, mais dont la portée est à la fois supracommunale et communale. Cette définition relativement large permet de couvrir plusieurs domaines d'actions qu'il est nécessaire de catégoriser.

19.1. À partir des dépenses provinciales portées au budget 2023 consacrées à des actions supracommunales, abstraction faite des recettes, six domaines d'actions menées par la Province de Luxembourg sont ainsi identifiés sur la base de deux critères principaux de classification. Le premier critère fait référence au **niveau de pouvoir décisionnel** et de **mise en œuvre** des actions supracommunales. Ce critère permet d'identifier la ou les institutions prenant la décision de mener des actions supracommunales et de les mettre en œuvre : la Province de Luxembourg, les communes et/ou les acteurs privés. Le deuxième critère a trait aux **sources de financement** des actions supracommunales qui peuvent être communautaire/régionale/fédérale, provinciale et/ou communale.

Les domaines d'actions supracommunales						
	directement rémunérées	gratuites	légales	subventionnées d'intérêt provincial	territoriales	publiques-privées
Pouvoirs décisionnels et mises en œuvre						
Provincial						
Communal						
Privé						
Sources de financement						
Communautaire, régionale, fédérale						
Provinciale						
Communale						

19.2. Les dépenses provinciales consacrées aux actions supracommunales ne sont en aucun cas concurrentes aux dépenses communales. Au contraire, elles sont nécessairement complémentaires. Cela signifie que les actions supracommunales ne pourraient être assumées seules par les communes sans l'intervention de la Province de Luxembourg.

Toutes les dépenses provinciales ne sont pas reprises dans les tableaux budgétaires pour chiffrer les actions supracommunales menées par la Province de Luxembourg. Ainsi, ne sont **pas reprises** dans les tableaux budgétaires **les dépenses de fonctionnement interne** relatives au Greffe, à la Direction financière, au service interne de protection du personnel, au service provincial des ressources humaines, au service du fonctionnement, au service informatique, au Conseil Provincial, au Collège Provincial et aux secrétariats des députés.

20. À partir de ces considérations méthodologiques, les **six domaines d'actions supracommunales** menées par la Province de Luxembourg sont identifiés. Pour chaque domaine d'actions, un tableau liste les types de dépenses provinciales, leur contenu et leur montant.

20.1. **Les actions supracommunales directement rémunérées.** Certaines actions ne peuvent être opérationnellement prises en charge par le niveau communal. Par contre, l'organisation de ces actions à un niveau supracommunal permet aux communes de bénéficier de certains services contre rémunération. Ainsi, la commune qui utilise ces services paie, alors que celle qui ne les utilise pas ne le paie pas. Les actions supracommunales sont donc décidées et mises

en œuvre par la Province de Luxembourg, alors que leur financement est provincial et communal. La Province est en concurrence loyale avec d'autres agents économiques privés dans la mesure où les services rendus sont assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée et le prix proposé rentabilise le service offert.

Service Interne de Prévention et de Protection	Expertises/missions spécifiques pour les communes	30.350,00 €
École d'administration	Formations RGB (dont les cours de Sciences administratives) et continues – formations destinées en priorité aux agents des pouvoirs locaux (communes, CPAS, intercommunales, province)	202.136,00 €
Service de Lutte Contre l'Incendie	Formations obligatoires, accessibles aux entreprises des secteurs privé et public, principalement déclinées en deux modules complémentaires (« Interventions en cas d'incendie » et « Évacuation des occupants ») et recyclages pour les pompiers d'entreprise (secteur privé uniquement).	53.216,00 €
Sanctions administratives communales	Services d'agents sanctionneurs partagés pour les 44 communes et les zones de polices	70.000,00 €
Services provinciaux techniques	Bâtiments, Techniques spéciales, Infrastructures, voiries et cours d'eau (missions d'études, de surveillance, de coordination sécurité et santé de projets pour les communes et les pouvoirs publics)	4.880.000,00 €
Mission de responsable et/ou de certificateur PEB des bâtiments publics	Analyses de la performance énergétique et Guichet de l'énergie.	360.000,00 €
Contrôle d'implantation pour le compte des communes	CoDt. Art. D.IV.72. Au début des travaux relatifs aux constructions, les chaises et cordeaux qui matérialisent les angles de la construction nouvelles sont implantés sur le terrain. Le collège communal ou son mandataire (service provincial) dresse procès-verbal de l'indication.	16.000,00 €
Service Maintenance et Travaux	Travaux d'entretiens ponctuels des cours d'eau communaux, marquages divers, entretien réseau Ravel et réseau Points Nœuds.	15.000,00 €
Cartographie aérienne	Prospections et inspections de bâtiments, de terrains, de cimetières, d'ouvrages d'art par drones et prises de vues aériennes pour le compte de différents services provinciaux ou de communes.	5.000,00 €
Cartographie informatique	L'asbl GIG propose une plateforme cartographique conçue par des pouvoirs publics pour des pouvoirs publics. Elle mutualise les moyens humains, techniques et financiers pour proposer des solutions toujours plus performantes et adaptées aux besoins des utilisateurs Outils web de gestion de l'urbanisme, des cimetières, de la voirie communale ; applications pour les zones de secours et de police	498.000,00 €
	Total	6.129.702,00 €

20.2. Les actions supracommunales gratuites. Certaines actions répondent aux besoins propres de la Province de Luxembourg qui les organise en conséquence, en toute autonomie (prise de décision et mise en œuvre). Celle-ci a décidé de faire bénéficier les communes de ces actions, de manière gratuite. Ces actions sont donc prises financièrement en charge par la Province de Luxembourg alors que leur portée est également communale.

Ces actions supracommunales gratuites sont d'un côté des services rendus aux communes.

Centrales de marchés de fournitures et services	Centrales de marché de fournitures et services ouvertes aux communes et aux autres institutions locales	N/A
Centrales de marchés publics	Centrales d'achats fournitures informatiques (matériel et licences) ouvertes aux pouvoirs locaux.	N/A
Conseils aux communes dans les matières liées aux ressources humaines.	Conseils pour la gestion des ressources humaines et assistances éventuelles aux jurys de recrutement.	N/A
Soutiens et accompagnements des Espaces publics numériques locaux	Conseils, rencontres, dépannages, aides à la mise en place ou encore fournitures de matériel	N/A
Coordinations inter-Plans de cohésion sociale	Regroupement des trente Plans de cohésion sociale communaux de la Province de Luxembourg.	7.268,00 €
Logiciel de gestion des bibliothèques		30.000,00 €
Conseils techniques divers et variés	Mises à la disposition aux autorités locales des Services Provinciaux Techniques pour des avis et des conseils en ce qui concerne les questions relatives aux travaux relevant du domaine du génie civil, du bâtiment, des techniques spéciales, chauffage, électricité, domotique ou marchés publics	N/A
Zone d'immersion temporaire	Mises à disposition de l'étude hydraulique (concertation avec l'ULiège) et subsides aux communes pour les études hydrauliques.	190.000,00 €
Décarbolux	Mises à disposition de l'étude sur la transition bas carbone des bâtiments d'habitation (concertation avec l'ULiège)	75.000,00 €
	Total	302.268,00 €

N/A : Pas de coûts directs liés à ces actions.

Ces actions supracommunales gratuites sont d'un autre côté des services rendus à la population afin d'assurer une égalité entre tous les citoyens de la Province de Luxembourg, ce qui ne serait pas le cas si ces actions étaient organisées au niveau communal.

Objectif Métier	Sensibilisations aux métiers, salons de l'orientation et des métiers, productions de vidéos promotionnelles et rédactions de livrets d'information	109.000,00 €
Bourse d'échanges du tourisme et services accompagnement des professionnels du tourisme	Mises à disposition des supports des organismes touristiques et des attractions auprès des propriétaires d'hébergements	625.000,00 €
Comptoir de l'agriculture	Services énergie, alimentation du bétail, ambiance des bâtiments, agripédia, actions cantines durables et alimentation durable	478.000,00 €
Santé mentale	Diagnosics, évaluations et prises en charge dans une perspective médicale, psychologique et sociale d'enfants, adolescents et adultes	2.268.396,00 €
Cellule d'accompagnement des professionnels de la santé	Accessibilités aux soins, attractivités et rétentions des professionnels de la santé	642.791,00 €
Prime téléphone	Primes annuelles en faveur des personnes handicapées graves, des personnes âgées et de leur ménage	117.717,00 €
Prime télévigilance	Primes annuelles	116.789,00 €
Prime pour les frais néonataux	Intervention dans les frais hospitaliers néonataux	14.627,00 €
Prime pour l'affiliation à un club	Primes pour l'inscription des jeunes	23.012,00 €

sportif		
Prime pour l'adaptation du logement pour les +65 ans	Primes à l'adaptation du logement	70.158,00 €
Service d'analyse des milieux intérieurs	Inspections des habitations à la recherche de polluants pouvant influencer la santé et conseils	209.042,04 €
Accompagnement au train des enfants porteurs de handicap vers les écoles spécialisées situées à Bruxelles		20.908,00 €
Espace public numérique pour les actions de lutte contre la fracture numérique	Un Ordi Pour Tous, Cyber-harcèlement et sécurité en ligne, actions avec le Fablab, projet Interreg Senior Activ, projet Isycare	128.606,00 €
Centre de documentation sociale	Mises à disposition d'outils d'information et de réflexion pour les travailleurs psycho-médico-sociaux, enseignants, éducateurs et étudiants	50.000 €
Assurance volontariat	Possibilités d'une couverture d'assurance aux bénévoles œuvrant dans le cadre d'initiatives occasionnelles et de petite envergure	15.332,00 €
Service prêt et transport du matériel	Mises à disposition et transport du matériel permettant d'adapter des espaces à la pratique culturelle et sportive	407.500,00 €
Secteur musiques amplifiées	Développements de projets musicaux	107.261,00 €
Secteur sport	Actions de sensibilisation au sport et à l'inclusion	407.500,00 €
Alter & Go : All Access	Soutien aux acteurs touristiques via le développement de l'accessibilité pour les personnes à besoins spécifiques – touchées par un handicap sensoriel, physique ou mental	274.454,00 €
Subvention équipement téléguidage hélicoptère	Aides aux communes ou aux clubs de foot pour l'équipement d'un éclairage téléguidé	4.000,00 €
Étude de faisabilité et mise en place d'un relais social intercommunal	Coordinations et mises en réseau des acteurs publics et privés impliqués dans l'aide aux personnes en situation d'exclusion	37.372,00 €
Conseil Consultatif Provincial des Aînés	Représentations et défenses des intérêts de toutes les personnes âgées quelles	13.322,00 €
Conseil Provincial des Jeunes	Encadrements et Coordinations	64.233,00 €
Commission Maisons de Repos et Maisons de Repos et de soin	Encadrements et Coordinations	4.750,00 €
Senior Activ (Programme Interreg Grande Région)	Contributions au bien-vieillir à domicile	89.911,00 €
Senior Focus, la boîte à tartines qui sauvent des vies	Boîtes et autocollants	44.140,00 €
Prime attractivité pour le personnel infirmier	Prime d'attractivité du personnel infirmier de Vivalia	252.365,00 €
Journée attractivité de la Médecine Générale rurale	Sensibilisations des jeunes à la médecine	13.341,00 €
LURESO	Gestions d'une banque de données à caractère médicopsychosociale en ligne	44.006,00 €
Passerelle	Newsletters médico-psycho-sociale	44.006,00 €
Agenda culturel www.lagenda.plus	Agenda et répertoire des événements et des acteurs culturels et sportifs	112.517,00 €
Recyclages Dir PC-Ops	Formations interdisciplinaires axées sur la gestion de crise.	8.680,00 €
Filière police	Formations continues décentralisées	9.751,00 €
Secrétariat du Commissaire d'arrondissement et des receveurs régionaux		16.902,60 €

Subventions récurrentes octroyées aux festivals		48.130,00 €
Subventions récurrentes octroyées aux événements incontournables		115.000,00 €
Subventions ponctuelles octroyées à des projets rencontrant les critères d'innovation et de supracommunalité		44.500,00 €
Subventions – règlements : mode de gestion des subsides de soutien au secteur muséal, règlement de soutien aux chorales, fanfares et harmonies		93.000,00 €
Subventions ponctuelles octroyées dans le cadre d'appels à projets thématiques		80.000,00 €
FIC	Financement des investissements inscrits dans les budgets extraordinaires communaux et ayant un caractère supracommunal	750.000,00 €
Service du Livre Luxembourg	Promotions des auteurs et des maisons d'éditions	460.048,00 €
Garantie Crédal	Garanties de crédit de la banque Crédal aux associations en attente de subsides publics	N/A
Musées provinciaux du Fourneau Saint-Michel	Conservations, valorisations et présentations au public du patrimoine rural du territoire.	573.936,00 €
Domaine de Mirwart	Gestions forestières et piscicoles et mises en valeur touristiques	210.000,00 €
	Total	9.220.003,64 €

N/A : Pas de coûts directs liés à ces actions.

20.3. Les actions supracommunales légales. Certaines actions supracommunales sont attribuées aux Provinces (tant en ce qui concerne le pouvoir décisionnel que la mise en œuvre). Les institutions communales ne sont donc pas compétentes pour les organiser à leur niveau, mais en bénéficient directement ou indirectement. Pour ce faire, un financement provient des niveaux de pouvoir supérieurs aux communes : communautaire/régional/fédéral et provincial.

Formations RGB de l'École d'Administration*	Formations destinées en priorité aux agents des pouvoirs locaux (communes, CPAS, intercommunales, province)	148.249,00 €
Filière GCP	Formations des gardes-champêtres particuliers des provinces de Namur et Luxembourg.	51.237,00 €
Filière FEU*	Formations de base et continues des 637 pompiers de la zone de secours Luxembourg, Certificat d'Aptitude Fédéral et formations des cadets	1.588.294,00 €
Filière AMU*	Formations de base et permanentes des 682 pompiers-ambulanciers de la zone de secours Luxembourg et d'une vingtaine d'agents de la Croix-Rouge (services 112) et évaluations quinquennales permettant la reconduction des badges AMU	579.842,00 €
Patrimoine classé	Interventions dans le coût des travaux de restauration du patrimoine classé	180.000,00 €
Cours d'eau	Tutelle sur les cours d'eau de 3 ^e catégorie et non classés, gestion des cours d'eau de 2 ^e catégorie	1.360.000,00 €

	(curage, entretien et réparation), avis sur les permis de bâtir proche d'un cours d'eau, gestion et mise à jour de l'atlas des cours d'eau et partenariat entre divers acteurs gestionnaires de cours d'eau dans le cadre du Plan de Relance de la Wallonie	
Police de la voirie vicinale	Police, conservation et mise à jour de l'atlas des voiries	160.000,00 €
Avis sur permis de bâtir en matière d'alignement		50.000,00 €
Remboursement de l'officier de liaison⁶⁷		131.032,78 €
	Total	4.248.654,78 €

*Ces formations se distinguent de celles reprises dans le cadre des actions supracommunales directement rémunérées dans la mesure où la Province de Luxembourg dispense ces formations sur la base de contraintes juridiques fixées par des sources légales ou réglementaires.

20.4. Les actions supracommunales subventionnées d'intérêt provincial. Certaines actions sont subventionnées par les niveaux de pouvoir supérieur (communautaire, régional et fédéral) et la Province de Luxembourg s'estime la mieux placée pour organiser ces actions qui bénéficient aux communes. Les actions supracommunales sont donc décidées et mises en œuvre par la Province de Luxembourg et financées par les autorités supérieures.

Bibliothèque centrale	Appuis aux bibliothèques locales, catalogue collectif et prêt interbibliothèques	1.689.578,00 €
Bibliothèque itinérante	Services du bibliobus	982.844,00 €
École Supérieure de Pédagogie	Formations en cours de carrière, accessibles aux enseignants du fondamental, tous réseaux confondus, conformément aux directives de la FWB	67.557,00 €
Sensibilisation aux métiers via Wallonie Entreprendre		9.000,00 €
Reconnaissance de la fédération provinciale du tourisme		N/A
Service provincial d'information, de gestion et de vulgarisation agricole		N/A
Eco-pack/Réno pack GALO (garantie locative)	Gestions des demandes de prêt à tempérament en tant que courtier pour la Société Wallonne du Crédit Social et le Fonds du Logement de Wallonie.	117.763,00 €
Pôle territorial d'enseignement	Inclusions d'élèves fragilisés ou à besoins spécifiques (dans 32 communes coopérantes en Province de Luxembourg)	6.317.468,91 €
AMO d'Arlon et de Bastogne	Travail de prévention, en partenariat avec les éducateurs de rue	924.159,00 €
POLLEC	Mises en œuvre et suivis des plans communaux d'action pour l'énergie durable et le climat, dans le cadre de la Convention des Maires	212.890,00 €
Médecine scolaire	Promotions de la santé dans les écoles et bilans de santé individuels des élèves	1.953.669,63 €
Services résidentiels pour jeunes (Forrières, Ethe, Mont et Val d'Aisne)	Prises en charge des enfants en situation de handicap par les Services Résidentiels pour Jeunes	11.356.797,00 €

⁶⁷ L'article 134 de la Loi provinciale impose qu'« un ou plusieurs fonctionnaires de liaison des services de police sont détachés auprès du Gouverneur. Ils assistent le gouverneur et les commissaires d'arrondissement dans leurs missions en matière de sécurité et de police et exercent leurs tâches sous l'autorité du gouverneur ». L'Arrêté royal du 30 novembre 2001 fixe la description générale de la fonction de fonctionnaire de liaison : 1) le soutien du gouverneur et du commissaire d'arrondissement dans leurs missions en matière de sécurité et de police ; 2) la direction, le suivi, l'accompagnement et l'évaluation de projets et 3) l'entretien de relations externes comme les contacts et concertations avec les autorités fédérales, régionales ou locales, judiciaires, administratives ou policières, 4) la participation à des groupes de travail et des réunions et 5) les responsabilités particulières spécialisées, fixées par le gouverneur.

Service résidentiel général	Accueils et éducations de jeunes en difficultés par l'action socio-éducative	1.393.696,00 €
Alter & Go	Accompagnements des personnes en situation de handicap et des familles et aidants proches	2.294.488,00 €
Maison de l'adolescent	Aides et prises en charge globales des jeunes de 11 à 22 ans.	353.404,00 €
Subventionnement des centres culturels reconnus par la FWB	Subventionnements paritaires de la FWB et des pouvoirs publics associés	328.000,00 €
Art & Vie et Spectacles à l'école	Interventions conjointes de la FWB et de la Province en soutien à la programmation de ces spectacles sur le territoire provincial	100.000,00 €
	Total	28.101.314,54 €

N/A : Pas de coûts directs liés à ces actions.

20.5. Les actions supracommunales territoriales. Certaines actions sont mises en commun entre la Province de Luxembourg et les communes en raison d'une solidarité territoriale. Le pouvoir décisionnel et la mise en œuvre sont ainsi partagés entre la Province de Luxembourg et les communes. Le financement est partagé entre les différents niveaux de pouvoir (en ce compris les niveaux supérieurs à la Province).

IDELUX	Cotisation statutaire	950.000,00 €
Vivalia	Suivis administratifs et présence au conseil d'administration, cotisation AMU, secteur personne âgée, secteur extrahospitalier, développement Vivalia 2023, dépenses ordinaires dettes, prise en charge déficit secteur hospitalier	6.291.115,80 €
Zone de secours Luxembourg	Coordinations, structurations et gestions des missions principales de lutte contre l'incendie et de l'aide médicale urgente	8.450.331,28 €
Gestion Énergétique du Patrimoine Public	Mises à disposition d'un outil numérique pour réaliser la comptabilité et le cadastre énergétique des bâtiments publics	70.000,00 €
Data center	Hébergement mutualisé pour d'autres institutions publiques	419.000 €
Cellules commerciales vides	Aide à l'exploitation de cellules commerciales vides	15.000,00 €
Points nœuds	Réseaux de promenades, piquetages, balisages et entretiens des réseaux.	270.000,00 €
	Total	16.465.447,08€

20.6. Les actions supracommunales publiques-privées. Certaines actions supracommunales sont menées par des acteurs privés (tant en ce qui concerne le pouvoir décisionnel que la mise en œuvre). Ces acteurs privés bénéficient toutefois d'un subventionnement de la Province de Luxembourg ou d'une mise à disposition de personnel ou de bâtiment, alors que leur portée est également communale.

La Chambre de Commerce et d'Industrie du Luxembourg belge	Subventions	135.000,00 €
Foire de Libramont	Subventions	12.000,00 €
CER Groupe	Mises à disposition de personnel	795.000,00 €
Service provincial d'information, de gestion et de vulgarisation agricole	Mises à disposition de personnel	735.000,00 €
Centre de Michamps	Subventions et mises à	517.000,00 €

	disposition de personnel	
Service de Remplacement pour les Agriculteurs	Subventions	65.000,00 €
Groupement Européen d'Intérêt Économique - Destination Ardenne	Subventions	30.000,00 €
Ardenne Belge Tourisme	Subventions	50.000,00 €
Maisons du tourisme	Subventions	67.250,00 €
Syndicats d'initiative et Offices du tourisme	Subventions	72.000,00 €
Réseaulux	Subventions	80.000,00 €
Intervention financière pour les heures prestées par les services d'aide aux familles et aux personnes âgées	Subventions	153.000,00 €
Intervention financière dans les frais de garde à domicile	Subventions	40.000,00 €
ASBL CriLux (Centre régional d'intégration)	Subventions	15.000,00 €
ASBL GAS (groupe action surendettement)	Subventions	15.000,00 €
ASBL Lire et Écrire	Subventions	- €
ASBL AIS (Agence Immobilière sociale) Nord Luxembourg	Subventions	28.432,70 €
ASBL AIS Centre Ardennes	Subventions	14.087,80 €
ASBL Aide à la Vie journalière Bertrix-Lux	Subventions	- €
ASBL Association provinciale des Seniors Luxembourg	Subventions	2.000,00 €
ASBL Promemploi	Subventions	48.758,00 €
ASBL Postes médicaux de garde Luxembourg et Dinant	Subventions	22.200,00 €
ASBL Santé Ardenne	Subventions	13.000,00 €
ASBL Baluchon Alzheimer	Subventions	10.000,00 €
ASBL Aidant proches	Subventions	3.500,00 €
ASBL Plate-forme de concertation des soins palliatifs de la Province de Luxembourg	Subventions	20.000,00 €
La Maison du diabète	Subventions	- €
ASBL CMH	Subventions	25.000,00 €
ASBL Accompagner	Subventions	25.000,00 €
ASBL Au Fil des Jours	Subventions	25.000,00 €
ASBL Solaix	Subventions	10.000,00 €
ASBL Coordination Luxembourg Assuétudes	Subventions	10.000,00 €
AIS Logesud ASBL	Subventions	19.674,50 €
Alimen'T ASBL	Subventions	52.000,00 €
APS Fondation d'utilité publique pour le service télévigilance et la locomobile	Subventions	100.000,00 €
CLPS centre local de promotion de la Santé ASBL	Subventions	254.861,00 €
Fondation MERCI	Subventions	118.567,00 €
Banalbois ASBL Mise à disposition des bâtiments	Subventions et mises à disposition d'un bâtiment	N/A
Miroir Vagabond ASBL	Subventions	- €
Plate-forme Alzheimer	Subventions	107.446,00 €
Maison des Associations et du volontariat	Subventions	50.000,00 €
Opérateurs culturels : Maisons de la Culture de Marche et d'Arlon, CACLB, L'Orangerie espace d'art contemporain, AKDT, Juillet Musical, Losange fondation, Jeunesses Musicales du Luxembourg belge, Miroir vagabond, CEC La Hesse.	Subventions	267.200,00 €
TV Lux.	Subventions	183.147,00 €
	Total	4.191.124,00 €

N/A : Pas de coûts directs liés à ces actions.

21. Au total, 68.658.514,04€ sont consacrés aux 139 actions supracommunales par la Province de Luxembourg. Cela représente 58,60% des dépenses totales du budget ordinaire de la Province de Luxembourg (117.146.380,00€).

Partie IV – Les besoins communaux à portée supracommunale – II

22. Du 14 au 28 septembre 2023, cinq **rencontres** ont été organisées dans les différents **arrondissements** de la Province de Luxembourg avec l'ensemble des élus afin de présenter l'avancement de la recherche et de recueillir les besoins des élus quant aux potentielles actions supracommunales menées par la Province de Luxembourg. En tout, ce sont 88 élus qui ont participé à ces cinq rencontres.

23. Dans la mesure où les besoins exprimés par les membres des collèges communaux ont été présentés sur la base des quatorze domaines d'actions supracommunales et afin de garantir une continuité avec la partie précédente, nous présentons les besoins exprimés par les élus sur la base de ces mêmes quatorze domaines.

23.1. En termes d'**enseignement**, les rencontres ont permis de s'interroger sur la pertinence du financement de l'enseignement – notamment spécialisé – par la Province de Luxembourg, certains élus déplorant le fait que la Communauté française ne soit pas en capacité de financer l'exercice de ses propres compétences, notamment sur le territoire de la Province de Luxembourg. En ce qui concerne l'enseignement technique, quelques élus se sont demandé s'il ne conviendrait pas de l'envisager davantage en étroite collaboration avec les entreprises de la Province, même si un recentrage de la Province de Luxembourg a été effectué en 2020-2021 à ce sujet en laissant à IDELUX et à la Chambre de commerce, le soin de développer des partenariats entre le monde de l'enseignement et des entreprises.

23.2. En termes de **formation**, aucune demande spécifique n'a été formulée durant les rencontres.

23.3. En termes de **culture**, les rencontres ont mis en avant la faible intervention de la Communauté française sur le territoire de la Province de Luxembourg, alors que cette dernière maintient une série d'investissements culturels à hauteur notamment de 330.000€ à destination des centres culturels.

23.4. En termes de **sport**, les rencontres ont permis d'identifier un besoin spécifique en ce qui concerne la mise à disposition d'une personne-ressource au niveau de la Province de Luxembourg pour obtenir des subsides nécessaires aux développements des infrastructures sportives et des politiques sportives communales.

23.5. En termes de défense et promotion du **patrimoine**, les rencontres ont permis d'identifier des besoins spécifiques relatifs au patrimoine religieux. Si la reconversion des églises a été épinglée comme une action à mener au niveau provincial, plusieurs élus ont souligné l'importance de ne pas avoir de doublon, dans ce domaine, entre la Province de Luxembourg et l'intercommunale IDELUX.

23.6. En termes de **politiques sociales**, les rencontres ont permis d'identifier des besoins spécifiques d'un point de vue socio-économiques. Compte tenu du poids financier que représentent les garanties locatives pour les CPAS, plusieurs élus ont insisté sur l'importance de leur prise en charge par la Province de Luxembourg. Par ailleurs, certains élus ont estimé que davantage de moyens financiers devaient être accordés par la Province de Luxembourg aux agences immobilières sociales – ou à tout le moins que la Province en fasse davantage la promotion – pour répondre aux difficultés de logement rencontrées par les communes.

Quelques élus n'ont pas manqué de détailler le « piège au logement social » auquel sont confrontées certaines communes. Ainsi, si davantage de moyens sont donnés aux agences immobilières sociales afin de favoriser leur développement, cela peut favoriser une plus forte présence sur certains territoires communaux de personnes ayant des difficultés socio-économiques, entraînant davantage de prises en charge par les CPAS, avec l'obligation pour les communes de soutenir financièrement les CPAS en difficulté.

Des besoins spécifiques ont également été identifiés en termes de couverture des zones blanches pour garantir une meilleure efficacité du télétravail.

La mobilité a fait l'objet de plusieurs interventions compte tenu de l'inadéquation, selon certains élus, de la politique régionale dans ce domaine, sur le territoire de la Province de Luxembourg. Quelques élus ont insisté sur le rôle que pouvait jouer la Province de Luxembourg dans la constitution d'itinéraires de mobilité douce.

23.7. En termes de **santé**, les rencontres ont permis d'identifier des besoins spécifiques en ce qui concerne le bien-être animal, notamment en ce qui concerne la stérilisation des chats.

23.8. En termes de **politiques économiques**, les rencontres ont permis d'identifier des besoins spécifiques relatifs à la nécessité de garantir la présence d'un nombre suffisant de distributeurs de billets sur l'ensemble du territoire luxembourgeois.

Sous l'angle du développement économique – et même au-delà –, nombreux ont été les élus à déplorer l'état des routes reprises par la Région wallonne et à constater leur meilleur état lorsqu'elles étaient gérées et entretenues par la Province de Luxembourg.

23.9. En termes d'**agriculture**, aucune demande spécifique n'a été formulée durant les rencontres.

23.10. En termes d'**énergie**, les rencontres ont permis de mettre en avant l'importance d'un cadastre éolien afin de répartir plus équitablement les parcs à éoliennes sur le territoire de la Province de Luxembourg.

23.11. En termes d'**environnement**, les rencontres ont permis d'identifier des besoins spécifiques relatifs à la gestion des cours d'eau. Il a ainsi été proposé que cette gestion soit désormais assurée par la Province de Luxembourg. Certains élus ont même considéré que l'ensemble du cycle de l'eau (distribution, traitement, inondations, sécheresses, entre autres) soit pris en charge par la Province de Luxembourg, même si d'autres ont tenu à rappeler le rôle que joue déjà IDELUX Eau dans ce domaine d'action.

D'autres élus ont épinglé la problématique du traitement des terres en constatant que certaines terres étaient traitées en dehors du territoire provincial et que cela n'avait guère de sens.

La problématique de l'entretien des chemins forestiers a également été pointée du doigt lors d'une rencontre.

23.12. En termes de **coopération intercommunale**, les rencontres ont permis d'identifier des besoins spécifiques relatifs à la zone de secours. Il a ainsi été proposé de tenir un état des lieux ou un cadastre des logements d'urgence pour reloger les personnes sinistrées ou les personnes victimes de violences conjugales. Certains élus en ont profité pour épingler la problématique du logement des personnes qui sont en séjour illégal sur le territoire belge (spécifiquement à proximité des axes autoroutiers et des gares), sachant que la Province de Luxembourg n'est pas compétente pour trouver des solutions spécifiques à ce problème.

23.13. En termes de **tourisme**, les rencontres ont permis de rappeler l'importance de conserver une identité provinciale dans ce domaine.

23.14. En termes d'actions de **supracommunalité**, les rencontres ont permis de confirmer la nécessité pour les communes de pouvoir s'appuyer sur le service technique provincial. En outre, ces rencontres ont permis d'identifier des besoins spécifiques relatifs à l'appui fourni par le personnel provincial pour la rédaction de formulaires dans le cadre des nombreux appels à projets, lancés tant par les niveaux de pouvoir belges qu'europpéen. Dans certains cas, il a même été proposé qu'il y ait une forme de mutualisation des réponses aux appels à projets, coordonnées par des agents provinciaux. Par ailleurs, des élus ont souligné l'importance accrue que pourrait jouer IDELUX pour l'aide à la rédaction de formulaires dans le cadre des appels à projets.

La mise à disposition de personnel, à travers des équipes volantes (également appelées « antennes volantes » lors des rencontres), a également été abordée à plusieurs reprises par les élus, notamment en raison des difficultés rencontrées par les communes de recruter du personnel qualifié à un niveau de salaire convenable (compte tenu de la pression salariale exercée par le Grand-Duché de Luxembourg). Les communes présentent ainsi des besoins spécifiques en matières juridiques, de constitution de cahiers des charges, de mise en œuvre du Règlement général sur la protection des données, des risques psychosociaux ou encore de mobilité.

24. D'une manière plus générale, les élus locaux ont eu l'occasion de s'exprimer sur les mises en œuvre de la supracommunalité par la Province de Luxembourg. Ainsi, quatre registres d'actions ont été identifiés par les élus quant à la forme directe que pourrait prendre la supracommunalité dans le futur.

Le premier registre relève de l'**information**. Cette information serait bidirectionnelle. D'une part, il s'agirait d'informer le plus possible les communes et leurs citoyens en ce qui concerne l'ensemble des actions menées par la Province de Luxembourg. D'autre part, il s'agirait de faire remonter les difficultés rencontrées par les communes et leurs citoyens auprès des niveaux de pouvoir supérieurs.

Le deuxième registre relève de la **pression**. Ainsi, la Province de Luxembourg exercerait une forme de « lobbying » sur plusieurs acteurs afin de faire entendre la voix des communes luxembourgeoises. Ces acteurs seraient, d'une part, publics : la Région wallonne (pour les questions de mobilité), la Communauté française (pour les questions culturelles et d'enseignement) et l'Autorité fédérale (pour la zone de secours et les zones de police). Ces acteurs seraient, d'autre part, privés : ORES (pour les difficultés en matière d'électricité) et les

opérateurs téléphoniques (pour la problématique des zones blanches et le passage à la 5G, notamment en ce qui concerne la zone de secours), entre autres.

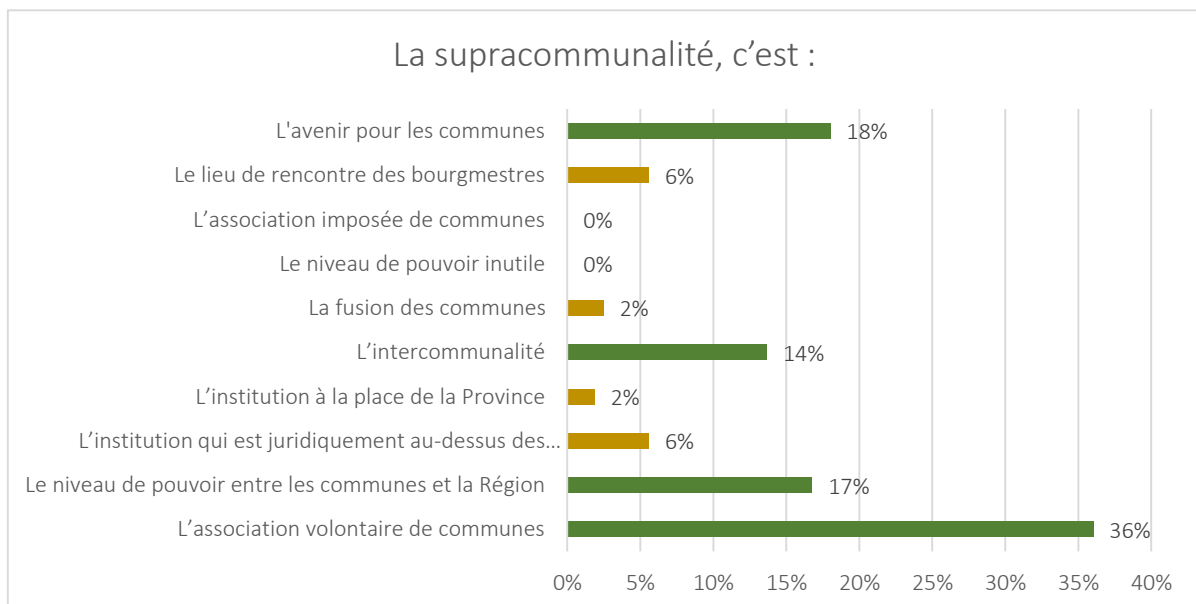
Concernant le registre relevant de la pression, quelques élus ont exprimé leur regret quant à la disparition du « consensus luxembourgeois » qui voyait, par le passé, les représentants de toutes les tendances politiques converger pour la défense des intérêts de la Province de Luxembourg.

Le troisième registre relève de la **coordination**. Il s'agirait de confier à la Province de Luxembourg un rôle de coordination des différentes initiatives supracommunales à la carte afin d'éviter une juxtaposition de ces initiatives.

Le quatrième registre relève de l'**action**. Il s'agirait pour la Province de Luxembourg d'exercer certaines compétences à la place des communes et/ou de niveaux de pouvoir supérieurs.

25. Enfin, les élus ont eu l'occasion de donner leur **définition** de la **supracommunalité** en la **distinguant de l'intercommunalité**. À titre d'illustration, un sondage a systématiquement été réalisé à la fin de chaque rencontre afin d'identifier les traits caractéristiques de la supracommunalité. La Figure 2 illustre la répartition des réponses en fonction des différentes possibilités offertes. Il montre surtout que les acteurs locaux envisagent la supracommunalité principalement comme une association volontaire de communes. Ces résultats ne doivent pas effacer les affirmations minoritaires de quelques élus qui ont insisté sur le réinvestissement du niveau de pouvoir communal comme lieu de décision et d'action principal alors que d'autres ont estimé nécessaire, à terme, la fusion des petites communes.

Figure 2 – La définition de la supracommunalité (n=88)



25.1. Lors des rencontres, les élus ont insisté sur le caractère flexible et informel de la supracommunalité, à la différence de l'intercommunalité qui s'inscrit davantage dans un cadre fixe, formel et institutionnalisé. En outre, les élus estiment que le pouvoir reste dans les mains des communes dans le cadre de la supracommunalité alors qu'il y a délégation de pouvoir dans le cadre de l'intercommunalité. À plusieurs reprises, l'idée d'une

supracommunalité « **à la carte** » ou « **par projet** » a été mise sur la table des discussions. L'idée serait ainsi de permettre aux communes de s'associer, en fonction des projets, avec telles ou telles communes. La supracommunalité serait donc à géométrie variable, en fonction des besoins des communes et des affinités entre les représentants politiques. À cet égard, certains élus ont tenu à rappeler que la supracommunalité pouvait également se faire sans la Province de Luxembourg.

25.2. Sur la base de ces différentes définitions de la supracommunalité, **différentes divisions territoriales ont été proposées** pour envisager les actions supracommunales : division de la Province en trois territoires nord-centre-sud, division par arrondissement, division sur la base des axes routiers principaux, division sur la base de bassins de vie⁶⁸, division sur la base de l'âge moyen de la population par commune et division sur la base des problèmes de sécurité rencontrés par les zones de police (notamment dans les zones transfrontalières). Aucune division territoriale n'a suscité l'unanimité lors des rencontres.

25.3. L'enjeu de la **représentation politique** a été envisagé par certains élus qui ont proposé différentes pistes de représentation : élections des représentants supracommunaux sur la base d'une seule circonscription provinciale, conservation de la Conférence luxembourgeoise des élus où siègent les membres des collègues communaux ou encore représentation par arrondissement. Si différentes pistes en termes de représentation ont été envisagées, il n'en demeure pas moins que plusieurs élus ont rappelé l'importance pour un niveau de pouvoir d'avoir la compétence de prélever un impôt pour mettre en œuvre de potentielles politiques supracommunales. Or, il a été précisé que, pour le moment, les collectivités supracommunales ne sont pas encore autorisées à prélever l'impôt. À cet égard, rappelons que l'article 170 §3 de la Constitution stipule qu'« aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par la province ou la collectivité supracommunale que par une décision de son conseil ».

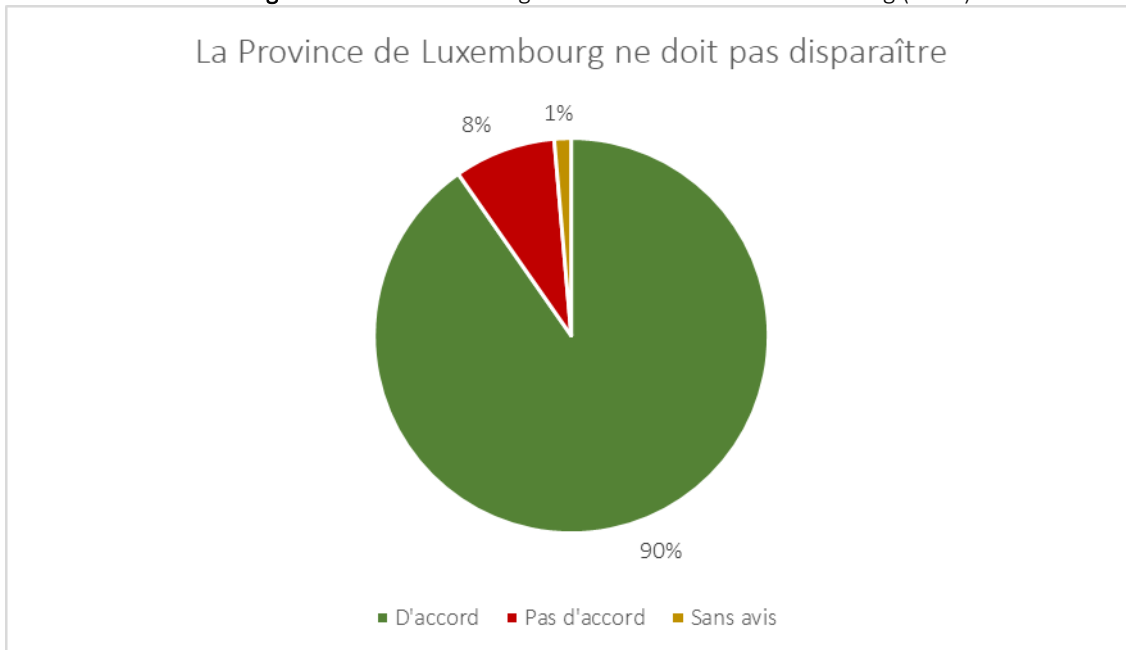
25.4. Les élus de la Province n'ont pas manqué, à plusieurs reprises, de souligner que la supracommunalité pourrait à terme devenir une forme de **palliatif** face à l'inaction des niveaux de pouvoir supérieur sur le territoire de la Province de Luxembourg. Cela pourrait notamment être le cas en ce qui concerne l'enseignement et la culture. À cet égard, de multiples élus ont insisté sur la faible présence voire l'absence d'actions et/ou de financements de la part de la Communauté française sur le territoire de la Province de Luxembourg.

26. Nombreux ont enfin été les élus à s'interroger sur la répartition des actions supracommunales entre la Province de Luxembourg et IDELUX. Plusieurs élus ont souhaité éviter toute forme de concurrence entre ces deux institutions, en rappelant que la spécificité de cette intercommunale est la couverture de l'ensemble du territoire provincial.

27. Les rencontres ont finalement permis de souligner l'**attachement** que les élus locaux expriment envers la **Province de Luxembourg**. La Figure 3 illustre cet attachement à travers le soutien largement partagé par les élus locaux présents lors des rencontres à l'affirmation selon laquelle « la Province de Luxembourg ne doit pas disparaître ».

⁶⁸ Sur ce point, certains élus ont considéré qu'il n'y avait pas de bassins de vie en Province de Luxembourg en raison de l'absence d'une ou plusieurs métropoles, ou que ce concept ne couvrait aucune réalité de fait sur le territoire provincial.

Figure 3 – Le soutien à l'égard de la Province de Luxembourg (n=88)



Partie IV – Les propositions conclusives

28. Le cadre juridique – tant constitutionnel que légal – offre la possibilité de mettre en place des institutions supracommunales⁶⁹, dans une perspective ascendante, traduisant la volonté des communes de permettre à une autorité supérieure de disposer d'un pouvoir propre de décision et/ou d'exécution, limité toutefois par un pouvoir de tutelle.

29. Dans le cadre de la démarche « Luxembourg 2030 », la **supracommunalité** est définie par les acteurs locaux comme une association volontaire et informelle de communes par projet dans laquelle les communes conservent leurs compétences, en acceptant toutefois que celles-ci puissent être exercées par une institution supracommunale. Ce type de supracommunalité fait partie de la **réalité quotidienne** des communes luxembourgeoises, compte tenu de leurs caractéristiques. Cette dimension de l'action publique locale n'est contestée par aucun des mandataires ou organes concernés.

30. Compte tenu des spécificités de la Province de Luxembourg (la densité de population, les particularités du territoire luxembourgeois et le caractère transfrontalier), il est admis que l'institution provinciale développe également des actions supracommunales, en étroite collaboration avec les communes. La Province de Luxembourg exerce à cet égard un **rôle reconnu comme primordial** par les acteurs locaux dans les domaines suivants :

- L'enseignement spécialisé ;
- L'appui du service technique provincial ;
- La lutte contre la pénurie de médecins, d'infirmiers et de personnel soignant ;
- La politique agricole ;
- Le fonds d'impulsion communal et les centrales de marchés ;
- L'environnement et singulièrement la politique de l'eau ;
- Les politiques sociales pour les personnes en situation de précarité ;
- La sécurité civile et la zone de secours ;
- La formation des agents locaux.

Le rôle primordial reconnu à la Province de Luxembourg en matière d'actions supracommunales est étayé par les dépenses provinciales qui sont globalement complémentaires aux actions communales. **58,60% du budget des dépenses ordinaires provincial** sont affectés à des **actions supracommunales**. Selon les acteurs locaux, **quatre registres d'actions supracommunales** peuvent être endossés par la Province de Luxembourg dans ces différents domaines : l'information, la pression, la coordination et l'action⁷⁰.

31. Des **actions supracommunales supplémentaires** sont par ailleurs demandées au niveau provincial suite aux différentes rencontres avec les acteurs locaux :

- En termes de fonction publique locale : la mise à disposition d'agents provinciaux pour les communes (« équipes volantes » ou « antennes volantes ») et l'aide à la rédaction et au dépôt d'appels à projets ;
- En termes de politiques environnementales : la gestion des cours d'eau communaux ;

⁶⁹ Voy. le paragraphe 5 et le paragraphe 12.

⁷⁰ Voy. le paragraphe 24.

- En termes de politiques culturelles et d'enseignement : la compensation des insuffisances des politiques de la Communauté française sur le territoire de la Province de Luxembourg ;
- En termes de politiques sociales et de santé : la création de maisons médicales communes et/ou de pôles de soignants « volants », la création de logements d'urgence et la participation financière de la Province de Luxembourg à la prise en charge des garanties locatives et aux agences immobilières sociales ;
- En termes de politiques économiques : la meilleure couverture des zones blanches et la garantie d'une présence suffisante de distributeurs de billets sur l'ensemble du territoire provincial ;
- En termes de politiques énergétiques : la mise en place d'un cadastre éolien ;
- En termes de politiques de mobilité : le développement d'infrastructures et/ou de services de mobilité.

32. D'une manière générale, les acteurs locaux sont favorables à une **supracommunalité flexible**, rendue possible en fonction des projets menés par les communes. Si la supracommunalité est **à géométrie variable**, cela impliquerait une adaptabilité plus grande de la Province de Luxembourg, l'ensemble du territoire luxembourgeois pouvant ne pas être couvert par les actions supracommunales. Si des actions supracommunales sont envisagées de manière **différenciée** en fonction de certaines zones territoriales, aucune division du territoire provincial n'est unanimement convaincante au terme des rencontres.

33. Une remarque doit être formulée concernant les actions supracommunales menées par l'intercommunale provinciale **IDELUX**. Les rencontres avec les multiples acteurs locaux témoignent d'un souhait de bien distinguer les actions menées d'un côté par la Province de Luxembourg et, de l'autre, par l'intercommunale provinciale. Compte tenu de la détention par la Province de Luxembourg d'une large majorité du capital de l'intercommunale (que ce soit hors parts de secteurs ou avec les parts de secteurs), et compte tenu de la contribution annuelle de la Province au Fonds d'expansion économique (contribution identique à celle de l'ensemble des communes)⁷¹, ne conviendrait-il pas d'identifier un critère de distinction entre les rôles complémentaires de la Province de Luxembourg et de l'intercommunale fondé sur le type de décisions prises par chacune d'elles ? Ainsi, la Province de Luxembourg pourrait se voir reconnaître un rôle politique de décisions et d'actions en termes de supracommunalité et l'intercommunale pourrait se voir reconnaître un rôle opérationnel de mise en œuvre des décisions et des actions. Cette distinction impliquerait la mise en place d'un processus de concertation entre les organes de la Province et de l'intercommunale afin de favoriser, en amont, la prise de décisions et leurs mises en œuvre, ainsi que le renforcement d'une communication commune entre les deux institutions afin d'informer au mieux les acteurs locaux.

34. Au terme de la démarche « Luxembourg 2030 », la création d'institutions supracommunales, en Province de Luxembourg, s'avère superfétatoire. Dans les faits, cette institution joue en effet déjà le rôle d'institution supracommunale, sans oublier le rôle des intercommunales comme IDELUX et Vivalia. Autrement dit, **les actions provinciales sont forcément supracommunales**, en raison du contexte spécifique de cette Province. L'institution provinciale constitue la véritable colonne vertébrale de l'activité publique locale. Toutefois, la

⁷¹ Voy. le paragraphe 14.3.

supracommunalité ne se résume pas à l'action provinciale, les communes pouvant elles-mêmes mener des projets supracommunaux sans la Province de Luxembourg. Dans cette perspective, serait-il insensé que chaque collège communal compte en son sein un mandataire chargé de la question, ou tout au moins de sa coordination ?

35. Si la Province de Luxembourg remplit déjà le rôle d'institution supracommunale, il n'en demeure pas moins qu'une réflexion innovante en termes de gouvernance et d'implication des acteurs locaux mérite d'être menée. La Province de Luxembourg est en effet le lien et le lieu de rencontre et d'échange entre ses différents acteurs. L'institutionnalisation d'un **organe provincial** – à l'instar de la **Conférence luxembourgeoise des Élus** – peut donc être poursuivie. Cet organe provincial pourrait remplir des **fonctions d'information** (pour appuyer les acteurs locaux dans la prise de décision), **de coordination** voire **de décision stratégique** quant aux actions supracommunales menées en Province de Luxembourg. La réflexion sur la composition d'un tel organe provincial doit encore être approfondie, les rencontres avec les acteurs locaux n'ayant pas permis de proposer une piste unique – ce n'était d'ailleurs pas leur objet.

Annexe – La liste des centrales de marchés et l’adhésion des communes, CPAS et autres institutions

Papier photocopieur imprimante	Photocopieur multifonction	Licence select gouvernemental	Fourniture mazout chauffage et gaz propane en citerne	Opérateur téléphonie fixe ou mobile	Fourniture électricité et gaz naturel	Fourniture carburants avec carte magnétique	Entretien et fourniture extincteurs dévidoirs hydrants	Fourniture bureau et matériel scolaire	Connectivité informatique	Acquisition maintenance défibrillateurs	Acquisition matériel informatique	Acquisition consommables informatiques	Fourniture fondants chimiques	Transports fondants chimiques	Bibliothéconomique	Service postal	Gestion active de la dette	Matériel signalisation routière	Matériel informatique	Matériel de télécommunication sur ip	Licences informatiques	Connectivité informatique
Communes																						
24	28	15	18	26	39	11	34	31	9	31	19	17	14	11	3	44	13	12	13	0	4	0
CPAS																						
14	16	6	8	7	41	6	10	17	2	3	9	6	0	2	1	44	5	0	6	0	2	0
Autres institutions																						
16	15	4	15	12	24	9	19	19	5	4	10	10	0	0	0	4	0	0	15	0	4	12
Total																						
54	59	25	41	45	104	26	63	67	16	38	38	33	14	13	4	92	18	12	34	0	10	12

Table des matières

PREMIÈRE PARTIE – L’ASSOCIATION DES COMMUNES EN BELGIQUE ET EN PROVINCE DE LUXEMBOURG	5
PARTIE II – LES BESOINS COMMUNAUX À PORTÉE SUPRACOMMUNALE – I	19
PARTIE III – LA CLASSIFICATION BUDGÉTAIRE DES ACTIONS SUPRACOMMUNALES	29
PARTIE IV – LES BESOINS COMMUNAUX À PORTÉE SUPRACOMMUNALE – II	39
PARTIE IV – LES PROPOSITIONS CONCLUSIVES	47
ANNEXE – LA LISTE DES CENTRALES DE MARCHÉS ET L’ADHÉSION DES COMMUNES, CPAS ET AUTRES INSTITUTIONS	53