



La commune : actrice du développement territorial

Vers une coordination
des outils communaux

Coordination scientifique

D. Decoster

Conception de la publication

P. Govaerts, J. Piraux, A. Sinzot

Participation à la recherche

**D. Arnould, P. Cellier, P. Cornut, V. Dechamps, Cl. Feltz, I. Fucks,
X. Georges, P. Govaerts, S. Hanson, R. Harou, B. Heindricks,
S. Lefebvre, Q. Michel, D. Morelle, J. Piraux, Z. Rosinski,
C. Roufosse, A. Sinzot, A. Schiepers et F. Vissers**

ÉTUDES ET DOCUMENTS

CPDT



La série CPDT (Conférence permanente de Développement territorial) de la collection ÉTUDES ET DOCUMENTS est une publication de la DIVISION DE L'OBSERVATOIRE DE L'HABITAT

VENTES

MINISTÈRE DE LA RÉGION WALLONNE
Service de diffusion des publications
Rue des Brigades d'Irlande, 1
B-5100 Namur
Tél. : 32 (0) 81 33 21 03
Fax : 32 (0) 81 33 21 12
E-mail : p.molina@mrw.wallonie.be

Le catalogue des publications de la Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine est disponible gratuitement. Numéro de téléphone vert du Ministère de la Région wallonne : 08001/1901 (appel gratuit)

En cas de litige, médiateur de la Région wallonne : F. Bovesse.
Tél. : 32 (0) 81 32 19 11

Droits de traduction et de reproduction réservés pour tous pays. Toute reproduction, même partielle, du texte ou de l'iconographie de cet ouvrage est soumise à l'autorisation écrite de l'éditeur. Toute copie ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, photocopie, microfilm, bande magnétique, disque ou autre, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi.

N° de dépôt légal : D/2003/5322/75
N° d'ISBN : 2-87401-162-2

COORDINATION ÉDITORIALE DE LA SÉRIE

Ghislain Geron

COORDINATION DE LA COLLECTION

Danielle Sarlet

ÉDITEUR RESPONSABLE

Danielle Sarlet
Ministère de la Région wallonne
Directrice générale
rue des Brigades d'Irlande, 1
B-5100 Namur

CONCEPTION GRAPHIQUE

COAST design, Bruxelles

MISE EN PAGE

Imprimerie J. Chauveheid, Stavelot

IMPRIMERIE

Imprimerie J. Chauveheid, Stavelot

COUVERTURE

Fosses-La-Ville
Guy Focant, Division du Patrimoine © MRW
En médaillon :
photo aérienne de Jodoigne © MET d434

La commune :

actrice du développement territorial

Vers une coordination
des outils communaux

Coordination scientifique

D. Decoster

Conception de la publication

P. Govaerts, J. Piraux, A. Sinzot

Participation à la recherche

D. Arnould, P. Cellier, P. Cornut, V. Dechamps, Cl. Feltz, I. Fucks,
X. Georges, P. Govaerts, S. Hanson, R. Harou, B. Heindricks,
S. Lefebvre, Q. Michel, D. Morelle, J. Piraux, Z. Rosinski,
C. Roufosse, A. Sinzot, A. Schiepers et F. Vissers

Études et Documents, CPDT, 3
Namur 2003



Ministère de la Région wallonne

Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine
Division de l'Observatoire de l'habitat

Cette publication est le résultat de recherches menées entre 1998 et 2002 dans le cadre de la Conférence permanente de développement territorial (CPDT).

Créée en 1998 à l'initiative du Ministre-Président et du Ministre de l'Aménagement du territoire de la Région wallonne, la CPDT constitue un outil de recherche appliquée en matière de développement territorial, notion qui englobe l'ensemble des thématiques qui ont une implication spatiale, c'est-à-dire non seulement l'aménagement du territoire mais aussi l'environnement, l'économie, le logement, le patrimoine, l'agriculture, etc.

La CPDT réunit les compétences des trois grandes universités francophones (ULB, UCL et ULG) en matière de développement territorial. Le Gouvernement wallon lui alloue un budget annuel de 3 millions d'euros pour développer des recherches qui correspondent aux enjeux présents ou à venir de la Région wallonne. Il s'agit généralement de recherches à moyen terme (3 ans) portant sur des thèmes transversaux.

La CPDT s'appuie pour ce faire sur un potentiel d'une cinquantaine de chercheurs assistés par des task force appelées «comité d'accompagnement» réunissant, les représentants des ministres, administrations et organismes de conseil ou d'avis concernés.

Pour plus de détails visitez le site Internet de la CPDT :
<http://cpdt.wallonie.be>

Table des matières

6	Introduction
8	Chapitre 1 : Analyse comparative des outils communaux de développement territorial
10	Les outils communaux analysés
12	Atouts et limites des outils communaux
26	Comparaison thématique des outils
32	Chapitre 2 : Un scénario de coordination des outils
34	Différents scénarios d'harmonisation
41	Le scénario retenu : la coordination des outils
44	Un regroupement possible des outils actuels par « familles »
47	Le devenir des outils actuels
52	Chapitre 3 : Un diagnostic et des objectifs communs
54	Présentation générale du contenu
56	Le diagnostic transversal de base
62	Chapitre 4 : Les acteurs : contractualisation et participation
64	L'implication des acteurs : présentation générale
66	La contractualisation et le rôle de la Région wallonne
70	La Commission de développement stratégique
72	Les acteurs « accompagnants »
73	La participation des citoyens
78	Chapitre 5 : Le financement de la mise en œuvre
80	Les moyens de mise en œuvre dans les outils actuels
83	Conditions requises pour une bonne coordination de la mise en œuvre
85	Scénarios de coordination pour le financement de la mise en œuvre des outils spécifiques
98	Chapitre 6 : Un exercice de traduction normative
107	Conclusions

Les communes ont aujourd'hui l'opportunité d'élaborer de nombreux « outils » pour gérer leur territoire, coordonner leurs décisions ou entreprendre des actions. Pour les aider à y voir clair et à ne pas disperser leurs efforts, il devient nécessaire de réfléchir à une harmonisation de tous ces outils ; cela leur permettra également de se définir un cadre stratégique global de développement territorial.

Introduction

Cette brochure présente une partie des résultats de la recherche menée entre 1998 et 2002 dans le cadre de la **Conférence Permanente du Développement Territorial** (CPDT). La recherche portait sur le thème de la Commune en tant qu'acteur de son développement territorial et plus particulièrement, sur les possibilités d'harmonisation des divers outils communaux de développement.

Au cours des dernières décennies, un nombre élevé d'« outils » ont été mis en place par la Région wallonne pour aider les communes à mieux gérer leur territoire, à donner davantage de cohérence à leurs décisions ou leurs initiatives et à disposer de moyens d'actions supplémentaires dans différents domaines touchant directement ou indirectement au développement territorial.

Ainsi, plusieurs secteurs d'activité de la Région wallonne ont élaboré leurs propres plans ou schémas, pour baliser leur champ de compétences et l'arsenal des moyens mis à la disposition des communes s'est considérablement enrichi à mesure que de nouvelles préoccupations, de nouveaux besoins ou de nouvelles priorités voyaient le jour.

Si ce large éventail d'outils imaginés au profit des communes a permis de répondre aux objectifs de chaque secteur d'activité concerné, il a abouti à une situation qui, vue sous l'angle global, présente aussi des désavantages. Sans nier l'intérêt de telles démarches qui incitent les gestionnaires communaux à se pencher sur une problématique spécifique, on peut se demander si cette approche fragmentée et souvent sectorielle n'entraîne pas finalement une certaine inefficacité et une inadéquation par sa complexité et ses recouvrements éventuels.

Force est de constater que depuis une vingtaine d'années, « *les outils à l'échelon local se sont fortement multipliés, ce qui répond non seulement à la complexité des problèmes à traiter, à l'ouverture de la scène locale à de nouveaux acteurs et plus largement au besoin croissant des municipalités de s'insérer dans des dynamiques tantôt strictement locales tantôt supra-communales* »¹. Les gestionnaires communaux se trouvent ainsi mis en difficulté face à cette multiplication des outils qui restent pour la plupart très sectoriels. Sur le terrain, ce foisonnement des outils peut conduire à certaines confusions voire à certaines concurrences et à des doubles emplois. « *La confrontation des actions inscrites dans le cadre de ces multiples outils sur le terrain lors d'opérations concrètes ou plus couramment dans la vie quotidienne démontre l'urgence d'une rationalisation* »².

¹ Texte de la subvention CPDT portant sur le thème de la rationalisation des outils de développement local approuvé le 17 décembre 1998 par le Gouvernement wallon.

² Ibidem.

Cette complexification institutionnelle handicape aussi la mise en œuvre d'une réelle gestion communale globale. Ainsi, pour accéder aux divers financements proposés par la Région pour aider les communes et les inciter à réaliser certains projets ou certaines études, le pouvoir local doit généralement produire un document qui trace les lignes directrices qu'il souhaite poursuivre dans le domaine particulier pour lequel une demande de financement est sollicitée. Cette façon de procéder ne repose pas sur l'exigence d'une vision stratégique globale, tant sur le plan interne qu'au niveau d'une lecture élargie au contexte dans lequel le territoire communal s'inscrit.

Il apparaît dès lors pertinent de lier cette harmonisation des outils à une réflexion approfondie sur une stratégie de développement territorial pour les communes, englobant les aspects environnementaux, sociaux, économiques et culturels.

Depuis quelques années, la Région wallonne elle-même commence à envisager son développement en se fixant des objectifs stratégiques et en mobilisant les ressources financières, scientifiques et humaines de manière moins sectorielle que précédemment. Le « Contrat d'Avenir », par exemple, correspond à une démarche globale de développement, laissant aussi une large part à une concertation avec la population et avec d'autres acteurs non-institutionnels.

A travers l'harmonisation des outils, la finalité de la recherche confiée à la CPDT est de contribuer à l'organisation maîtrisée et cohérente du développement territorial, afin de fédérer les acteurs locaux dans une stratégie de développement *intégrée et durable* de l'espace wallon.

Les résultats qui font l'objet de cette publication ont été sélectionnés dans l'ensemble du programme de ce thème avec pour fil conducteur la volonté d'aboutir à des suggestions pour améliorer la cohérence entre les différents outils et s'orienter ensuite vers une coordination de leur fonctionnement, voire inciter les communes à mettre sur pied cette véritable stratégie globale.

Dans ce contexte, il semble dès lors utile de faire remarquer au lecteur que, puisqu'il s'agit d'une synthèse de travaux plus importants et d'une sélection de résultats, certains aspects de l'analyse peuvent paraître moins développés que d'autres ou peu précis. On notera aussi que l'analyse de certains outils peut sembler relativement dépassée en raison des évolutions récentes postérieures à la recherche.

An aerial, high-angle photograph of a city street. The street is paved and has a streetcar (trolley) in the center. Buildings of various heights and styles line both sides of the street. The image is in black and white, with a slightly grainy texture. The perspective is from directly above, looking down at the street and buildings.

Chapitre 1

Analyse comparative des outils communaux

An aerial photograph of a residential neighborhood. The houses are mostly two-story structures with various roof colors and styles. A prominent white house with a dark roof and several windows is located in the center. The surrounding area includes other houses, some with red roofs, and a few trees. The overall scene depicts a typical suburban or urban residential area.

de développement territorial

Avant de réfléchir aux possibilités d'harmonisation des outils communaux, il faut les examiner un à un pour comprendre leur logique, cerner leurs atouts, leurs limites et comparer leurs principales caractéristiques.

Chapitre 1

Analyse comparative des outils communaux de développement territorial

Avant d'examiner l'articulation des outils communaux de développement territorial et l'opportunité de réaliser leur harmonisation dans un cadre stratégique de développement, il est indispensable de se concentrer sur l'analyse de chaque outil séparément.

LES OUTILS COMMUNAUX ANALYSÉS

On trouvera ci-dessous une liste des principaux outils de planification existants en Wallonie ; suivra la liste des outils sélectionnés pour la recherche en précisant les critères de sélection retenus.

Outils infra-communaux :

- Zone d'initiatives privilégiées ;
- Rénovation urbaine ;
- Revitalisation urbaine ;
- Plan communal d'aménagement (PCA) ;
- Sites d'activité économique désaffectés (SAED) ;
- ...

Outils communaux existants ou promus à titre expérimental par la RW :

- Schéma de structure communal (SSC) ;
- Programme communal de développement rural (PCDR) ;
- Plan communal de développement de la nature (PCDN) ;
- Plan communal d'environnement et de développement de la nature (PCEDN) ;
- Plan social intégré (PSI) ;
- Plan communal pour l'emploi ;
- Programme communal triennal d'actions en matière logement ;
- Plan triennal des travaux ;
- Plan communal de mobilité (PCM, auparavant Plan de déplacement et de stationnement (PDS)) ;
- Plan communal général d'égouttage (PCGE) ;
- Plan communal des déchets ;
- ...

Outils supra-communaux :

- Contrat de rivière ;
- Parc naturel ;
- Projet de pays ;
- Schéma d'agglomération ;
- ...

Initiatives communales :

- Projet de ville ;
- Plan communal d'Environnement pour le Développement durable ;
- Audit communal en matière d'environnement ;
- Développement durable de la vallée de la Mollignée ;
- ...

Nous nous sommes limités dans un premier temps à l'analyse des outils communaux. Différents critères ont servi à sélectionner les outils étudiés.

- Globalité : intégration systémique et décloisonnée de l'ensemble des dimensions qui composent le territoire ;
- Conception stratégique : réflexion coordonnée et prospective sur l'avenir du développement de la commune ;
- Échelle géographique d'application : couverture de la totalité du territoire communal, de manière à faciliter les comparaisons entre les outils ;
- Référence légale : outils dotés d'une base juridique ou promus à titre expérimental par la Région ;
- Expérimentation sur le terrain : outils faisant l'objet d'une application en Région wallonne ;
- Spatialisation : lien direct ou indirect avec l'organisation du territoire.

Les outils finalement sélectionnés sont ceux qui cumulent le plus de critères, avec une attention toute particulière aux outils « globaux » et couvrant tout le territoire communal.

Les sept outils (ou familles d'outils) étudiés dans le cadre de l'harmonisation des outils communaux sont donc les suivants :

- Schéma de Structure Communal (SSC) ;
- Programme Communal de Développement Rural (PCDR) ;
- Plans « communaux d'environnement » (PCDN et PCEDN) ;
- Plans « communaux de mobilité » (PCM et PDS) ;
- Plan Social Intégré (PSI) ;
- Programme triennal des travaux ;
- Plan communal général d'égouttage.

ATOUTS ET LIMITES DES OUTILS COMMUNAUX

Chaque outil communal possède des atouts qu'il convient de valoriser mais il présente aussi des points faibles qu'il faut minimiser. L'harmonisation peut dès lors s'appuyer sur les facettes intéressantes des outils actuels, en palliant leurs faiblesses.

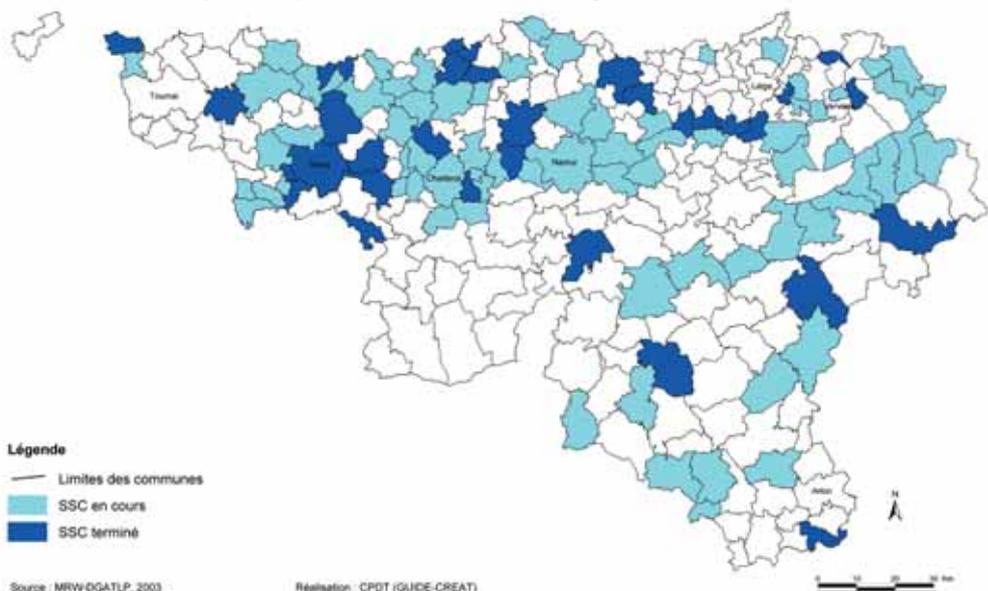
Schéma de structure communal (SSC)

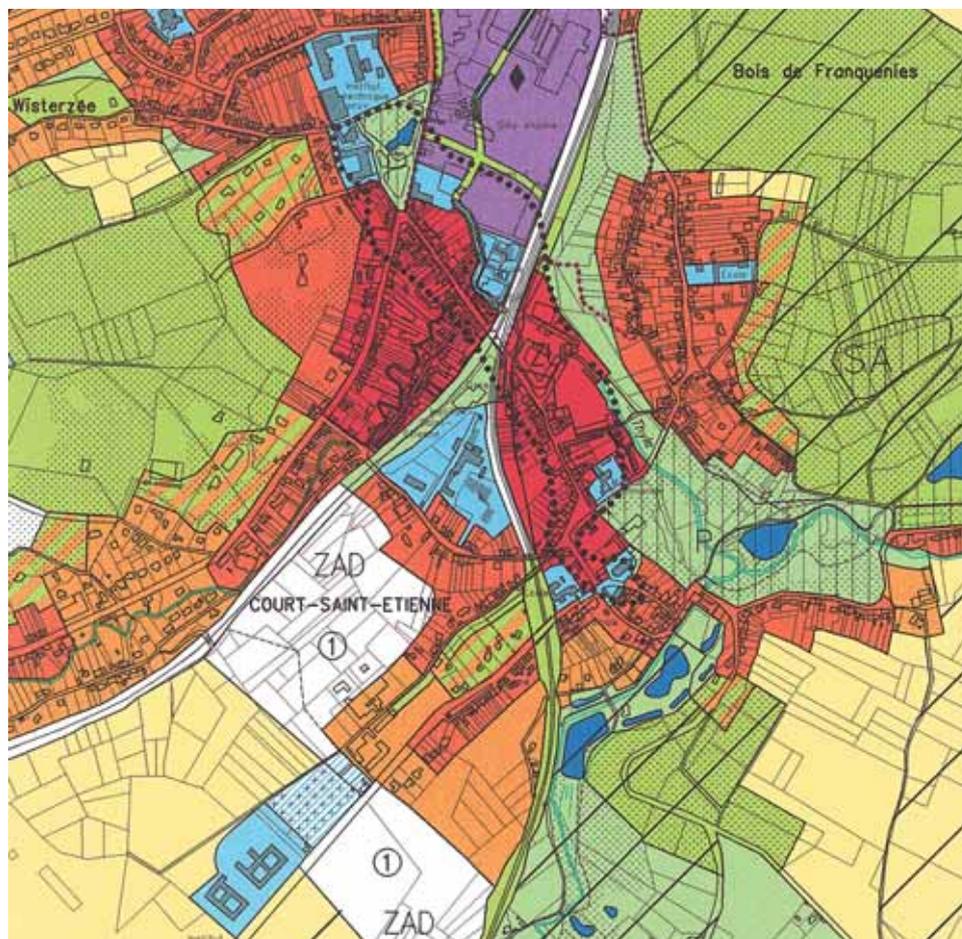
Le schéma de structure communal a été introduit dans le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine par le décret dit de « décentralisation et de participation » du 27 avril 1989. C'est un « *document d'orientation, de gestion et de programmation du développement de l'ensemble du territoire communal* ».

Avec le règlement communal d'urbanisme et la commission consultative (CCAT), le SSC est un des instruments indispensables à l'entrée de la Commune en régime de « décentralisation » qui offre une certaine autonomie à l'autorité locale dans l'octroi des permis d'urbanisme et de lotir. C'est un outil d'aide aux décisions de la Commune qui vise à traduire la politique communale d'aménagement du territoire (les « options ») en précisant les affectations du plan de secteur, l'organisation des circulations et les mesures d'aménagement pour concrétiser ces options. A travers ce document, le législateur offre aussi à la Commune l'opportunité d'engager ses habitants dans un processus participatif où ils ont l'occasion d'exprimer leurs souhaits pour leur cadre de vie.

La carte ci-dessous montre la répartition en Région wallonne du SSC. Actuellement, 32 communes ont approuvé un SSC et, sur les 262 communes wallonnes, près de 38% se sont engagées dans l'élaboration de cet outil.

Carte 1 • Communes ayant entrepris un schéma de structure en Région wallonne





Le plan d'affectation du SSC précise le plan de secteur.

Projet de SSC de Court-St-Etienne, CREAT 2002.

Cependant, dans un grand nombre de cas, la procédure d'élaboration du document reste en suspens, ce qui témoigne d'un décalage entre l'intention initiale des communes de s'engager dans le processus et la volonté ou la capacité réelle à finaliser leur projet.

Le SSC présente une série d'atouts et de faiblesses par rapport aux objectifs initiaux du législateur et par rapport à la recherche d'une vision plus globale du développement communal.

Le principal intérêt du SSC en matière de développement communal est potentiellement de susciter une dynamique de réflexion et d'action, selon une démarche stratégique globale, transversale et participative sur le devenir du territoire communal. En effet, tel qu'il est envisagé par le législateur, le SSC est le fruit d'une interaction entre les aspirations et les besoins de la population communale et de ses élus d'une part, et le travail de synthèse et de conseil d'un expert extérieur d'autre part. Cela en fait un outil souple et adaptable aux spécificités communales, rendant la planification territoriale plus attentive aux besoins locaux.

De fait, dans la pratique, cet objectif est rencontré dans un certain nombre de communes qui ont réussi à cerner les potentialités offertes par l'outil en s'engageant dans une démarche prospective dynamique impliquant les acteurs locaux. Toutefois, toutes les potentialités offertes par le SSC ne paraissent pas toujours être utilisées de manière optimale.

On relève tout d'abord trop souvent une faiblesse dans la conception stratégique du document, que ce soit dans la définition des objectifs ou dans leur traduction dans la gestion quotidienne et la programmation des actions à mettre en œuvre. Dans la plupart des cas, cette programmation n'est pas suffisamment détaillée pour être réellement opérationnelle et l'ordre de priorité tel que défini par le SSC n'est pas assez respecté.

De plus, la participation des acteurs locaux à l'ensemble du processus est relativement peu développée. La législation prévoit des modes de participation classiques et globalement peu fédérateurs (enquête publique, CCAT...). Même si dans la pratique les communes tentent d'aller plus loin en sollicitant la population (réunions publiques, expositions...), l'impact sur le dialogue entre les autorités et la population reste limité. Par ailleurs, même au niveau des administrations, le SSC ne semble pas susciter de décloisonnement inter-sectoriel comme on aurait pu l'espérer. De manière générale, l'élaboration du SSC modifie peu les relations entre les acteurs locaux et aboutit rarement à leur fédération dans un projet commun de développement de leur commune.

En définitive, le SSC est surtout utilisé pour la délivrance des permis d'urbanisme et de lotir en relation avec le règlement communal d'urbanisme. Son volet stratégique demeure timide dans la majorité des cas, même s'il apparaît que les communes qui se sont engagées récemment dans la procédure soient mieux informées et plus conscientes des potentialités de l'outil.

Programme communal de développement rural (PCDR)

En 1975, parallèlement aux opérations de rénovation urbaine, des opérations-pilotes de rénovation rurale sont lancées, suivies quatre ans plus tard, de la publication du guide de rénovation rurale. L'Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 4 juin 1987 apportera par la suite le premier cadre réglementaire à ces opérations. En 1987, une quarantaine de communes s'étaient lancées dans le processus. En 1991, au moment où est voté le décret régissant toujours actuellement la matière (6 juin 1991), ce nombre était de 72. A ce jour, 114 communes ont à un moment donné pris la décision de se lancer dans une opération de développement rural, ce qui représente près de 43 % des communes wallonnes. La carte ci-contre mentionne la répartition des PCDR en Région wallonne.

Le Programme Communal de Développement Rural (PCDR) est la concrétisation sous la forme d'une liste d'actions à entreprendre d'une démarche plus générale entreprise par une Commune : l'opération de développement rural. Celle-ci est définie par le législateur comme « *un ensemble coordonné d'actions de développement, d'aménagement ou de réaménagement entreprises ou conduites en milieu rural par une Commune, dans le but de sa revitalisation et de sa restauration, dans le respect de ses caractères propres et de manière à améliorer les conditions de vie des habitants au point de vue économique, social et culturel* »³.

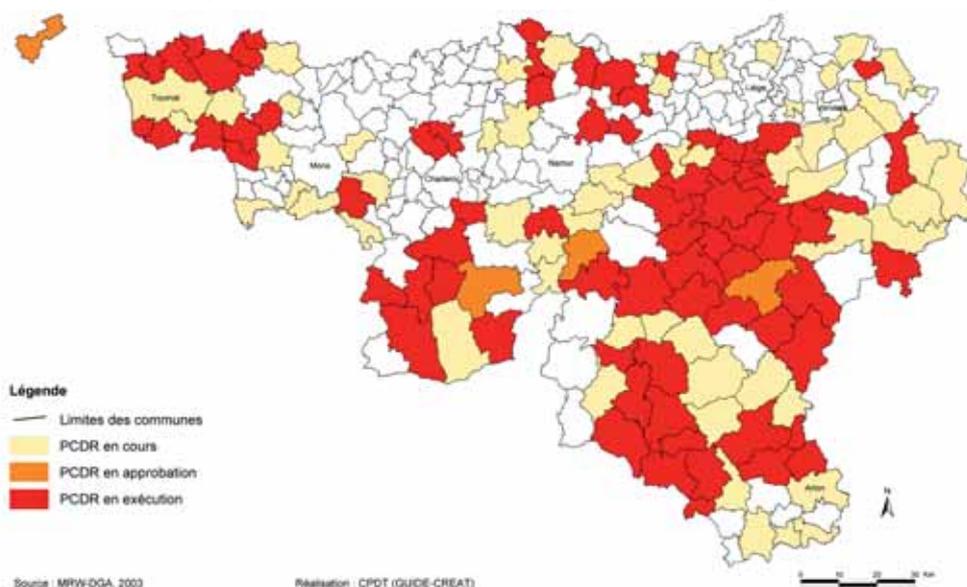
On vise donc un développement global et intégré de la localité, tout en cherchant à assurer la programmation et les synergies des différentes actions des pouvoirs publics.

Quatre objectifs sont en outre cités explicitement dans l'exposé des motifs, à savoir :

- la citoyenneté responsable par la participation de la population ;
- le soutien aux initiatives locales pour l'emploi ;

³ Décret du 6 juin 1991 relatif au développement rural, article 1.

Carte 2 • Communes ayant entrepris un plan communal de développement rural en Région wallonne



- l'affectation judicieuse des moyens publics par la rencontre de la demande « ascendante » venant de la population et de ses représentants et de la politique « descendante » des différents niveaux de pouvoir ;
- l'approche pluridisciplinaire par la recherche des synergies augmentant l'impact des différentes actions qui ne sont plus juxtaposées, mais coordonnées.

Pour rencontrer ces objectifs, les communes sont invitées à élaborer un Programme Communal de Développement Rural qui fait l'état des lieux de la situation existante, propose des objectifs de développement, ainsi qu'une série de projets sélectionnés pour les années à venir. Cette démarche s'effectue le plus souvent en collaboration avec la Fondation Rurale de Wallonie qui anime la participation des habitants avec l'aide d'un auteur de projet ; celui-ci réalise la description des caractéristiques socio-économiques ainsi que la rédaction des objectifs et des fiches-projets.

Un des points forts du PCDR est sans conteste le processus participatif ouvert soutenu par une équipe de professionnels de l'animation au développement. Il donne une large place à l'expression des besoins par la population locale et à l'énoncé de projets concrets. Cette participation contribue à une expression démocratique et à une citoyenneté responsable et active.

Le volet opérationnel est un autre point fort car il s'accompagne de moyens financiers qui vont permettre une concrétisation des projets en s'appuyant sur une contractualisation liant la Région et la Commune (convention-exécution).

L'étude a cependant montré quelques faiblesses et quelques pistes d'amélioration, entre autres dans une perspective de rapprochement avec d'autres outils.

Au niveau de l'élaboration du PCDR, l'outil gagnerait à disposer d'un diagnostic conçu comme un réel outil d'analyse du territoire, débouchant sur des enjeux et qui pourrait être mieux utilisé dans la suite du processus pour guider les choix de projets. Si les projets retenus dans le programme doivent émerger des souhaits des habitants et tenir

compte des facilités de financement, ils doivent aussi découler plus qu'aujourd'hui d'une véritable stratégie de développement visant à mettre en œuvre les objectifs que la Commune se serait fixée.

Nombre de projets proposés par les communes constituent des réaménagements de voiries ou d'espaces publics : ces choix devraient aussi se rattacher à une vision d'ensemble du réseau, comme celle donnée par un SSC ou un PCM. De nombreuses maisons de village sont aussi réalisées via le développement rural, avec parfois un élargissement du concept vers des équipements sportifs ou culturels. Ceci est vraisemblablement dû à la difficulté pour les communes de recourir aux moyens limités de la Communauté française. Le cofinancement de projets devrait par ailleurs être facilité.

Les projets de développement économique sont peu nombreux alors que le soutien aux initiatives locales pour l'emploi est un des objectifs majeurs de l'outil. Le financement de moyens immatériels pourrait favoriser le développement de nouvelles initiatives en matière économique ou autre. Les acteurs privés pourraient être davantage impliqués et des liens pourraient être renforcés avec d'autres outils de développement local.

Au niveau de la procédure de mise en œuvre des projets, les délais sont parfois assez longs. L'engagement par la Région wallonne s'effectue relativement tôt et l'évaluation qui est faite au stade des fiches-projets n'est pas toujours suffisamment précise. L'établissement d'une procédure d'ajustement et de plafonnement après deux années est proposée par l'Administration pour éviter cet écueil. Les instances amenées à donner un avis sur le PCDR (Administration, Commission régionale d'aménagement du territoire...) devraient intervenir plus tôt dans l'élaboration et avoir davantage un rôle de conseil. En outre, l'approbation par le Gouvernement wallon devrait être le gage du soutien de la part des différents ministres concernés par le financement des projets.

Enfin, si l'échelle communale permet de favoriser la participation des citoyens et de programmer les investissements communaux, une dynamique plus vaste pourrait être générée dans le cadre d'un territoire homogène dépassant les frontières communales.

Plan communal de développement de la nature (PCDN) et Plan communal d'environnement et de développement de la nature (PCEDN)

En matière de protection de l'environnement, différents plans ont vu le jour au niveau communal pendant cette dernière décennie.

Cette vague a été initialisée avec les *Contrats biodiversité* instaurés en 1993 sur l'initiative de la Fondation Roi Baudouin (Programme « cadre de vie ») dans cinq communes wallonnes.

La Région wallonne a suivi attentivement ces expériences et a repris la substance de ce programme-pilote en créant les *Plans communaux de développement de la nature* (PCDN) en 1995. Huit ans après, 49 communes se sont investies dans cette procédure. La carte 3 montre la répartition en Région wallonne des PCDN selon leur état d'avancement.

En 1998, le Parlement wallon a donné une base légale aux *Plans communaux d'environnement et de développement de la nature* (PCEDN)⁴. A l'heure actuelle, ils n'ont toujours pas été mis en œuvre.

⁴ Décret du 22/01/98 (MB du 19/02/98) qui inscrit une section 5 (un art. 18 bis) dans le décret wallon du 21/04/1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable (MB du 23/04/1994).

Si ces plans présentent un statut très différent, il n'en est pas moins vrai qu'ils procèdent d'une même démarche, celle de protéger l'environnement (et en particulier le patrimoine naturel) à l'échelle communale, à travers une approche participative.

Partant du concept de développement durable, les Contrats biodiversité ont pris la conservation de la nature comme objectif direct (par les actions entreprises) ou indirect (par la participation). La contractualisation et la sauvegarde de la biodiversité sont mises en exergue, d'où l'appellation de l'outil.

La démarche des Contrats biodiversité visait quatre objectifs :

- *Faire disparaître les cloisonnements entre institutions et citoyens.*

Le partenariat a donc pour ambition de créer un réseau de personnes ou d'institutions pouvant collaborer à un projet commun à l'échelle locale. Ces personnes seront issues des secteurs sociaux et économiques concernés.

- *Trouver des solutions durables qui répondent au mieux aux besoins et aux contraintes de chacun et des écosystèmes.*

Si ce projet fait l'objet d'un consensus, il aura une durée de vie plus longue et se fera au bénéfice de l'écosystème.

- *Lancer une nouvelle dynamique qui rassemble une communauté sur un projet de développement.*

Cette démarche de démocratie participative a pour objectif de rassembler des partenaires, des citoyens autour d'un projet commun.

- *Inscrire cette dynamique dans les plans de développement établis par la Région wallonne et la Communauté.*



Le concept de « nature » des PCDN dépasse celui de « nature-biodiversité » pour englober notamment le paysage.

Cliché : CREAT 2003

Les contrats biodiversité étaient annoncés comme des projets-pilotes devant s'inscrire dans les plans dépassant l'échelle communale, dans une perspective de développement durable.

La démarche des Contrats biodiversité a été reprise par le Ministère de la Région wallonne, la Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement (DGRNE) qui créa en 1995 les Plans communaux de développement de la nature (PCDN).

Les PCDN introduisent le terme « *plan* » et annoncent leur limite territoriale (*communale*) et thématique (le « *développement de la nature* »). Le concept de « *nature* » dépasse celui de « *nature-biodiversité* » pour englober notamment le paysage.

« *Les PCDN ont pour but de préserver ou d'améliorer le patrimoine naturel et paysager d'un territoire (composantes physiques et composantes biologiques) tout en respectant et favorisant le développement économique et social des habitants. Il s'agit de promouvoir le développement des valeurs naturelles et paysagères et de maintenir ou de reconstituer un réseau écologique au niveau communal, en faisant participer tous les acteurs locaux concernés. Ce partenariat vise à sensibiliser chaque acteur au caractère commun du patrimoine naturel communal et à sa prise en charge au profit des générations futures ; il doit renforcer l'identité de chaque acteur dans la réalisation d'un projet commun* » (DGRNE, 1997).

Le but de ce plan est aussi de « *faire sortir la gestion du patrimoine naturel du cadre trop restreint des défenseurs de la nature* ».

C'est le partenariat, plus encore que le diagnostic, qui est au centre de l'élaboration du PCDN. Un des principaux acquis de ce plan est la mobilisation citoyenne à laquelle il conduit dans les domaines de la sensibilisation et de l'éducation à la nature.

Les différents partenaires locaux constituent le principal moteur de la mise en œuvre des projets du PCDN. Leur engagement intervient tout au long du processus : approbation du dossier de candidature de la Commune, élaboration des projets, signature du PCDN, mise en œuvre des projets...

Les PCDN se caractérisent par une certaine culture de l'évaluation au niveau régional, mais l'implication des partenaires locaux dans ces évaluations pourrait être plus structurée et mieux ciblée.

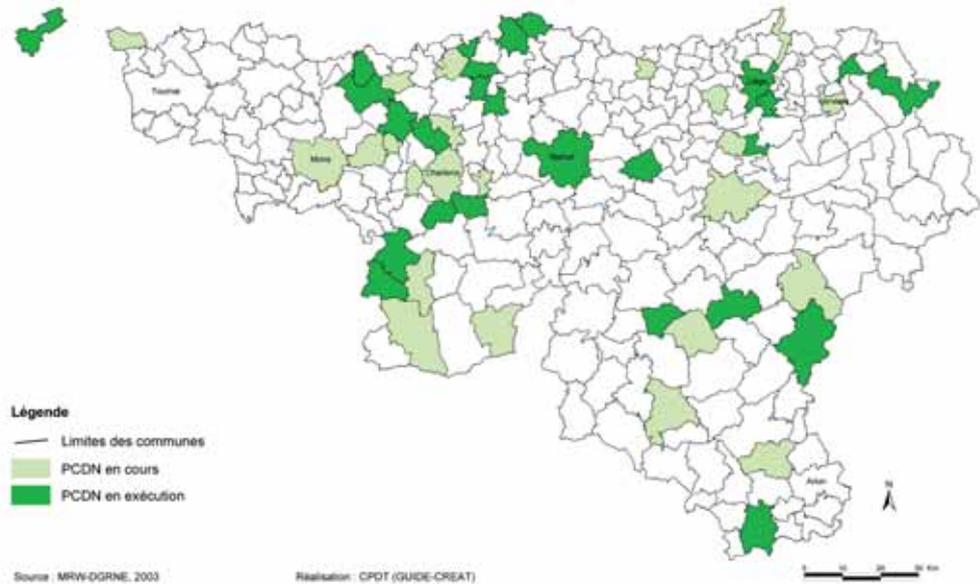
L'analyse menée conclut que moyennant un recadrage stratégique (en liaison avec les autres outils), un statut officiel, une amélioration du processus et une mise à disposition de plus de moyens financiers et humains, les PCDN pourraient constituer une dynamique très efficace pour la conservation de la nature.

Suite au décret du 22 janvier 1998⁵, les communes devraient pouvoir établir un outil plus large : le Plan communal d'environnement et de développement de la nature (PCEDN).

Le plan communal d'environnement et de développement de la nature a essentiellement pour objet la gestion de l'environnement dans la Commune. Il contient « *notamment (art. 18 bis, alinéa 2 du décret modifié) les actions menées par la commune dans le domaine des déchets, des eaux de surface, des eaux souterraines, des eaux usées, de la pollution acoustique, de l'air et du sol, de la préservation et du développement de la nature, de la salubrité publique en général et de la sensibilisation de la population sur ces différents sujets* ».

⁵ Décret du 22 janvier 1998 (MB du 19/02/1998) modifiant le décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable (MB du 23/04/1994).

Carte 3 • Communes ayant entrepris un plan communal de développement de la nature en Région wallonne



Plus encore que le précédent outil, le PCEDN s'inscrit dans la planification du développement durable et certaines articulations avec le schéma de structure et la commission communale d'aménagement du territoire (CCAT) sont prévues dans la législation.

La subvention en personnel accordée pour l'élaboration et la mise en œuvre du plan devrait permettre à la Commune de mieux s'approprier une capacité d'expertise dans ce domaine.

Outils de gestion de la mobilité (PCM et PDS)

Les plans de déplacement et de stationnement (PDS) apparaissent en 1995 avec des préoccupations surtout centrées sur la circulation et le stationnement des véhicules particuliers. Ils sont remplacés en 1996 par les premiers plans communaux de mobilité (PCM) qui ont pour objectif de traiter de tous les modes de déplacement dans une optique de mobilité durable et avec une volonté affichée de rendre les interventions en matière de mobilité cohérentes dans le temps et sur l'ensemble du territoire communal.

A ce jour, 34 % des communes en possèdent un. La carte 4 reprend la répartition des PCM en Région wallonne selon leur état d'avancement.

Le PCM cherche à répondre à plusieurs objectifs généraux :

- assurer une cohérence des décisions en vue d'atteindre des objectifs précis, permettre une planification et une utilisation la plus rationnelle possible des investissements dans le temps et dans l'espace ;
- mettre en œuvre un partenariat regroupant tous les acteurs concernés ainsi que la population grâce à une participation active ;
- prendre en compte les spécificités locales ;
- promouvoir une mobilité durable plus respectueuse de l'environnement ;

- prendre en compte tous les modes de déplacements dans une approche intégrée et multimodale ;
- améliorer la sécurité routière ;
- améliorer le cadre de vie et la qualité des espaces publics ;
- offrir une réponse en termes d'accessibilité aux lieux fortement fréquentés pour tous les usagers, notamment pour les personnes à mobilité réduite et à faible revenu.



Le PCM cherche à prendre en compte tous les modes de déplacements dans une approche intégrée et multimodale.

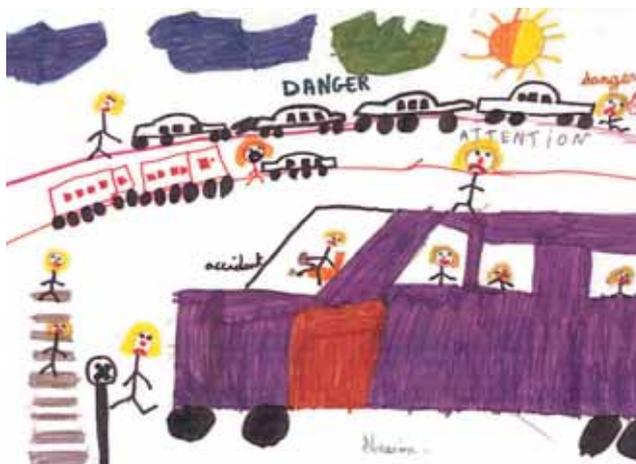
Cliché : Habitat et Développement

Le PCM est un document non contraignant et non obligatoire. De ce fait, il présente une grande souplesse et une capacité d'adaptation aux différents contextes communaux. Les problématiques rencontrées et les solutions nécessaires pour y répondre sont en effet très variables d'une commune à l'autre.

D'autre part, comme il s'agit d'un document non contraignant, sa force réside dans la négociation, la reconnaissance et l'approbation du bien-fondé de ses orientations et du programme d'actions retenu par les différents partenaires. Or, les partenaires impliqués dans la gestion de la mobilité sont nombreux. L'engagement et la motivation de la Commune sont deux éléments moteurs.

Les plans de mobilité s'inscrivent dans une démarche stratégique. Ce sont également des outils opérationnels potentiellement efficaces s'ils aboutissent à des esquisses d'aménagement et à un programme d'actions tenant compte des moyens disponibles pour les réaliser.

Les plans de mobilité ne sont pas encore définis par des textes légaux. Ils sont actuellement soumis à un cahier des charges type et à un cahier spécial des charges spécifique à



Le PCM cherche à promouvoir une mobilité durable, intégrée et multimodale, à améliorer la sécurité routière, le cadre de vie et la qualité des espaces publics.

Cliché : Habitat et Développement

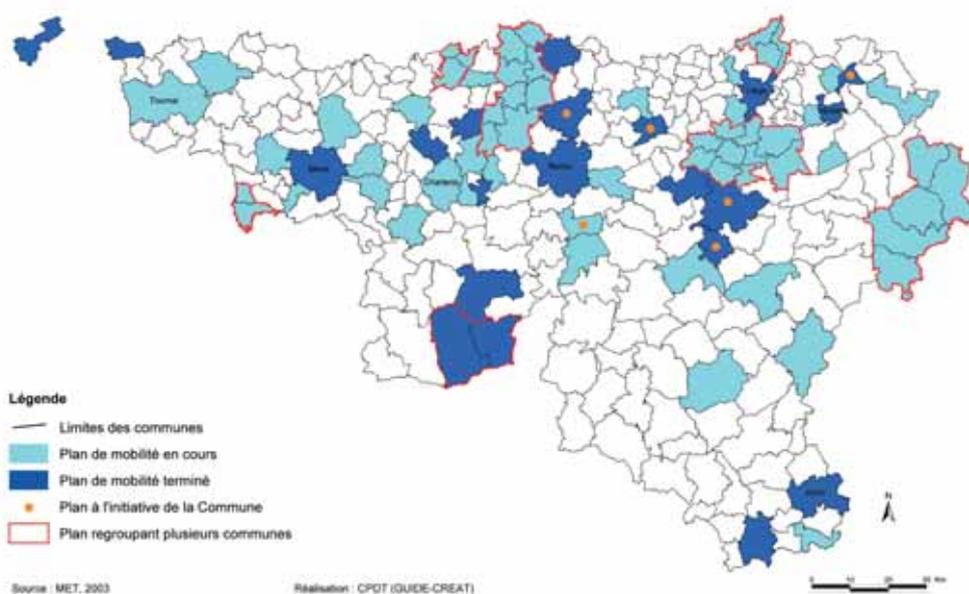
à chaque commune. Dans le cahier des charges type apparaît notamment la nécessité d'assurer une cohérence avec les mesures d'aménagement du territoire.

En Wallonie, même si le manque de données précises mises à jour et la mauvaise connaissance de la mobilité existante (motifs des déplacements, modes de déplacements,

distances parcourues, etc.) constituent un frein à l'élaboration de plans de mobilité, de nombreux PCM ont cependant pu voir le jour. Ceci, notamment grâce aux estimations calculées au départ de comptages réalisés sur le terrain (comptages routiers des flux de véhicules, relevés de véhicules stationnés, etc.).

Enfin, en réponse à des objectifs européens, un observatoire a été créé principalement pour étudier la mobilité de manière plus globale au niveau de la Région.

Carte 4 • Communes ayant entrepris un plan de mobilité en Région wallonne



Plan communal général d'égouttage (PCGE)

Le Décret du 7 octobre 1985 oblige les communes à planifier l'égouttage. Cette planification doit se faire au travers d'un PCGE dont le Gouvernement wallon est habilité à définir les modalités (Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 novembre 1987 fixant les règles de présentation et d'élaboration des plans communaux généraux d'égouttage). Cette législation allait encore évoluer par la suite. Les premiers PCGE approuvés datent de 1996. Et, même s'il a fallu un certain temps avant que les communes n'embrassent pour élaborer ce plan qui dans les faits était obligatoire, le PCGE est, avec le programme triennal des travaux, le seul plan qui concerne l'ensemble des communes wallonnes.

Si la base légale du Plan communal général d'égouttage se trouve dans le décret du 7 octobre 1985⁶, sa définition est inscrite dans l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 19 septembre 1991⁷ : « *Le PCGE est une carte hydrographique localisant le réseau et les ouvrages actuels et futurs relatifs à l'égouttage et à l'assainissement, ainsi que d'autres données complémentaires (cours d'eau, bassins versants, périmètres de protection des eaux,...) ; un rapport commente cette carte et est parfois approfondi sur l'un ou l'autre aspect.* »

⁶ Décret modifié du 7 octobre 1985 relatif à la protection des eaux de surface contre la pollution (MB du 10/01/1986).

⁷ Arrêté de l'Exécutif de la Région wallonne du 19 septembre 1991 fixant les règles de présentation et d'élaboration des plans communaux généraux d'égouttage (MB du 27/02/1992).

Le Plan communal général d'égouttage établit un cadre de référence pour une gestion de l'égouttage au niveau communal, compatible avec les impératifs techniques en matière d'épuration. Dans une première phase, l'élaboration de cet outil nécessite la réalisation d'un diagnostic des infrastructures communales existantes et des contraintes naturelles. Elle impose, dans une seconde phase, une réflexion et la définition d'options techniques qui conditionnent la réalisation des travaux en matière d'égouttage. Cet outil se veut relativement souple puisque seules des modifications importantes de celui-ci nécessitent l'introduction d'un nouveau dossier.

Le processus participatif en cette matière est inexistant, ce qui peut s'expliquer en partie par les contingences techniques inhérentes à la réalisation du plan. Pourtant, le PCGE peut avoir des conséquences directes non négligeables pour certains habitants de la commune, notamment sur le plan financier.

Sur le terrain, le travail de recensement et de planification des égouts comble une lacune et démontre son utilité pour les autorités communales. Ces dernières connaissent désormais leur réseau avec davantage de précision et les travaux d'égouttage sont engagés dans le cadre d'un programme réfléchi, en lien direct avec la problématique de l'assainissement.

Si la législation prévoit un lien direct avec le plan de secteur, une véritable réflexion d'aménagement du territoire devrait présider à l'élaboration du PCGE, ce qui a rarement été le cas. Il faut également souligner que la législation relative à leur contenu était à certains égards minimaliste et sectorielle. Il en résulte que le PCGE n'est généralement pas suffisamment complet et détaillé pour servir de référence fiable à la réalisation des travaux et que certaines options peuvent compromettre des objectifs environnementaux ou encore se révéler très coûteuses.

Enfin, notons que les limites communales sont souvent inadéquates pour traiter de certains aspects relatifs à la gestion des eaux usées. C'est pourquoi, les PCGE sous leur forme actuelle sont voués à disparaître dans la mesure où les plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique (PASH) se substitueront à eux.

Plan social intégré (PSI)

L'Arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2000, relatif à la subvention spéciale aux communes pour la mise en œuvre d'un Plan social intégré, définit le PSI comme « *le programme qui assure l'articulation, l'accompagnement, la coordination et l'évaluation des initiatives développées au plan local pour lutter contre les processus de précarisation, de pauvreté et d'exclusion, et qui met en œuvre des projets répondant aux besoins spécifiques non encore rencontrés par ailleurs* ».

Parallèlement à la crise sociale qui n'a cessé de s'amplifier, une multitude d'acteurs sociaux ont vu le jour. Dans ce cadre, le Plan social intégré est un outil qui vise à regrouper l'ensemble de ces acteurs autour d'un même projet afin de renforcer la cohérence des actions de lutte contre l'exclusion sociale menées sur le terrain.

Depuis 1998, 105 communes mettent en œuvre un PSI. Ces communes sont reprises sur la carte ci-contre qui mentionne la répartition du PSI en Région wallonne. Parmi ces 105 communes, 93 développaient déjà des actions de lutte contre l'exclusion sociale (ALES). Pour la plupart d'entre elles, le passage aux PSI représente avant tout l'opportunité de poursuivre les actions menées depuis 1992 dans le cadre des ALES. Bien souvent, la volonté politique était déjà présente avant l'appel aux communes lancé par la Région

wallonne en juillet 1997, les PSI constituant tout simplement une opportunité de renforcer davantage la cohérence et le caractère transversal des actions menées sur le terrain.

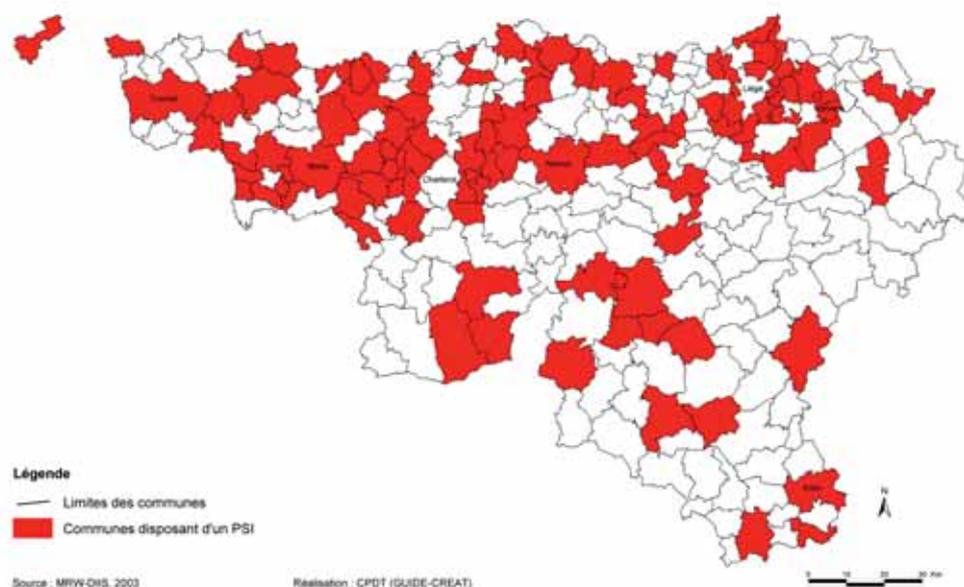
Cet outil propose un cadre minimum laissant une grande souplesse et une capacité d'adaptation aux différents contextes communaux. Les actions sont diverses et répondent toutes à des besoins réels : alphabétisation, écoles de devoirs, formation ou réinsertion professionnelle, travail de rue, sport, etc.

La mise en œuvre du PSI s'appuie sur un partenariat fort. En effet, dans chaque commune, le PSI s'articule autour d'une commission locale d'accompagnement (commission PSI), créée à l'initiative de la Commune sur base d'un partenariat organisé par une convention. A l'heure actuelle, tous les PSI n'ont pas encore de convention signée par l'ensemble des partenaires. Dans la plupart des communes, les partenaires se sont engagés moralement dans un accord de principe.

La commission met en présence l'ensemble des acteurs privés et publics concernés par le projet de PSI. Son rôle consiste entre autres à examiner à chaque réunion l'état d'avancement du projet et les dépenses affectées, assurer une bonne circulation des informations concernant les actions développées par chacun des membres, ainsi qu'à associer le public cible à la conception, la réalisation et l'évaluation des actions menées. Structure participative, la commission PSI réalise donc également une évaluation de type « monitoring ». Une évaluation plus approfondie est par ailleurs effectuée chaque année par la Région wallonne.

En ce qui concerne le financement du PSI, la Commune participe à son cofinancement à concurrence de 30 % du montant de la subvention octroyée par la Région. Les dépenses admissibles sont constituées par les frais de fonctionnement directement liés aux actions menées dans le cadre du PSI, les frais de personnel qui ne concernent que les agents engagés spécifiquement pour la réalisation du projet et enfin, les frais d'investissement et d'infrastructures qui doivent être liés aux travaux d'aménagement des locaux affectés totalement ou partiellement au PSI.

Carte 5 • Communes ayant entrepris un plan social intégré en Région wallonne



L'outil présente de nombreux atouts dont les deux plus importants sont d'une part, le partenariat entre les différents acteurs concernés par le PSI et d'autre part, la grande souplesse de l'outil qui lui permet de rencontrer les besoins spécifiques des différentes communes.

L'analyse de l'outil a cependant mis en évidence une faiblesse importante. Le travail social est par essence même un travail de longue haleine alors qu'en pratique, les modalités du PSI ne permettent pas aux communes d'avoir des garanties sur la reconduction des projets d'une année à l'autre. Il est donc très difficile pour elles de développer une stratégie à long terme, mettant en péril la nécessaire pérennité de l'action sociale. Un décret devrait prochainement voir le jour et renforcer le système.

Signalons enfin que le PSI est un outil qui possède cette particularité d'être accompagné sur le terrain par un délégué de la Région wallonne qui participe aux réunions de la Commission locale d'accompagnement. Cette spécificité a pour but d'assurer une meilleure cohésion entre les actions locales et régionales.

Programme triennal des travaux

Les premiers programmes triennaux portaient sur les années 1986-1987-1988.

Cet outil est actuellement régi par le décret du 1^{er} décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public (M.B. du 17 février 1989). Ce texte a été modifié et complété par les décrets du 20 juillet 1989 et du 30 avril 1990, ainsi que par le décret-programme du 19 décembre 1996. Il concerne a priori l'ensemble des communes wallonnes puisqu'il est un passage obligé pour pouvoir bénéficier des subsides dans le cadre des travaux subsidiés.

Le programme triennal est un des outils importants de mise en œuvre des investissements communaux et la liste des investissements concernés s'est accrue au fil du temps.

Les subventions octroyées par la Région wallonne pour certains investissements d'intérêt public moyennant l'approbation préalable d'un programme triennal, varient entre 60 % -le plus généralement- et 75 % du montant des travaux. Les investissements consentis consistent principalement en des travaux et acquisitions concernant les voiries, les égouts, l'éclairage public, les petites infrastructures sociales de quartier et les bâtiments publics, ainsi que les études de mobilité. Les bénéficiaires des subventions sont les provinces, les communes et d'autres personnes morales. La procédure comporte une étape d'approbation du programme par la Région, suivie d'une étape d'approbation (comportant le cas échéant un avis technique de la Province) pour chaque dossier de projet qui fait alors l'objet d'une promesse ferme de subsides. Le dossier d'adjudication doit également être transmis à la Région ; celle-ci notifiera alors au bénéficiaire le montant rectifié de la subvention et procédera sur cette base à l'engagement budgétaire. Le paiement se fera sur base de l'introduction de notes de créance et d'un dossier de décompte final.

Nombreuses sont les communes qui se plaignent des lourdeurs et des lenteurs de la procédure, ainsi que de l'important travail administratif demandé. Pour simplifier les procédures, là où c'est possible, il serait intéressant que l'administration puisse obtenir une délégation pour l'approbation des dossiers à la place du ministre, notamment pour les adjudications qui ne supposent qu'un examen purement technique. On pourrait également aménager des solutions plus radicales évoquées par certains acteurs régionaux :

diminuer le nombre de passages des dossiers à l'Administration, en se limitant par exemple à l'introduction du programme triennal et au dossier d'adjudication (tout en continuant à veiller à la qualité des projets). Une autre solution pourrait être de forfaitiser l'intervention de la Région sur base d'un dossier de projet mieux étudié et plus fiable dans ses estimations, la Commune prenant à sa charge tout dépassement budgétaire intervenant par la suite.

La programmation sur trois ans demandée aux communes peut contribuer à une meilleure gestion prévisionnelle des travaux ; cependant, la nécessité d'approbation du programme par la Région augmente le délai entre l'intention et sa réalisation, et les inadaptations qui peuvent en découler ; elle ne permet pas non plus de faire face à l'urgence. De plus, cette approbation, on l'a vu, ne confère pas de garantie absolue quant à l'octroi d'une subvention effective dans les trois ans, alors que le travail d'élaboration des fiches de projet est important et coûteux pour certaines communes qui doivent déjà s'adresser pour ce faire à un auteur de projet. Du côté régional, la programmation permet une approche plus globale des situations locales et théoriquement une meilleure prévision des dépenses pour les trois ans à venir, mais on a vu que le budget annuel voté ne rencontre pas nécessairement les besoins. Il faudrait donc rechercher une programmation à la fois suffisamment cohérente et souple, permettant la prévisibilité des dépenses, tout comme l'adaptation aux nécessités.

Il faut également souligner que l'équité entre communes est loin d'être atteinte. Comme elles doivent être à même d'assurer leur part contributive, les communes pauvres ne peuvent donc pas obtenir les mêmes avantages que les communes riches, alors que ces dernières n'auraient pas nécessairement besoin de subventions pour mener à bien leurs investissements. Pour favoriser l'équité, il semble juste d'aider davantage les communes qui ne peuvent procéder aux investissements sur fonds propres et de viser la fixation de critères objectifs et transparents d'attribution des financements. Ce dernier point permettrait aux communes de savoir dès le début dans quelles limites financières elles doivent élaborer leur programme ; ce point est capital.



Le programme triennal est un des outils importants de mise en œuvre des investissements communaux.

Cliché : © MET d434

COMPARAISON THÉMATIQUE DES OUTILS

En guise de conclusion à cette première partie et en préambule aux propositions d'harmonisation, une lecture transversale des différents outils a été réalisée sur base de différentes clés de lecture.

Le cadre juridique

La base juridique diffère d'un outil à l'autre. Elle est généralement fixée par décret, tandis que les modalités d'exécution sont précisées par arrêté d'application.

Ce constat se vérifie principalement pour les procédures mises en place de longue date, la base légale étant plus aléatoire pour les nouveaux instruments qui connaissent leurs premières expériences.

Parmi les outils analysés, certains ont en effet une existence assez ancienne. Les « ancêtres » des PCDR ont été mis en œuvre dès 1975 (rénovation rurale, en parallèle à la rénovation urbaine) et les premiers schémas de structure datent de la fin des années '80.

Les premiers programmes triennaux de travaux portaient sur les années 1986 à 1988, tandis que le premier PCGE remonte à 1991.

Les outils liés aux problématiques de la mobilité ou du développement de la nature sont plus récents (1995). Ils sont caractérisés par la coexistence ou la succession de plusieurs outils en parallèle dont l'assise juridique est peu ou pas développée (charte, cahier des charges...). Ainsi, le PCEDN a acquis une base légale depuis 1998.

Les PSI ont été mis en œuvre à partir de cette même année 1998 et un arrêté ministériel en fixe les modalités de fonctionnement.

Notons encore un trait commun aux instruments étudiés : ils relèvent le plus souvent de l'initiative communale et la plupart ont valeur indicative. Seul le PCGE revêt un caractère obligatoire, tandis que le programme triennal est un passage obligé pour l'octroi de certaines subventions.

Les compétences ministérielles et administratives

La complexité du découpage des compétences ministérielles et administratives desquelles dépendent les outils peut entraîner des difficultés d'harmonisation.

Ainsi, les plus anciens ont une position claire : le PCDR, le schéma de structure et le programme triennal des travaux dépendent chacun d'un seul ministre et d'un seul service administratif.

Les PCEDN et les PCGE dépendent également d'un ministre et d'une administration, mais plusieurs divisions peuvent néanmoins intervenir dans la procédure.

Pour ce qui est des plans de mobilité et des PSI, plusieurs ministres et administrations sont concernés. Cette situation plus complexe peut sembler moins efficace de prime abord. Mais elle pourrait aussi s'avérer un gage de meilleure cohérence et de plus grande transversalité pour la réalisation de projets chevauchant plusieurs compétences, moyennant une bonne communication entre les différents acteurs.

Dans les programmes triennaux, le rôle des provinces est très important. En pratique,

il est aussi appréhendé de façon diverse selon la Province : elle peut être auteur de projet ou non, envisager son rôle comme conseiller ou comme contrôleur...

La multiplication des acteurs publics supra-communaux peut impliquer un allongement de la procédure, ce qui n'est pas souhaitable.

Les procédures

Les outils diffèrent par la nature des démarches à entreprendre.

Certains d'entre eux peuvent être accompagnés de documents de référence pour les décisions à venir ou constituer de réels outils opérationnels pour la concrétisation de projets.

Quelques-uns préconisent une démarche stratégique basée sur la réalisation d'un diagnostic, du choix d'objectifs, de la définition de mesures. D'autres sont par contre des outils concrets de réalisation, davantage centrés sur un secteur particulier. La pratique de terrain révèle un manque de complémentarité entre ces deux types d'approche.

Le tableau 1 ci-après tente de montrer cette diversité en reprenant les principales étapes communément rencontrées dans les outils analysés.

Plusieurs constats et commentaires peuvent être énoncés suite à l'examen de ce tableau.

- La plupart des outils nécessitent une phase préliminaire d'inventaire de la situation existante, d'analyse et de mise en évidence des problèmes à résoudre. Selon la nature même des outils, certains inventaires seront globaux ou spécialisés en fonction de la thématique de la mobilité ou de l'environnement. Une des premières choses à faire en matière d'harmonisation des outils sera de rechercher une plus grande cohérence dans cette étape et d'éviter les doubles emplois. Dans l'étude de la pratique des outils, nous avons pu constater que certaines communes utilisent par exemple le même diagnostic pour le SSC et le PCDR, tandis que d'autres envisagent des liens entre le PCM et le volet du SSC relatif à la mobilité et aux transports. Cette pratique devrait être encouragée à l'avenir selon des modalités à préciser.
- Parmi les outils analysés, plusieurs abordent une phase de choix d'options ou d'objectifs fondamentaux. Cette étape constitue une charnière indispensable dans toute démarche stratégique. Selon le caractère global ou sectoriel de l'outil, les options concerneront un plus ou moins grand nombre de thématiques. On mentionnera combien il est indispensable d'assurer une cohérence entre les options retenues au niveau de différents outils.
- Il y a, parmi les outils analysés, des instruments « de référence » ou d'aide à la décision et des instruments « actifs » qui traduisent les objectifs dans des actions concrètes. Le schéma de structure par exemple se classe plutôt dans la première catégorie, tandis que le développement rural propose un programme concret de mise en œuvre. Parmi les outils récents, on rencontre souvent les deux types de mise en œuvre, mais les documents à caractère « actif » semblent désormais prépondérants. C'est le cas d'outils tels que les PSI ou les programmes triennaux des travaux essentiellement centrés sur les réalisations concrètes et le volet « actif » de la mise en œuvre. Idéalement, les deux volets doivent être présents pour qu'un outil soit complet ; sinon, il faut trouver des articulations suffisantes entre les procédures.

Tableau 1 • Classification des outils selon les étapes de la procédure à mettre en œuvre

Outils	Diagnostic	Choix d'options	Outils de mise	
			DOCUMENT «PASSIF» DE RÉFÉRENCE	
Schéma de structure communal (SSC)	X situation existante	X objectifs et priorités	X plan affectation, schéma circulation	
Programme Communal de Développement Rural (PCDR)	X analyse situation existante	X objectifs de développement		
<i>Programme communal de Développement de la Nature (PCDN)</i>	✓ <i>état des lieux</i>	✓ <i>objectifs et stratégies</i>	✓ <i>carte réseau écologique</i>	
Plan Communal d'Environnement et de Développement de la Nature (PCEDN)	X état des lieux, enjeux, besoins	X obj. quantitatif et qualitatif à court et moyen terme	X	
<i>Plan Communal de Mobilité (PCM)</i>	✓ <i>situation existante</i>	✓ <i>objectifs</i>		
<i>Plan de Déplacement et de Stationnement (PDS)</i>	✓ <i>situation existante</i>	✓ <i>objectifs</i>	✓ <i>plans de dépl. et stationnement</i>	
Plan communal général d'égouttage (PCGE)	X rapport	X options retenues	X plan	
Plan social intégré (PSI)	X cadastre social	X adéquation avec axes		
Programme triennal des travaux				

Légende : le sigle ✓ et le caractère *italique* sont utilisés lorsque l'outil n'est pas encadré par un décret, un arrêté ou une circulaire.

Sources : Extrait du document Grille de classification des outils de développement territorial communal, CPDT, Thème Rationalisation des outils de développement local, mars 2000.

Tableau 1 • (Suite)

en œuvre	Mode et financement de la mise en œuvre	Auto-évaluation des résultats a posteriori et révision
OUTIL «ACTIF» : MESURES/ACTIONS/PROJETS		
X actions à entreprendre et moyens d'exécution		dispositions de révision
X fiches de projets	X conventions-exécutions	procédure de révision rapport annuel
✓ <i>fiches-projets</i>	X Subvention au projet	<i>validité de +/- 5 ans</i>
X programme d'actions inventaire des moyens	X conseiller en environnement et actions	procédure d'évaluation, de révision, validité de 5 ans
✓ <i>programme d'actions</i>		
✓ <i>esquisse d'aménagement</i>	✓ <i>(art. budgétaire)</i>	
X programme des travaux (via programme triennal)	(octroi de subventions subordonné à l'établissement du PCGE)	évaluation biennale dispositions de révision Validité de 15 ans
X progr. articulations initiatives et projets spécifiques	X subventions	procédure d'évaluation et révision annuelle
X inventaire des investissements	X demande de subventions	validité de 3 ans

- Selon la nature plus ou moins axée sur la mise en œuvre et la concrétisation de projets, les outils ont ou non développé des moyens et des modes de financement pour cette étape de concrétisation. La démarche du PCDR couvre l'ensemble du processus, tandis que le programme triennal des travaux ne vise que le financement de projets. Une meilleure coordination devrait être trouvée entre les outils stratégiques et les outils de financement d'actions ou de travaux.
- Quelques outils prévoient la possibilité d'une révision du programme ou du document. Rares sont cependant ceux où une durée de validité est énoncée sans équivoque. De même, une procédure d'évaluation n'est que rarement prévue par la législation : elle apparaît dans les PCEDN, les PSI et indirectement, par le biais de rapports annuels dans les PCDR ou dans les rapports bisannuels relatifs à l'égouttage que devraient réaliser les communes. Une procédure de révision souple, éventuellement axée sur les périodes législatives communales, pourrait être opportune pour assurer la continuité des outils. Dans le cas des programmes triennaux, les choses sont moins complexes puisqu'ils possèdent une durée de vie de trois années, au bout desquelles les projets non introduits ne sont pas retenus. Cette façon de procéder permet d'éviter des recours trop importants. Ces projets seront alors éventuellement réintroduits dans le programme triennal suivant.

Information et participation

L'information et la participation des citoyens sont également des aspects importants de la mise en œuvre des outils communaux. Le tableau 2 met en évidence les différentes formes de participation dans chacun des outils étudiés.

Tableau 2 • Information et participation

OUTILS	INFORMATION À LA POPULATION	CONSULTATION DE LA POPULATION	CONCERTATION AVEC LA POPULATION	ENQUÊTE PUBLIQUE	ORGANES LOCAUX DE PARTICIPATION (À ACTUALISER)
Schéma de structure communal (SSC)	X			X	CCAT (ou CRAT si n'existe pas)
PC de Développement Rural (PCDR)	X	X	X		CLDR (ou CCAT), GT
PC de Développement de la Nature (PCDN)	✓	✓	✓	consultation populaire	«partenariat ouvert», «comité de gestion», GT
PC d'Envir. et de Dévelop. de la Nature (PCEDN)	X	X		X	CCEDN (ou CCAT élargie)
PC de Mobilité (PCM)	recommandé	recommandé	recommandé		CCM
Plan de Déplacement et de Stationnement (PDS)	variable	variable			
Plan communal général d'égouttage (PCGE)					
Plan social intégré (PSI)	X (du public cible)	X (du public cible)	X (du public cible)		Commission d'accomp. PSI
Programme triennal des travaux					

Sources : Extrait du document Grille de classification des outils de développement territorial communal, CPDT Thème Rationalisation des outils de développement local, mars 2000

Légende :

le sigle ✓ et le *caractère italique* sont utilisés lorsque l'outil n'est pas encadré par un décret, un arrêté ou une circulaire.

CCAT = commission communale d'aménagement du territoire

CRAT = commission régionale d'aménagement du territoire

CLDR = commission locale de développement rural

GT = groupe de travail

CCEDN = commission communale d'environnement et de développement de la nature

CCM = commission communale de mobilité

La participation des citoyens à l'élaboration des outils varie fortement d'un cas à l'autre. Pour certains, l'association de la population est une exigence alors que pour d'autres, elle n'apparaît que de façon implicite quand elle n'est pas totalement absente. Dans la pratique, la participation dépend aussi de l'initiative et de la motivation communale; dans l'exemple des schémas de structure notamment, la démarche peut aller beaucoup plus loin que ce qui est juridiquement prévu et ce, principalement sur l'initiative de l'auteur de projet. En ce qui concerne le PCEDN, la Commune est chargée d'assurer la mise en place du processus de participation : elle peut donc aller plus loin que la commission d'avis et l'enquête publique prévues dans la législation. C'est au niveau des outils de gestion de la mobilité que la liberté communale est la plus grande car il n'existe pas de cadre juridique définissant le processus participatif à mettre en œuvre.

De façon générale, le souci de plus de « citoyenneté responsable » qui caractérise notre époque transparait dans les nouvelles législations et les nouvelles pratiques.

Financement

Les moyens financiers qui accompagnent les outils sont également très différents. Pour certains, le financement porte sur l'élaboration tandis que pour d'autres, l'aide est octroyée pour la réalisation concrète des projets. Dans le premier cas, l'objectif est de fournir un soutien aux communes pour l'élaboration d'un outil de référence et d'aide à la décision qu'elles mettront ensuite en œuvre par leurs moyens propres ou en recherchant des aides spécifiques. Dans le second cas, les communes fournissent d'abord elles-mêmes un effort financier pour réaliser leur programme et se voient ensuite « récompensées » par l'octroi de subventions pour les projets qu'elles ont identifiés.

En pratique, certaines communes en viennent à combiner les deux procédures pour bénéficier d'une aide maximale. C'est encore une fois le signe de la nécessité de préciser les choses et d'assurer une meilleure cohérence entre outils.

Liens entre les outils

Des liens entre les outils sont parfois explicitement prévus dans la législation. De manière générale, les textes en vigueur font peu référence aux liens entre outils. La pratique témoigne que dans les faits, certaines communes ont un plus grand souci de cohérence. Citons par exemple les liens entre le SSC et le PCDR ou entre le SSC et PCM. Le PCDN est aussi souvent intégré dans un axe du SSC ou du PCDR lorsque les communes cumulent les différents outils.

An aerial photograph of a city street grid. A single building in the center-right is highlighted with a red semi-transparent overlay. The rest of the city is shown in a muted, desaturated color palette.

Chapitre 2

Un scénario de coordination des outils



Entre simple articulation et fusion complète, c'est un scénario de coordination qui a été retenu pour harmoniser les outils : il propose la réalisation d'un diagnostic commun ainsi que la définition d'une stratégie unique. Il maintient les outils actuels en recentrant chacun d'entre eux sur leur spécificité. Ce scénario envisage également un cadre commun pour la mise en œuvre des outils, notamment en ce qui concerne le financement des projets.

Chapitre 2

Un scénario de coordination des outils

DIFFÉRENTS SCÉNARIOS D'HARMONISATION

L'analyse comparative des différents outils montre à la fois des convergences et des divergences entre leur mode de fonctionnement ; les rapprochements qui viennent d'être mis en évidence constituent autant de pistes pour construire des propositions concrètes d'harmonisation.

Le but recherché dans cette harmonisation des outils communaux est d'arriver à une plus grande efficacité et une plus grande rationalité des moyens, en menant cette réflexion dans le cadre d'une démarche scientifique relativement théorique.

Différents types d'harmonisation peuvent être envisagés :

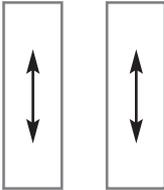
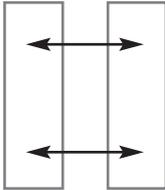
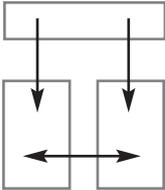
- dans une première optique, on peut viser **une simple amélioration du fonctionnement interne** des outils, sans véritablement tenter de les harmoniser entre eux. C'est en quelque sorte l'« option zéro » ;
- on peut aussi chercher à favoriser l'**articulation** des outils existants : il s'agit d'organiser les outils de façon distincte tout en visant au fonctionnement harmonieux de l'ensemble ;
- le stade suivant est la **coordination** des outils, leur agencement selon une logique commune de développement territorial ;
- enfin, on pourrait aboutir à une **fusion partielle ou totale** des outils, combinant les différentes procédures en une seule.

L'harmonisation peut aussi porter sur différents objets :

- **une harmonisation « sur le terrain »**, visant l'ajustement des **pratiques** (au niveau local tout comme au niveau des pratiques administratives régionales) sans modification de la législation;
- **une harmonisation de la législation des outils** par des modifications des textes juridiques (émanant de l'administration, de l'exécutif, voire du législatif) relatifs aux outils;
- des modifications de **structures administratives** et de la **répartition des compétences** (encadrement, financement...) avec ajustement de la législation relative à ces domaines.

En combinant les quatre degrés et les trois objets d'harmonisation possibles, différentes modalités d'harmonisation se dégagent : elles sont présentées dans le tableau ci-contre. Elles débouchent sur la formulation de quatre scénarios d'harmonisation détaillés dans les pages qui suivent.

Tableau 3 • Présentation des différents types d'harmonisation des outils communaux

TYPES D'HARMONISATION				
Objets	AMÉLIORATION INTERNE	ARTICULATIONS	COORDINATION	FUSION
				
Sur le terrain	Améliorer le fonctionnement interne de chaque outil	Favoriser les articulations entre outils (spontanées ou instituées)	Systematiser les articulations en se basant sur une approche stratégique commune	Imaginer complètement un nouvel outil
Du point de vue législatif	Adapter les textes pour améliorer le fonctionnement des outils	Asseoir les articulations souhaitables en les intégrant dans les textes	Modifier les textes selon un cadre de référence commun, supprimer les recouvrements et créer des synergies	Instituer un plan stratégique global complété par des modules à approfondir
Du point de vue administratif et des compétences	Aucune modification	Aucune modification	Ajuster la répartition des compétences et les structures administratives	Restructurer en profondeur les compétences et les structures administratives
	↓ Scénario 1	↓ Scénarios 2a et 2b	↓ Scénario 3	↓ Scénario 4

Scénario 1 • Amélioration interne des outils

Modalité

Harmonisation par amélioration du fonctionnement interne de chaque outil.

Limites

Pas de liens recherchés entre les outils.

Exemples d'améliorations sur le terrain

Certaines pratiques innovantes observées dans l'application d'outils étudiés (par exemple, méthodologies particulières pour l'élaboration d'un diagnostic, développement de la participation, opérationnalité de la mise en œuvre...) ou imaginées d'un point de vue plus théorique pourraient faire l'objet d'une diffusion. Une sensibilisation des acteurs pourrait également être effectuée pour éviter certaines dérives dommageables au bon fonctionnement des outils (par exemple, partenaires s'instaurant comme contre-pouvoir de la Commune...). Une amélioration du suivi régional des plans pourrait en outre être envisagée (par exemple, favoriser une évaluation régulière ou continue des outils).

Exemples d'améliorations des législations

Les législations relatives à chaque outil pourraient être améliorées, notamment pour actualiser des objectifs (par exemple, notion de développement durable...) ou pour exiger un recours à des techniques modernes (par exemple, système d'information géographique). Ces modifications de textes devraient également permettre une meilleure articulation entre les phases de diagnostic, de choix et de hiérarchisation des objectifs, de mise en œuvre de projets et d'évaluation.

Scénario 2a • Articulations des outils par thème

Modalité

Harmonisation des outils qui traitent du même thème et qui visent les mêmes objectifs ainsi que les outils d'objectifs différents qui traitent en partie de thèmes similaires.

Limites

Pas de liens recherchés entre les outils qui traitent de thèmes différents.

Exemples d'améliorations sur le terrain

Sur le terrain, on peut déjà observer des interactions intéressantes entre différents outils. Ces articulations « spontanées » pourraient faire l'objet d'un inventaire largement diffusé. Les acteurs du développement communal seraient incités à développer ces articulations. Celles-ci sont néanmoins limitées par la législation en place.

Exemples d'améliorations des législations

Certains textes (arrêtés notamment) pourraient être revus pour asseoir ces articulations sur un plan légal.

Différentes formes d'articulations devraient être envisagées :

- articulations entre outils d'échelles territoriales différentes d'une même thématique (par exemple, Parc naturel et Plan communal d'environnement et de développement de la nature);
- articulations entre outils de même niveau portant sur une même problématique (par exemple, Plan communal de mobilité et Plan communal de déplacement et de stationnement);
- articulations entre outils traitant de certains thèmes proches (par exemple, entre le plan communal de mobilité et le volet mobilité d'un schéma de structure communal);
- articulations entre outils de référence et outils opérationnels (par exemple, Schéma de structure et Plan triennal).

Scénario 2b • Articulations entre outils parallèles

Modalité

Harmonisation des outils pouvant être réalisés simultanément sur le plan des étapes de la procédure, de l'élaboration des documents, des modalités de participation. Il s'agit donc ici d'outils qui ne traitent pas forcément d'une même thématique mais qui sont proches ou semblables dans les étapes de leur élaboration.

Limites

Harmonisation de certains outils les uns par rapport aux autres, sans sortir du « cadre » des outils existants.

Exemples d'améliorations sur le terrain

Voir scénario 2a.

Exemples d'améliorations des législations

Certains textes (arrêtés notamment) pourraient être revus pour asseoir ces articulations sur un plan légal.

Différentes formes d'articulations devraient être envisagées, comme entre le schéma de structure et le programme communal de développement rural.

Scénario 3 • Coordination des outils

Modalité

L'harmonisation de l'ensemble des outils que l'on souhaite coordonner vise à permettre la réalisation d'un diagnostic commun et la définition d'options stratégiques communes, selon une vision transversale, chaque outil gardant des parties spécifiques relatives à son élaboration proprement dite et à sa mise en œuvre.

Limites

Ce scénario nécessiterait certaines adaptations sur le plan législatif et des structures administratives.

Améliorations sur le terrain

La recherche pourrait déboucher sur une systématisation des relations entre les outils de développement local existants (par exemple, organe de participation à élargir pour différents domaines). Si de meilleures relations « organiques » entre outils pouvaient être définies et explicitées, les acteurs locaux auraient ainsi plus de facilité à saisir les enjeux et les spécificités de chaque outil.

La coordination des outils doit s'appuyer sur une réflexion globale portant sur une véritable stratégie de gestion des problématiques locales. L'élaboration et la mise en œuvre des outils actuels pourraient déjà y trouver une nette amélioration.

Améliorations des législations

Seules des modifications législatives (décrets pour certains outils) permettraient de donner une véritable cohérence globale aux différents plans. Un cadre de référence unique servirait de modèle à la refonte des outils en vigueur.

Ces propositions de modifications devraient au moins viser à supprimer les recouvrements entre outils, à créer des synergies et des complémentarités claires et obligatoires.

Modifications des structures administratives et répartition des compétences

Dans certains cas, il pourrait être judicieux d'envisager des modifications de répartition des compétences, voire des changements de structures administratives. Les structures administratives de pays étrangers pourraient inspirer certaines propositions.

Scénario 4 • Fusion des outils actuels et création d'un nouvel outil de développement territorial

Modalité

Ce scénario viserait à reconstruire un ou plusieurs outils de développement territorial ; il engloberait notamment les thèmes couverts par les outils actuels qui ont été sélectionnés. Ce scénario nécessiterait une réflexion plus approfondie pour élaborer une structure « idéale » dont on ne peut a priori préciser ni la forme ni le contenu.

Limites

Ce scénario pourrait entraîner la modification radicale des dispositions légales actuelles et un remodelage des manières de gérer, des responsabilités et de la répartition des compétences des administrations et des différents acteurs impliqués.

Fusion des législations

L'abrogation des cadres législatifs actuels de chaque outil spécifique et le regroupement en une seule législation pourrait apparaître comme la solution la plus rationnelle. Un tel plan stratégique global pourrait être composé de différents modules thématiques qui seraient approfondis si besoin en est, une fois le plan global élaboré.

Cette solution de « plan unique » viserait à rompre le découpage sectoriel des différents plans. Elle favoriserait la cohérence et la transversalité, au détriment sans doute de la diversité des approches que l'on peut actuellement observer au niveau des outils étudiés dans le cadre de cette recherche.

Modifications des structures administratives et répartition des compétences

L'élaboration de ce plan unique impliquerait également une restructuration en profondeur de la répartition des compétences et des structures des administrations et des organismes traitant du développement communal.

LE SCÉNARIO RETENU : LA COORDINATION DES OUTILS

En accord avec le comité d'accompagnement de la recherche, c'est un scénario intermédiaire de coordination qui a été privilégié et approfondi dans la suite du programme de travail de la CPDT.

Le scénario de coordination propose le maintien des outils actuels, en recentrant chacun d'entre eux sur leur spécificité. Les phases communes sont regroupées au sein d'un cadre initial commun : l'initiation de la démarche, le diagnostic et la définition d'objectifs généraux de développement communal. Dans un second temps, la mise en œuvre de projets se ferait également au travers d'un cadre commun afin de garantir une meilleure coordination de la programmation et des sources de financement.

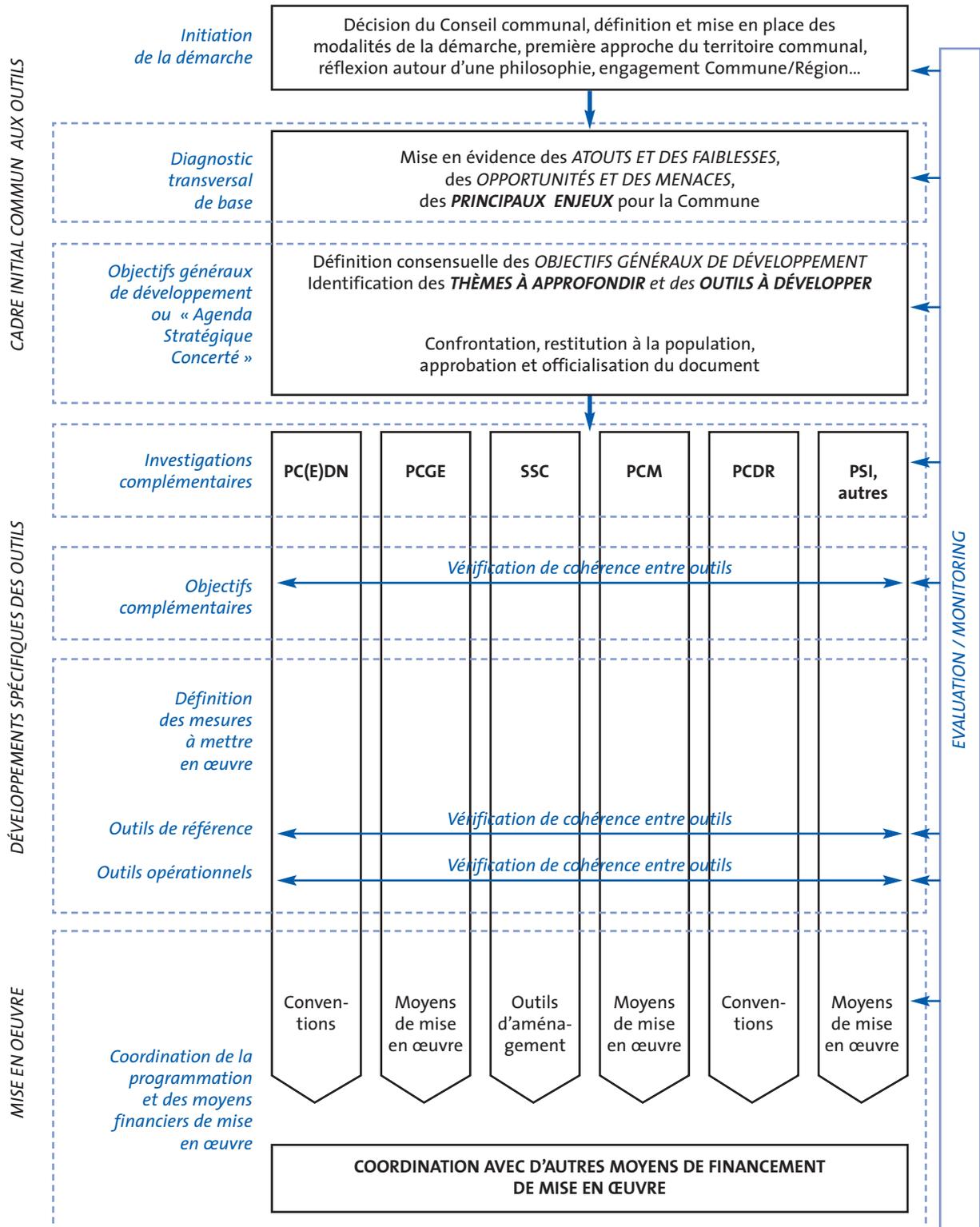
Une évaluation et une participation de la population et d'autres acteurs locaux interviendraient de manière spécifique à chacune de ces étapes. Une meilleure participation citoyenne et une plus grande transparence paraissent fondamentales, tant dans la définition initiale des objectifs stratégiques de développement communal que dans le suivi de leur opérationnalisation et de leur réactualisation.

Ce scénario vise à inscrire les outils actuels dans une démarche stratégique globale que les communes pourraient transposer dans divers domaines qui relèvent de leurs compétences, tout en permettant une adaptation en fonction des spécificités locales.

L'exercice réalisé s'attache principalement à proposer un scénario pouvant s'appliquer aux outils communaux étudiés dans le cadre de cette recherche; la réflexion pourrait par la suite s'étendre à d'autres outils ou à d'autres procédures.

Le schéma de coordination, tel que proposé pour l'harmonisation, est illustré ci-après.

Schéma 1 • Proposition générale de schéma de coordination des outils communaux actuels



Le schéma 1 montre que la coordination des outils communaux de développement territorial se réalise globalement en trois phases successives :

Réalisation d'un cadre initial commun

Cette première phase qui constitue un élément-clé du scénario de coordination, s'organise elle-même en trois temps :

- **l'initiation** de la démarche ;
- un **diagnostic commun** aboutissant à la mise en évidence des **grands enjeux communaux** ;
- la **définition d'options et d'objectifs** généraux de développement pour l'entité, stade également dénommé « *Agenda stratégique concerté* ».

Ce sont des étapes que l'on trouve fréquemment dans les outils actuels, ce qui entraîne parfois des doubles emplois ou du moins un manque de coordination. D'où l'intérêt de s'engager dans une phase de coordination via cette première étape que constitue le cadre initial commun.

Développement spécifique des outils

En aval de ce « tronc commun », chaque outil retrouverait une place spécifique, moyennant certaines adaptations. En effet, ce n'est seulement qu'après la définition des objectifs généraux de développement que la Commune choisit le ou les outils spécifiques qu'elle juge pertinents à mettre en œuvre dans le contexte local, ainsi que la manière de coordonner leur réalisation.

Cette seconde phase de la coordination des outils comporterait elle aussi un certain nombre d'étapes :

- suivant la nature de l'outil, **des investigations complémentaires** peuvent s'avérer nécessaires pour enrichir le diagnostic de base. Il peut s'agir par exemple d'informations techniques touchant au domaine de l'environnement, de la mobilité, de l'épuration ou encore à la spécificité spatiale du schéma de structure (estimation du potentiel foncier, éléments de situation juridique, etc.). Pour d'autres outils, il s'agira plutôt de mener des investigations complémentaires dans les domaines socio-économiques. Ces compléments d'analyse permettront d'affiner les objectifs généraux par des objectifs complémentaires.
- vient ensuite une phase de **définition des mesures à mettre en œuvre** ; celles-ci se traduisent par des outils d'aide à la décision ou d'outils dits actifs.
 - Les outils « *d'aide à la décision* » ou « *de référence* » (plan d'affectation du sol, carte du réseau écologique, schéma des circulations, règlement communal d'urbanisme...) sont des instruments de planification ou de réglementation élaborés pour encadrer la gestion des dossiers au quotidien dans le souci d'une cohérence générale et en réponse aux orientations stratégiques définies par la Commune.
 - Parallèlement, les outils dits « *actifs* » ou « *opérationnels* » définissent des actions concrètes. Il peut s'agir de projets à réaliser ou à faire réaliser. Chaque projet devrait être caractérisé par :
 - . une estimation de sa contribution potentielle aux objectifs poursuivis ;
 - . une évaluation de la faisabilité du projet ;

- . une évaluation des moyens humains et financiers nécessaires ;
- . une identification des acteurs impliqués et de leur rôle ;
- . une identification des sources et des modalités de financement ;
- . le degré de priorité du projet et un calendrier de mise en œuvre ;
- . une procédure d'évaluation de la mise en œuvre et des effets.

Outre des projets et travaux concrets, les mesures peuvent se traduire en « dispositions à prendre », en études à réaliser ou à faire réaliser, en démarches et négociations, en améliorations d'infrastructures, en travaux d'entretien, en mesures de contrôle, en procédures particulières d'examen des dossiers, en information, sensibilisation, formation, assistance, etc.

A ce stade, le rôle de l'auteur de projet est d'aider à la conception des outils et des projets, ainsi que d'évaluer leur faisabilité. Dans le cadre de certains outils, un travail d'animation devra être mené pour associer la population ou les groupes de travail à la conception des mesures et des projets. Les divers services administratifs communaux ou régionaux pourront aussi collaborer à cette phase. La liste des mesures et la programmation feront également l'objet d'une large diffusion, ainsi que d'un accord au niveau régional.

Coordination de la mise en œuvre

Comme le montre le schéma, une coordination peut aussi être opérée au moment de la concrétisation des mesures, par une coordination entre les différentes actions à mener et une harmonisation des moyens de mise en œuvre. Elle fera l'objet d'un chapitre spécifique portant sur le thème du financement des projets.

UN GROUPEMENT POSSIBLE DES OUTILS ACTUELS PAR « FAMILLES »

La réflexion sur une coordination des outils communaux ne se limite pas à proposer un cadre initial commun. Elle peut aussi viser à un rapprochement de certains outils qui couvrent des thèmes voisins. En effet, certains outils ont des liens privilégiés entre eux : ils abordent des domaines identiques ou proches. Même s'il semble logique qu'une articulation minimale soit trouvée entre toutes les démarches stratégiques entreprises à l'échelle de la commune, certains outils pourraient être encore davantage associés.

Trois « familles » ou « dimensions » peuvent être distinguées parmi les outils analysés dans le cadre du programme de recherche de la CPDT.

- La **dimension spatiale** se marque surtout à travers les domaines de l'affectation du sol et de la mobilité. Les deux sont intimement liés, preuve en est que le SSC comporte lui-même un volet relatif aux orientations en matière de circulations. Les communes qui mettent en œuvre parallèlement un SSC et un PCM sont donc confrontées à la nécessité de trouver une cohérence entre les deux démarches.

- La **dimension environnementale** se distingue aussi de manière évidente. Plusieurs aspects sont traités par les outils actuels, à savoir le patrimoine naturel et tout ce qui touche à la protection des éléments du cadre de vie : pollutions de l'eau, de l'air, du sol, ainsi que la gestion des déchets et des rejets produits par les activités humaines.

Trois outils traitent plus spécifiquement de ces domaines : le PCDN, le PCEDN et le PCGE. Il faudra tenter de clarifier l'avenir de ces outils puisque leur statut juridique est différent et leur mise en pratique a atteint des stades très divers. En outre, la problématique de l'égouttage est à partager entre une gestion supra-communale à l'échelle des bassins versants pour les principales infrastructures et une compétence communale pour l'équipement des villages et quartiers.

Des remaniements importants pourraient amener à l'identification d'un seul outil à l'échelon communal pour cette dimension.

Bien évidemment, des aspects spatiaux transparaissent à travers la dimension environnementale : le patrimoine naturel correspond à des éléments spatialement identifiables (des zones, des éléments linéaires, organisés en un « maillage écologique »), tandis que la gestion des déchets et des nuisances est fortement conditionnée par la répartition des implantations humaines et des activités.

- La **troisième famille ou dimension** couvre **les aspects sociaux, culturels et économiques**. Elle concerne davantage le fonctionnement et le développement des activités humaines et des collectivités locales.

Quelques outils correspondent plus particulièrement à cette catégorie : le PCDR ou le PSI, auxquels on peut ajouter le Programme communal du logement (PCL).

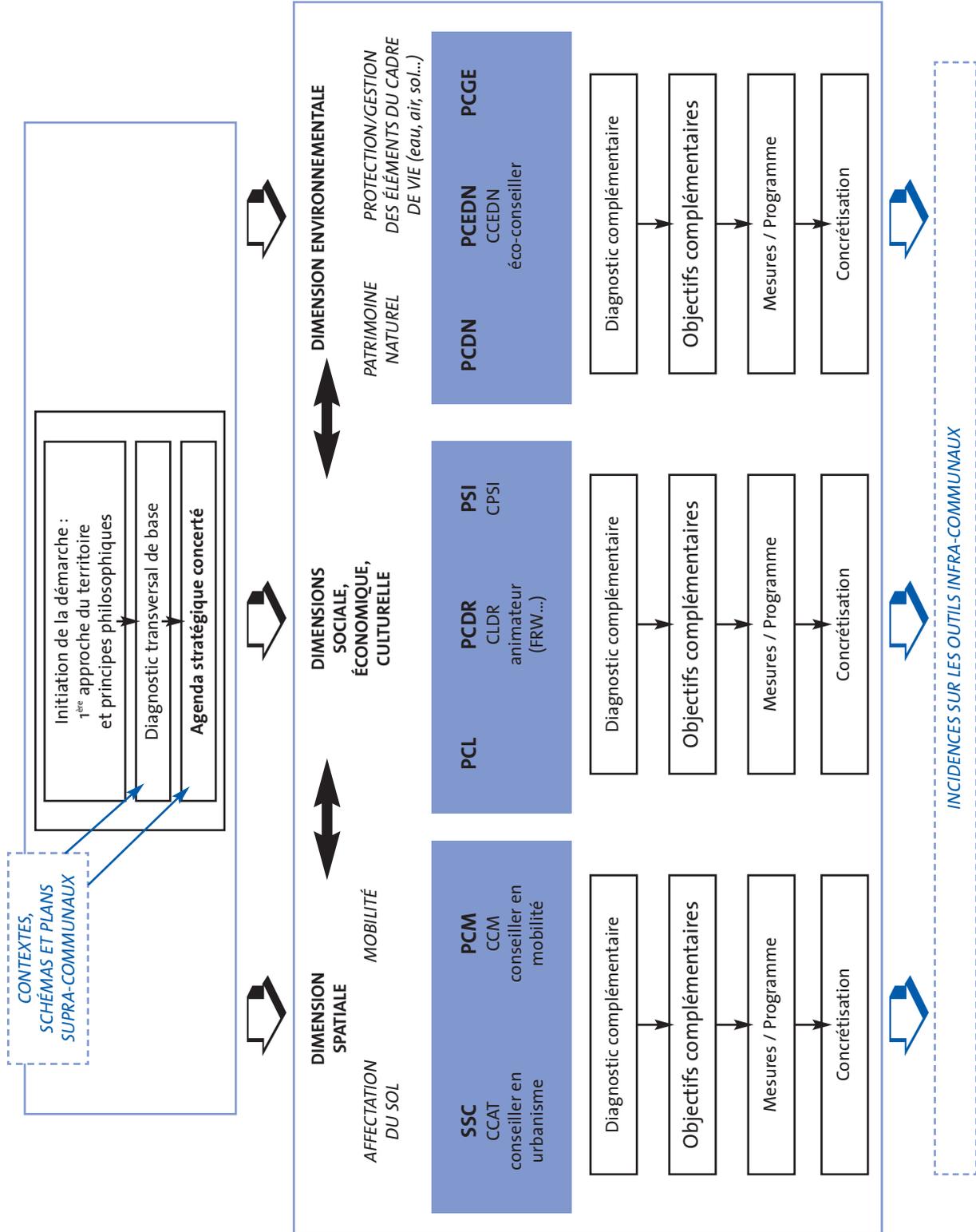
Si une fusion pure et simple de tous les outils classés dans cette dimension paraît moins évidente que pour les autres familles, il est clair que des articulations thématiques doivent être trouvées entre eux afin que les communes puissent les mettre en œuvre avec la plus grande efficacité possible.

Bien entendu, ici aussi, des liens existent avec les dimensions spatiale et environnementale : ainsi, le PCDR, outil global, aboutit à la réalisation de projets parfois liés au patrimoine naturel ou à l'égouttage. De plus, les projets concrets menés dans le cadre du développement rural devraient s'inscrire dans la structure spatiale du territoire.

Le schéma 2 ci-après montre cette distinction des outils selon trois « dimensions » et les rapprochements internes qui peuvent être opérés dans chaque catégorie. A titre d'exemple, quelques acteurs liés aux outils sont indiqués : ils constituent des éléments potentiels de rapprochement et d'amélioration de la cohérence entre les outils.

PHASE I : CADRE INITIAL COMMUN

PHASE II : DÉVELOPPEMENT SPÉCIFIQUE SELON TROIS DIMENSIONS



LE DEVENIR DES OUTILS ACTUELS

Pour chacun des outils analysés, le scénario de coordination implique des modifications de fonctionnement des procédures et des pratiques actuelles. A ce niveau aussi, différentes possibilités peuvent être explicitées.

Schéma de structure communal (SSC)

Le SSC est un « document d'orientation, de gestion et de programmation du développement de l'ensemble du territoire communal ». Pour les autres outils, il devrait constituer un document de référence en ce qui concerne les aspects spatiaux.

Etant donné que l'Agenda stratégique concerté permet d'offrir une vision globale et suffisamment précise du territoire communal, incluant le diagnostic de base et la définition d'objectifs généraux de développement, le SSC pourrait être recentré sur la gestion du sol. Il serait ramené à sa mission précise de coordonner la gestion de l'affectation du sol en restant principalement un outil encadrant l'octroi de permis d'urbanisme, l'élaboration de plans communaux d'aménagement, de propositions de révisions de plan de secteur, etc.

Il pourrait ainsi fédérer et intégrer d'une part, les éléments d'analyse de la situation existante spatialisés, relevés dans les différentes thématiques du diagnostic commun et d'autre part, les documents cartographiques d'options et de référence propres aux outils spécifiques dont dispose la Commune. Il s'agit notamment de la carte affinée du réseau écologique et de celle des paysages du PCDN, de la conception de l'égouttage du PCGE et du schéma de circulation approfondi dans le cadre du PCM. Ces aspects doivent en effet être envisagés en lien étroit avec l'affectation des sols et la localisation des activités.

Dans les communes qui ne disposent pas d'outils relatifs à la mobilité, à la nature ou aux aspects socio-économiques, ces thématiques seraient traitées avec plus d'attention dans le « cadre commun », tandis que les articulations territoriales seraient plus particulièrement envisagées dans le schéma de structure.

Programme communal de développement rural (PCDR)

Le PCDR est actuellement un outil de mise en œuvre d'opérations de développement plus particulièrement adapté au milieu rural. Un des atouts de cet outil réside dans la spécificité de sa démarche participative basée sur l'implication progressive des habitants.

Comme le PCDR propose une approche transversale de la commune à ses habitants, il peut difficilement être réduit à une approche sectorielle.

Une évolution importante proviendra du fait que le diagnostic et la définition d'objectifs généraux de développement seraient pris en charge en grande partie par le cadre initial commun aux outils.

Cependant, si on considère que les communes rurales nécessitent une approche et un soutien spécifiques pour leur permettre de prendre en main leur développement, le PCDR serait conservé en tant que tel en renforçant le caractère typiquement « rural » de l'approche et des mesures envisagées.

Ainsi, le PCDR « veillerait particulièrement à la liaison entre développement rural, agriculture et milieu naturel »⁸. Dès lors, la Commune en développement rural pourra

⁸ Contrat d'Avenir pour la Wallonie, Fiche 73, Monde rural, p.122, Développement rural.

entreprendre des investigations complémentaires qui viseraient notamment les influences mutuelles de l'« agriculture » et du milieu naturel.

En outre, le PCDR permettrait de pallier l'absence d'un outil spécifiquement socio-économique en développant cette thématique et plus particulièrement le soutien aux initiatives locales pour l'emploi. A ce titre, le Gouvernement wallon propose de subventionner de manière prioritaire les projets du PCDR traitant de l'aide et du développement de l'emploi et principalement de l'emploi des jeunes⁹. Dans cette optique, le PCDR serait coordonné en particulier avec le PSI, outil qui vise en partie ces objectifs.

D'autre part, les facilités des moyens de communication ainsi que la disparition des emplois traditionnellement en amont ou en aval de l'agriculture ou de la forêt ont amoindri l'importance de la fonction spécifiquement agricole ou forestière du développement rural. Dès lors, les actions visant l'amélioration du milieu de vie villageois prennent de plus en plus d'importance dans le PCDR, y compris les aspects suivants : commerce, habitat, tourisme, culture et artisanat, nature, etc. Les investigations et les objectifs complémentaires définis au sein du PCDR pourront également porter sur ces thèmes.

Enfin, le PCDR « renforcerait son approche participative liant les habitants entre eux et aux autorités locales et régionales. Il favoriserait les actions renforçant le sentiment d'appartenance au milieu rural et soutiendrait de la même manière toutes les mesures visant à améliorer le dialogue entre la population et les différents niveaux de pouvoir »¹⁰.

Il s'agit donc bien d'un outil à large spectre qui touche toutes les facettes de la vie communale. Par conséquent, l'articulation avec l'ensemble des outils communaux est indispensable.

Plan communal de développement de la nature (PCDN),

Plan communal d'environnement et de développement de la nature (PCEDN)

Le PCEDN traite de la problématique environnementale dans son ensemble, tandis que le PCDN se concentre sur le développement de la nature. Si la logique de la coordination veut a priori qu'ils soient fusionnés, il faut toutefois attirer l'attention sur le fait que les deux outils ont des objectifs assez différents, l'un mettant en évidence la nature et proposant une démarche de type ascendant et participatif, l'autre, plus technique, visant plutôt la gestion communale de l'environnement. Toutefois, l'application des PCEDN semble fortement compromise à court terme.

L'option que nous avons choisie est dès lors celle d'intégrer des enjeux environnementaux du PCEDN dans le diagnostic commun en tant que préoccupation transversale à tous les thèmes. Nous avons ainsi relevé certains thèmes « porteurs » (air, bruit, énergie, déchets), spécifiques au PCEDN, risquant de devenir « orphelins » si cet outil ne voit pas le jour dans un avenir proche.

Le développement et l'approfondissement des thématiques environnementales pourront s'effectuer lors de l'application éventuelle du PCEDN.

⁹ Contrat d'Avenir pour la Wallonie, Fiche 73, Monde rural, p.122, Développement rural.

¹⁰ Ibidem.

Le PCDN, quant à lui, conserverait un rôle d'outil spécifique à la gestion de la nature tout en gardant son caractère participatif.

Le PCDN serait articulé avec le tronc commun. Dans ce cadre, le diagnostic commun allègerait son diagnostic propre en lui fournissant des analyses et des cartes générales de la situation existante en matière de réseau écologique et de paysages. Toutefois, les documents précisant les options en ces matières resteront l'apanage du PCDN et serviront de référence aux autres outils. A cette fin, le PCDN pourrait être doté d'un cadre légal.

Outils de gestion de la mobilité

Les outils de gestion de la mobilité ne possèdent pas de cadre légal mais ont été mis en œuvre sous plusieurs formes et à l'initiative de différentes administrations. Leur succès traduit la nécessité d'une réflexion communale en ce domaine. Il s'agit d'appréhender la problématique de la mobilité dans son ensemble en lien étroit avec l'affectation du sol et les localisations des activités. Il s'agit également de réunir et de coordonner l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion de la mobilité au niveau communal.

Le diagnostic commun fournirait au PCM, d'une part, une représentation globale du territoire et d'autre part, les analyses et les cartes générales de la situation existante en matière de mobilité et de réseaux de communication. Le diagnostic du PCM se pencherait sur les analyses et les objectifs complémentaires au diagnostic commun et ce, notamment en matière de mobilité, de réseaux de communication, de sécurité routière et de modes « écomobiles ». Les outils de mobilité (PCM, PDS) permettraient d'élaborer un document de référence - la carte d'options en matière de mobilité - qui devrait être intégré en particulier dans le schéma de circulation du SSC.

Etant encore à ses débuts, le plan communal de mobilité pourrait être maintenu sous la forme d'un outil expérimental non défini par des textes légaux. A terme, le PCM pourrait acquérir un cadre légal, sous une compétence administrative déterminée, établissant les liens nécessaires avec le cadre initial commun et les autres outils sectoriels.

Plan social intégré (PSI)

Le PSI est un outil qui vise à renforcer la cohérence des actions menées sur le terrain dans le domaine social. Il permet par exemple de prendre des mesures en vue d'encourager la coopération entre les acteurs publics et privés qui composent le tissu social local par le biais d'échanges d'informations et d'expériences, l'amélioration des connaissances et du savoir-faire, la promotion du travail en réseaux, l'analyse des expériences novatrices, etc.

Le PSI serait maintenu en tant qu'outil spécifique de lutte contre l'exclusion sociale. Il bénéficierait du cadre initial commun qui lui fournirait un diagnostic de base en matière socio-économique notamment.

Pour les communes qui désirent faire de la lutte contre l'exclusion une de leurs priorités, la possibilité d'avoir recours à un outil spécifique leur garantirait le développement d'actions concrètes dans le domaine social, et notamment d'approfondir la recherche d'informations spécifiques aux problèmes et phénomènes sociaux.

Plan communal général d'égouttage (PCGE)

Bien que relevant d'une thématique relativement technique et spécialisée, le PCGE ne peut être conçu de manière efficace que dans le cadre d'une réflexion globale sur le développement du territoire communal. La gestion de l'égouttage doit en effet être intégrée à une réflexion globale sur les sensibilités et les contraintes du milieu ainsi que sur le développement de l'urbanisation.

Le diagnostic commun permettrait d'offrir une vision globale au PCGE. En outre, il lui fournirait des analyses et des cartes générales de situation existante concernant l'eau et les réseaux techniques, limitant par là les investigations nécessaires à l'élaboration de cet outil.

Dans une certaine mesure, le cadre stratégique commun permet également de pallier, par le biais de la commission stratégique de développement, le manque d'une approche participative du PCGE.

La mise en place de la Société publique de gestion de l'eau et du programme d'action pour la qualité des eaux, structuré sur base des bassins versants, aura une influence directe sur les plans communaux généraux d'égouttage qu'il serait nécessaire de redéfinir. La problématique de l'égouttage impliquera la mise en place d'un outil qui ne sera plus strictement communal mais plutôt lié à un bassin versant hydrographique. Cette matière serait en effet coordonnée par la SPGE, en collaboration avec les intercommunales d'épuration et en concertation avec les communes. Ces dernières considéreraient cette problématique à travers le diagnostic transversal de base et les autres outils, en particulier le SSC et le PCDN, pour tenir compte des plans d'égouttage établis par bassin hydrographique et le cas échéant, en proposer des modifications.

Programme triennal des travaux

Le programme triennal des travaux resterait un des outils essentiels de financement de la mise en œuvre des projets, notamment en ce qui concerne les travaux d'égouttage, des infrastructures de communication et des bâtiments publics. Par conséquent, il devrait développer des liens privilégiés avec le PCGE, le PCL et le PCM.

La définition d'un cadre commun permettrait au programme triennal des travaux de s'inscrire dans une démarche stratégique globale et participative (cf. commission stratégique de développement) qui lui fait défaut à l'heure actuelle.

An aerial, high-angle photograph of a dense urban neighborhood. The buildings are multi-story and feature a variety of colors, including shades of blue, green, yellow, and red. The roofs are mostly dark, and the streets are narrow and winding. The overall scene is a vibrant, textured mosaic of urban architecture.

Chapitre 3

Un diagnostic et des objectifs communs



Le diagnostic commun permet de mettre en évidence les principaux problèmes et enjeux pour la Commune. C'est le point de départ pour la définition des objectifs et l'élaboration d'une stratégie communale globale. Le diagnostic commun allège sensiblement les diagnostics sectoriels des outils qui peuvent alors se concentrer sur des investigations complémentaires spécifiques.

Chapitre 3

Un diagnostic et des objectifs communs

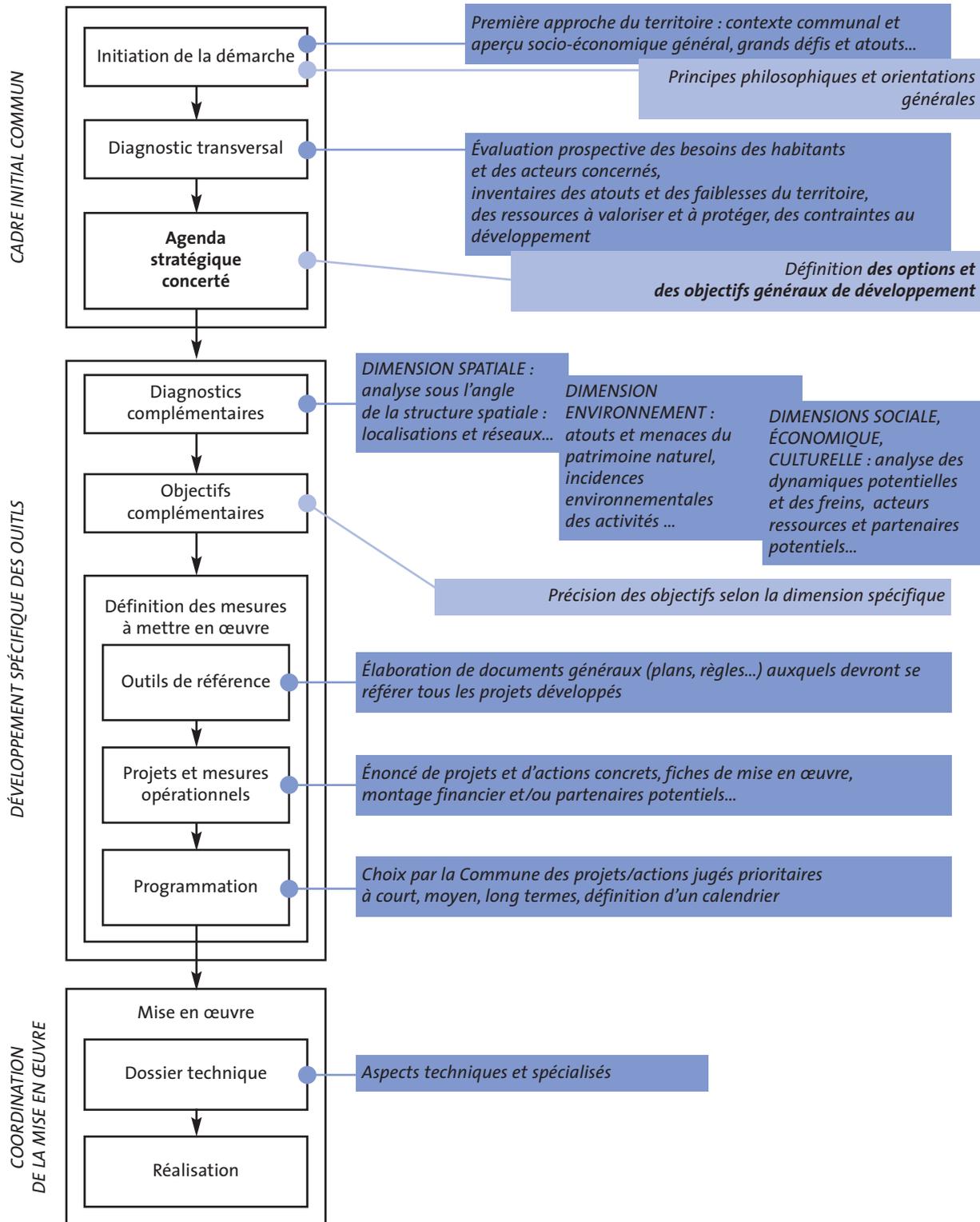
PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU CONTENU

Le schéma 3 résume les principales étapes de la démarche en identifiant plus particulièrement à quels moments interviennent les différentes phases d'investigation et d'établissement d'un diagnostic, ainsi que les étapes de définition d'objectifs.

Les phases d'investigation et de diagnostic se présentent à trois moments dans le processus :

- Une **première approche du territoire** est menée au stade de l'initiation de la démarche. Elle consiste en une étude générale visant à orienter le diagnostic transversal et comporte notamment une description du contexte communal, un aperçu de la situation socio-économique, le relevé des grands défis et atouts de la commune et les relations entretenues ou projets prévus avec les communes voisines. Il s'agit aussi de recenser les outils, études et documents de référence déjà élaborés ou en cours, ainsi que les moyens humains disponibles, c'est-à-dire le « portefeuille d'acteurs » au sein des organes communaux et d'autres institutions publiques, personnes ou associations de personnes, entreprises privées. Cette investigation permet de repérer les acteurs, partenaires potentiels, qui pourront éventuellement s'engager dans le projet. L'équipe repère également les organes participatifs et consultatifs existants, elle identifie les structures et les espaces collectifs et relève les lieux et les vecteurs d'information à la population. Ce premier diagnostic peut être établi par les acteurs locaux, sans nécessiter le recours à un auteur de projet externe à la commune.
- Au stade suivant, **un diagnostic transversal de base** doit être réalisé. Il est principalement constitué d'une évaluation prospective des besoins des acteurs concernés par le territoire (dont les habitants) et d'un inventaire des atouts et des faiblesses du territoire, des ressources à valoriser et à protéger, des contraintes au développement... Il constitue le « dénominateur commun » d'une analyse de la commune pouvant servir de base aux outils.
- Dans chaque « famille » ou « dimension », **des investigations complémentaires spécifiques** doivent être entreprises : elles apporteront des informations nouvelles ou permettront une lecture orientée des données déjà disponibles dans le diagnostic transversal de base.
 - Sur le plan spatial, il s'agit de mettre en évidence la structure du territoire par le biais de la localisation des fonctions et les réseaux de communication. Les investigations se feront dans l'optique de rechercher des contraintes et potentialités dans l'utilisation

Schéma 3 • Proposition de scénario de coordination : **DIAGNOSTIC ET OPTIONS**



du sol, d'identifier des zones fragiles et sensibles, de mettre en évidence la structure bâtie, les besoins en espace, le potentiel foncier, les compatibilités ou incompatibilités entre affectations, l'accessibilité des activités et des équipements, le fonctionnement et l'organisation des réseaux de communication selon les différents modes ou des réseaux d'équipements techniques, ou encore les contraintes de type juridique.

- Sur le plan environnemental, il s'agit d'identifier le patrimoine naturel, d'en cerner les atouts et les menaces, de mener une réflexion plus poussée sur les incidences des activités humaines sur les éléments du milieu naturel et de l'environnement au sens large, ainsi que d'identifier les évolutions escomptées de ces phénomènes.
- Sous les aspects sociaux, économiques et culturels, on analysera davantage les dynamiques potentielles de développement et les initiatives locales, ainsi que les freins éventuels ou les problèmes et carences existant dans ces domaines. Il s'agira de faire l'inventaire des acteurs-ressources et des partenaires potentiels, constituant les « forces vives » de la commune.

Notons enfin que la phase de mise en œuvre comportera aussi **des investigations de types techniques et spécialisés**, nécessaires à la mise au point des dossiers de réalisation des projets.

La **définition des objectifs** : des choix de nature politique et stratégique seront effectués à diverses étapes de la démarche.

- Dès son initiation, après la réalisation de la première approche du territoire, un temps de réflexion sur les principes philosophiques et les orientations générales qui se dégagent a priori est proposé. Il a pour but de réunir les acteurs locaux autour d'une **charte communale de développement**.
- Une fois posé le diagnostic transversal, il s'agira pour la Commune de définir son **Agenda stratégique concerté**. Il s'agit d'une des phases fondamentales de la démarche, puisqu'elle permettra la définition d'options et d'objectifs généraux qui traduiront un consensus entre les acteurs impliqués et principalement au sein du Conseil communal.
- Des **objectifs complémentaires** spécifiques à l'une ou l'autre dimension viendront les compléter et les préciser ultérieurement.

LE DIAGNOSTIC TRANSVERSAL DE BASE

La présente section détaille le contenu du diagnostic commun en abordant les finalités et les qualités d'un bon diagnostic, les différents thèmes qui devront figurer dans le diagnostic commun, la nécessité d'intégrer des indicateurs dans le contenu du diagnostic et enfin, quelques principes méthodologiques qui devront guider son élaboration.

Finalités et qualités du diagnostic

Le but principal du diagnostic est de mettre en évidence, de la manière la plus objective possible, les principaux problèmes et enjeux pour la Commune, afin de lui permettre de définir des objectifs et une stratégie globale pour son territoire. Le diagnostic n'a pas pour seul objet

la connaissance du territoire, mais il constitue pour l'autorité communale un « outil de pilotage » du processus de développement territorial. Il ne s'agit pas seulement, comme le souligne J. Lorthiois¹¹, de juger pour comprendre, mais surtout de juger pour agir.

Le contenu du diagnostic commun permettrait d'alléger sensiblement les diagnostics des outils sectoriels qui pourraient alors se concentrer sur des investigations complémentaires spécifiques.

Les **finalités** du diagnostic sont multiples :

- Mobilisation : il doit impliquer les acteurs locaux et renforcer l'identité du territoire en les mobilisant autour d'un projet commun ;
- Compréhension : il doit permettre de comprendre la réalité locale et son évolution ;
- Restitution : il doit renvoyer l'image du territoire aux acteurs (fonction « miroir »), le positionner dans un contexte plus vaste (optique projective du territoire) ;
- Globalité : il doit inscrire le développement communal dans la dynamique et les contraintes du territoire élargi car le territoire communal n'est pas une île ;
- Opérationnalité : il doit aider la Commune à effectuer dans la suite de la procédure des choix stratégiques nécessaires au développement du territoire et faciliter l'émergence des projets et des actions ;
- Aide à la gestion : il doit permettre de constituer une base d'informations utiles à la gestion du territoire communal et aider à la prise de décision ;
- Evaluation-monitoring : il fait partie intégrante de la démarche d'« évaluation-monitoring » du processus de développement communal.

Le diagnostic doit regrouper plusieurs **qualités**. Il doit être :

- Transversal : le contenu et la procédure rompent avec les approches sectorielles en abordant à la fois et sans exclusive, les facteurs et les acteurs économiques, sociaux, culturels, environnementaux et de l'aménagement du territoire.
- Analytique : le diagnostic ne doit pas viser l'exhaustivité. Il ne doit pas être un simple inventaire d'informations mais bien une analyse. Il s'agit d'évaluer et d'expliquer les phénomènes, d'identifier les problématiques en remontant jusqu'aux causes, pour déboucher sur la mise en évidence des principaux enjeux qui se posent pour la Commune.
- Global : le diagnostic porte à la fois sur le territoire communal (diagnostic interne) et sur l'environnement dans lequel il se trouve (externe). Il doit maîtriser non seulement les informations endogènes à la commune mais aussi les informations exogènes qui rendent compte de la place et du rôle joués par elle dans un territoire plus large. Dans cette optique, le développement communal doit être articulé avec les autres échelles de développement territorial qu'elles soient supra-communales, provinciales, régionales, fédérale ou européenne. Il existe un certain nombre de documents de référence au niveau régional ou supra-régional qui définissent des orientations, des pistes d'actions, des options et des objectifs stratégiques par rapport aux différentes thématiques. Bien que non obligatoires et non préjudiciables à l'autonomie de gestion communale, ces documents doivent servir de guide tout au long de l'élaboration de la stratégie communale. Par conséquent, ils servent à orienter l'élaboration du diagnostic et constitueront ultérieurement un cadre de référence à la définition des objectifs.

¹¹ Lorthiois J., 1996. *Le diagnostic local de ressources*. ASDIC – Editions W, 237 p.

- Prospectif : le diagnostic doit permettre la mise en évidence des processus évolutifs de la situation du territoire afin de dégager des tendances pour l'avenir et les besoins des acteurs locaux ou leurs nouvelles capacités. Pour cela, il doit se baser sur des indicateurs pertinents et sur des hypothèses évolutives pour révéler les questions qui se poseront à l'avenir.
- Participatif et pédagogique : le diagnostic doit induire une dynamique de formation, d'information, d'association et de mobilisation des acteurs locaux et de la population. Il ne sera suivi d'effets que si les acteurs locaux y participent et se l'approprient. Par conséquent, il devrait être réalisé non seulement par des experts, mais également par les « forces vives » du territoire. Il doit tenir compte de leurs besoins et de leurs potentialités. A cet effet, il est essentiel de prévoir des temps de « consultation », de « restitution » et de « confrontation » des données ainsi recueillies et analysées. Il est important de veiller à consulter toutes les composantes de la population, avec une attention particulière aux plus faibles qui sont généralement oubliés, faute de quoi le diagnostic serait inévitablement partiel et biaisé.
- Souple : le contenu et la méthode du diagnostic doivent pouvoir s'adapter aux spécificités de chaque territoire. Il faut éviter que la Commune se trouve dans la situation d'avoir à instruire un dossier plutôt que de bâtir une dynamique de développement.
- Dynamique : les acteurs doivent confronter périodiquement les évolutions de leur territoire aux choix stratégiques afin de mieux conduire son développement. Dans cette optique, le diagnostic doit être régulièrement réactualisé et servir de base au « monitoring ».

Sélection des thématiques analysées dans le diagnostic commun

Afin de permettre à la Commune de se doter d'une stratégie globale et cohérente, le diagnostic transversal de base doit idéalement couvrir l'ensemble de la problématique de la vie communale, soit les domaines environnemental, spatial, démographique, économique, social et culturel. L'objectif est de présenter un certain nombre d'analyses fondamentales dans chacun de ces domaines et ce, quel que soit le projet ou l'outil que la Commune décidera de mettre en œuvre par la suite.

Nous avons ainsi répertorié l'ensemble des thématiques qui devraient, selon nous, être abordées dans tout diagnostic de territoire communal. Le contenu du diagnostic commun englobe l'ensemble des thématiques couvertes par les outils étudiés. L'avenir des PCEDN étant incertain, il nous semblait nécessaire d'inclure dans ce diagnostic commun des investigations en matière d'air, de bruit, d'énergie et de déchets afin d'inscrire la commune dans une démarche de développement durable.

Dans un premier temps, le diagnostic doit mettre en évidence les **caractéristiques générales** de la commune.

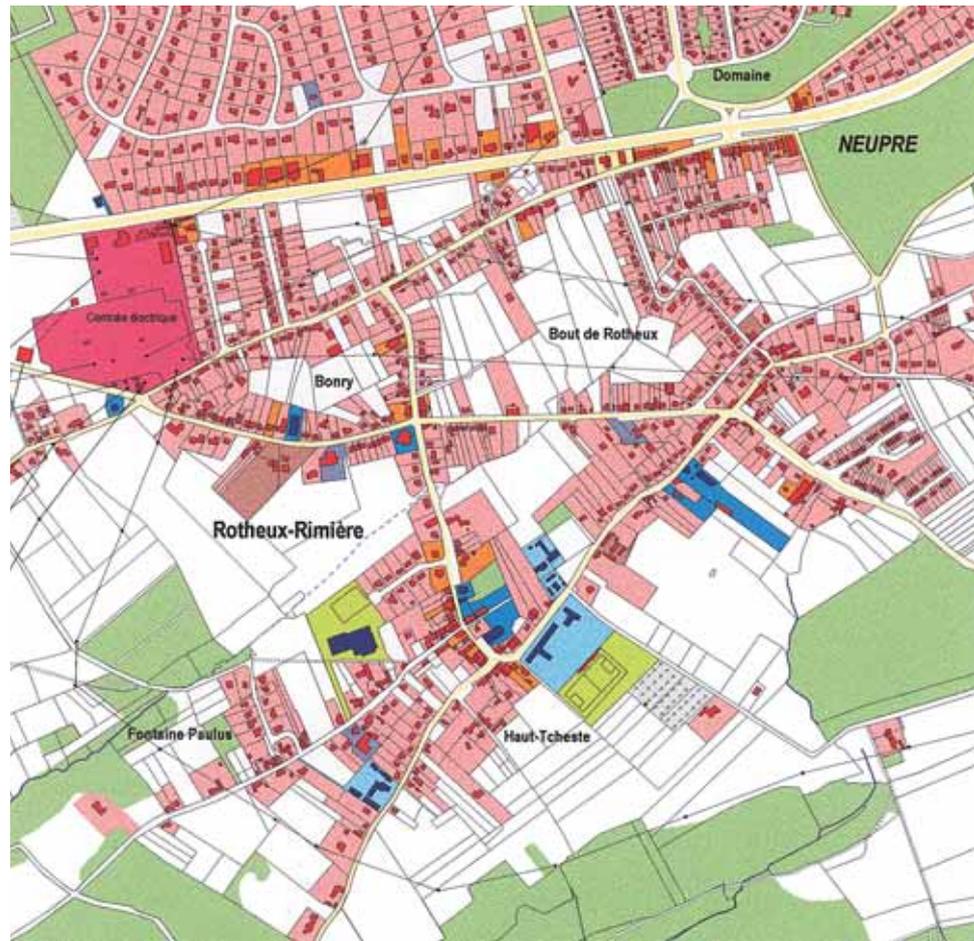
En deuxième lieu, on procède à l'analyse de thèmes plus contextuels, relatifs au **milieu physique et naturel** (la biodiversité, les eaux de surface et souterraines, le sol et le sous-sol, l'air). On analyse ainsi l'impact de ces éléments sur la structure et le développement de la commune. Ces éléments sont également abordés sous un angle environnemental. Il s'agit dans ce cas d'estimer l'impact du développement communal sur ces différents milieux.

En troisième lieu, sont étudiés des thèmes en relation avec le développement humain et les activités générées par celui-ci. Il s'agit des thèmes suivants : **population** et

Le diagnostic doit permettre de mettre en évidence les caractéristiques générales de la commune.

Carte de l'occupation du sol. Diagnostic du projet de révision du SSC de Neupré.

CREAT, 2002



contexte démographique, emploi et activités économiques, services et équipements collectifs et aspects sociaux, ainsi que le logement et la politique foncière. Des thématiques portant sur certains **enjeux environnementaux**, et liées aux diverses activités humaines (les déchets, le bruit et l'énergie) viennent compléter ce point.

En quatrième lieu, l'analyse focalise son attention sur des thèmes de nature plus spatiale tels que **l'occupation du sol, la mobilité, les réseaux de communication** ainsi que les **infrastructures techniques**, soit une série de thèmes qui sont à la croisée des facteurs naturels, physiques et humains. Il s'agira d'obtenir une vision transversale de la manière dont la population et ses activités se sont approprié l'espace.

Les **paysages, la culture et le patrimoine** font l'objet du groupe thématique suivant. L'analyse dans ce domaine fait particulièrement appel aux éléments relevés dans les thématiques abordées précédemment.

La **situation juridique** constitue le dernier groupe thématique du diagnostic. L'analyse des contraintes d'ordre légal est un point important car ces données orientent fortement le développement de la commune dans divers domaines.

Pour chacune de ces thématiques, le diagnostic doit non seulement analyser la situation existante et les tendances à l'œuvre, mais également relever les **organismes** et les **structures** qui interviennent sur le territoire ainsi que les **mesures, les actions** et les **outils** déjà entrepris ou mobilisables par la Commune (cf. Première approche du territoire).

Le diagnostic doit permettre de formuler clairement et de façon consensuelle la problématique locale, les **atouts** dont dispose le territoire pour agir et les **faiblesses** qui le caractérisent ainsi que l'interaction entre ces différents éléments. Il doit également situer le territoire dans son environnement plus large en identifiant pour chacun des domaines concernés, les **opportunités** et les **menaces** qu'il faut saisir ou contrer.

La Commune doit porter un regard critique sur les éléments d'analyse ainsi identifiés. Il faut veiller particulièrement à la compréhension des **causes** profondes des situations

observées. Les objectifs et par la suite les actions qui seront programmées auront précisément pour fonction de s'attaquer de préférence à la source de ces situations.

Les indicateurs communaux de développement

C'est dans la phase d'élaboration du diagnostic que seront intégrés et mis en évidence une série d'indicateurs communaux de développement. Ils permettront aux communes de se doter d'outils pertinents d'observation et de prise de décision pour évaluer et anticiper les orientations de leur développement.

A partir d'un petit nombre d'indicateurs de base, il doit être possible de dresser rapidement un portrait de la réalité communale. Les indicateurs à sélectionner seront simples, synthétiques (indicateurs composites) et les plus larges possible afin de mettre en évidence les problèmes fondamentaux auxquels est confrontée la Commune dans les domaines économique, environnemental, culturel, social et spatial.

Au-delà de l'amélioration de la connaissance du territoire et de ses enjeux (diagnostic), ces indicateurs permettront à la Commune :

- de sensibiliser le public et les décideurs, ce qui conditionne leur implication dans le processus ;
- d'organiser le suivi de la démarche (« monitoring ») ;
- de planifier et de prendre des décisions (définition des objectifs) ;
- d'évaluer les impacts et les performances des actions entreprises, afin de les modifier, les recentrer, en lancer de nouvelles... (évaluation « in itinere », réajustement des actions et des objectifs) ;
- de comparer sa situation et ses performances aux autres entités territoriales (« benchmarking »).

Le choix de données et d'indicateurs dépendrait de la disponibilité des ressources humaines et matérielles nécessaires à leur collecte périodique, leur contrôle et leur surveillance. En effet, le recours aux indicateurs requiert le développement et la coordination des outils de récolte de données, de contrôle et de surveillance.

Compte tenu du fait que le recueil de ces données apporterait également de nombreux avantages à la Région, celle-ci pourrait décider de financer la récolte d'un minimum d'indicateurs dans chaque commune engagée dans la démarche.

Par ailleurs, la Commune devra nouer des collaborations avec les autres acteurs disposant de compétences en ces matières. Il s'agit notamment d'observatoires et réseaux de mesures relevant d'administrations fédérales, régionales, provinciales, d'intercommunales, de centres de recherche scientifiques et techniques, d'universités, de mouvements associatifs et de fédérations professionnelles des grands secteurs industriels.

Avantages et inconvénients d'un diagnostic commun

Le diagnostic commun global et transversal, présente **des avantages et des qualités indéniables** :

- il aborde à la fois et sans exclusive les facteurs et les acteurs économiques, sociaux, environnementaux, culturels et spatiaux ;

- il permet d'aboutir à une analyse objective et une connaissance partagée des enjeux du territoire qui sont nécessaires à l'élaboration d'une stratégie de développement efficace ;
- il allège considérablement les diagnostics des outils existants et permet par la même occasion une économie de coût et un gain de temps lors de l'élaboration de ces outils ;
- il élimine les incohérences et doubles-emplois entre les diagnostics, permettant à nouveau un gain de temps et d'argent ;
- il constitue une étape distincte et neutre par rapport à la définition des projets et des actions ainsi que de leur mise en œuvre. Cette démarche permet alors d'éviter le biais d'une orientation du diagnostic en vue de justifier plus particulièrement les actions les plus aisément subsidiables ;
- il doit permettre de constituer une base d'information centralisée et standardisée, utile à la gestion du territoire communal ;
- enfin, il oblige la Commune à se définir des orientations avec professionnalisme, dans la transparence et avec une plus grande objectivité.

Toutefois, il est bien évident que cette méthode présente aussi des **inconvenients** :

- En effet, le premier inconvénient de ce type de diagnostic est sa complexité apparente qui entraîne un coût et un délai d'élaboration plus importants. Cette perspective nécessite par conséquent un incitant pour inviter les communes à le réaliser. La coordination des modes de financement des outils qui sera traitée ultérieurement dans cette publication permettrait justement, entre autres, de dégager des moyens financiers nécessaires à la réalisation de ce cadre. Doter les communes d'un véritable outil d'aide à la gestion de leur territoire par le biais de l'élaboration de ce diagnostic transversal peut également agir comme un incitant supplémentaire. De fait, les communes y trouveront un outil de nature à les renseigner à tout instant sur l'état de développement de leur territoire.
- En outre, par son caractère transversal et sa complexité, le diagnostic pourra difficilement être réalisé par la Commune seule. Dans la plupart des cas, cela impliquera le recours à un auteur de projet pluridisciplinaire à même de proposer une approche transversale du territoire. Cette situation risque d'entraîner un manque d'appropriation de la démarche par les acteurs communaux. Il faudra dès lors veiller à ce que le personnel communal (en tant qu'équipe opérationnelle) et les élus s'investissent dans cette réalisation afin de les amener à une meilleure maîtrise de la problématique de leur territoire et de les préparer en vue de l'opérationnalisation et du suivi du développement communal. Cet élément souligne l'importance du travail de collaboration entre les différents acteurs impliqués.
- Une troisième difficulté est liée à la réappropriation ultérieure ou à l'utilisation du diagnostic commun par un intervenant qui n'aurait pas été impliqué dans sa réalisation. Ce sera par exemple le cas lors de la mise en œuvre d'un des outils sectoriels par un auteur de projet différent. Cette difficulté souligne également l'importance de la qualité du travail réalisé, de son accessibilité, de sa présentation et de l'actualisation des données afin qu'à tout moment, le document puisse être utilisé pour réaliser un outil. Enfin, l'agrément de l'auteur de projet qui pose le diagnostic permettrait d'avoir une meilleure garantie sur la qualité du travail réalisé et ainsi faciliter l'appropriation du document par l'ensemble des acteurs.

An aerial, high-angle photograph of a dense urban neighborhood. The buildings are multi-story and feature a variety of colors, including shades of blue, green, yellow, and red. The architecture is diverse, with some buildings having flat roofs and others with gabled or tiled roofs. The streets are narrow and the buildings are packed closely together, creating a complex pattern of colors and shapes. The overall scene is vibrant and detailed, showing the intricate layout of the city's fabric.

Chapitre 4

Les acteurs : contractualisation et

An aerial photograph of a residential neighborhood. The houses are arranged in a grid-like pattern. A prominent white, two-story house with a gabled roof is located in the center of the frame. The surrounding houses are mostly two-story structures with various roof colors and styles. The streets are visible, and there are some trees and green spaces scattered throughout the neighborhood. The overall scene is a typical suburban or urban residential area.

participation

La participation citoyenne et la concertation doivent être présentes tout au long du processus. Cela suppose d'identifier les différents acteurs concernés, le moment de leur intervention et le rôle qu'ils auront à jouer.

Chapitre 4

Les acteurs : contractualisation et participation

L'IMPLICATION DES ACTEURS : PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le schéma de la page qui suit reprend les différents acteurs qui interviennent tout au long de la procédure du scénario de coordination des outils, en distinguant les acteurs locaux des acteurs régionaux.

L'hypothèse choisie est celle où la Région invite les communes à se lancer dans la procédure. On pourrait aussi imaginer que l'Agenda stratégique concerté soit un préalable obligatoire à la mise en œuvre des autres outils.

Au cours de la phase d'initiation de la démarche, les différents acteurs communaux se mettent en place. La décision de départ revient au Conseil communal, tandis qu'un acteur particulier pourra être identifié comme la personne de référence portant le projet (un échevin, le bourgmestre...).

Un **comité d'initiation** est mis sur pied au plus tôt, afin d'impliquer dans la réflexion quelques représentants des acteurs publics et privés concernés par le développement communal et d'élaborer une première approche du territoire se soldant par la **charte communale de développement**. Ce comité est composé de représentants du Conseil communal, du secteur public communal, du secteur privé et du « tiers secteur » (monde associatif ou non marchand).

Les débats se poursuivront ultérieurement au sein de la **commission de développement stratégique** qui rassemblera tous les acteurs partenaires du projet.

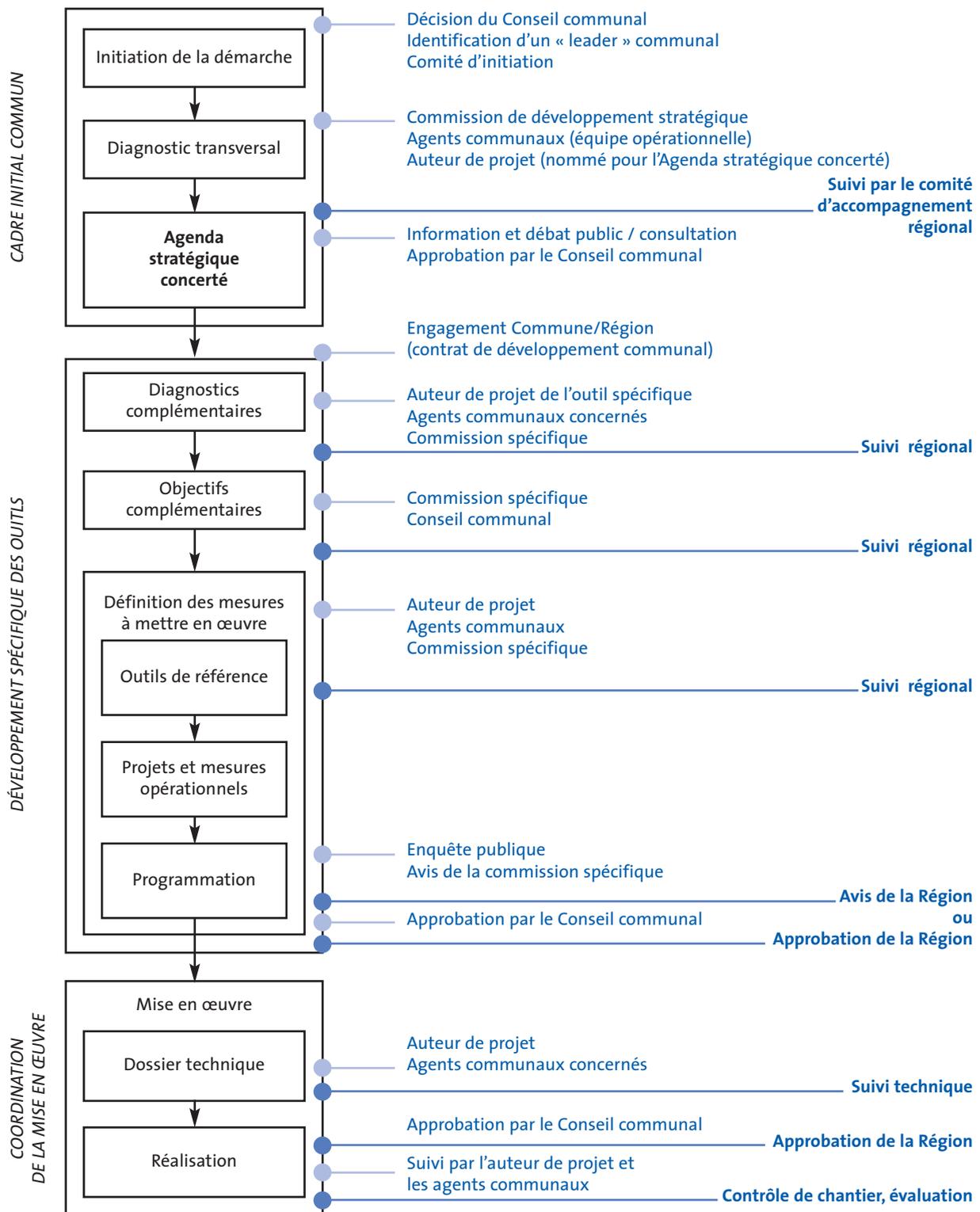
La réalisation du diagnostic transversal de base serait prise en charge par un auteur de projet, assisté des agents communaux concernés. Au niveau régional, le suivi serait dès ce stade assuré par un **comité d'accompagnement régional**.

La population sera informée des résultats du diagnostic et un débat, ou pour le moins une consultation, devrait être organisé au stade de la définition des objectifs généraux. C'est au Conseil communal qu'il reviendra ensuite d'approuver ces objectifs.

Le schéma expose ensuite les interventions des différents acteurs pour le déroulement spécifique des outils. Le rôle des acteurs peut varier d'un outil à l'autre, en fonction de sa démarche propre.

On peut souligner le fait que le Conseil communal jouera à nouveau un rôle important au moment de la définition des objectifs complémentaires.

Schéma 4 • ACTEURS LOCAUX et ACTEURS RÉGIONAUX



LA CONTRACTUALISATION ET LE RÔLE DE LA RÉGION WALLONNE

Les étapes de contractualisation

Le schéma 5 identifie les stades où la contractualisation sous l'une ou l'autre forme est envisagée.

Le démarrage de la procédure donnerait lieu à un engagement des partenaires locaux de s'investir dans son bon déroulement, démarche qui pourrait se concrétiser par une **charte communale de développement**. Il y aurait dès ce stade une **convention de subvention** comportant notamment l'engagement de la Région de soutenir financièrement la Commune pour la réalisation du diagnostic transversal de base et la définition de l'Agenda stratégique concerté.

C'est au terme du cadre initial commun, avec la définition de l'Agenda stratégique concerté, que l'on pourrait retrouver une contractualisation entre la Commune et la Région, le « **contrat de développement communal** ».

Enfin, la mise en œuvre fait appel à des contractualisations de type convention de subvention pour l'exécution des projets. Ces subventions, octroyées jusqu'à présent par le ministre ayant la compétence, pourraient également être coordonnées. Plusieurs scénarios sont possibles; ils sont détaillés dans la partie traitant plus particulièrement de l'aspect « financement de la mise en œuvre ».

L'implication de la Région wallonne

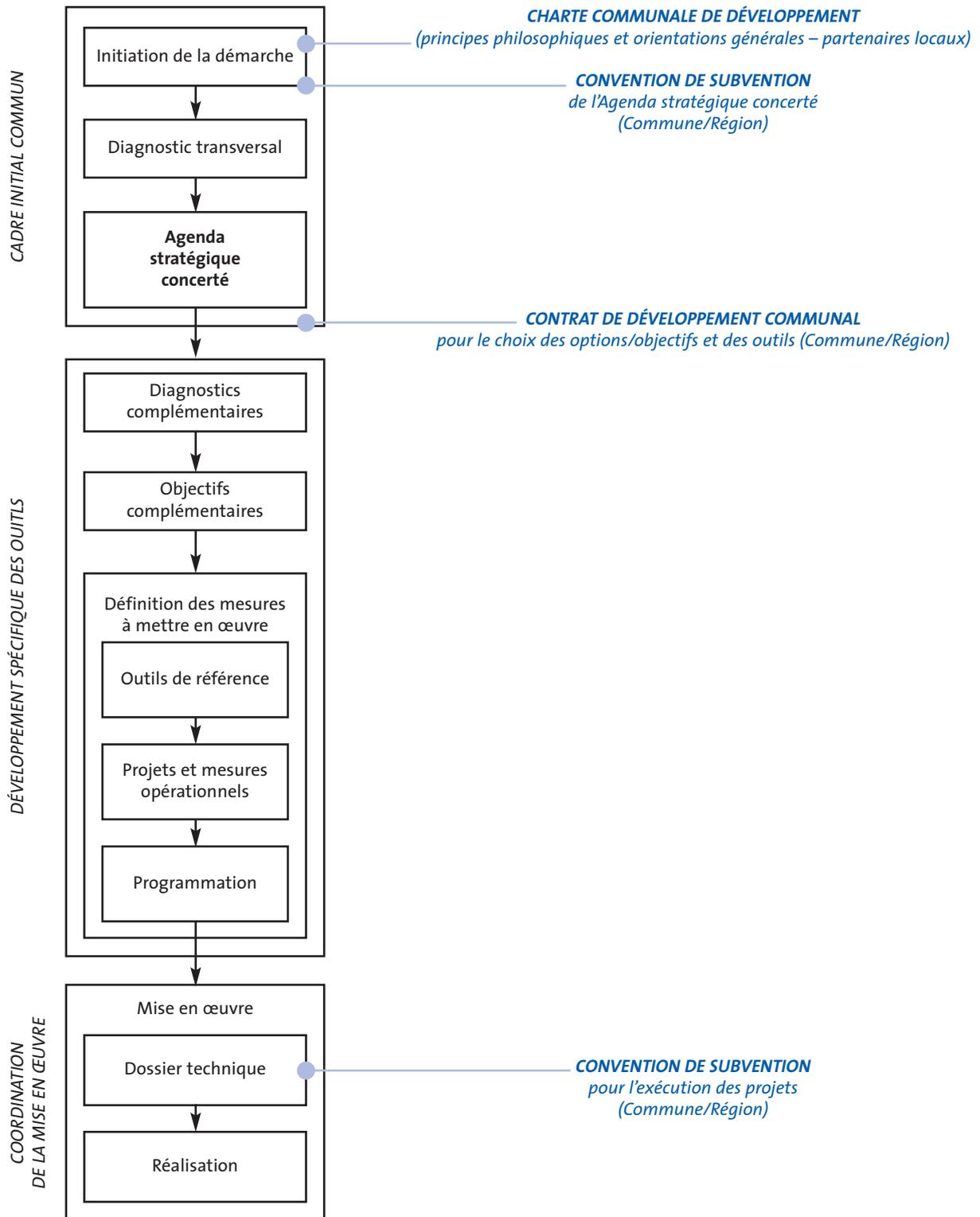
La Région wallonne pourrait s'impliquer et accompagner les communes de diverses manières dans le processus. On pourrait imaginer :

- un accompagnement continu;
- un avis donné éventuellement à différentes étapes par un comité d'accompagnement régional;
- une évaluation annuelle effectuée entre autres par la Région wallonne.

La Région sera aussi amenée à prendre des décisions, notamment en s'impliquant dans des étapes de contractualisation et pour donner son « feu vert » pour l'octroi de subventions :

- la convention relative à l'élaboration de l'Agenda stratégique concerté;
- la contractualisation en vue de l'activation de l'Agenda stratégique concerté.

Schéma 5 • **CONTRACTUALISATION**



Dans l'exercice d'établissement du scénario de coordination, un exemple de structure régionale à même d'assurer l'ensemble des missions décrites ci-avant est donné : il s'agirait d'un **comité d'accompagnement régional**.

L'étude du rôle de la Région et plus particulièrement de la mise en place d'une structure transversale d'accompagnement permanente de la démarche pose deux grands types de questions :

- les premières ont trait à la localisation et à la composition de cette structure d'accompagnement;
- les secondes relèvent des liens que cette structure devrait entretenir d'une part, avec les commissions existantes au niveau local, d'autre part avec les différentes directions régionales impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre de la démarche de développement communal.

Sur base de la comparaison du mode d'implication de la Région dans chacun des outils de développement communal précédemment étudiés, différents scénarios sont envisagés. Ainsi, les différentes missions de la Région pourraient être assurées :

1. soit par un comité d'accompagnement régional (Option A) constitué d'agents de l'administration régionale appartenant aux différentes directions générales ;
2. soit par une nouvelle cellule administrative transversale (Option B) composée d'agents de terrain et de personnes ressources pour les communes. La question centrale est de définir la localisation de cette structure au sein de l'administration régionale. Plusieurs options sont envisageables :
 - une cellule transversale (option B1) créée au sein du secrétariat général du MRW,
 - une cellule administrative (option B2) créée au sein d'une DG existante.
3. soit encore un mixte de ces deux options (option C) : au stade de l'élaboration de l'Agenda stratégique concerté, il est important d'impliquer le plus tôt possible les agents régionaux en charge du suivi et de l'accompagnement des outils communaux actuels. Ceux-ci joueront en effet un rôle important dans la mise en œuvre de l'Agenda. Il faut veiller à assurer un lien entre les agents régionaux chargés de l'élaboration de l'Agenda et ceux chargés de sa réalisation.

Les agents de la cellule transversale travailleraient en collaboration avec les agents des différentes directions générales, constitués en réseau. Ces derniers pourraient jouer un rôle d'experts techniques dans l'élaboration de l'Agenda.

Pour la Région, différentes missions sont envisageables au cours de l'élaboration et la mise en œuvre de l'Agenda stratégique concerté. De même, ces missions pourraient être réalisées au sein de divers types de structures appelant des scénarios de financement différents.

Les différentes missions de la Région par rapport à l'Agenda stratégique concerté sont les suivantes :

L'accompagnement et le contrôle

L'analyse de l'implication de la Région dans les outils communaux de développement territorial a mis en évidence une série d'éléments en faveur du positionnement de la Région

comme partenaire à part entière dans l'accompagnement du processus. Il s'agit notamment de l'acquisition d'une meilleure connaissance du terrain, d'un gain de temps dans l'évaluation des rapports, d'une plus grande garantie d'avoir une intégration des objectifs communaux aux objectifs régionaux, etc. Cela impliquerait donc la présence de représentants de l'administration régionale, issus de la cellule transversale ou du comité d'accompagnement, dans les commissions de développement stratégique.

Pour éviter que la Région soit à la fois juge et partie et pour que son représentant puisse réellement être considéré par les acteurs locaux comme un partenaire à part entière, il conviendra de distinguer la mission de coordination, d'accompagnement et d'évaluation de l'Agenda stratégique concerté de la mission de contrôle administratif et financier. Sur le plan organisationnel, il faudrait dissocier la structure qui assure l'accompagnement de l'élaboration de l'Agenda de celle qui en assure le contrôle administratif et financier.

Les décisions

La Région intervient pour prendre des décisions à différents moments de l'élaboration de l'Agenda stratégique concerté. Elles portent sur :

- La convention relative à la subvention de l'élaboration de l'Agenda stratégique concerté.

Cette décision pourrait aussi bien relever du Gouvernement (caractère global de la démarche) que dépendre du ministre qui se verrait confier cette nouvelle compétence. Si cette seconde option présente l'avantage de simplifier la procédure de prise de décision, elle comporte un inconvénient majeur pour la signature du contrat de développement communal (celle-ci relevant simultanément de politiques différentes).

- La contractualisation en vue de l'activation de l'Agenda stratégique concerté : le contrat de développement communal.

Etant donné le caractère transversal, la nature politique et les implications financières, cette décision relèverait du Gouvernement wallon qui doit donc l'approuver dans son ensemble ; cela devrait être un gage d'intervention de la part des différents ministres concernés. Il doit s'agir pour eux d'une mobilisation dans le cadre d'un partenariat au service du développement communal.

Pour préparer ces décisions, il importe que des avis « inter-administrations » soient rendus. Ils seraient basés sur une évaluation de la qualité des documents présentés et de la cohérence avec la stratégie régionale mais ils porteraient également sur la vérification de la réglementation en vigueur (délais, contenu minimum, procédure de consultation...). Ces avis pourraient être rendus soit par un comité d'accompagnement régional qui serait chargé d'être l'interlocuteur direct du Gouvernement wallon, soit par une cellule transversale instituée au sein de l'administration régionale.

Il faut toutefois remarquer que la difficulté majeure rencontrée par la Région dans la procédure d'approbation est certainement de pouvoir juger de la pertinence de la proposition ou du rapport rentré par la Commune. La tendance actuelle est alors de ne faire porter l'avis que sur la conformité du dossier ou sur le seul examen d'une partie de celui-ci. Pour évaluer le document avec pertinence, il est important que les agents aient connaissance de la réalité du terrain.

La mise en œuvre de l'Agenda

Les objectifs généraux de la Commune étant définis, il s'agira alors de mettre en œuvre l'Agenda stratégique à l'aide des outils actuels. Un deuxième type d'implication régionale va alors apparaître : l'accompagnement, le suivi et le contrôle des différents outils communaux par les administrations régionales qui en sont actuellement chargées.

Le choix entre ces options et la localisation de ces différentes structures au sein de l'administration régionale s'envisage principalement en fonction de la source de financement de l'Agenda stratégique concerté.

LA COMMISSION DE DÉVELOPPEMENT STRATÉGIQUE

La phase d'initiation de la démarche constitue un moment opportun pour mettre en place une structure participative d'accompagnement de l'Agenda stratégique concerté. Cet organe baptisé « **commission de développement stratégique** » (CDS) est un lieu de concertation et d'échange où se rencontrent élus et acteurs locaux. Sa composition est souple ; elle comprend des acteurs locaux provenant aussi bien du secteur privé, public que du tiers secteur et sa géométrie est variable, c'est-à-dire qu'elle s'adapte à la fois au contexte local et aux projets stratégiques portés.

Dans l'optique de mise en concordance des différents outils de développement communal, il s'agira de mettre en évidence les synergies entre la CDS à mettre en place et les diverses structures participatives existantes (commissions, comités, partenariats...) qui sont instituées pour la plupart dans le cadre de la procédure d'élaboration des différents outils.

Les articulations à développer pourraient se concevoir plus particulièrement à deux niveaux :

- en premier lieu, il faudrait limiter les doubles emplois. A ce titre, pour constituer la CDS, les communes pourraient, moyennant certaines adaptations, se baser sur les structures participatives qu'elles possèdent déjà. Inversement, une CDS pourrait servir de base à la création des commissions spécifiques aux outils ;
- en second lieu, on veillerait à mettre en évidence les liens à établir entre toutes ces structures.

Diverses recommandations peuvent être formulées pour la mise en place de CDS.

Statut de la commission

Certaines structures participatives existantes sont des organes consultatifs, habilités à rendre des avis dans le cadre de procédures réglementaires déterminées. Ces structures sont le plus généralement intégrées à l'administration communale ou sont perçues comme en faisant partie. Les autres commissions n'ont pas de personnalité juridique propre et existent à travers un outil.

La CDS pourrait également avoir un statut de type régie communale autonome ou ASBL communale qui lui permettrait d'obtenir une plus grande autonomie dans les actions quotidiennes, tout en étant parfaitement en phase avec la politique communale puisque le politique y serait de toute façon représenté.

Composition et mode de désignation des membres

La composition de la CDS devrait être la plus représentative possible des différents groupes d'acteurs locaux et de la population, en associant des représentants de la population, des représentants des secteurs privés, proportionnellement à la diversité et à l'importance des activités existantes, des représentants du tiers secteurs, des élus en y associant tous les groupes politiques, des représentants de l'administration communale, des experts extérieurs et des représentants de l'administration régionale.

Si l'on s'inspire des différentes commissions locales existantes, deux types de structure sont envisageables pour l'accompagnement de l'Agenda stratégique concerté :

- **Option A** : une commission de type « partenarial », disposant d'une grande souplesse dans le mode de composition et de fonctionnement (commission de type PCDN, CLDR, etc.) ;
- **Option B** : une commission plus « rigide » et à vocation « consultative ». Seule la CCAT correspond à ce type de commission¹².

Le mode de composition de la CCAT lui permet d'assumer les missions dévolues à d'autres commissions locales comme la CLDR mais l'inverse n'est pas vrai.

Un certain nombre de question restent en suspens :

- souhaite-t-on déterminer, à l'instar de la CCAT, une composition précise à la CDS ?
- comment intégrer les populations marginalisées dans le processus ?
- quelle représentation des élus veut-on voir figurer dans la CDS ? Prévoit-on d'exiger la présence majoritaire du politique ?
- quelle périodicité de renouvellement des membres ?
- ...

Missions

Lors de l'élaboration de l'Agenda stratégique concerté, un certain nombre de fonctions sont dévolues à la commission de développement stratégique. Elle se conçoit comme un lieu :

- d'expression des besoins des groupes d'acteurs et de population présents sur le territoire communal. Dans ce cas, il appartiendrait aux participants de la CDS de veiller à relayer les préoccupations autant que les souhaits des groupes dont ils sont issus ;
- d'échange d'information, les participants auront la charge de relayer ces informations dans leur milieu d'appartenance ;
- d'accompagnement du processus et de dialogue avec l'auteur de projet grâce à un travail de réflexion dans la réalisation du diagnostic et la définition des objectifs généraux de développement, ainsi que par une concertation permanente entre les acteurs locaux, la Région et le cas échéant, le niveau supra-local dans le but de faire émerger des positions communes ou complémentaires ;
- d'émergence et de maintien d'une dynamique propre tout au long de la démarche d'élaboration et de mise en œuvre de l'Agenda au moyen des outils communaux ;
- d'évaluation du processus de développement et de ses effets pour les bénéficiaires et participants du processus.

¹² En effet, la composition et le mode de désignation des membres de la CCAT sont fixés de manière stricte par arrêté et contrôlés par la Région wallonne.

Afin de maintenir la cohérence entre l'élaboration de l'Agenda et sa mise en œuvre, la CDS devrait jouer un rôle lors de l'accompagnement de la mise en œuvre des outils et cela à différents niveaux :

- elle stimulera les acteurs locaux (élus, administration, privés) à agir ;
- elle veillera à assurer la circulation de l'information et au suivi de la mise en œuvre et enfin ;
- elle sera chargée de l'évaluation de la démarche.

Fonctionnement de la Commission de développement stratégique

Une commission souple offrirait l'avantage de permettre un partenariat large et multiple, tout en précisant la composition minimum du groupe de base afin que cette commission puisse assurer efficacement ses missions. Il ne s'agit pas d'imposer un modèle rigide mais de proposer un schéma d'organisation capable de s'adapter aux particularités de chaque commune.

Le groupe de base est la commission de développement stratégique à proprement parler. Il est le moteur de la réflexion et est le garant de l'ensemble de la démarche. Au cours de l'élaboration de l'Agenda, le groupe de base pourrait s'élargir et se subdiviser en petites unités de travail plus efficaces, selon différents thèmes de réflexion, chacun ayant pour objectif de développer et de mener une réflexion sur un thème précis du diagnostic.

Pour éviter les travers du cloisonnement, il importe d'organiser entre les groupes thématiques un système continu d'information à même de rendre compte des travaux et des préoccupations des autres groupes de travail. A ce propos, il conviendrait également de veiller à organiser régulièrement des séances plénières. Un rapporteur/coordonateur, affichant une forte sensibilité aux enjeux des différents thèmes de travail, pourrait assurer utilement une fonction de relais d'information.

L'information, la sensibilisation et la mobilisation des citoyens ainsi que leur participation pourraient être organisées par la commission elle-même. Les membres seraient chargés de faire écho dans leur milieu des débats de la commission et aussi de recueillir l'avis de leur concitoyens.

Une fois les objectifs généraux définis, les groupes de travail mis en place pourront être élargis et servir de base à la constitution des commissions thématiques liées aux outils. Dans cette phase, la CDS joue le rôle d'assemblée générale et s'estomperait dans la quotidien au profit des commissions thématiques. Pour assurer la cohérence entre la définition des objectifs généraux et leur mise en œuvre, il importe toutefois de conserver des réunions plénières (minimum une fois par an).

LES ACTEURS « ACCOMPAGNANTS »

Trois grandes catégories d'experts peuvent participer au processus et venir ainsi soutenir le travail des agents de l'administration locale :

- ceux qui interviennent directement dans le processus communal de développement par l'intermédiaire d'outils communaux et qui peuvent remplir des fonctions de coordination et d'animation permanente du processus. Ce sont les **agents-accompagnateurs**. Sur un plan fonctionnel, une meilleure articulation de leurs interventions conduirait d'une part à focaliser certains d'entre eux sur des missions de coordination et de concertation et d'autre part, à spécialiser les autres sur des missions d'animation et de diffusion de l'information. Dans ce scénario, la mission d'expertise technique



Cliché :
Habitat et Développement

reviendrait à un agent de l'administration communale et les missions d'animations ponctuelles seraient confiées aux « acteurs-ressources indirects mono-thématiques »,

- ceux qui interviennent sur une base permanente dans le processus de développement communal en participant à l'élaboration ou la mise en œuvre des outils. Ces **acteurs-ressources directs** devraient idéalement intégrer le partenariat de gestion de la démarche (Commission de développement stratégique),
- ceux qui interviennent indirectement dans le processus de développement communal du fait de leur expertise. Chez ces **acteurs-ressources indirects**, on distingue encore ceux qui sont à même de fournir des avis sur diverses problématiques de ceux dont le domaine de compétence est unique.

LA PARTICIPATION DES CITOYENS

La participation des habitants peut aussi intervenir aux différents stades de la démarche : diagnostic, choix d'objectifs, définition des projets, mise en œuvre.

Quelles sont les méthodes les plus efficaces pour associer la population? Pour répondre à cette question, il est utile de brosser un cadre théorique de référence avant de comparer des procédures participatives déjà utilisées dans l'élaboration d'outils existants et enfin, d'énoncer des recommandations puisées dans diverses expériences belges et étrangères.

Les principaux objectifs poursuivis en matière de participation des citoyens à la démarche communale de développement sont d'une part, l'intégration des préoccupations des citoyens et des acteurs locaux dans le programme de développement et d'autre part, la mobilisation des forces vives locales au service de ce développement. Des objectifs plus techniques que l'on pourrait qualifier de « secondaires », viennent s'y ajouter : ce sont notamment l'amélioration du diagnostic grâce à la connaissance des perceptions



Cliché :
Habitat et Développement

et des pratiques de la population, l'efficacité de la démarche et la démultiplication du potentiel de réflexion et d'action grâce à la mobilisation de compétences externes à l'équipe chargée de réaliser la mission.

Les différentes formes de participation

La participation institutionnelle (mise en place par les pouvoirs publics comme lieu d'échange prédéterminé avec les citoyens) peut s'exercer dans le cadre de deux modèles de conception de projets différents :

- le modèle hiérarchique traditionnel : il suppose l'intervention d'un acteur central qui élabore un avant-projet qu'il va soumettre ensuite à une consultation ;
- le modèle négocié : il ne part pas d'un programme établi a priori et suppose une conception en commun du projet dans le cadre d'un processus collectif permettant aux participants des apprentissages et la création progressive d'une culture commune¹³.

La participation institutionnelle se décline concrètement selon différentes variantes appartenant à l'un et/ou à l'autre des modèles évoqués ci-dessus¹⁴ :

- La **participation informationnelle et consultative** (modèle hiérarchique)
 - simple *information* des citoyens : il ne s'agit pas encore de participation à proprement parler, mais bien d'un préalable à celle-ci ;

¹³ Voir CALON M., *Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié*, in *Actes du séminaire européen sur l'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, sous la responsabilité de M. Bonnet, Paris, Plan construction, 1997.

DECLÈVE B., *Coproduire une puissance publique d'intervention*, in *Coproduire nos espaces publics*, sous la direction de Bernard Declève, Rosanna Forray, Paola Michialino, UCL, Presses universitaires de Louvain, 2002.

¹⁴ On s'inspire notamment à cet égard de la publication suivante : *La participation des citoyens à la vie publique locale*. Rapport du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale, préparé avec la collaboration de Gerry Stoker, Communes et régions d'Europe n°72, Editions du Conseil de l'Europe, novembre 2000.

- *consultation* : processus de communication visant à recueillir l'avis de la population sur un projet et laissant les autorités locales libres de prendre en compte les éléments qu'elles jugent pertinents ;
- *concertation* : existence d'une réelle négociation entre les parties qui peut transformer plus ou moins profondément le projet initial, les autorités locales gardant toutefois l'initiative et le pouvoir de décision.
- **La coproduction (modèle négocié)** : une conception collective du projet s'établit dès le départ entre divers acteurs publics et privés du territoire. Les pouvoirs publics acceptent d'entrer dans une dynamique commune de réflexion et de choix d'orientations partagée avec d'autres acteurs.
- **L'implication** : instauration d'une dynamique participative généralisée, au quotidien, pilotée par la collectivité locale, plutôt qu'une offre de participation ponctuelle proposée par une institution autour d'une problématique précise. Cette approche a notamment été proposée comme alternative à l'échec de certaines formes de consultation et de concertation traditionnelles dans les quartiers défavorisés¹⁵.
- **La délégation** : acte de charger quelqu'un/ un organisme d'une fonction, d'une mission, en transmettant son pouvoir, ou de confier une autorité, un pouvoir pour un objet déterminé. Dans notre pays, les pouvoirs publics gardent toujours la maîtrise de la décision. D'autres pays d'Europe vont parfois jusqu'à une délégation de celle-ci à travers des référendums décisionnels, des associations ou des comités d'usagers à qui on donne un pouvoir de décision.
- **La participation dans l'exécution/la gestion de projets** : il ne s'agit plus de participer à la conception de projets ou à la décision à leur propos, mais bien de participer à leur mise en œuvre concrète. On peut mentionner ainsi à titre d'exemple la participation des citoyens à la prestation de services locaux d'intérêt général.

La pratique wallonne dans les outils actuels

La participation des citoyens est requise dans le cadre de nombreuses approches d'élaboration d'outils spécifiques en Région wallonne.

Elle l'est soit sous des formes *consultatives* traditionnelles (avant-projet soumis à une enquête publique dans le cadre de laquelle toute personne intéressée peut faire valoir des réclamations, comme dans le cas du schéma de structure ou du règlement communal d'urbanisme) ou dans des formes de *concertation* traditionnelles (avis d'une commission représentative des citoyens et des élus), soit encore par le biais d'une *coproduction* de projet avec les habitants et acteurs locaux à travers des groupes de travail thématiques ou géographiques (PCDN, PCDR).

L'un de ces modèles est-il à privilégier ? La conception est à encourager pour faire des acteurs motivés les partenaires du développement, mais elle se produit inévitablement au sein d'un groupe restreint. C'est pourquoi une approche plus générale d'information et de consultation du reste de la population s'impose de façon complémentaire tout au long du processus.

¹⁵ MILLET H., 1979-1990, *Evolution de la problématique de la participation*, in Archimède et Léonard, *les carnets de l'AITEC* n°10, été 1995 : « De la participation des habitants, participation et citoyenneté », pp.29 et suivantes

La tradition participative n'est cependant pas présente dans toutes les procédures d'élaboration d'outils spécifiques, notamment quand il s'agit de traiter certaines matières techniques comme dans le cadre des PCGE ou, dans une moindre mesure, des programmes triennaux. Dans certains cas, l'insistance est plutôt portée sur le partenariat avec les acteurs locaux que sur la participation des simples citoyens. Certes le programme est établi en concertation, mais celle-ci se déroule avec des organismes et des professionnels acteurs du domaine, les usagers ne paraissant pas ou peu représentés.

Il faut faire remarquer que les démarches participatives imposées ou préconisées par l'autorité régionale sont très souvent dépassées par la pratique des auteurs de projet et autres acteurs locaux qui innovent dans la zone de liberté qui leur est laissée, mais aussi dans les limites du budget qui leur est imparti. Initiative intéressante en matière de PCM : une majoration de taux est prévue dans les cas où la démarche participative est renforcée par rapport aux exigences minimales de la Région.

Recommandations

Quelques recommandations sont rassemblées autour de quatre problématiques apparues comme des enjeux fondamentaux pour la réussite du processus participatif dans le cadre de l'élaboration d'outils spécifiques :

- **donner l'audience la plus large possible à la démarche, au-delà de l'implication d'un seul noyau actif** : travailler en relais avec les associations et les réseaux ; passer par des relais tels que des conseils de quartier, maisons de quartier, maisons de l'urbanisme, services de la participation; intégrer au maximum les points de consultation à la vie quotidienne des habitants (décentralisation dans différents villages, lieux de rencontre...) ; organiser des promenades critiques, des expositions itinérantes; diffuser les informations sur l'Internet ... ;
- **favoriser la meilleure représentativité des groupes consultés** : comparer les caractéristiques des personnes consultées à celles de la population dans son ensemble et recontacter les groupes sous-représentés; penser non seulement aux habitants mais aussi aux usagers; poursuivre les réflexions en groupe de travail par une consultation élargie; organiser des panels; prévoir des règles de représentativité des commissions... ;
- **éviter d'exclure les groupes les plus faibles** : mettre en place des stratégies d'« empowerment », d'éducation permanente, de mise en relation des habitants, d'émergence de groupes et de leaders, de construction de micro-projets à la base¹⁶; travailler à la liaison de la dynamique d'animation locale avec les enjeux plus vastes traversant le territoire considéré, les prises de décision politiques,...; créer un groupe de travail garant de la préoccupation de lutte contre l'exclusion; passer par des professionnels-relais tout en restant à l'écoute en direct des groupes les plus faibles; aider à leur expression en direction des autres groupes sociaux... ;

¹⁶ Voir à ce sujet l'école anglaise in *Groupe de travail sur la régénération urbaine dans l'Europe du Nord-Ouest, La participation et l'empowerment dans la régénération urbaine*, compte-rendu du séminaire des 23, 24 et 25 avril 2001 à Birmingham, Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, 2001- ainsi que l'étude suivante : BERGER C . , BURNOTTE S . , HAROU R., THYS P., *Développement rural et lutte contre l'exclusion sociale*, étude réalisée à la demande de la Région wallonne, rapport final, volume 2, 1996

- **articuler au mieux l'expertise et la participation** : faire appel à des experts en appui à la réflexion des habitants, soumettre les propositions aux professionnels locaux travaillant à l'élaboration de solutions, prévoir une simultanéité de l'élaboration du diagnostic en lien avec l'auteur de projet et de la démarche participative.

An aerial, high-angle photograph of a city street. The street is paved and has a tram running along it. Buildings of various heights and styles line the street. The colors are muted, with a lot of greys, browns, and muted blues. The perspective is from directly above, looking down at the street.

Chapitre 5

Le financement de la mise en œuvre



Qui dit coordination des outils dit aussi coordination des moyens et des actions pour les mettre en œuvre. Quatre scénarios sont proposés pour coordonner le financement de la mise en œuvre des outils.

Chapitre 5

Le financement de la mise en œuvre

La question du financement intervient à trois étapes de la démarche dans le scénario de coordination des outils communaux de développement : la subvention de l'élaboration du cadre initial commun et de l'Agenda stratégique concerté, la subvention octroyée ou non dans le cadre de chaque outil spécifique et enfin, les financements liés à l'exécution des projets, c'est-à-dire la phase de mise en œuvre des outils. Le schéma 6 reprend ces trois étapes en les insérant dans le processus général de la démarche.

Ce chapitre s'intéresse plus particulièrement au financement de la mise en œuvre des projets, c'est-à-dire la troisième étape, pour tenter ici aussi de montrer que des pistes de coordination sont possibles.

LES MOYENS DE MISE EN ŒUVRE DANS LES OUTILS ACTUELS

Les mesures de mise en œuvre des outils sont de nature très diverse. Cela concerne souvent la réalisation de travaux qui peuvent représenter un budget important pour les communes, mais certains projets se traduisent aussi par des actions immatérielles telles que la gestion, l'information ou la négociation, étapes qui même si elles doivent être financées, ne nécessitent pas la mobilisation de moyens aussi conséquents.

On peut ainsi classer les mesures en trois catégories.

- Les **mesures normatives et réglementaires**

Le développement territorial peut se concrétiser par le biais de plans, de règlements ou de normes à respecter. Ces outils d'aide à la décision bénéficient généralement de subventions régionales pour leur élaboration (dans le cas des plans et règlements) ou pour l'entretien et la gestion de sites ou de bâtiments grevés d'un statut de protection. Au-delà de l'élaboration des documents, un changement de pratique constitue aussi un moyen de mise en œuvre. Des mesures de contrôle, voire des sanctions, peuvent être prises en vue de vérifier que les autorisations accordées respectent bien la ligne de conduite fixée.

Globalement, les mesures normatives visent donc à obliger les particuliers ou d'autres acteurs à poser des actes et travaux dans le sens souhaité par la Commune. Il s'agit d'une manière « passive » de mener une stratégie.

- Les **actions matérielles**

Les actions matérielles correspondent aux différentes tâches qui se succèdent dans la mise en œuvre d'un projet d'aménagement concret : l'étude et la conception, l'acquisition éventuelle du bien, les travaux de réalisation proprement dits. Viennent ensuite l'entretien, ou plus fondamentalement les travaux de rénovation ou de remise en état.

Maison en chantier -
Anthisnes
Cliché :
Carpentier Jean-Louis -
MRW



Selon le thème concerné, toutes ces étapes peuvent faire l'objet d'une aide financière.

- **Les actions immatérielles**

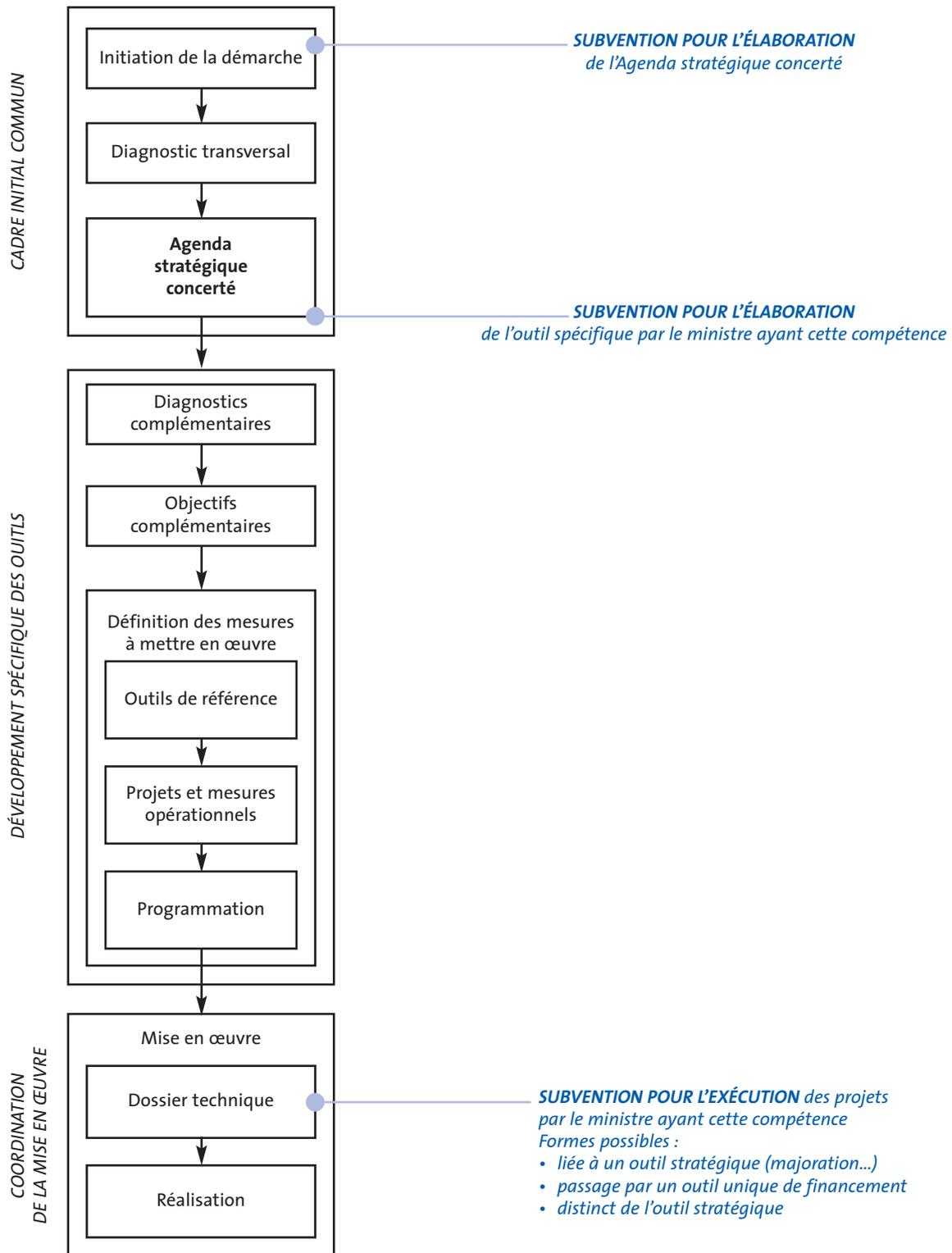
On trouve ensuite de nombreuses possibilités de réalisation de mesures par le biais d'actions immatérielles dont les budgets et les possibilités de subventions sont variés : sensibilisation et information, formations, assistance ponctuelle ou régulière, animation ou développement d'initiatives locales, investissements humains pour la gestion et le fonctionnement de certaines infrastructures....

Enfin, on oublie trop souvent le poids que les communes possèdent en se posant comme réels interlocuteurs dans les négociations vis-à-vis des autres acteurs, en prenant éventuellement des initiatives et en entreprenant des démarches pour faire réaliser par d'autres des aménagements ou des travaux au bénéfice de la population locale.

Les outils communaux actuels offrent des modalités de mise en œuvre inégales :

- les uns n'envisagent aucun financement propre dans le prolongement de la stratégie qu'ils ont permis de définir (c'est le cas notamment du SSC, du PCGE, du PCM) ;
- les autres (le PCDR, le PSI, le PCDN) prévoient un financement spécifique pour la concrétisation d'une partie des projets qui en sont issus.

Schéma 6 • **FINANCEMENT**



CONDITIONS REQUISES POUR UNE BONNE COORDINATION DE LA MISE EN ŒUVRE

La pertinence des projets menés

La pertinence des projets est liée à la qualité et à la globalité de la réflexion menée en amont. Les filières de financement « stratégiques » devraient s'avérer les meilleures de ce point de vue. Toutefois, celles qui prévoient le financement de certains projets limités ont tendance à orienter les choix des communes vers ce type de projets plus que vers une réponse spécifiquement adaptée à leurs besoins. Tout l'enjeu consiste également à rendre ces filières stratégiques suffisamment souples et légères pour ne pas différer trop les réalisations.

La cohérence des projets

Les projets sont à considérer dans leur contexte, comme faisant partie d'un système d'éléments en interaction. Pour avoir le meilleur impact, ils doivent être coordonnés. Cette coordination doit s'opérer dans l'espace et dans le temps.

- *Cohérence dans l'espace*

Les outils planologiques (SSC, PCM...) sont ceux qui intègrent le mieux la notion de coordination spatiale des projets; les autres n'y font que rarement allusion. Cependant, ces deux outils ne prévoient pas leur propre filière de financement. Il est pour le moins intéressant qu'ils puissent servir de référence spatiale pour les projets subventionnés par d'autres filières.

- *Cohérence dans le temps*

On l'a déjà dit, certaines étapes doivent nécessairement être antérieures à d'autres pour qu'un projet puisse se concrétiser et qu'il intervienne au moment propice. Cette programmation temporelle des projets doit tenir compte des moyens disponibles et mobilisables à travers le temps; elle est donc indissociable d'une programmation financière.

Les filières de financement simples, relatives à un seul projet bien déterminé, peuvent prévoir de resituer le projet dans son contexte et de programmer sa réalisation dans le temps. Elles pourraient également imposer la référence à un schéma spatial et/ou temporel global.

L'existence d'un outil de gestion spatiale du territoire communal et d'un minimum de programmation paraît nécessaire à la coordination des projets. L'idéal serait que l'ensemble des projets communaux puisse être coordonné dans l'espace et dans le temps, et donc s'inscrire dans un outil de référence unique.

L'importance croissante donnée à la participation des habitants dans l'élaboration des documents stratégiques et dans la définition des projets peut parfois aller à l'encontre des nécessités de coordination spatiale et temporelle. La localisation des projets proposés par les habitants, l'esprit dans lequel ils sont pensés, ou l'urgence avec laquelle leur réalisation est demandée ne sont pas toujours compatibles avec les grandes lignes de conduite que la Commune s'est donnée par ailleurs. Face à ce type de situation, seul le

dialogue pourra faire mûrir la réflexion et permettre une approche plus globale. L'acceptation inconditionnelle des desiderata de la population peut être la source d'incohérences sur le plan global. Pour éviter ce problème, il paraît à nouveau utile de disposer préalablement d'un outil de référence permettant de resituer les projets proposés dans une cohérence d'ensemble. Cela aidera également à prendre en compte directement les contraintes budgétaires et à ne pas poursuivre en pure perte des pistes irréalistes.

L'efficacité, la rapidité d'exécution

A cet égard, les filières de financement simples s'avèrent les plus performantes : pas de diagnostic ni d'options stratégiques à définir, pas de programme dans lequel s'inscrire. On peut passer directement à la réalisation.

Pour les projets complexes, les outils opérationnels sont plus faciles à mettre en œuvre que les cofinancements émanant de divers ministères.

L'équité dans l'attribution des financements

Les diverses subventions existantes ne reposent pas sur des bases identiques. Les unes sont inscrites dans le cadre d'une législation (décret et/ou arrêté du Gouvernement wallon); leurs modalités et conditions d'octroi sont définies précisément. D'autres se basent seulement sur un article budgétaire dans lequel on puise, en se référant à certaines lignes de conduite, pas toujours explicitées officiellement. Même si la souplesse des procédures est une qualité, lorsque les conditions d'octroi ne sont définies dans aucun texte officiel mis à la disposition du public, on laisse une porte ouverte à l'arbitraire.

Par ailleurs, les expériences-pilotes ne font pas nécessairement l'objet d'un appel aux candidatures auprès de toutes les communes. Lorsqu'un nombre limité de communes doit être sélectionné, le choix devrait reposer sur des critères plus objectifs.

L'accès à certaines filières de subventions est parfois cadenassé dans la mesure où les communes entrées à un moment donné dans le programme peuvent continuer à en bénéficier durant des années, alors que de nouvelles demandes ne sont plus recevables. Cela pose également problème du point de vue de l'équité.

Fréquemment, l'octroi des subventions ne peut s'exercer que « dans la limite des crédits prévus à cette fin ». Les communes les mieux informées et ayant une capacité supérieure d'organisation et de compréhension du système seront sans doute les mieux servies. Cela pose question, car en avantageant les communes les mieux positionnées au départ, on crée un effet pervers. Les communes devraient être informées de manière identique de toutes les opportunités de subventionnement et des règles objectives devraient toujours présider à leur octroi. Les procédures qui demandent un travail préparatoire approfondi avant l'obtention d'un financement, sont moins accessibles aux communes disposant de moins de moyens humains et financiers.

L'allocation optimale des ressources régionales : définition de priorités

Même si le souci d'équité entre communes doit demeurer une priorité, cela ne veut pas dire que toutes doivent avoir droit à la même chose car leurs caractéristiques intrinsèques sont différentes : taille, population, caractéristiques du territoire, importance des

ressources humaines et financières... De manière générale, il semble logique d'avantager les communes les plus pauvres ou en retard de développement.

Certaines zones font donc l'objet de priorités de la part de la Région, ce qui se traduit par l'octroi de taux préférentiels de subventions ou d'interventions prioritaires. Ce sont notamment les territoires socialement défavorisés, généralement localisés en milieu urbain qui bénéficient de cette attention régionale (zones d'initiatives privilégiées – ZIP, zones d'actions prioritaires - ZAP, zones présentant des indicateurs socio-économiques défavorables, quartiers de logements sociaux...). Les territoires ruraux bénéficient aussi de priorités de subvention par le biais du PCDR. Ponctuellement, on peut encore citer les zones ayant fait l'objet de catastrophes naturelles, ou des endroits bénéficiant de priorité en matière de réalisation de l'égouttage ou du développement touristique.

Pour terminer, il faut rappeler qu'à côté des effets de priorité explicitement recherchés par des politiques volontaristes, peuvent coexister des effets pervers, inhérents à certaines mesures ou conditions d'octroi, qui sont producteurs de tendances inverses, allant par exemple dans le sens d'une priorité aux communes les plus riches et les plus à même d'assumer leur part contributive, les mieux informées, disposant d'un capital relationnel important.

SCÉNARIOS DE COORDINATION POUR LE FINANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES OUTILS SPÉCIFIQUES

Quatre scénarios de coordination de la mise en œuvre des outils pourraient être envisagés. Les trois premiers reposent chaque fois sur l'application d'un principe directeur unique généralisé à tous les outils. Le quatrième repose sur une combinaison entre les scénarios 2 et 3.

Scénario 1 : financement lié à chaque outil

Chaque outil comporte sa propre programmation et sa propre filière de financement, dépendant de la même administration et du même ministre que l'outil. C'est le cas actuellement pour le PCDR.

Selon ce principe, le programme triennal n'a plus sa raison d'être pour le financement de projets inclus dans les outils analysés¹⁷. Ainsi, les aménagements de voiries devraient être financés par le biais du plan communal de mobilité, les petites infrastructures sociales de quartier (PISQ) et les actions sociales de quartier (ASQ) par le biais du PSI.

Le financement des projets concernés peut également se poursuivre via des filières indépendantes de l'outil, de préférence à un taux réduit.

Avantages

- La concrétisation des projets est relativement aisée pour les communes. Elle passe par les fonctionnaires déjà rencontrés lors de l'élaboration de l'outil.
- La sélection des projets est probablement plus pertinente, car les fonctionnaires concernés connaissent la genèse des projets et la logique dans laquelle ils s'insèrent.

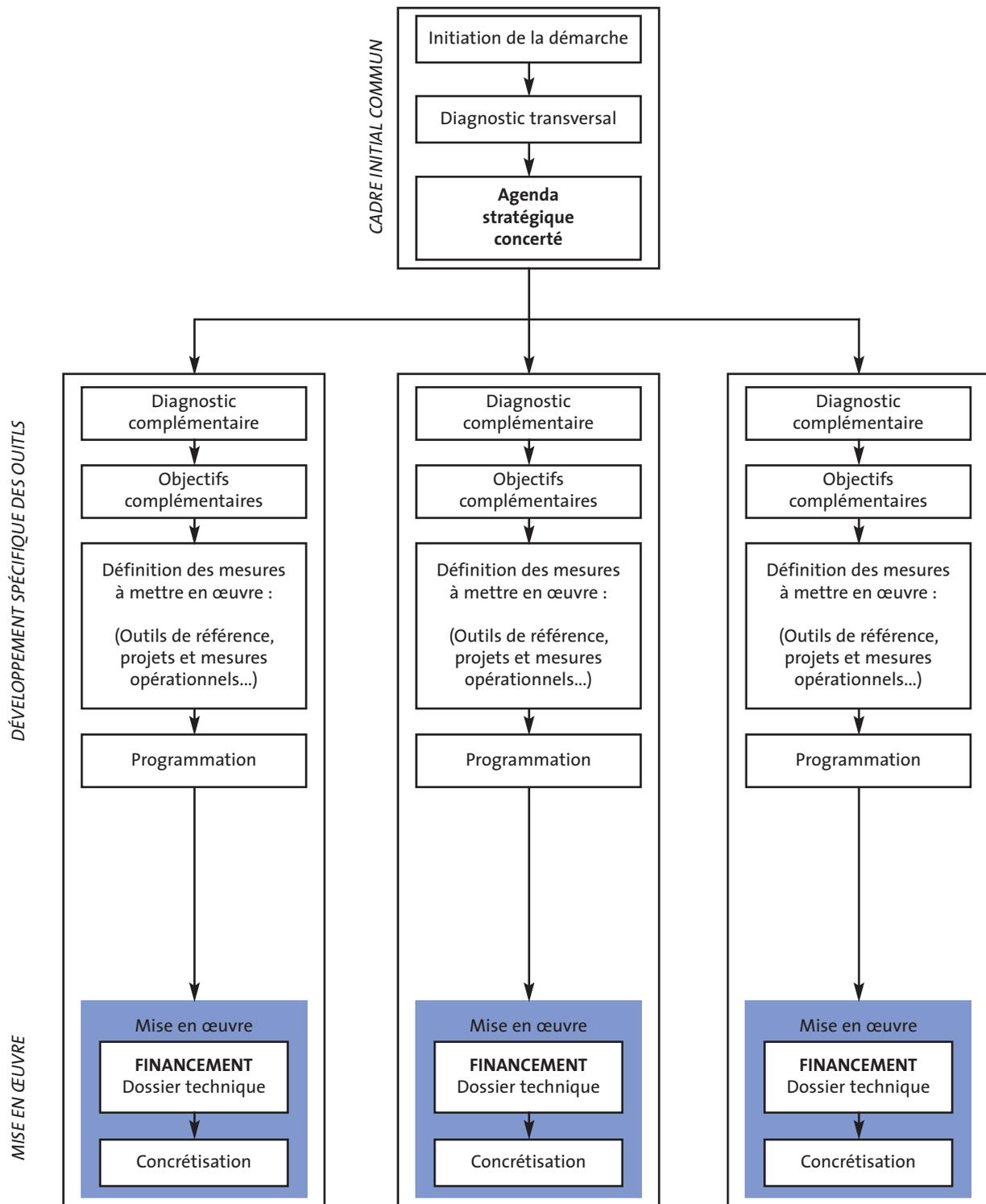
¹⁷ Il pourrait être conservé pour la programmation d'autres projets.

- Il existe un incitant à se doter de l'outil, les communes présumant que les financements pourront être facilement mobilisés.

Inconvénients

- Il y a un risque que les communes n'intègrent pas vraiment la démarche de définition d'une stratégie de développement, ne se souciant que des retombées financières liées à l'outil.
- On note également un risque de standardisation des actions, les communes ayant tendance à définir leurs projets en fonction des possibilités de financement ouvertes par la filière stratégique.
- L'application du principe général de financement lié aux outils suppose une réorganisation des tâches administratives, car certaines administrations qui géraient un outil sans financement des réalisations (PCM, SSC, PCGE...) doivent désormais gérer ce dernier aspect.
- L'application de ce principe multiplie les filières de financement pour un même objet qui peut être financé soit isolément, soit dans le cadre de l'application d'outils spécifiques, soit encore dans le cadre d'opérations d'aménagement actif centrées sur un périmètre précis (par exemple, rénovation urbaine). De plus, les mêmes projets peuvent être prévus par différents outils spécifiques. On accroît aussi le coût administratif dans la mesure où différentes administrations vont devoir acquérir des compétences pour traiter le même type de dossier.

Schéma 7 • SCÉNARIO 1 :
financement inclus dans l'outil stratégique et lié à chaque outil



Scénario 2 : passage par un outil unique de financement

Chaque outil aboutit à la définition de projets. Ceux-ci seront mis en œuvre par un seul outil unifié de financement.

Deux variantes sont possibles : soit la programmation temporelle et financière est intégrée à l'outil stratégique (voir l'exemple du PCDR, dans son volet de conception du programme), soit elle l'est dans l'outil de financement (voir l'exemple du programme triennal).

Avantages

- Il y a une centralisation des financements. On sait quels crédits ont déjà été accordés à chaque commune. Cela permet un meilleur contrôle de l'octroi et une transparence accrue.
- Le financement des projets intégrés est facilité, puisqu'il suffit de s'adresser à un seul interlocuteur et de puiser dans un pot commun. On pourrait concevoir, au sein de ce fonds, une enveloppe globale destinée à des projets intégrés.
- Les communes auraient une facilité d'accès aux financements car elles auraient un interlocuteur unique pour n'importe lequel d'entre eux. Les procédures, les formulaires... pourraient être harmonisés.
- On limite les doubles emplois, puisqu'il n'y aurait plus qu'une filière de financement pour un même objet, même si les taux pouvaient encore varier.

Inconvénients

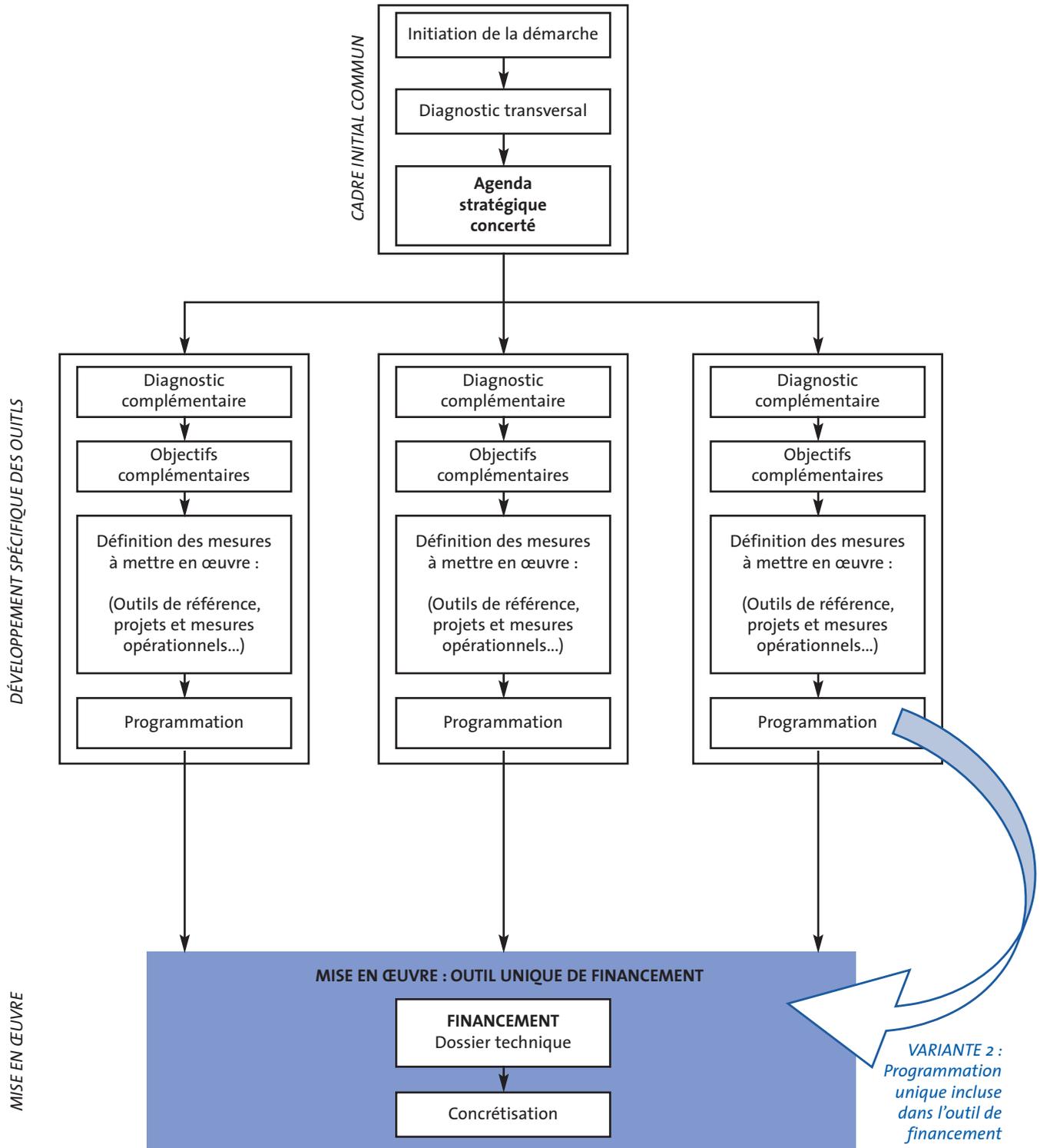
- Cela suppose une importante réorganisation administrative, étant donné que de nombreuses administrations qui géraient un financement ne le feront plus et qu'à la place, il faudra constituer une administration spécialisée dans le financement, gérant un « pot commun ».
- Ce « pot commun » pourra être alimenté par les différents ministres responsables des outils et des compétences sectorielles. Il faudra examiner comment en définir les contributions respectives.

Avantages et inconvénients de la variante 1 : programmation intégrée à l'outil stratégique

- La réflexion stratégique est immédiatement suivie d'une programmation, ce qui prépare d'emblée la mise en œuvre dans la suite logique de la stratégie définie préalablement.
- L'approbation de l'outil stratégique dispense d'une étape ultérieure d'approbation de la programmation, mais cette approbation de l'outil ne suffit pas à garantir (dans le modèle PCDR) la sécurité d'obtention du financement¹⁸.
- Les projets non issus d'un outil ne sont pas soumis à programmation.

¹⁸ D'autre part, si l'approbation du PCDR comportait la garantie absolue de financement de tous les projets, elle serait sujette à une importante étape supplémentaire de négociation entre la Région et la Commune.

Schéma 8 • SCÉNARIO 2 :
outil unique de financement distinct de l'outil stratégique



Avantages et inconvénients de la variante 2 : programmation intégrée à l'outil de financement

- La programmation est déconnectée de la stratégie. Maintenir le lien entre les deux aspects suppose que l'administration responsable du financement procède à un examen de l'outil stratégique afin de vérifier la pertinence de la programmation. Cette étape pourrait s'avérer assez lourde.
- Si on reprend le modèle du programme triennal, les ministres régionaux concernés disposent d'un outil d'aide à la définition des budgets annuels.
- Les programmes triennaux faisant l'objet d'une approbation spécifique par la Région avant la demande de financement annuelle, la procédure est allongée d'une étape.
- Lors de l'approbation du programme triennal, l'obtention ultérieure du financement n'est pas garantie pour autant mais les chances de l'obtenir semblent néanmoins plus importantes que dans le « modèle PCDR ». On pourrait viser à instaurer une telle garantie.
- La programmation doit être faite, même pour les projets ne résultant pas d'un outil de développement.

Scénario 3 : financements distincts de l'outil stratégique

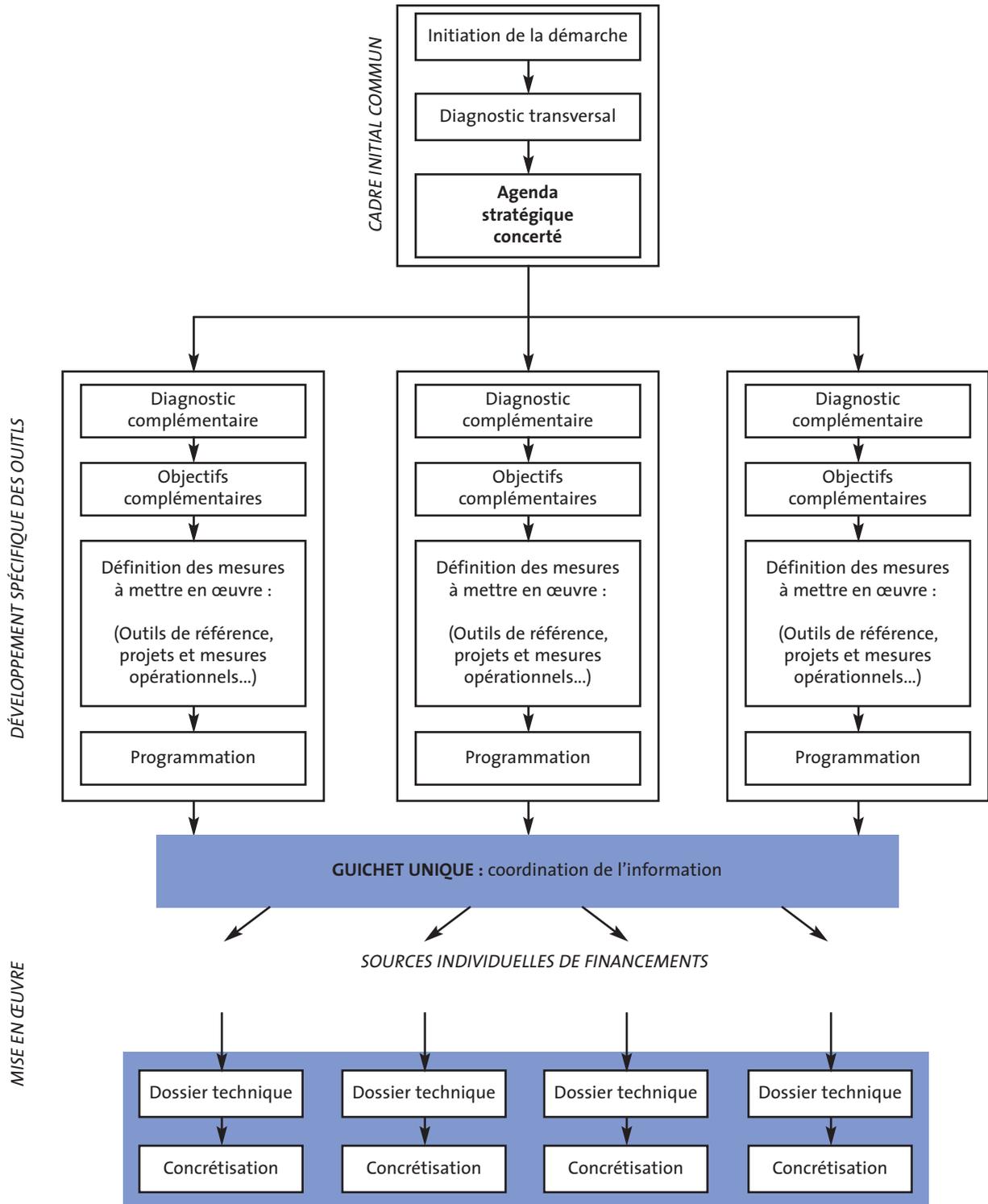
Chaque outil aboutit à la définition de projets. Ceux-ci seront mis en œuvre par des filières de financement diverses et distinctes de l'outil stratégique, préexistantes pour la plupart. En complément à ce système, la création d'un guichet unique (par exemple dépendant du Secrétariat général de la Région wallonne) pour orienter les communes vers les financements adéquats représentera une amélioration notable par rapport à la situation actuelle.

Par ailleurs, le financement sera accru en cas de réalisation préalable de l'outil stratégique et/ou du cadre initial commun. Cela pourrait se faire par des moyens divers que nous considérerons comme autant de variantes du scénario 3 : 1. majoration de taux, 2. octroi de priorité, 3. garantie d'obtention du financement..., grâce à la contractualisation préalable sur un programme pluriannuel.

Avantages

- Le système permet de laisser en place la plupart des financements et organisations administratives actuels, à l'exception de ceux liés directement aux outils spécifiques (PCDR, PSI, PCDN – ce dernier financement n'étant pas établi par une législation –). On peut néanmoins maintenir les financements actuellement liés à un outil pour des objets non financés par d'autres filières (ex. maison de village) si on les ouvre à n'importe quelle Commune, dotée ou non de l'outil. On peut alors assimiler ce type de financement à une filière simple. On fait appel à des filières de financement distinctes selon l'objet à financer. Le programme triennal pourrait persister dans sa conception actuelle.
- Le système de guichet unique facilite la tâche des communes qui peuvent être informées de la démarche à suivre pour obtenir n'importe quel financement en s'adressant à un seul interlocuteur. Ceci ne veut donc pas dire qu'elles doivent adresser leur demande à cet interlocuteur, ce qui créerait un circuit administratif supplémentaire.

Schéma 9 • SCÉNARIO 3 :
outils de financement divers distincts de l'outil stratégique



Dûment informées et munies des formulaires adéquats, elles s'adressent au service concerné¹⁹.

- On limite la multiplication des filières de financement puisqu'il n'y aurait plus que deux filières possibles pour le financement d'un même objet : filière simple²⁰ ou intégrée à un aménagement opérationnel.
- L'incitation à se doter de l'outil stratégique (*tronc commun et/ou outil spécifique*) est présente par un engagement du Gouvernement sur un programme de réalisations résultant de l'outil qui rend ces projets prioritaires, et éventuellement par le biais de l'accroissement du financement des réalisations en cas d'élaboration de l'outil (surprime prise en charge par le ministre responsable de l'outil stratégique spécifique ou du cadre initial commun).

Inconvénients

- Les financements restent éclatés entre une multitude de services, ce qui ne facilite pas les cofinancements et la concrétisation des projets intégrés. Il faudrait prévoir des facilités pour ces derniers projets.
- Les ministres responsables du PSI et du PCDR perdraient le budget destiné à la mise en œuvre des plans stratégiques concernés s'il existe par ailleurs des sources de financement simples pour ces projets.
- L'octroi d'une priorité et/ou d'une surprime si la Commune se dote à la fois du tronc commun et d'outil(s) spécifique(s) peut avoir des effets pervers : il favorise les communes qui viennent d'entrer dans ce nouveau régime, aux dépens des communes s'étant déjà dotées dans le régime antérieur d'un PCDR et/ou d'un SSC, pour qui, à court terme, le fait de se doter du tronc commun peut paraître inutile. Il serait plus juste de favoriser les communes qui se dotent d'un outil stratégique *global* (PCDR ou SSC) et/ou du tronc commun. Et encore faudrait-il, pour que le système soit vraiment juste, que les communes aient un accès égal à la réalisation de ces outils spécifiques globaux et que les communes démunies en moyens humains et financiers se voient accorder des facilités spéciales à cet égard. A défaut, les petites communes rurales peuvent être pénalisées par le nouveau système.
- Mentionnons également que les véritables bénéficiaires des actions menées sont les citoyens et que tous ont droit à la même qualité de vie. Peut-on se permettre de pénaliser les citoyens gouvernés par des autorités communales peu dynamiques qui ne se doteront pas d'outils spécifiques et verront ainsi le développement de leur territoire et leurs projets moins soutenus financièrement ?

¹⁹ Pour éviter que le guichet unique se transforme en goulot d'étranglement, il serait préférable qu'il ne dispense que de l'information et que la demande de la Commune se fasse directement auprès de l'administration responsable. On éviterait ainsi d'augmenter le temps de traitement des dossiers.

²⁰ On peut également se poser la question d'une coordination au sein des filières de financement simples : veut-on qu'il existe seulement une seule filière par objet financé ?

Scénario 4 : passage par un outil unique de programmation et de contractualisation

Les scénarios proposés ci-dessus relèvent d'une approche relativement « puriste ».

Il nous a semblé intéressant de présenter un quatrième scénario de coordination des financements, qu'on pourrait situer entre le scénario 2 et le scénario 3. Ce scénario propose un outil communal unique de programmation des projets, sur base duquel s'opère une contractualisation avec la Région, faisant appel pour sa concrétisation à diverses sources de financement, en principe distinctes des outils spécifiques. Le système est inspiré de la contractualisation existant dans les financements liés aux Fonds structurels (Union Européenne) et aux contrats de plan (France).

- Objet du programme élaboré par la Commune

Le programme porterait sur tous les projets communaux prévus sur une période de trois ans²¹, issus ou non d'une démarche stratégique formalisée (par exemple à travers les outils étudiés) mais en tous cas, resitués par rapport à un faisceau cohérent d'objectifs et s'inscrivant logiquement dans une stratégie a priori pertinente pour les atteindre.

Chaque projet figurerait également avec une estimation financière et la mention des sources de financement escomptées (financement propre, interventions d'autres pouvoirs publics belges – région-communauté - ou de l'Union européenne, interventions d'autres organismes « financeurs » – fondations, mécénat - ou de partenaires privés - promoteurs, entreprises...).

Le programme serait donc plus qu'un catalogue des demandes de financement adressées à la Région : il constituerait également une référence indicative globale que la Commune pourrait régulièrement actualiser.

- Procédure d'élaboration du programme

Les communes s'inspireraient notamment des réflexions menées dans leur Agenda stratégique concerté, dans leurs outils spécifiques globaux ou sectoriels et lors de l'élaboration de leur budget pour synthétiser leurs projets pour les trois prochaines années ainsi que les moyens de les concrétiser. Les estimations budgétaires devraient être les plus réalistes possible et à l'occasion de travaux, il faudrait faire appel si nécessaire à des études de projets préalables, en tout cas pour les projets à concrétiser dans l'année à venir. Les projets figureraient par ordre de priorité.

- Durée du programme

Le programme serait prévu pour une durée de 3 ans, avec possibilité de réexamen annuel dans le cadre d'une programmation glissante (permettant des reports et des nouveaux projets) à la demande de la Commune. Ceci pour éviter la rigidité et laisser place à une dimension d'« opportunisme intelligent », sans remettre en cause les garanties de financement sur certains projets préalablement accordées par la Région si la Commune ne souhaite pas réviser sa programmation.

On pourrait prévoir également la coexistence de deux filières : l'une impliquant cette programmation sur 3 ans, assortie d'un financement majoré, l'autre ne comportant pas de programmation, afin que de petits projets puissent se réaliser en parallèle, avec souplesse et rapidité.

²¹ Cette durée permettrait de s'inscrire en cohérence avec les législatures communales de 6 ans qui seraient rythmées par 2 programmes successifs.

- Contractualisation sur le programme

Les programmes devraient rentrer à la Région pour une date fixe (un exemplaire destiné à la direction générale responsable de la coordination des programmes (à définir) et un à chaque administration potentiellement impliquée dans le financement).

La Région disposerait de quelques mois pour étudier les programmes proposés et les projets faisant l'objet d'une demande de financement, d'abord par une prise de connaissance au sein de chaque administration, ensuite en mettant autour de la table toutes les administrations concernées pour finalement arriver à un accord du Gouvernement sur les projets qu'il accepte de financer sur la durée du programme.

Cet accord se concrétiserait par un contrat entre la Région et la Commune ; cette dernière s'engagerait à mener à bien les projets dans l'esprit d'un développement durable, tandis que la Région s'engagerait sur le financement pour les trois années à venir.

Ce contrat porterait logiquement sur la partie du programme initial bénéficiant d'un financement de la Région. Toutefois, le reste du programme de réalisations de la Commune pourrait éventuellement figurer à titre indicatif dans la contractualisation, plutôt en guise d'engagement moral de la Commune à le réaliser.

Il serait bon que les communes soient averties préalablement de l'enveloppe à laquelle elles peuvent prétendre annuellement²². Celle-ci serait fixée en fonction de critères objectifs relatifs aux besoins de la commune et à ses ressources d'une part et aux priorités d'action et aux disponibilités budgétaires escomptées de la Région d'autre part. La Région peut proposer par exemple aux communes de s'inscrire prioritairement dans certaines orientations thématiques dont elle espère des effets multiplicateurs et viser une concentration de moyens sur certains territoires particulièrement défavorisés ou particulièrement susceptibles de jouer un rôle d'entraînement sur leur environnement.

Les projets retenus dans la contractualisation sur trois ans feraient l'objet d'une garantie d'obtention de leur financement.

- Concrétisation des projets

Les projets retenus au programme devraient faire l'objet dans un deuxième temps d'une demande de convention basée sur une estimation des coûts encore plus précise, puis d'un marché public là où c'est nécessaire, et enfin d'une mise en œuvre. Pour la deuxième période de programmation d'une législature, on pourrait songer à favoriser les communes particulièrement performantes en faisant entrer en ligne de compte des critères complémentaires (non plus de besoins, mais de performances liées à la qualité de la concrétisation des projets) afin d'inciter à une mise en œuvre optimale dès la première période.

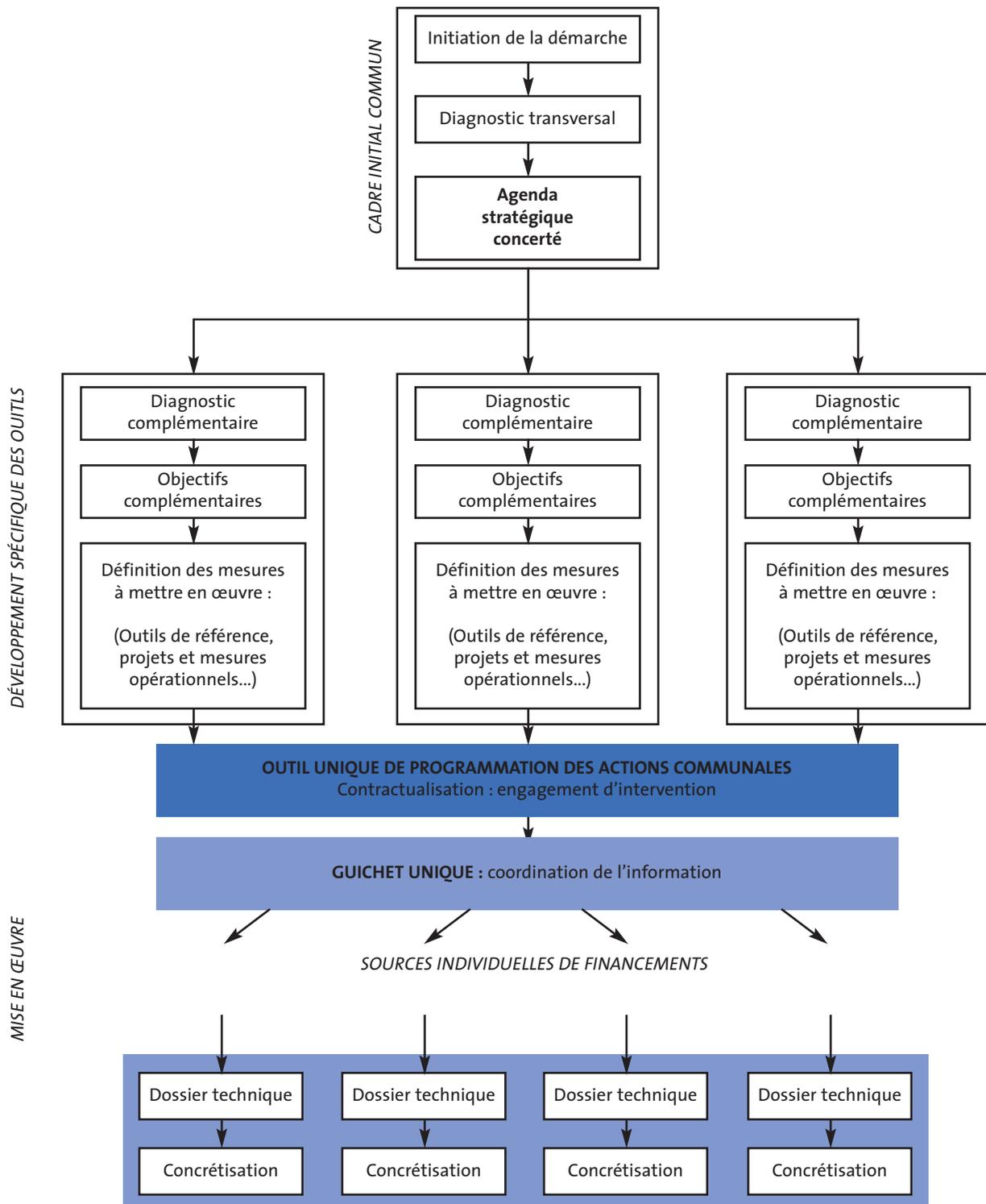
Pour certains projets supposant un partenariat public-privé important entre diverses forces vives locales, une subvention globale pourrait être confiée à des intermédiaires publics ou mixtes chargés de la gérer au mieux et de faire rapport sur l'utilisation des fonds.

- Réorientation éventuelle de la stratégie en fonction de l'évaluation des projets et de leur capacité à atteindre les objectifs.

- Réorientation éventuelle des objectifs en fonction des évolutions sociales, économiques, culturelles et spatiales du territoire.

²² Enveloppe globale ou enveloppe par type de projet ou par ministère.

Schéma 10 • SCÉNARIO 4 :
passage par un outil unique de programmation et de contractualisation (scénario intermédiaire entre le 2 et le 3)



Avantages

- Le système facilite une vision globale par le pouvoir régional des territoires communaux, et des enjeux, objectifs, stratégies et projets qui y sont liés, et donc théoriquement la prise de décisions plus intégrées.
- La centralisation des financements permet une transparence accrue et un contrôle de la dotation globale de chaque Commune.
- Le système limite les lieux de décision associés à un même projet et les examens en circuit fermé d'un même dossier. Au contraire, les positions des différentes administrations impliquées peuvent se confronter et s'affiner en réunion.
- Les cofinancements pourraient être facilités par le biais de réunions entre différentes administrations et différents cabinets nécessaires à l'établissement de la contractualisation avec la Région.
- Le système permet à la Région une meilleure prévisibilité des budgets nécessaires.
- Le système offre théoriquement à la Commune une meilleure garantie d'obtention ultérieure du financement que s'il n'y avait pas de contractualisation sur le programme.

Inconvénients

- Le système de financement à deux étages (contractualisation sur le programme et convention pour le financement du projet) est d'une relative complexité et représente une charge administrative supplémentaire pour les communes et la Région.
- Le système instaure également un délai supplémentaire entre la conception et la réalisation des projets. Il faudrait définir les cas où il serait possible de se soustraire à cet outil unique de programmation pour certains projets susceptibles de surgir spontanément.
- La mise en place du mécanisme suppose la désignation d'une instance de coordination la plus neutre possible (Secrétariat général de la Région wallonne ?) ainsi que divers changements dans les pratiques administratives sectorielles qui devraient faire l'objet de plus de concertation et de programmation, mais elle ne suppose pas de bouleversement radical dans l'architecture des compétences des différents cabinets et ministères.
- Le financement des projets découlant des outils étudiés qui disposaient de leur propre filière (PCDR, programme triennal...) est soumis à une procédure plus longue et complexe puisque les projets doivent désormais s'inscrire dans une programmation plus globale avant de recevoir le feu vert.

An aerial, high-angle photograph of a dense urban neighborhood. The buildings are multi-story and feature a variety of colors, including shades of blue, green, yellow, and red. The architecture is diverse, with some buildings having flat roofs and others with gabled or tiled roofs. The streets are narrow and the buildings are packed closely together, creating a complex pattern of colors and shapes. The overall scene is vibrant and detailed, showing the intricate layout of the city's fabric.

Chapitre 6

Un exercice de traduction normative



Pour concrétiser davantage la réflexion, le scénario de coordination a été traduit en termes juridiques. L'exercice s'est concentré sur la définition d'une stratégie de développement communal qui se concrétise par l'élaboration de l'Agenda stratégique concerté.

Chapitre 6

Un exercice de traduction normative

Ce chapitre synthétise la réflexion relative à la première phase du scénario de coordination des outils communaux de développement, c'est-à-dire le « cadre initial commun » débouchant sur l'élaboration d'un Agenda stratégique concerté. Le texte qui suit est l'explication en termes juridiques des travaux réalisés et des options d'orientations choisies.

OBJECTIFS DE L'AGENDA STRATÉGIQUE CONCERTÉ

1. L'élaboration par la Commune d'un Agenda stratégique concerté vise à une meilleure cohérence et intégration des outils de développement communal.

Par outil de développement communal, on entend un schéma, un plan ou un programme que peut établir une Commune en vue de coordonner, structurer ou organiser des actions dans les domaines qui la concernent.

L'AGENDA STRATÉGIQUE CONCERTÉ

Généralités

2. La Région wallonne propose à l'ensemble des communes wallonnes, selon les modalités que le Gouvernement fixerait, la possibilité d'élaborer un Agenda stratégique concerté.

3. L'élaboration de l'Agenda stratégique concerté s'articule en cinq étapes :

- l'initiation de la démarche et l'élaboration d'une charte communale de développement;
- la réalisation d'un diagnostic transversal;
- la définition de la stratégie de développement communal et sa programmation;
- l'adoption de l'Agenda stratégique concerté;
- la contractualisation entre la Commune et la Région sur la programmation du cadre de réalisation.

L'élaboration de l'Agenda stratégique concerté fait l'objet d'un accompagnement continu (voir point 16) ainsi que d'une information continue des citoyens, de leur consultation et participation (voir points 17 à 20).

Initiation de la démarche et élaboration d'une charte communale de développement

4. Le Conseil communal décide, sur proposition du Collège des Bourgmestre et Echevins, d'établir un Agenda stratégique concerté. Il désigne un «**Comité d'initiation**» composé de représentants du Conseil communal, du secteur public, du secteur privé et du tiers secteur. Il est assisté d'agents issus de chacun des services de l'administration communale. Il désigne son président parmi les membres du Collège des Bourgmestre et Echevins.

5. Le comité d'initiation établit une première approche de la commune qui consiste en une étude générale visant à orienter le diagnostic transversal. Cette étude comporte :

- une description du contexte dans lequel s'inscrit la commune;
- un aperçu général de la situation socio-économique;
- les grands défis à relever et les atouts que possède la commune;
- le recensement des outils de développement communal existants et de ceux qui sont en cours de réalisation;
- une estimation de l'ensemble des ressources humaines disponibles parmi le personnel communal, les organes participatifs et consultatifs;
- les relations entretenues et les projets prévus avec les communes ou régions voisines.

Le comité d'initiation est également chargé par le Conseil communal de proposer des principes philosophiques de développement dans le respect des préceptes de développement durable ainsi que des orientations générales pour le développement communal.

Le comité d'initiation transmet les documents qu'il a élaborés au Collège des bourgmestre et échevins. Ce dernier soumet les principes philosophiques et les orientations générales de développement au Conseil communal qui les approuve après les avoir éventuellement amendés. Ce document constitue la «**charte communale de développement**».

6. La première approche de la commune et la charte communale de développement établies, la Commune peut introduire une demande de convention relative à la subvention (voir point 21).

Le diagnostic transversal

Définition et contenu du diagnostic transversal

7. Le diagnostic transversal est le document de base qui sert à définir la stratégie de développement communal et qui fonde le choix des outils de développement communal que la Commune souhaite élaborer. Le diagnostic transversal contient une analyse de la situation existante et des tendances qui se dessinent pour le futur, une mise en évidence des forces, des faiblesses et du potentiel communal ainsi que des enjeux et des défis pour l'avenir. Le Gouvernement fixerait le contenu du diagnostic transversal.

Le Conseil communal désigne une commission de développement stratégique (voir point 17), ci-après dénommée commission communale.

Elaboration du diagnostic transversal

8. Le Conseil communal désigne un auteur de projet. Le Gouvernement fixerait les conditions requises pour être auteur de projet. Il a pour mission d'élaborer le diagnostic transversal et de participer à la définition des objectifs de développement communal. Il assiste aux réunions de la commission communale et bénéficie de la collaboration d'agents communaux.

9. Le projet de diagnostic transversal fait l'objet d'une consultation de la population (voir point 20).

Le diagnostic transversal est transmis au Conseil communal qui peut, le cas échéant, y apporter des modifications. Le diagnostic transversal fait l'objet de la procédure d'accompagnement par la Commune et la Région (voir point 16).

Définition de la stratégie de développement communal et de sa programmation

10. La commission communale fixe les objectifs prioritaires de développement en se référant aux observations du diagnostic transversal. Sur base des objectifs prioritaires, la Commune détermine la programmation des outils de développement communal dont elle souhaite se doter pour concrétiser sa stratégie de développement communal. La programmation des outils constitue le cadre de réalisation de la stratégie de développement communal.

L'Agenda stratégique concerté

Définition et contenu de l'Agenda stratégique concerté

11. L'Agenda stratégique concerté est un document reprenant les options de développement et les objectifs que la Commune se fixe à court, moyen et long termes dans les domaines économique, social, culturel, environnemental et spatial.

Les objectifs généraux de développement doivent s'accorder avec les principes philosophiques de la charte communale de développement, répondre aux problèmes, enjeux et défis pour l'avenir dégagés lors de l'élaboration du diagnostic transversal et intégrer la politique de développement régional. Le Gouvernement déterminerait le contenu de l'Agenda stratégique concerté.

Elaboration de l'Agenda stratégique concerté

12. La commission communale élabore le projet d'Agenda stratégique concerté avec le concours de l'auteur de projet.

Le Conseil communal approuve provisoirement le projet d'Agenda stratégique concerté. Ce dernier fait l'objet d'une consultation de la population (voir point 20 paragraphe 2).

Le projet d'Agenda stratégique concerté fait l'objet d'un accompagnement par la Commune et la Région (voir point 16).

13. Le Conseil communal approuve définitivement l'Agenda stratégique concerté éventuellement amendé par lui-même et par la commission communale suite à la procédure de consultation de la population.

14. L'Agenda stratégique concerté est transmis au Gouvernement. Celui-ci peut annuler la décision du Conseil communal pour violation de la loi par arrêté motivé envoyé dans les soixante jours de la réception du dossier.

15. Lors du renouvellement du Conseil communal et si la Commune a déjà élaboré un Agenda stratégique concerté, celui-ci doit être :

- soit, confirmé par une décision du Conseil communal après actualisation;
- soit amendé, ce qui nécessite une mise à jour du diagnostic transversal impliquant d'une part, l'actualisation ou l'apport éventuel de nouvelles données et d'autre part, une analyse ajustée tenant compte des évolutions constatées. Le projet est adopté conformément aux points 13 et 14.

Le diagnostic transversal et l'Agenda stratégique concerté confirmés ou actualisés font l'objet simultanément de la procédure de consultation de la population (voir point 20 paragraphe 2).

Mise en place d'un accompagnement

16. La commission communale ainsi que le «**comité d'accompagnement régional**» (voir point 19) sont régulièrement informés de l'état d'avancement du diagnostic transversal et ensuite, de l'Agenda stratégique concerté. Ils peuvent à tout moment formuler des suggestions quant à leur contenu et leur présentation selon les modalités que le Gouvernement déterminerait.

INFORMATION, CONSULTATION ET PARTICIPATION DE LA POPULATION

La commission de développement stratégique

17. La commission communale est une structure participative désignée par le Conseil communal pour assister la Commune dans le processus d'élaboration de l'Agenda stratégique concerté et lors de la procédure d'accompagnement.

Les missions de la commission communale peuvent être remplies par une structure « consultative » de développement qui existerait. A cette fin, les missions ainsi que la composition de cette dernière sont élargies.

18. La commission communale comprend des représentants du secteur public, du secteur privé et du tiers secteur. Elle inclut des membres du comité d'initiation.

Après appel public à candidature, le Conseil communal nomme le président de la commission et ses membres en veillant à :

- leur répartition géographique équilibrée;
- une représentation spécifique à la Commune des intérêts économiques, sociaux, culturels, environnementaux et spatiaux;

- la représentation proportionnelle des membres du Conseil communal de la majorité et de l'opposition.

Le nombre de membres composant la commission communale est inhérent à la taille de la commune et serait déterminé par le Gouvernement. La commission communale établit son règlement d'ordre intérieur. Elle peut créer des groupes de travail thématiques.

19. Le comité d'accompagnement régional assure l'accompagnement de l'élaboration de l'Agenda stratégique concerté. Il est constitué d'agents de l'administration régionale appartenant aux différentes directions générales. Les modalités de constitution de ce comité seraient déterminées par le Gouvernement.

ORGANISATION D'UN SYSTÈME DE COMMUNICATION ET DE PARTICIPATION CONTINUE

20. La population ainsi que les divers acteurs locaux sont informés lors du lancement de l'opération, de l'élaboration de l'Agenda stratégique concerté et de son adoption selon les modalités qui seraient déterminées par le Gouvernement.

L'Agenda stratégique concerté fait l'objet d'une consultation de la population qui est invitée à formuler des avis et à proposer des améliorations au document. Ces avis et propositions sont examinés par la commission communale et le comité d'accompagnement régional. Le Gouvernement déterminerait les modalités de cette procédure de consultation.

LES SUBVENTIONS RELATIVES À L'ÉLABORATION D'UN AGENDA STRATÉGIQUE CONCERTÉ

Objet et montant des subventions

21. La convention relative à la subvention vise au financement de l'élaboration de l'Agenda stratégique concerté. Le Gouvernement déterminerait le contenu de la convention précitée.

22. Après introduction par la Commune d'une demande de subvention, accompagnée de la première approche de la commune ainsi que de la charte communale de développement, et après avis du comité d'accompagnement régional, le Gouvernement peut octroyer une subvention à la Commune pour poursuivre l'élaboration de son Agenda stratégique concerté. Le Gouvernement déterminerait le contenu du dossier de demande de subvention.

23. Les subventions portent sur les coûts notamment liés :

- au fonctionnement du comité d'initiation;
- aux prestations de l'auteur de projet pour la réalisation du diagnostic transversal;
- à la mise en place et au fonctionnement de la commission communale;
- à l'organisation d'un système de communication et d'information de la population.

24. Le Gouvernement déterminerait les conditions d'octroi, dans la limite des crédits budgétaires, et les modalités de liquidation de la subvention ainsi que les sanctions en cas de non-respect de la convention relative à la subvention.

LE CONTRAT DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAL

25. Le contrat de développement communal est un document qui conclut l'Agenda stratégique concerté et par lequel :

- la Commune s'engage à mettre en œuvre l'Agenda stratégique concerté suivant la programmation qui y est définie en ayant notamment recours aux outils de développement communal qui y sont mentionnés;
- la Région wallonne s'engage à accorder des subventions pour l'élaboration de ces outils et leur mise en œuvre programmée.

Le Gouvernement arrêterait les modalités d'élaboration et de conclusion et le contenu du contrat de développement communal.

26. Pour bénéficier d'un contrat de développement communal, la Commune transmet une demande au Gouvernement accompagnée :

- de la charte communale de développement;
- du diagnostic transversal;
- de la programmation des outils de développement communal;
- des montants financiers qu'elle est disposée à libérer pour la mise en œuvre de l'Agenda stratégique concerté.

27. Après avis du comité d'accompagnement régional, le Gouvernement peut proposer un contrat de développement communal à la signature de la Commune.

28. Le contrat de développement communal est évalué chaque année et modifié le cas échéant. La Région et la Commune peuvent d'un commun accord envisager la révision du contrat. Le Gouvernement en fixerait les modalités.

DISPOSITIONS FINALES

29. Un point particulier serait rédigé en vue de déterminer les dispositions des textes actuels des outils qui ne s'appliqueraient plus si la Commune décide de s'inscrire dans un schéma de coordination des outils de développement communal.

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

30. Un régime particulier devrait être établi pour les communes ayant déjà élaboré un ou plusieurs outils de développement communal et souhaitant participer à la démarche de coordination des outils.



Il paraît nécessaire et urgent de proposer une meilleure harmonisation des outils communaux de développement territorial malgré les inévitables difficultés que rencontrera la concrétisation d'un scénario de coordination.

Conclusions

COORDONNER LES OUTILS COMMUNAUX : UNE TÂCHE QUI NE SERA PAS FACILE

Les difficultés pour mettre en place un scénario de coordination des outils communaux peuvent provenir du souci d'intégrer plusieurs outils pour proposer une politique globale, alors qu'ils procèdent actuellement de logiques parfois très éloignées les unes des autres.

Ainsi, un plan social intégré vise-t-il des préoccupations très lointaines de celles de la gestion urbanistique d'un schéma de structure, même si l'on sait que les deux outils ne sont pas sans liens, et que le mode d'occupation des zones d'habitat ou la conception des espaces publics par exemple peuvent être vecteurs d'exclusion ou d'intégration sociale. Par ailleurs, des outils comme le PCDR s'appuient sur une logique participative et ascendante, comme d'autres démarches de développement local, alors que d'autres outils tels que le schéma de structure sont essentiellement des réponses normatives à une demande d'aide à la décision du pouvoir politique.

S'il est difficile de rapprocher des outils de nature et de logique différentes, on comprend la complexité de proposer un diagnostic transversal commun à tous.

Il s'agit de ne pas imposer aux communes la réalisation d'un travail d'inventaire et d'analyse trop ambitieux, surtout si elles ne souhaitent mettre en œuvre par la suite que l'un ou l'autre outil spécifique. Le diagnostic doit en outre pouvoir être évolutif et régulièrement actualisé.

Il est tout aussi complexe de rassembler des informations réellement pertinentes et de déterminer correctement les enjeux pour l'avenir de la Commune convenant à tous les outils. Ainsi, un diagnostic du type PCDR ou plus généralement de développement local visera à cerner les ressources, les faiblesses et les forces vives potentielles mobilisables dans la commune, tandis qu'un diagnostic de schéma de structure se concentrera sur la logique spatiale des domaines étudiés (potentiel foncier pour l'habitat ou les entreprises, organisation structurée des activités...) et à leur inscription dans l'espace (réseau écologique, localisation des équipements et des espaces publics...).

Les outils à coordonner disposent de statuts juridiques différents et interviennent à des stades divers d'un processus de développement territorial : certains visent l'élaboration d'une stratégie en amont tandis que d'autres sont des programmes d'actions situés bien plus en aval de la démarche.

Comme dans tout changement de procédure, la question des démarches en cours se pose également : que deviennent les outils déjà mis en œuvre aujourd'hui ? Comment les intégrer à la nouvelle démarche sans imposer aux communes de les revoir complètement ? Si la nouvelle procédure est favorisée par l'accès à une subvention ou à d'autres types d'avantages, comment ne pas pénaliser une Commune qui aurait déjà entrepris une ou plusieurs démarches de développement, même sectorielles ? Il s'agira de réfléchir à des mesures transitoires réalistes, adéquates et équitables.

Enfin, le volet de la coordination des moyens de financement pour la mise en œuvre des projets met aussi en lumière toute la complexité de changer des mécanismes en place, surtout lorsque des champs de compétence et des enveloppes budgétaires sont en jeu.

NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE STRATÉGIQUE GLOBALE ET CONCERTÉE

L'étude a aussi montré la nécessité d'un décloisonnement et d'un rapprochement entre les outils actuels. Aujourd'hui, la situation est complexe pour les communes qui ne savent pas toujours quel(s) outil(s) choisir pour répondre au mieux à leurs besoins et à leurs priorités. Les outils actuels, impulsés par les différentes attributions ministérielles de la Région wallonne, sont établis le plus souvent dans une logique sectorielle, avec des risques de concurrence entre outils, de doubles emplois, d'ingérence dans d'autres compétences, de conflits entre acteurs, d'incohérences et d'inefficacité dans les réalisations qui en découlent, voire d'incidences négatives sur d'autres domaines...

La coordination des outils et surtout la définition par la Commune d'une politique stratégique globale (un « Agenda stratégique concerté ») semblent donc un passage obligé, même si le chemin est encore long avant de parvenir à la mise en place d'un scénario efficace à tous points de vue. Sur le terrain, les communes et les acteurs impliqués en perçoivent d'ailleurs souvent la nécessité : certaines démarches comme les schémas de structure, les PCDR, les agences de développement local... ou d'autres initiatives spontanées proposent une étape de définition intersectorielle d'options stratégiques et d'objectifs à atteindre en unissant les efforts de différentes « forces vives ».

On se rend aussi compte aujourd'hui de l'obligation d'impliquer davantage les différents acteurs concernés, notamment la population habitant la Commune ou qui la fréquente. S'ils sont impliqués dans un processus concerté, les différents acteurs pourront mieux s'approprier les projets, en les respectant et en les soutenant car ceux-ci répondront de manière adéquate à leurs besoins et leurs souhaits. Et peut-être s'engageront-ils concrètement, faisant vivre ces projets au-delà de l'impulsion publique ou prenant appui sur eux pour lancer par eux-mêmes des initiatives nouvelles.

Par ailleurs, la capacité de se concerter à l'échelle locale et de formuler ensemble une politique stratégique commune permet de mieux prendre place et de mieux relayer les intérêts locaux dans les démarches qui font appel à la « supra-communalité ».

La nécessité de coordonner les outils est aussi une priorité de l'Union européenne, au travers du souhait de voir se mettre en place des « Agendas 21 locaux » à l'échelle des communes. L'Europe souhaite une prise de conscience des communes sur la nécessité de réfléchir globalement à leur développement territorial durable, en tenant compte des dimensions économique, écologique, sociale et culturelle et de la nécessité d'une vision concertée. Dans le cadre de cette opportunité, la recherche d'un scénario réaliste et adéquat répond donc à cette préoccupation.

Sur le terrain, le souci d'une meilleure coordination des outils pourrait commencer en s'inspirant des expériences qui tentent déjà de rapprocher certaines démarches touchant à des domaines voisins – on se souviendra des « familles » d'outils mises en évidence dans le chapitre traitant du choix du scénario. Le plus souvent, la Région wallonne propose des démarches et des outils aux communes ; elle pourrait aussi s'inspirer des initiatives locales qui vont dans ce sens.

LA COMMUNE : ACTRICE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Vers une coordination des outils communaux

Au cours des dernières décennies, les outils communaux se sont multipliés, chaque domaine suscitant son propre «plan» ou «programme» parfois assorti d'un financement. Sur le terrain, ce foisonnement peut conduire à certaines confusions, voire à des concurrences ou à des doubles emplois. Il n'est pas non plus favorable à une réelle gestion communale globale. Une harmonisation s'impose donc.

L'ouvrage rend compte d'une recherche de longue haleine (1998-2002) qui s'est appuyée sur une analyse approfondie de 7 outils ou groupes d'outils à l'échelle de la commune : le schéma de structure communal, le programme communal de développement rural, les plans communaux d'environnement, les plans communaux de mobilité, le plan social intégré, le programme triennal des travaux et le plan communal général d'égouttage.

Entre une simple articulation des outils et une fusion complète, le scénario d'harmonisation retenu est celui d'une «coordination» entre les outils. Ce scénario se fonde sur une première étape commune : la réalisation d'un diagnostic commun et la définition des grandes options du territoire ou «Agenda stratégique concerté». Chaque outil garderait cependant son rôle spécifique lorsqu'il s'agirait de préciser les mesures à mettre en oeuvre.

Des articulations plus étroites devraient également être trouvées entre des outils appartenant à la même «famille». Par exemple, le schéma de structure et le plan de mobilité, qui tous deux ont une dimension spatiale, feraient l'objet d'investigations complémentaires communes. Il en irait de même pour les outils «environnement» et pour les outils «sociaux».

L'ouvrage se penche aussi sur les différents types d'acteurs et leur implication dans le scénario de coordination. Il s'interroge également sur une possible harmonisation au niveau du financement de la mise en oeuvre des différents outils.

ISBN : 2-87401-162-2



Ministère de la Région wallonne

Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine
Division de l'Observatoire de l'habitat