

# L'Agenda 21 local en Wallonie : principaux résultats d'une enquête au niveau communal

## *Local Agenda 21 in Wallonia: state of the question and prospects for its adoption by the municipalities*

H. Barthe Batsalle, P. Fontaine<sup>1</sup>

*L'article évoque brièvement les principaux résultats d'une enquête menée en 2004 par nos soins auprès des communes wallonnes. Laquelle ne constitue qu'une petite partie de la recherche CPDT consacrée, entre 2002 et 2005, aux moyens de favoriser l'émergence des agendas 21 locaux en Wallonie et, plus largement, de concrétiser les objectifs du développement soutenable au niveau local.*

*The article goes briefly over the main results of a survey conducted among Walloon municipalities in 2004. This survey is only a part of the CPDT research study devoted, between 2002 and 2005, to the means and resources for promoting Local Agenda 21 programmes in Wallonia, and more broadly, giving concrete shape to sustainable development objectives at local level.*

**Mots-Clés :** Agenda 21 local, développement durable, communes, Région wallonne, enquête, stratégie, plan

*Keywords:* Local Agenda 21, sustainable development, labelling, municipality, Walloon Region, survey, strategy, plan

Quinze années ont passé depuis Rio. Il est donc légitime de s'interroger sur l'implication de la Wallonie et plus particulièrement des communes dans un développement territorial plus durable, et de faire des propositions pour une réelle avancée en la matière. Dans le cadre de la recherche CPDT consacrée à ces questions entre 2002 et 2005, nous avons mené en 2004 une vaste enquête auprès des communes wallonnes afin d'analyser leurs réactions face aux défis et engagements exprimés à Rio et, plus tard, à Kyoto et Johannesburg.

Notre exploration<sup>2</sup> des perceptions et pratiques communales wallonnes nous a permis de répondre aux questions suivantes, parmi d'autres développées dans nos rapports d'activités : quelle est la situation

dans les communes wallonnes ? Quel est le niveau de connaissance du concept d'A21L et de manière plus générale du concept de développement durable ? Quelle interprétation les communes en font-elles ? Comment le mettent-elles en pratique ? Quels sont les acteurs concernés ? Quels sont les outils développés par les communes ? Quelles sont les formes de participation pratiquées ? Quels sont les obstacles rencontrés et les facteurs favorisant une démarche « développement durable » au sein des communes ?

Nous livrons ici les principaux enseignements de l'enquête par questionnaire et renvoyons pour l'ensemble des résultats aux trois rapports de recherche publiés entre 2003 et 2005.

<sup>1</sup> Politologue, Helen Barthe Batsalle est chercheuse CPDT auprès du Centre d'études en aménagement du territoire (CREAT), Université catholique de Louvain (UCL), Place du Levant, 1 - B - 1348 Louvain-la-Neuve. Elle rédige une thèse sur la supracommunalité. Pierre Fontaine est historien et titulaire d'un master en gestion. Il est chercheur CPDT auprès de l'Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire, Université libre de Bruxelles (ULB), Rue de Villers, 227, B - 6010 Charleroi. Tous deux se sont spécialisés en développement local.

<sup>2</sup> L'article évoque la recherche qui a associé, sous la direction de Dominique-Paule Decoster (ULB-IGEAT), outre les deux auteurs, les chercheuses suivantes : Raphaëlle Harou, Joëlle Piraux, Zofia Rosinski et Frédérique Vissers. Pour les résultats complets de la recherche, nous renvoyons aux différents rapports d'activités disponibles sur <http://cpdt.wallonie.be>.

Un Agenda 21 local est un processus qui vise à engager une collectivité locale, sur le long terme, dans la voie du développement durable de son territoire. Cela se traduit dans les faits par la rédaction, en collaboration avec la population et les acteurs locaux, d'un plan d'actions concrètes présentant des actions à mettre en place à court, moyen et long terme.

### Pratique du développement durable dans les communes wallonnes

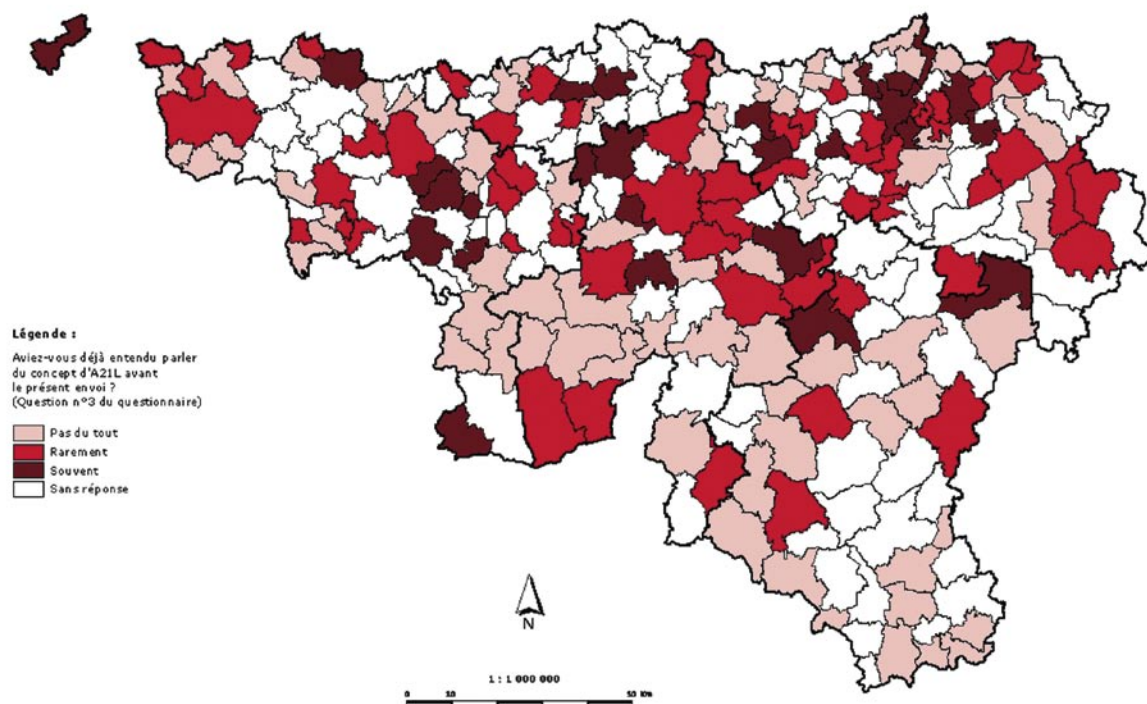
Début 2002, une publication de l'*International Council for Environmental Initiatives* recensait pour la Belgique cent six A21L<sup>3</sup>. A l'époque, ce chiffre nous a interpellés et, rapidement, nous nous sommes aperçus que cette

enquête avait pour défaut d'assimiler, pour la partie wallonne, les « Plans communaux de Développement de la Nature » à des A21L, ce qui avait pour effet de « gonfler » les résultats. Ce constat nous a fait prendre conscience du flou qui entoure les A21L.

Nous avons alors jugé utile de réaliser une nouvelle enquête sur le développement durable au niveau communal wallon, en procédant par envoi de questionnaires mais aussi, dans la foulée, par interviews auprès d'une vingtaine de municipalités représentant la diversité des situations rencontrées à travers le questionnaire.

Menée en 2004, notre enquête par questionnaire<sup>4</sup> permet de disposer d'un aperçu général de la mise en œuvre (ou de l'intention de mise en œuvre) de l'A21L (ou de démarches de même type) en Wallonie. Elle permet également d'évaluer l'implication des communes dans la réalisation

### Connaissance du concept Agenda 21 local



Sources des données :  
IGN - Limites communales des cartes 1:10000  
CPDT 3.2 : Enquête A21L et développement durable auprès des communes wallonnes (160 réponses)

Réalisation : Helen Barthe Butselle - CRBAT/UCL - CPDT/MW

<sup>3</sup> ICLEI (Mai 2002). Réponse des gouvernements locaux à Action 21 : rapport sommaire de l'enquête à portée régionale sur les programmes Action 21 locaux, Canada.

<sup>4</sup> MRW-CPDT (2004). Thème 3.2., Mise en œuvre opérationnelle de l'A21L, Rapport final de la subvention 2003-2004, GUIDE/CREAT, 226 p. et, pour l'enquête, les pages 15-72.

d'actions diverses en faveur du développement durable. La participation a été importante puisque 160 communes sur 262 ont répondu à nos questions. La diversité des municipalités participantes a été estimée très satisfaisante, notamment en termes de représentativité de l'échantillon selon diverses typologies. Si, entre 2004 et 2006, nous avons pris acte de l'échec de quelques processus A21L en cours au moment de l'enquête, nous estimons cependant que les résultats qui vous sont présentés ici sont toujours globalement valables. Cependant, compte tenu de l'entrée en fonction de nouvelles équipes communales en décembre 2006, de l'inquiétude croissante face aux changements climatiques et de la parution, en Wallonie, de quelques ouvrages ou brochures sur la question (voir infra, bibliographie), il sera opportun d'actualiser l'enquête courant 2008. Les communes wallonnes sont en 2004 peu informées du concept « A21L » : 43 % n'en avaient jamais entendu parler avant l'enquête et 39 % n'en avaient entendu parler que rarement. L'information est cependant plus répandue là où les élus sont plus diplômés, dans les communes disposant de « nouveaux professionnels » tels que les éco-conseillers et les conseillers en mobilité, dans les communes de 15 à 20.000 et de 25 à 30 .000 habitants, dans le sillon Sambre et Meuse et sur l'axe Namur-Luxembourg.

### Engagement des communes wallonnes dans une démarche de développement durable et d'A21L

Si les communes wallonnes sont peu informées du concept, il n'est pas étonnant qu'elles soient aussi très rarement engagées dans une telle démarche.

Tableau 1 : Engagement des communes wallonnes dans une démarche de développement durable

<i>Le conseil communal s'est-il lancé dans l'élaboration d'un programme d'actions spécifique (A21L ou de type A21L) ?</i>		
<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>Sans réponse</i>
9	150	1

Neuf communes sur cent soixante disent s'être lancées dans l'élaboration d'un programme spécifique d'actions « développement durable ». Trois d'entre elles seulement intègrent le développement durable dans l'intitulé de leur démarche : plan communal de développement

durable à Ottignies-Louvain-la-Neuve, stratégie vers le développement durable à Namur et plan communal d'environnement et de développement durable à Chaumont-Gistoux. On trouve l'appellation A21L à Braives seulement. Les autres communes assimilent à un A21L soit leur programme de développement rural (Orp-Jauche), soit leur projet de ville (La Louvière, Colfontaine, Saint-Ghislain), soit le plan initié par l'agence de développement local (Gedinne). Nous pouvons ajouter les initiatives de Visé et de Fontaine-L'Evêque, communes qui n'ont pas répondu au questionnaire mais qui ont mené une démarche A21L.

Tableau 2 : Intention de se lancer dans une démarche « A21L »

<i>La commune a-t-elle l'intention de se lancer dans une démarche de type « A21L » ?</i>				
<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>Déjà en cours</i>	<i>Je ne sais pas</i>	<i>Sans réponse</i>
16	50	6	82	2
10 %	31 %	4 %	51 %	4 %
<i>Si oui, dans quel délai ?</i>				
<i>1 an</i>	<i>2 ans</i>	<i>3 ans</i>	<i>Autre</i>	<i>Total</i>
2	4	6	4	16

En 2004, seize communes sur cent soixante avaient l'intention de se lancer dans une démarche d'A21L, la plupart projetant cela pour dans deux ans ou plus, c'est-à-dire pour la législature débutant en décembre 2006.

L'enquête montre que l'initiative revient au bourgmestre dans un tiers des cas, au secrétaire communal dans un quart des cas, à un échevin dans un cinquième des cas et à un éco-conseiller dans un cinquième des cas également.

### Quel est le profil de ces initiateurs ?

Les personnes à l'origine du projet sont le plus souvent diplômées de l'enseignement supérieur : on l'observe dans onze cas sur seize, les cinq communes restantes n'ayant pas répondu à la question.

Par ailleurs, l'intention de se lancer dans un A21L n'est pas le privilège des jeunes : les initiateurs sont dans la trentaine dans un quart des situations ; les autres sont pour moitié d'âge inconnu, et pour moitié âgés entre quarante-sept et soixante-deux ans.

Rares sont les personnes extérieures à la commune qui ont stimulé celle-ci à la démarche : la Région wallonne

est citée trois fois ; une association, un bureau d'études ainsi que le questionnaire de l'enquête (!) sont mentionnés chacun une fois comme ayant eu un impact sur la décision. Pour le reste, ce souci semble essentiellement interne à la commune. Les motivations sont peu détaillées.

### Temporalité

L'enquête révèle que les démarches (9/160) sont le plus souvent en cours d'élaboration et que la durée de vie prévue pour le programme est généralement de cinq à dix ans ou de quinze à vingt ans. On peut parler d'horizon à moyen et long terme.

### Thématiques abordées

Les thématiques abordées par les communes engagées dans un programme d'actions spécifique au développement durable sont très nombreuses. Parmi les items proposés dans l'enquête, la santé, la lutte contre

l'insécurité, la gestion de l'eau, la gestion des déplacements et la politique foncière sont cités minoritairement (cinq ou six cas sur neuf). L'environnement, le paysage, la nature, les déchets apparaissent quasi toujours ; le tourisme, la culture, l'éducation, les nouvelles technologies de la communication également, ce qui était un peu moins prévisible vu le constat fait par ailleurs d'une tendance à la focalisation sur l'environnement.

### Partenariat et participation des habitants

Le processus d'élaboration de l'A21L est partenarial à l'exception de deux communes qui mènent la démarche d'une manière purement interne à l'administration<sup>5</sup>. Ce partenariat est avant tout local : les services communaux sont toujours associés et les associations, les entreprises et la population le sont presque toujours. La Région wallonne, les intercommunales sont partenaires dans la moitié des cas, ainsi que les écoles<sup>6</sup>. L'association d'autres partenaires est plus rare.

Dans la majorité des cas (8/9), une structure formelle de partenariat est mise sur pied.

Les modalités d'association de la population au projet comportent toujours une information et une sensibilisation des citoyens, ce qui peut être considéré comme une forme de communication descendante. Pour ce qui est des aspects ascendants, l'appel à projets pour soutenir des initiatives citoyennes est également très fréquent ; des démarches de consultation des citoyens se rencontrent dans la moitié des cas, et une coproduction en groupes de travail dans un tiers des cas.

La participation est estimée quantitativement peu importante dans un tiers des cas, et moyennement importante dans la moitié des cas. Elle n'est jamais considérée comme très importante.



La recherche de la mixité sociale et intergénérationnelle dans les logements sociaux, dont la création sera assurée par un partenariat public-privé : c'est l'une des actions thématiques du Plan communal de développement durable (PCDD) de la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve ■

<sup>5</sup> Aix-la Chapelle a poussé « l'expérience » jusqu'à ne faire appel à la participation que pour la mise en œuvre des actions.

<sup>6</sup> En France, les « agendas 21 scolaires » font l'objet d'une campagne de promotion et de soutien. Voir par exemple l'ouvrage Delhaye C., Lemaire A., Sacquet A.-M. (2006), *De l'école au campus, agir ensemble pour le développement durable. Guide méthodologique de l'agenda 21 scolaire*, Comité 21, 104 p. En Région wallonne, le Ministre de l'Environnement a récemment lancé un projet pilote avec cinq écoles.

## Obstacles et facteurs favorables à une démarche de développement durable au sein des communes

Les petites communes (moins de 10.000 habitants) sont généralement moins motivées à se lancer dans un A21L ; celles de plus de 20.000 habitants le sont davantage.

Les facteurs favorables à la mise en œuvre d'un plan d'actions de développement durable sont l'engagement du bourgmestre et des élus, la présence d'un porteur de projet (élu ou autre personne) dans la commune, la bonne communication et la formation des acteurs communaux. Les principaux obstacles mis en évidence par l'ensemble des répondants sont l'information insuffisante sur le concept et sur sa mise en œuvre, le

manque de moyens financiers, le manque d'intérêt des élus, du personnel et de la population, une expertise insuffisante.

L'enquête met également en évidence l'influence positive des « nouveaux professionnels » sur la mise en œuvre d'une démarche de développement durable : agent de développement local, éco-conseiller, conseiller en urbanisme, conseiller en mobilité.

## Actions menées par les communes en faveur du développement durable

Au-delà des démarches de planification et d'élaboration de stratégies, les communes mènent-elles des actions qui vont dans le sens du développement durable ?



*Favoriser l'utilisation de modes de transport alternatifs, une mission à la portée des communes.  
La Maison des cyclistes à Namur.*

### Actions dans le domaine environnemental

Les actions les plus fréquemment citées ont trait à l'environnement ; toutefois, un quart de l'échantillon n'en cite aucune. Dans ces actions, les plus plébiscitées concernent, par ordre décroissant : l'énergie<sup>7</sup> (49 %), l'écogestion des ressources naturelles et de la biodiversité (49 %), les déchets<sup>8</sup> (47.5 %), l'eau<sup>9</sup> (41 %), le soutien et l'incitation des agriculteurs à la mise en œuvre d'une gestion environnementale de leurs activités (40 %). Les pratiques de gestion des paysages sont moins répandues (23 %), ainsi que le soutien et l'incitation des entreprises à la mise en œuvre d'une gestion environnementale de leurs activités (20 %). Toutefois, ces activités ne peuvent être considérées comme négligeables, puisqu'elles sont mises en œuvre par un cinquième des communes.



Le compostage individuel, une action simple à intégrer dans le volet environnemental d'Agenda 21 local. ■

### Actions en matière d'aménagement du territoire

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, les actions les plus citées sont celles en faveur de la densification des zones déjà équipées plutôt que l'éparpillement du bâti (39 %) et le montage de projets immobiliers en partenariat public-privé (34 %). La promotion de l'urbanisation autour des points de forte accessibilité par les transports en commun et la promotion d'une mixité raisonnée sont moins fréquentes (15 %).

### Actions en matière de mobilité

Les mesures de développement des transports en commun et de réduction de l'usage de l'automobile sont citées par 20 % des communes environ (27 % si l'on additionne les communes concernées par ces deux mesures), ce qui n'est pas énorme quand on songe à l'importance que revêt cet enjeu en termes de développement durable.

L'interaction entre les mesures en matière de mobilité et la présence d'un conseiller en mobilité dans les communes est très forte : 48 % des communes disposant d'un conseiller citent des actions dans le domaine de la mobilité, contre 6 % des communes n'en disposant pas.

Diverses entités ont mis en place des transports alternatifs, parfois à la demande : minibus pour la desserte de zones reculées, financement de circuits de bus « intra-muros », navettes urbaines pour desservir certains quartiers certains jours, par exemple lors du marché... Quelques-uns de ces projets vont de pair avec la mise sur pied d'une centrale de mobilité.

D'autres communes parlent d'entretien, de réouverture et de promotion des sentiers, d'aménagement de pistes cyclables et de zones piétonnes ou semi-piétonnes, de ramassage scolaire à vélo. Quelques initiatives de car-sharing et une rubrique co-voiturage sur le site internet communal sont citées également. On mentionne aussi la réouverture d'une gare, l'aménagement d'un parking de gare et de son accès (également le cas d'un parking de gare gratuit pour les navetteurs), l'aménagement de parkings de dissuasion ou d'un parking pour favoriser le commerce piéton. Les plans communaux de mobilité sont également cités plusieurs fois, ainsi que les enquêtes auxquelles ils donnent lieu dans la population.

### Actions en matière sociale ou socio-économique

Nous visions dans l'enquête des actions sociales en tant que telles, mais aussi des mesures de « socialisation » de l'économie.

Nous pouvons remarquer que près de la moitié des communes ne mentionnent aucune action en ce domaine, ce qui est sans doute partiellement lié à la fonction du répondant.

<sup>7</sup> Mesures en faveur de la réduction de la consommation énergétique, promotion d'énergies propres et renouvelables...

<sup>8</sup> Valorisation des déchets par la réutilisation ou par des procédés permettant d'obtenir des matériaux ou de l'énergie...

<sup>9</sup> Assainissement, lagunage, recyclage des eaux usées...

<sup>10</sup> Les actions prises en compte dans cette classification sont les suivantes : promotion des échanges interculturels et entre milieux sociaux différents, actions de prévention et de promotion de la santé, soutien de projets d'économie sociale, recours de la commune à des financements alternatifs, promotion du commerce équitable et d'une consommation responsable.

Ce sont les agents de développement local et ensuite les échevins qui mentionnent le plus ce type de projets, mais ils sont très peu représentés parmi les répondants. Les bourgmestres, secrétaires communaux et services de l'urbanisme y font rarement allusion, les écoconseillers assez peu également. On ne trouve quasi aucun répondant « principal » spécialisé en ces matières, ce qui laisse supposer une sous-représentation du volet social par rapport à la réalité dans les résultats du questionnaire<sup>11</sup>.

La promotion d'un tourisme intégré est une action citée par 40 % des communes. Plus du tiers d'entre elles se sont lancées dans des actions de prévention et de promotion de la santé. Ensuite viennent le soutien et l'incitation au développement de projets d'économie sociale (25 %), la promotion du commerce équitable et d'une consommation responsable (21 %). La promotion des échanges interculturels et entre milieux sociaux différents rassemble encore 15 % de mentions. Le recours à des financements alternatifs et/ou placements éthiques ainsi que le soutien au développement de projets d'épargne solidaire ne sont que très peu cités par les communes.

Tableau 3 : Actions des communes dans le domaine socio-économique

Nombre d'actions socio-économiques citées <sup>10</sup>	Communes concernées	
0	71	44 %
1	46	29 %
2	21	13 %
3	13	8 %
4	8	5 %
5		
1	0,5 %	

## Inscription dans une politique de développement durable...

Près de la moitié des communes estiment s'inscrire un peu dans une politique de développement durable; un quart d'entre elles assez bien... 15 % d'entre elles ne se prononcent pas.

Si l'on se réfère aux types d'actions menées par les communes, nous remarquons que ce sentiment est d'autant plus prononcé que les actions sont nombreuses, que ce soit dans les matières environnementale, sociale ou de gestion des processus.

Par ailleurs, rappelons que les réponses varient en fonction du type de communes concerné : le sentiment de s'inscrire dans une politique de développement durable est moins répandu dans les petites communes rurales agricoles et plus répandu dans les villes de diverses importances. Toutefois, ce sont les communes de 10 à 15.000 habitants qui se distinguent par un fréquent sentiment de mener une politique de développement durable : la moitié d'entre elles se sentent concernées. Le sentiment est plus répandu là où il y a un conseiller en urbanisme, un agent de développement local, un conseiller en mobilité, un éco-conseiller, là où la proportion d'élus diplômés de l'enseignement supérieur est plus élevée, là où il y a un échevin ou un service de la participation, là où le personnel est formé à la participation... et bien sûr là où il y a une déclaration d'engagement ou une démarche de type A21L.

## A21L et les outils de développement stratégiques existants ...

Une partie non négligeable des communes wallonnes sont dotées d'outils de développement territorial et ont élaboré une stratégie globale ou sectorielle... mais rarement en se référant explicitement à la notion de développement durable dans sa globalité. Toutefois, 30 % des communes ont plutôt le sentiment de disposer d'une stratégie de développement durable avec les outils dont elles se sont dotées, et dans ce cas elles sont généralement pourvues de nombreux outils stratégiques<sup>12</sup>. Les autres communes n'estiment pas disposer d'une réelle stratégie pour leur territoire (malgré les outils dont elles disposent), soit doutent de son caractère global, ou encore de sa mise en pratique.

<sup>11</sup> D'autant que, par ailleurs, aucun item n'était proposé en termes de politique sociale du logement.

<sup>12</sup> Cinq outils ou plus.

## Gestion du déroulement des actions communales et modes d'intervention

L'A21L a notamment pour caractéristiques d'être de nature transversale et de faire appel à la gouvernance pour sa réalisation. Dès lors, nous nous sommes intéressés aux pratiques de gestion communale afin de voir dans quelle mesure elles allaient dans le sens de la création d'une institution communale apprenante (formation, évaluation, échange d'expériences...), soucieuse de coordination interne et de cohérence dans ses actions, tout en associant les autres acteurs locaux. Le bilan est relativement faible pour une majorité des communes, ce qui ne doit cependant pas faire oublier nombre d'actions positives. L'évaluation est mentionnée par 15 % des communes seulement, ce chiffre montant à 20 % lorsqu'il s'agit d'actions environnementales. Les échanges d'expériences (aux niveaux régional ou international) sont cités par 15 à 20 % des communes. Les questions sur la formation du personnel et des élus montrent que ces derniers recourent nettement moins à des formations liées au développement durable dans le cadre de leurs fonctions que les membres du personnel et que, pour les uns comme pour les autres, les formations en environnement sont les plus courues. Les résultats relatifs aux actions pour une meilleure coordination des pratiques au sein de l'institution communale indiquent notamment qu'un quart des communes mettent en œuvre des projets intégrant simultanément les dimensions sociales, environnementales et économiques et qu'un cinquième s'engagent dans des politiques et projets menés par les différents échevinats et services communaux. Les actions de sensibilisation et de formation associant les autres acteurs du territoire communal donnent les résultats suivants :

Enfin, les pratiques participatives qui vont au-delà du minimum du prescrit légal sont citées par une commune sur trois, mais concernent apparemment davantage une politique de dialogue et de proximité avec le citoyen qu'un véritable partenariat.

## Vision des communes sur la promotion du développement durable par la Région wallonne ...

Les communes considèrent-elles que la Région wallonne soutient les démarches communales en faveur du développement durable ?

Le soutien de la Région wallonne à la promotion du développement durable est ressenti comme faible par 40 % des communes, et comme assez bon par une proportion semblable d'entre elles. Les réponses extrêmes (pas du tout ou tout à fait) sont rares.

Les communes plutôt négatives à ce sujet mettent en évidence le manque de moyens humains et financiers (pour les études, la logistique...) et le fait que les critères de développement durable ne soient pas utilisés comme critères de sélection privilégiés pour l'octroi des aides régionales. On relève également la difficulté pour les petites communes de se lancer, en réponse aux propositions de la Région, dans des projets demandant une gestion lourde, dans des délais parfois courts.

Les communes plutôt positives font référence au soutien financier de la Région à différents outils stratégiques et actions, tout en déplorant parfois la limitation dans le temps de ce soutien ou son insuffisance pour satisfaire toutes les demandes.

Tableau 4 : Actions de sensibilisation et de formation des acteurs du territoire communal

Actions – sensibilisation, formation	Oui	
<i>Actions de prévention et de promotion de la santé (campagnes d'informations...)</i>	57	36 %
<i>Campagnes de sensibilisation au développement durable (population, public scolaire...)</i>	45	28 %
<i>Soutien et incitation des agriculteurs à la mise en œuvre d'une gestion environnementale de leurs activités</i>	64	40 %
<i>Soutien et incitation des entreprises à la mise en œuvre d'une gestion environnementale de leurs activités (maîtrise énergétique, réduction des pollutions, plans de déplacement du personnel...)</i>	32	20 %
<i>Organisation de formations au développement durable à destination du public</i>	18	11 %



Tableau 5 : Vision des communes sur la promotion du développement durable par la Région wallonne

<b>Considérez-vous que la Région wallonne soutient les démarches communales en faveur du développement durable ?</b>					
<i>Pas du tout</i>	<i>Un peu</i>	<i>Assez bien</i>	<i>Tout à fait</i>	<i>Ne sais pas</i>	<i>Sans réponse</i>
10	57	64	8	20	1
6 %	36 %	40 %	5 %	12,5 %	0,5 %

Dans la vision des communes, les services de la Région agissent-ils entre eux de façon cohérente pour promouvoir le développement durable ?

Les réponses à ce sujet sont un peu plus tranchées : 16 % des communes trouvent qu'il n'y a pas du tout de cohérence entre les services et près de la moitié d'entre elles jugent assez négativement la Région à ce sujet, tandis qu'un tiers ne peuvent pas se prononcer. Si l'on ne considère que les communes qui se prononcent, la perception négative s'accroît encore puisqu'elles sont 70 % à doter la Région d'un faible score (pas du tout ou un peu).

La Région aurait donc encore des progrès à faire dans la cohérence de son action pour pouvoir montrer l'exemple.

Les communes étaient invitées à fournir davantage d'explications. Elles relèvent des cloisonnements entre

différents services de la Région wallonne, notamment perceptibles dans le cadre de dossiers relevant de plusieurs compétences ainsi qu'un cloisonnement entre les politiques fédérale et régionale en matière de développement durable. Certaines déplorent un foisonnement d'initiatives d'origines diverses, ce qui nuit à l'image de cohérence ; une commune suggère la création d'une cellule de coordination interdépartementale.

Les communes plus positives remarquent des progrès dans la concertation entre les services. De bons exemples existent en ce qui concerne les projets européens, les permis uniques, les permis d'environnement, les plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique. Une commune mentionne qu'une cohérence est observable au sein d'une même direction administrative, mais que la collaboration doit s'améliorer entre directions.

#### Type d'appui souhaité par les communes wallonnes



La formation du personnel communal, un enjeu essentiel pour la création d'une institution communale apprenante et capable de répondre aux défis d'un développement plus soutenable. Ici, la formation CPDT des conseillers en aménagement du territoire et urbanisme.

Une aide de la Région est demandée en termes de moyens financiers et humains par une majorité de communes ayant répondu (68 communes au total, soit 66 %).

Vingt-sept communes estiment manquer d'information. Rappelons en effet que 43 % d'entre elles disent n'avoir pas du tout entendu parler antérieurement de la notion d'A21L.

L'information demandée vise la compréhension du concept et de ses enjeux ; une information plus pratique (exemples, expériences) est également souhaitée, y compris sur les moyens financiers potentiels.

Sensibiliser, stimuler les mandataires politiques communaux semble également un élément important pour plusieurs communes.<sup>13</sup>

Vingt-quatre communes, soit un quart d'entre elles, souhaitent un soutien méthodologique de la part de la Région wallonne : aide, appui méthodologique, soutien logistique et technique à l'élaboration des différentes étapes.

## Conclusion

En synthèse, il peut être dit que notre enquête a mis en évidence que les communes wallonnes, lorsqu'il s'agit de développement durable, sont insuffisamment informées et que l'absence de cadre de référence et de stratégie au niveau supérieur les handicapent dans leur action. L'existence de nombreux outils thématiques communaux réglementaires dans la plupart des domai-



*La sensibilisation au développement durable dès le plus jeune âge, gage d'un avenir plus soutenable. Etendre les bonnes pratiques dans les écoles, développer des initiatives associant les enfants au sein des communes, des exemples d'actions d'un Agenda 21 local. ■*

---

**13** Le Ministre de l'Environnement finance en 2007, comme ce fut le cas en 2003, une formation de trois jours destinée aux personnes impliquées dans l'institution communale. De son côté, InterEnvironnement Wallonie a organisé en janvier une soirée d'information sur le sujet à destination des élus et fonctionnaires.

nes de la vie locale explique également pourquoi les plans de développement local durable (A21L) – peu promus et non officialisés - sont aujourd'hui quasi inexistantes en Wallonie. Notre enquête de 2004 a aussi révélé qu'une part importante des municipalités porte un jugement sévère à l'égard de la Région parce qu'elle ne donnerait pas suffisamment l'exemple. Ce qui révèle, à tout le moins, un manque de communication entre les parties.

Quinze ans après le Sommet de Rio, alors que les inquiétudes face aux changements climatiques augmentent sans cesse, le bilan de l'enquête étonne et peut décevoir. Cependant, en analysant les données des questionnaires et des entretiens menés en 2004 et 2005, un constat moins pessimiste peut être dressé. Notamment parce qu'il existe une forte attente en matière d'information sur le développement durable et sur les moyens de le concrétiser.

La demande est donc là. Pour y répondre et atteindre l'objectif de voir se concrétiser des A21L en Wallonie, nous avons mis en évidence différentes mesures impliquant tout autant les niveaux régional et local.

Pour ce qui est de la responsabilité régionale, nous avons souligné l'importance de l'existence d'une **stratégie de développement durable** et d'un **plan régional** ambitieux assimilés à l'A21 régional, qui serviraient de références principales au niveau local. Dans ce plan seraient prévues des actions visant spécifiquement l'action au niveau communal.<sup>14</sup> Ensuite, pour guider la démarche, nous avons expliqué les raisons qui nous poussent à suggérer aux différents ministères et administrations régionaux d'adopter des **définitions secto-**

**rielles** du développement durable qui permettent de cadrer le sujet et les ambitions dans les différentes thématiques. Cadrage qui peut ensuite être adopté par le niveau communal. Enfin, **l'amélioration progressive des outils normatifs communaux existants** instaurerait des pratiques à long terme et permettrait des économies de moyens. Cette évolution passerait principalement par la prise en compte pragmatique et systématique des critères du développement durable dans les diagnostics et la sélection des projets (programmes communaux de développement rural, schéma de structure communal, plan triennal des travaux, plan communal du logement, plan communal de mobilité, plan prévention proximité...).<sup>15</sup>

Au niveau communal, outre les éléments ci-dessus, un changement important serait l'acceptation, par les communes, d'une **nouvelle mission** les amenant à désormais intégrer pleinement la nécessité de prise en compte de la dimension internationale des actes qu'elles posent (agir local, penser global). En d'autres mots, de faire le constat que, quotidiennement, elles prennent des décisions qui peuvent avoir à court, moyen ou long terme, des répercussions sur l'équilibre de la planète et le bien-être d'individus parfois très éloignés d'elles. La généralisation de cette approche constituerait une révolution dans le rôle jusqu'à présent tenu par les communes depuis la création de l'Etat belge<sup>16</sup>. Elle se traduirait dans l'action publique locale en premier lieu au travers de la « déclaration de politique communale » puis à travers l'élaboration d'un « agenda 21 local », sous une forme classique ou via un processus de labellisation que nous avons décrit dans notre dernier rapport de recherche.

14 La Belgique s'était engagée à avoir, fin 2005, une stratégie nationale, ce qui n'est pas encore le cas. Celle-ci, pour exister, nécessite l'adoption par chacune des entités fédérées d'une stratégie et d'un plan d'actions concrètes. La Région wallonne n'a pas encore franchi ce pas mais y travaille. Dans un avis du 9 novembre 2006 (« Convention d'étude relative à la réalisation d'une stratégie régionale de développement durable. Phase 1 : inventaire et choix des thèmes »), le CWEDD émet ses inquiétudes sur le résultat à en attendre.

15 Dans le même mouvement que l'initiative fédérale « évaluation de l'incidence des décisions sur le développement durable - encore appelé « test de durabilité » - qui sera d'application dès la fin du mois de février 2007 pour toutes les décisions soumises au Conseil des Ministres.

16 L'Union des Villes et des Communes Wallonnes définit le développement durable ainsi : « Qui dit stratégie de développement durable dit options stratégiques déclinées dans le cadre des trois piliers du développement durable, que sont le pilier environnemental, le pilier économique et le pilier social. Partant de là, nous pouvons conclure que la stratégie d'une commune en matière de développement durable n'est rien moins que sa vision stratégique politique tout court, en ce qu'elle transcende et englobe tous les secteurs dont la gestion est assurée à l'échelon local. » L'auteur ajoute plus loin : « L'agenda local 21 doit, comme son nom l'indique, être une projection dans le temps des actions qu'une commune peut mener pour la gestion durable de son cadre de vie. » Nous jugeons cette définition insuffisante car elle ne met pas en avant la nécessité de « penser global ». Cf. A. Maître (2005), Les stratégies locales et de développement durable : agenda 21 local et contrat d'avenir local, dans Mouvement communal, juin 2005.

## Bibliographie

*Nous renvoyons essentiellement aux rapports de recherche que nous avons publiés, où des références bibliographiques sont fournies :*

CONFÉRENCE PERMANENTE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL CPDT (2003), *Mise en œuvre opérationnelle de l'A21L. Rapport final de la subvention 2002-2003*, GUIDE/CREAT, 160 p. (étude bibliographique, analyse de la situation internationale, analyse comparative des politiques nationales, études de cas d'A21L étrangers)

CONFÉRENCE PERMANENTE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL CPDT (2004), *Mise en œuvre opérationnelle de l'A21L. Rapport final de la subvention 2003-2004*, GUIDE/CREAT, 226 p. (enquête régionale, étude de cas wallons, analyse comparative entre l'A21L et différents outils communaux actuels)

CONFÉRENCE PERMANENTE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL CPDT (2005), *Mise en œuvre opérationnelle de l'A21L. Rapport final de la subvention 2004-2005*, GUIDE/CREAT, 317 p. (recommandations, guide méthodologique et thématique à l'usage des communes, proposition d'une technique de labellisation « commune en développement durable »)

*Voir aussi les récentes publications suivantes en rapport avec le territoire wallon :*

FONTAINE P. (2005), *La Région wallonne à l'heure du bilan*, dans *La Revue Durable*, n° 15, avril/mai/juin, p.54-56.

POROT V. (2005), *Agenda 21 local. Mettre en œuvre un A21L dans sa commune. Guide de bonnes pratiques, inspiré d'expériences en Belgique et en Tunisie*, Namur, Institut Eco-Conseil, 90 p.

LAMBERT L. (2005), *Agenda 21 local : un engagement communal sur la voie du développement durable*, Namur, Etopia, 72 p.

MAITRE A. (2005), *Les stratégies locales et de développement durable : agenda local 21 et contrat d'avenir local*, in *Mouvement communal*, juin 2005, p. 307-310

VERMEYLEN P. (2006), *Aménagement et urbanisme. L'Agenda 21 des communes durables*, DGATLP, 97 p. (publiée en 2006, elle date de 2003 et se base sur la pratique de communes pour la plupart non engagées, mais intéressées par la démarche A21L)

IEW-UVCW (2006), *Synthèse des freins aux Agendas 21 locaux en Wallonie et propositions pour y remédier*, IEW, 22 p. (publication très largement inspirée des rapports CPDT)

IEW-UVCW (2006), *Ma planète, ma commune du développement durable à l'agenda 21 local. Mandature 2006-2012 : le temps de l'action*, IEW-UVCW, 16 p

THIBAUT A. (2006), *La commune et le développement durable : un mariage idéal*, dans *Imagine*, n° 58, novembre-décembre, p. 22-23