

Les enjeux environnementaux face aux limites territoriales. Atelier 7

Environmental stakes and the territorial limits. Workshop 7

M.-F. Godart¹

Cet article envisage les atouts et les faiblesses des communes dans la gestion de deux problématiques environnementales à travers deux expériences concrètes, le contrat de rivière et le parc naturel. D'autres supports aux actions communales sont également envisagés. Les communes sont proches des citoyens et des territoires d'action, ce qui constitue sans nul doute une opportunité à valoriser. L'articulation des outils et des échelles d'action offre aussi d'intéressantes opportunités de gestion de l'environnement. En définitive, ce sont surtout les moyens qui limitent l'efficacité des outils, plus que les échelles d'action.

Via two local experiences, assets and weakness of municipalities concerning local environmental management are presented: tools are mainly river contract and natural park. Other tools are also considered as support for municipal actions. The main opportunity pointed is the closeness between municipality and citizens. Besides, the articulation between tools and scales for actions yields also interesting opportunities for developing environmental management. Finally, it is mostly the lack of resources that limits tools efficiency than scales for action.

Mots-clés : commune, intercommunalité, environnement, gestion, citoyenneté, gestion de l'eau, parc naturel, développement territorial

Key words: municipality, inter – communality, environment, citizenship, water management, natural park, territorial development

Au sein de la problématique globale de la pertinence du cadre communal dans le développement territorial, la prise en compte, la gestion et la valorisation de l'environnement, sont des enjeux particulièrement critiques.

La question posée interpelle deux entrées distinctes : le territoire local, avec ses différents acteurs : élus, citoyens, acteurs économiques, associations... et l'environnement, concept complexe et multiple.

Depuis une quinzaine d'années, l'émergence de la crise économique et sociale se double d'une crise de l'envi-

ronnement, liée à la prise de conscience d'un certain nombre de problèmes posés par le développement peu ou mal maîtrisé des sociétés occidentales².

L'environnement est, plus que jamais, perçu comme posant problème : pour une administration, pour un élu politique, la perception de l'environnement équivaut en général à une préoccupation, voire une contrainte, un problème qu'il faut résoudre, souvent dans la précipitation, et qui a un coût financier. Tous ces problèmes d'environnement sont traités de façon *sectorielle*, souvent au cas par cas et au coup par coup, sans vision

¹ Docteur en Sciences (botaniques), Marie-Françoise Godart est chargée de cours en environnement à l'ULB et responsable académique pour la CPDT (GUIDe – ULB)

² VERGNOLLE-MAINAR, C. et DESALLY, B. *Environnement et sociétés – territoires, risques, développement, éducation*. CRDP Midi-Pyrénées, 2005, 364p.

d'ensemble des problèmes dans l'espace et dans le temps long.

Dans la foulée, l'environnement devient non seulement un champ de réflexion et de recherche, mais aussi un champ d'intervention dans les problèmes de société. On entre dans une nouvelle façon de poser les problèmes, dans une nouvelle réflexion sur l'évolution de la société, une nouvelle interprétation du monde qui nous entoure, un nouveau regard sur la nature et la société³. Au total, l'environnement apparaît comme un objet hybride et évolutif qui réclame, de la part des chercheurs et des enseignants, une grande faculté d'adaptation et une constante interrogation pour comprendre et expliquer les liens multiples et complexes qui lient environnement et société.



Marie-Françoise Godart pose la question des enjeux environnementaux face aux limites territoriales. ■

Tous les acteurs de la société sont concernés : citoyens, décideurs, monde économique, enseignants, chercheurs, ... Si les actions concrètes des citoyens ou des acteurs économiques peuvent apporter leur contribution à une meilleure prise en compte de l'environnement,

elles restent limitées dans leur portée, notamment sur le plan territorial. Elles ne portent pas non plus nécessairement sur les compartiments de l'environnement les plus pertinents ou les plus menacés. D'autres échelles d'intervention se révèlent indispensables à une gestion globale de la problématique d'environnement. A ce titre, le territoire communal peut avoir une pertinence particulière par sa proximité avec le citoyen.

Réflexion générale sur la prise en compte de l'environnement dans les communes

Les trente années écoulées depuis la fusion des communes ont vu se mettre en place d'importants changements dans le rôle et les compétences des communes. De même, les attentes par rapport à la qualité de vie ont également fortement évolué durant cette période. L'implication des communes a évolué en ce qui concerne la gestion courante, la résolution des problèmes locaux et l'articulation des réglementations et des évolutions régionales, nationales et même mondiales. La commune est ainsi devenue un acteur important suite à la régionalisation de la Belgique et l'importance croissante des politiques européennes à l'échelle locale de par le principe de subsidiarité. Ces deux événements ont rapproché les décisions du citoyen. Ce rapprochement peut constituer un atout, les élus locaux ayant une connaissance plus fine du terrain.

Parmi les nombreuses approches de la gestion de l'environnement, celle qui s'intéresse aux composantes telles que l'air, le sol, l'eau, les déchets, la nature/biodiversité, le climat, le paysage, l'énergie, la mobilité ou le bruit est fréquemment privilégiée par les praticiens et les textes réglementaires.

En fonction des enjeux communaux, du degré de maîtrise des compartiments de l'environnement par les pouvoirs publics et des liens avec le développement territorial, deux thématiques sont privilégiées dans les travaux de l'atelier : la nature/biodiversité et l'eau.

Face aux enjeux liés à ces deux aspects de l'environnement, divers outils sont disponibles pour la commune. Ces outils peuvent être regroupés en quatre catégories :

³ BARBAULT, Robert. *Écologie générale – structure et fonctionnement de la biosphère*, 5e édit., Paris, Dunod, 1997, 326p.

- les *outils directement liés à des problèmes d'environnement et gérés par la commune* (ou centrés sur celle-ci). Il s'agit des plans communaux de développement de la nature (PCDN) et de leur forme élargie, les plans communaux d'environnement et de développement de la nature (PCEDN), des opérations « combles et clochers », « fauchage tardifs des bords de route », encouragement des énergies renouvelables...
- les *outils plus globaux et non centrés sur l'environnement*. Il s'agit le plus souvent d'outils gérés par la commune ou centrés sur la commune, tels que le schéma de structure communal (SSC - document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programme de développement durable de l'ensemble du territoire de la Commune) ; le Programme communal de développement rural (PCDR - outil d'aménagement actif destiné au développement des espaces ruraux) ; la délivrance des permis, les études d'incidences sur l'environnement, l'agenda 21 local, les plans de mobilité,...
- les *outils supra communaux directement liés à l'environnement* comme le parc naturel régional, le contrat de rivière, le plan d'assainissement par sous bassin hydrographique (PASH), ...
- les *outils qui découlent de programmes européens* et qui impliquent des partenariats à divers niveaux : Life+, Interreg, Leader+, plan de développement rural (PDR), ...

A ces outils s'ajoutent les cadres d'action découlant des textes européens comme la Directive «oiseaux», la Directive «habitat», Natura2000, ...

L'objectif de l'atelier, en lien avec la thématique générale du colloque, n'est évidemment pas de passer en revue ces nombreux outils, ni encore de les examiner de manière critique. Il s'agira plutôt d'examiner la pertinence du territoire communal face aux contraintes imposées par l'environnement et sa gestion quotidienne.

Le contrat de rivière

Cadre de travail

Le rôle des communes, les difficultés et les avantages d'un outil supra communal, les liens entre communes et autres acteurs dans l'outil « contrat de rivière », sont



L'implication de la commune d'Houffalize dans le Parc naturel des deux Ourthes (PNDO) permet de mettre en évidence le rôle que peut jouer une commune sur l'environnement grâce à cet outil. ■

successivement envisagés au travers de l'exemple du Contrat de Rivière Vesdre⁴.

Concrètement, un contrat de rivière est un protocole d'accord entre l'ensemble des acteurs publics et privés concernés, sur des objectifs visant à concilier les multiples fonctions et usages des cours d'eau, de leurs abords et des ressources en eau. L'engagement porte sur des objectifs de gestion ainsi que de sensibilisation. Après une première phase qui consiste en un inventaire des caractéristiques du cours d'eau, des activités et des problèmes qui lui sont liés, une seconde phase permet l'élaboration de propositions d'actions.

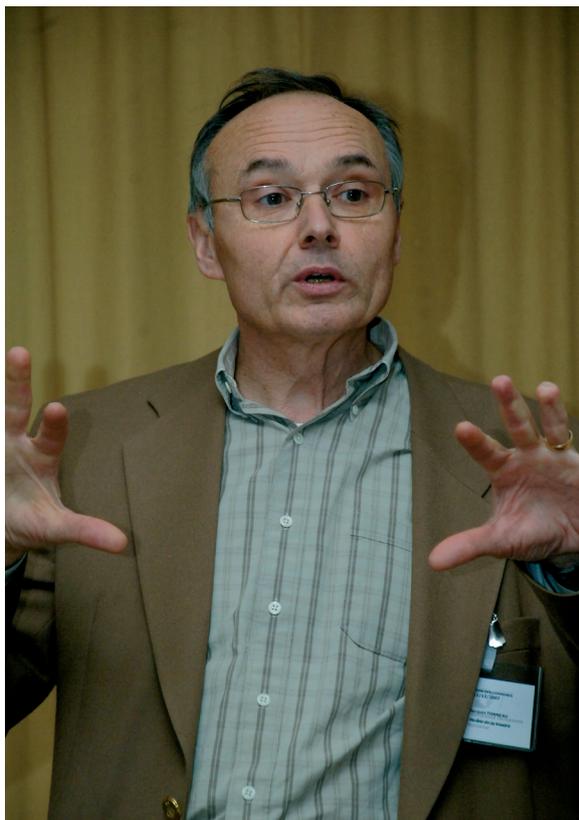
Sur le plan opérationnel, l'organisation du processus est souple et varie selon les contrats. Elle dépend notamment des acteurs impliqués et des rapports de force en présence. Le financement est l'un des aspects concrets de l'implication communale : communes, provinces et Région wallonne apportent leur part. Il en résulte que les contrats de rivière rassemblant peu de communes ou moins soutenus par les provinces disposent d'un financement moins important, ce qui entraîne clairement

⁴ Exposé de Jacques Tonneau, coordinateur du contrat de rivière de la Vesdre

une grande disparité dans les disponibilités financières des différents contrats de rivière.

Pour remédier à ces disparités, une uniformisation des statuts devrait être mise en place en 2008. Chaque structure responsable d'un contrat de rivière prendra la forme d'une asbl et les missions à assurer seront clarifiées. Ces nouvelles dispositions devraient permettre un financement en hausse de la part régionale.

En termes de liberté/contraite d'actions, la pratique montre que la participation des communes au financement de la structure ne constitue pas une contrainte et n'implique pas de pressions sur le choix des actions et le fonctionnement de la structure. Il semble plutôt que ce soit la proportion du territoire communal concerné par le contrat au sein du sous bassin hydrographique qui constitue le principal moteur de l'investissement concret des communes dans le processus.



Jacques Tonneau expose les atouts du Contrat de Rivière.

Dans le cas de la rivière Vesdre, deux structures se rencontrent dans le cadre du contrat de rivière : l'Association des Communes du Bassin de la Vesdre (ACBV), dont sont issus l'assemblée générale et le comité d'administration et le comité rivière regroupant l'ensemble des partenaires et dont sont issus le bureau et la cellule de coordination du contrat rivière. En outre, différents groupes de travail thématiques ont été constitués (par ex. : qualité de l'eau, tourisme, sensibilisation, hydraulique), ainsi que des groupes locaux (par ex. : inventaires des cours d'eau, enquêtes publiques, etc.).

Il convient de préciser que la cellule « contrat de rivière » constitue une interface entre la Région wallonne et les communes et entre les communes et les autres acteurs. Son rôle n'est pas décider à la place de ces différents acteurs mais bien de les mettre en cohérence.

La gestion de l'eau et les communes

Les contrats de rivière gèrent des sous bassins hydrographiques⁵, échelle d'intervention optimale pour les eaux de surface. Cependant, pour cibler plus précisément les actions, le sous bassin est divisé en « masses d'eau de surface ». Dans le cas de la Vesdre, vingt-quatre de ces masses ont été identifiées.

Par nature, les cours d'eau et les eaux souterraines ignorent les limites administratives. Le niveau local est dès lors d'autant plus important pour mener des opérations de gestion aussi proches que possible des limites naturelles⁶. Dans ce cadre, les communes collaborent étroitement avec les contrats de rivière et, plus particulièrement, via les bénévoles impliqués dans les groupes locaux qui réalisent par exemple des inventaires (cours d'eau, petits patrimoines liés à l'eau, plantes invasives,...).

Dans ce cadre, les communes sont les points de jonction privilégiés pour coordonner l'action des groupes locaux.

De ces collaborations naissent des résultats intéressants, parmi lesquels on peut citer :

- meilleure connaissance des caractéristiques environnementales locales
- mise en valeur du patrimoine local (naturel, touristique, sportif)
- action citoyenne (ex: opération rivière propre)
- mise en valeur des spécialistes locaux

⁵ Le terme « bassin hydrographique » est habituellement réservé au bassin des fleuves. Il n'y a donc que quatre bassins en Région wallonne : la Meuse, l'Escaut, le Rhin et la Seine

⁶ C'est notamment le cas pour les opérations « rivières propres », qui relèvent de l'initiative communale

- information/sensibilisation Communes, Région wallonne, épuration, distribution et captages
- facilitation de la communication entre les communes et les habitants
- rencontre avec tous les partenaires.

Le cas de la rivière Ourthe⁷, comparé à celui de la Vesdre, met en évidence les divergences et les similitudes que peuvent présenter deux outils de même nature, appliqués à deux rivières différentes.

Comme dans le cas de la Vesdre, la mise en place du contrat de rivière a nécessité la réalisation d'un inventaire de terrain pour identifier et caractériser les cours d'eau de toutes catégories en mettant en évidence les problèmes environnementaux en matière de rejets, de dégradations d'ouvrage, d'érosion de berges, d'érosion due au bétail, de présence de résineux en bordure de cours d'eau... Cet inventaire permet dès lors d'offrir aux acteurs et aux décideurs une image à la fois locale, mais aussi globale, du bassin complet dans une optique de gestion environnementale.

Un tel inventaire est également l'étape indispensable à la mise en place d'actions de restauration ou d'entretien visant à restituer une qualité environnementale et paysagère au bassin hydrographique. Parmi ces actions, l'élimination des plantes invasives (comme la Berce du Caucase ou la Balsamine de l'Himalaya) est l'occasion de mettre en évidence l'un des problèmes récurrents de la gestion de l'environnement : le manque de moyens adaptés. En l'occurrence, pour l'action d'élimination, il est fait appel à une combinaison de bénévolat et de mise à disposition des ouvriers communaux sur un cycle couvrant environ quinze jours en période de préparation de la saison touristique. Dans de telles conditions, le dispositif semble impossible à pérenniser, sauf si la Division Nature et Forêts (DNF) du Ministère de la Région wallonne peut prendre ces actions en charge ...

Problèmes et atouts

Les problèmes financiers ne sont seuls à poser problèmes dans le cadre des contrats de rivière. La conception même de l'outil pose également question, puisqu'il n'est par exemple pas doté de force contraignante ou qu'il se limite à la coordination des acteurs, à l'information et la sensibilisation. En outre, le fait que l'organe Contrat de rivière n'entreprend pas d'actions, mais dépend de

la bonne volonté des différents acteurs impliqués pose aussi problème pour garantir l'efficacité des décisions et la crédibilité auprès des populations concernées. Enfin, le manque de réponse régionale adaptée à certains constats (voir espèces invasives) constitue un frein de plus à l'efficacité de l'outil.

Néanmoins, dans de nombreux cas, le contrat de rivière agit comme facilitateur dans les relations entre acteurs. Dans le bassin de la Vesdre, par exemple, un étang était comblé. Le Contrat de rivière a pris contact avec les acteurs concernés : commune, DNF... et les a réunis. La commune a marqué son accord pour curer l'étang. Un autre exemple est cité dans la vallée de l'Ourthe, où le Contrat de rivière a pu établir un *modus vivendi* entre adeptes du kayak et pêcheurs, deux loisirs souvent en conflit.

Si le cycle de l'eau est lié à une étendue unitaire (le sous bassin hydrographique) qui s'applique bien à une compréhension des phénomènes liés aux eaux de surface, en ce qui concerne les eaux souterraines, la situation est plus complexe : le sous bassin hydrogéologique ne correspond pas toujours au sous bassin hydrographique, ce qui rappelle encore une fois que l'eau est indépendante des limites administratives.

Néanmoins, comme le constate Jacques Tonneau, si l'on considère l'eau dans une optique de gestion, l'échelle locale prend tout son sens dans un contexte global : quelques rejets polluants localisés peuvent mettre à mal la biodiversité d'un site sensible ou encore la qualité d'une nappe phréatique. C'est dans ce cadre que la collaboration « Contrat de rivière/Commune » trouve toute sa pertinence. De plus, à côté des outils à caractère environnemental plus ou moins affirmé, on peut aussi souligner l'intérêt de démarches reposant sur des initiatives intercommunales (achat groupé de matériel de gestion), voire des structures de type intercommunale reconnues (secteur assainissement de l'intercommunale organisant des collectes pour mettre fin aux décharges non surveillées). Par contre, l'outil intercommunal (cas de l'intercommunale de valorisation des eaux) peut être actif sur le terrain (soutien dans la problématique de l'égouttage), sans pour autant remplir pleinement son rôle en raison du manque de cohérence ressenti par les communes devant les changements de politique adoptés par la Région (passage et articulation entre les PCGE et les PASH).

⁷ Discussion basée sur l'exposé de Gérard Otto, Bourgmestre de la Commune d'Houffalize

Le parc naturel régional

Cadre de la réflexion

L'implication de la commune d'Houffalize dans le Parc naturel des deux Ourthes (PNDO) permet ensuite de mettre en évidence le rôle que peut jouer une commune au travers d'un parc naturel dans la gestion de l'environnement⁸.

Ce rôle éventuel dépend de différents éléments qu'il convient de garder à l'esprit et qui guident la réflexion :

- une commune peut-elle assurer une gestion environnementale efficace de son territoire dans les domaines de l'eau et la nature (biodiversité) ?
- est-il raisonnable pour une commune de prétendre à une gestion environnementale efficace de l'eau et de la nature dans la limite de son territoire communal ?
- l'autonomie communale est-elle suffisante pour prétendre remplir les deux fonctions majeures énoncées ci-avant ?
- quelles sont les limites des outils mis en œuvre ?

La réponse à ces questions doit tenir compte de deux contraintes existantes au sein de la commune d'Houffalize destinée à illustrer les problématiques envisagées. Il s'agit d'une part, des limitations imposées par le budget communal et la disponibilité en personnel (pas d'éco conseiller) et d'autre part, de la non concordance entre les limites communales et les limites naturelles (bassins hydrographiques et biotopes). D'autres contraintes ou considérations doivent également guider la réflexion : il s'agit des devoirs que doit remplir toute commune en terme de prévention et sensibilisation, ainsi que de la faculté de répression via le règlement communal de police, qui nécessite avant tout une sensibilisation aux problématiques environnementales du personnel communal et plus particulièrement des policiers.

La décentralisation purement communale ne peut apporter une solution globale... mais des moyens existent pour mettre en œuvre une politique environnementale communale sans répondre parfaitement et globalement à la problématique.

Les différents outils mobilisés

Les multiples outils mis à disposition des communes par le pouvoir régional peuvent jouer un rôle majeur dans la gestion environnementale d'une commune.

Ces outils, déjà évoqués dans l'introduction peuvent être regroupés en outils communaux (à vocation « naturelle » ou non) et les outils pluri ou supra communaux (également à orientation environnementale ou non).

Parmi les outils communaux, le schéma de structure communal (SSC), qui permet notamment de définir les superficies à haute valeur écologique et d'intérêt paysager ; le règlement communal d'urbanisme (RCU) qui peut intégrer des impositions bénéfiques pour l'environnement et la biodiversité (matériaux durables, utilisation d'essences indigènes, ...) ; le programme communal de développement rural (PCDR) dont les actions peuvent cibler des thèmes en faveur d'un environnement de qualité (maisons de village appliquant une démarche écologique, permettant dès lors de sensibiliser les populations aux techniques respectueuses de l'environnement) et enfin, le plan communal de développement de la nature (PCDN), seul outil à vocation réellement orientée vers la nature. Ce plan permet notamment la mise en œuvre ou la réalisation d'actions sur le patrimoine naturel comme par exemple la création d'un maillage écologique, d'un sentier écologique en partenariat avec d'autres acteurs (ici, un parc naturel), l'entretien des haies, le fauchage tardif, la mise en œuvre de convention « combles / clochers », la préservation de zones humides ou encore la création d'un verger sauvage.

Le Parc Naturel Régional

Dans l'étude de cas présentée, l'expérience du Parc Naturel des Deux Ourthes (PNDO), créé en 2001 permet d'illustrer le rôle qu'une telle structure peut jouer dans la gestion environnementale d'un territoire.

Pour un territoire, le fait d'appartenir à un Parc Naturel offre des opportunités non négligeables d'action, via notamment l'adhésion du territoire à des programmes européens de type « Interreg » ou « Life ». C'est ainsi que parmi les actions initiées par le PNDO on peut ci-

⁸ Exposé de Mr Gérard Otto, Bourgmestre de la Commune d'Houffalize



Le déboisement de plantations d'épicéas, une action du PNDO qui a permis la réapparition d'orchidées. Ici, à Maboge (La Roche-en-Ardenne). Photos PNDO ■

ter le dégagement des fonds de vallées (accompagné de désouchage), plus particulièrement, le déboisement de plantations d'épicéas, ayant permis la réapparition d'orchidées (sous l'égide d'un projet financé par le programme Intereg) ; la gestion de formations herbacées grâce au pâturage extensif de bétail écossais pour maintenir la végétation basse ; des actions de conservation de la nature comprenant la reconstitution d'un verger haute tige avec d'anciennes variétés fruitières ardennaises ; la reconstitution d'un bocage et l'intégration des exploitations agricoles à une gestion respectueuse de l'environnement ; la réalisation d'un projet financé par le programme européen « Life » (trois millions d'euros de l'UE) pour reconstituer l'habitat de la Loutre.

Le financement par les communes et la Région wallonne étant globalement faible par rapport aux missions à remplir, le PNDO, comme la plupart des parcs naturels wallons, est sensible aux projets éligibles dans les divers fonds européens, qui apportent des financements intéressants. Le revers de la médaille de cette dépendance aux fonds européens est la limitation du potentiel de réalisation de projets en fonction des subsides disponibles et dès lors, le risque d'interruption soudaine de dynamiques en cours à la fin des périodes de financement.

Ce constat permet de mettre en évidence les principales lacunes de l'outil « Parc Naturel », qui viennent partiellement nuancer les points positifs mis en évidence :

- le financement apporté par la Région wallonne ne suffit pas à remplir les obligations d'un Parc Naturel

(en l'occurrence pour le PNDO, le montant alloué ne permet que l'engagement de deux ETP pour six communes) ;

- l'obligation de réaliser d'importantes avances de trésorerie pour engager des actions (découlant du mode de fonctionnement des programmes européens) ;
- le manque de reconnaissance en comparaison avec les parcs en France qui sont mieux subventionnés
- l'absence de pouvoir contraignant, notamment par rapport aux demandes de permis d'urbanisme, et l'avis toujours consultatif.

Conclusions

Le fait que le patrimoine environnemental ou naturel ne connaît pas les frontières administratives appelle en toute logique une approche globale, du type contrat de rivière ou Parc naturel, ce qui n'empêche pas la commune de rester un maillon institutionnel indispensable se reposant sur la proximité des citoyens et du territoire concerné par les problèmes à gérer.

Si travailler en transcommunalité (ou inter communalité) permet de mutualiser les moyens, cela n'implique pas de tout faire ensemble. Dans ce cadre, concrétiser une bonne collaboration transcommunale, c'est aussi identifier et asseoir le cadre dans lequel s'inscrit cette collaboration. Pour ce faire, décider de ce qui doit être fait de manière collégiale et ce qui sera mieux géré de manière isolée, sans pour autant nuire au travail commun, nécessite de définir un organigramme et des champs d'actions communs.