

### 3. VOILETS D'ETUDES COMPLEMENTAIRES

#### 3.1 LA CONTRACTUALISATION

La recherche portant sur la contractualisation ne nécessite pas de précision supplémentaire, compte tenu des rapports antérieurs<sup>4</sup>. L'étude présentée au comité d'accompagnement du 27 mars 2001 clôturait les travaux entamés l'année précédente à ce sujet.

Dans le schéma de rationalisation des outils de développement local, différents types de contractualisations sont abordés. D'une part, il y a la convention locale et la convention relative à la subvention en vue de la réalisation de l'agenda stratégique concerté ; d'autre part, il y a la contractualisation plus avancée en deux temps. La première phase correspondrait à une contractualisation sur base des objectifs stratégiques et permettrait de déterminer les outils sectoriels à élaborer. Un second contrat pourrait viser au financement de ces outils sectoriels.

L'ensemble de la démarche de rationalisation des outils de développement local serait donc encadré par quatre outils à caractère contractuel, conventionnel ou consensuel selon l'expression consacrée. Ces instruments contractuels sont présentés dans le tableau qui suit.

Etape du cadre de rationalisation	Outil contractuel
Agenda stratégique concerté	1. Convention locale (charte communale de développement)
	2. Convention relative à la subvention
Développement spécifique des outils	3. Contractualisation visant la formalisation des relations entre les partenaires régionaux et communaux
Mise en œuvre	4. Contractualisation relative au financement des outils sectoriels

Nous rappelons brièvement dans les lignes qui suivent les objectifs essentiels assignés à la contractualisation dans le cadre d'une coordination des outils de développement local.

- La convention locale ou charte communale de développement constitue l'engagement moral des partenaires locaux autour d'une philosophie générale de développement de la Commune. En effet, il est fondamental de faire intervenir les partenaires locaux dans la définition des objectifs de développement mais aussi de leur garantir une prise en compte de leur rôle par le biais de la signature d'une charte.

Cette procédure ne vise que la Commune et les acteurs locaux. Par conséquent, il ne s'agira pas de la couler sous forme d'un contrat mais d'obtenir l'engagement moral réciproque des partenaires autour de la philosophie commune.

<sup>4</sup> CPDT – Thème 4 : Le rôle des communes dans le développement territorial, Rapport intermédiaire – Mars 2001 – GUIDE/CREAT/LEPUR, pages 5 à 38.

Les principes philosophiques qui figurent dans cette charte devront a priori servir à la définition des objectifs généraux de développement qui clôturent l'élaboration de l'agenda stratégique concerté. Le choix des grandes options stratégiques devra se faire autour d'un dispositif participatif au terme duquel l'ensemble des problèmes et enjeux aura pu être soulevé au sein de la Commune. En fonction des objectifs prioritaires, la Commune sélectionnera un ou plusieurs outil(s) de développement communal qu'elle souhaite mettre en œuvre à court terme ou à plus longue échéance. C'est à cet instant qu'intervient le contrat de développement communal dont il est question infra.

- La convention relative à la subvention vise au financement de l'élaboration de l'agenda stratégique concerté. Cette dernière comporte la réalisation d'un diagnostic transversal complet qui exigera des ressources humaines et financières conséquentes. La Région s'engage donc à soutenir financièrement la Commune afin qu'elle puisse réaliser la première phase de la rationalisation et, le cas échéant, poursuivre la démarche globale en élaborant un ou plusieurs outil(s) de développement communal. La Commune, pour sa part, s'engage à utiliser au mieux ces moyens en vue de la réalisation de l'agenda stratégique concerté. Dans le cas contraire, des sanctions seraient prévues. Quoi qu'il en soit, malgré cette dénomination, la subvention demeure un acte unilatéral. Cette relation consensuelle permettra à la Région de tester la volonté communale d'aboutir à un véritable agenda stratégique concerté par les outils qu'elle propose.
- Le contrat de développement communal vise à une formalisation des relations entre les différents partenaires et plus particulièrement entre la Région et la Commune qui s'inscrit dans le schéma de rationalisation des outils de développement communal. Commune et Région se mettraient en effet d'accord, au terme d'une procédure de négociation, sur :
  - les objectifs généraux de développement dégagés suite à l'élaboration de l'agenda stratégique concerté ;
  - la décision d'élaboration et de la mise en œuvre d'un ou de plusieurs outil(s) de développement communal pour préciser la stratégie communale et proposer des projets ;
  - le mode de financement de l'élaboration des outils de développement local qui auraient été retenus ;
  - les obligations et engagements respectifs de tout ordre sur lesquels le contrat repose.
- Une contractualisation visant au financement des outils sectoriels.

A l'étude des différents mécanismes juridiques à caractère contractuel, il s'est révélé que la Région ne pouvait, en l'état actuel de la législation, abandonner l'acte unilatéral (c'est à dire son mode d'intervention habituel) sans habilitation légale expresse. Ainsi, le passage par un avant projet de décret relatif à une rationalisation des outils de développement communal s'avère indispensable.

## **3.2 LE FINANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES OUTILS STRATEGIQUES : SYNTHESE DES ANALYSES EFFECTUEES ET SCENARIOS DE RATIONNALISATION**

### **3.2.1 Synthèse des analyses effectuées**

#### **3.2.1.1 Les outils stratégiques et leur concrétisation**

##### *a) Introduction*

Les outils stratégiques étudiés<sup>5</sup> offrent des potentialités de mise en œuvre inégales.

Les uns ne prévoient aucun financement propre dans le prolongement de la stratégie qu'ils ont permis de définir (c'est le cas du SSC, du PCGE, du PCM). Néanmoins, parmi ceux-ci, le PCM donne théoriquement aux projets mentionnés dans l'outil stratégique une certaine priorité pour l'obtention d'un financement par le biais d'une autre filière (ici en l'occurrence dans le cadre du programme triennal). Dans le cas du PCGE, l'accès à une quelconque subvention par d'autres filières est conditionné à l'inscription du projet dans cet outil.

Les autres (le PCDR, le PSI, le PCDN) prévoient un financement spécifique pour une partie des projets qui en sont issus. Dans le cas du PCDR et du PSI, ce financement n'est accessible que lorsque l'outil a été élaboré, mais d'autres filières de financement pour de mêmes projets coexistent parfois. Dans le cas du PCDN, les communes ont accès à des financements pour des projets de protection de la nature par le biais des mêmes articles budgétaires, qu'elles aient ou non élaboré l'outil. Le cas du programme triennal est particulier. Il s'agit, on l'a vu, avant tout d'un outil de programmation plutôt que d'un outil stratégique. L'inscription du projet au programme est en principe nécessaire pour obtenir une subvention dans une deuxième étape ; toutefois des dérogations sont admises à ce principe et de nouveaux projets sont fréquemment admis en cours de programme.

##### *b) Projets issus des outils stratégiques*

Les projets issus des outils stratégiques peuvent être matériels ou immatériels. Il s'agit principalement d'infrastructures ou d'activités.

Le SSC comporte essentiellement des projets d'aménagements et d'infrastructures ; le PCGE également. Ces deux outils n'incluent pas le financement de leur mise en œuvre. La concrétisation des projets suppose le recours à des filières de financement existant par ailleurs.

Le PCM, le PCDR et le PCDN prévoient des aménagements, mais aussi des actions de sensibilisation, des projets de développement (de transports en commun, d'activités économiques ou touristiques...).

Le PSI est avant tout centré sur des actions (coordination des actions de lutte contre l'exclusion, projets de prévention, d'insertion des jeunes, d'intégration...), mais prévoit aussi des aménagements (d'infrastructures de loisirs ...). Une aide complémentaire dans le cadre du programme des Petites Infrastructures Sociales de quartier peut être obtenue pour ce type d'aménagements.

---

<sup>5</sup> (Schéma de Structure Communal (SSC), Programme Communal de Développement Rural (PCDR), Plan Communal de Développement de la Nature (PCDN), Plan Communal de Mobilité (PCM), Plan Social Intégré (PSI), Plan Communal Général d'Egouttage (PCGE))

### *c) Projets financés par les outils stratégiques*

Les seuls outils prévoyant leur propre filière de financement sont, rappelons-le, le PCDR, le PCDN et le PSI.

#### **Le PCDR**

On peut remarquer que les conventions-exécution de développement rural portent essentiellement sur des projets matériels, d'aménagement, au détriment peut-être d'un soutien de leur gestion, de leur maintenance, et de l'animation des infrastructures ainsi réalisées. Le décret sur le développement rural prévoit le financement d'investissements corporels ou incorporels, ce qui laisse penser qu'un élargissement à des projets d'ordre immatériel soit possible, mais l'absence d'arrêté d'application pour en préciser les modalités empêche de faire appel à cette mesure.

Il est important qu'un soutien soit apporté au développement d'activités à côté de celui des infrastructures, notamment pour assurer le fonctionnement de ces dernières. En l'absence de financement de ces activités par le PCDR, elles devront, selon les cas, être supportées financièrement par la commune ou par le recours à d'autres subventions. Une intervention régionale dans la mise en place de moyens humains peut notamment être sollicitée dans le cadre des programmes régionaux et fédéraux de résorption du chômage et d'insertion sociale.

Il ne faut pas oublier également que la Région a mis à disposition des communes en développement rural les compétences d'un établissement d'utilité publique: la FRW. La présence d'un agent de développement de la Fondation Rurale de Wallonie constitue une aide non seulement à l'élaboration concertée du PCDR, mais aussi à sa mise en œuvre. Certains agents ont joué un rôle moteur dans l'animation et la coordination de projets (de développement économique par exemple). La présence de telles chevilles ouvrières s'avère très précieuse ; on pourrait toutefois songer à soutenir davantage les acteurs déjà impliqués dans la vie locale et l'accompagnement des différents outils.

Le financement de matériel est parfois demandé (minibus, outillage, matériel informatique, etc.) mais n'est en principe pas autorisé par le biais du développement rural.

#### **Le PCDN**

En ce qui concerne la mise en œuvre des PCDN, la Région intervient principalement dans les frais de fonctionnement de projets directement liés à la protection de la nature (supports d'information, manifestations à thème, petits aménagements). La DGRNE peut intervenir seule ou en complément d'une autre administration. La subvention pour des investissements pourrait théoriquement se faire, mais on y recourt très peu en pratique.

La DGRNE peut intervenir pour un travail de conception de projet (frais de fonctionnement), mais pas pour des frais de gestion ou du matériel d'entretien. Une personne rencontrée à l'administration dans le cadre de la présente recherche estime qu'il y a là un manque, alors que la gestion représente une partie importante des actions programmées.

Le bénévolat tient une grande place dans la mise en œuvre de nombreux projets du PCDN reposant sur la bonne volonté d'un petit groupe de personnes motivées. A plus long terme, cette approche de l'implication active et continue des habitants au processus pose la question de leur reconnaissance.

#### **Le PSI**

Les financements qui découlent directement du PSI comportent à la fois des interventions dans les frais de personnel engagé pour le projet, mais aussi dans les frais d'investissements et d'infrastructures des locaux affectés au PSI.

*En résumé, les financements internes à la filière stratégique (PCDR, PCDN) donnent plutôt la première impulsion qui permettra de réaliser les projets, mais ne contribuent pas à la gestion à long terme de ceux-ci (par exemple l'entretien des espaces aménagés, la gestion d'une maison de village). Le cas des PSI est différent : on y subventionne des actions de plus longue durée grâce à l'affectation de personnel.*

*Le financement du PSI intervient à la fois dans des frais d'investissement et de fonctionnement, alors que le développement rural ne vise que les investissements et que le PCDN ne prend en compte que les frais de fonctionnement.*

Outils	Financement des investissements	Financement du fonctionnement
PCDR	X	
PCDN		X
PSI	X	X

*Le financement de matériel est rarement pris en compte dans les filières stratégiques étudiées, alors qu'une demande existe.*

*Les projets subventionnés dans le cadre des PCDR et des PSI pourraient l'être également par d'autres filières existantes.*

#### *d) Opérateurs financés : avant tout les communes*

L'opérateur financé par les outils analysés est essentiellement la commune<sup>6</sup>, alors que certains projets qui en résultent peuvent être menés à l'initiative d'autres acteurs. Dans quelle mesure veut-on cibler l'acteur communal et ne viser que lui dans les subventions, ou au contraire s'ouvrir à la dimension du partenariat, en subventionnant d'autres acteurs ou des groupes d'acteurs collaborant à la réalisation des projets ?

Cela étant, des subventions parallèles aux outils étudiés<sup>7</sup> concernent des acteurs privés. Ne faudrait-il pas les promouvoir davantage dans la mise en œuvre afin de créer des effets d'entraînement ?

#### *e) L'existence d'un poste de coordination : un atout*

La Région promeut effectivement dans un certain nombre de cas, parallèlement à l'outil stratégique, des acteurs ayant une fonction de coordination du processus d'élaboration de l'outil et/ou de sa mise en œuvre. On trouve ainsi les agents de développement de la Fondation Rurale de Wallonie, financés parallèlement aux actions de développement rural. Les conseillers en mobilité sont formés par la Région wallonne dans le cadre de sa politique de soutien aux démarches stratégiques communales en matière de mobilité et de renforcement de l'acteur communal à cet égard ; ils restent des interlocuteurs privilégiés pour la mise en œuvre des plans de mobilité.

Les documents de présentation du PCDN préconisent la mise en place d'un coordinateur dont le rôle, bien que davantage centré sur l'élaboration du document que sur sa mise en œuvre, peut se prolonger par la concrétisation des projets. A cet égard, il faut souligner le rôle potentiel des éco-conseillers financés par la Région.

Dans le cadre des PSI, un chef de projet est chargé d'assurer la gestion quotidienne du projet dans le respect des objectifs, tandis qu'une commission d'accompagnement locale est chargée de la coordination d'ensemble.

<sup>6</sup> Voir le développement rural, la démarche du PCDN, du PSI.

<sup>7</sup> Telles que par exemple les primes à l'épuration individuelle.

D'autres commissions (CLDR, CCAT,...) jouant un rôle dans l'élaboration des outils analysés peuvent être actives dans leur mise en œuvre, et remplir un rôle de vigilance quant à la concrétisation effective des projets et d'interpellation du pouvoir communal.

L'attribution claire à un coordinateur d'une mission de mise en œuvre de la stratégie et des projets définis au préalable paraît capitale pour qu'une concrétisation puisse voir le jour. Elle est inexistante pour le schéma de structure, et l'on peut s'interroger sur le suivi des mesures d'aménagement résultant de cet outil.

La mise en œuvre du schéma de structure pourrait utilement être relayée par un conseiller en urbanisme, calqué sur le modèle du conseiller en mobilité. Celui-ci pourrait être interne (personnel préexistant ou nouvellement engagé) ou externe à la commune (urbaniste-conseil).

#### *f) Planification spatiale, programmation temporelle et financière*

Pour éviter les incohérences qui résultent de réalisations au coup par coup, il importe de privilégier une planification spatiale et une programmation temporelle et financière des projets, qui considère globalement le territoire communal et l'ensemble des moyens disponibles.

Le schéma de structure et le plan communal de mobilité sont les outils analysés qui intègrent le mieux la notion de coordination spatiale des projets ; les autres ne font que rarement allusion à cette dimension.

La planification temporelle des projets doit tenir compte des moyens disponibles et mobilisables à travers le temps ; elle est donc indissociable d'une programmation financière.

Le programme triennal tient compte de ces deux dimensions ; le programme communal de développement rural également. Le schéma de structure prévoit une programmation dans le temps des mesures d'aménagement, mais elle n'est pas assortie d'une programmation financière, ce qui en réduit le réalisme. Les autres outils analysés font tous appel à une programmation à des degrés divers.

### **3.2.1.2 L'ensemble des filières de financement de projets**

#### *a) Typologie des filières de financement : simples ou intégrées*

On peut distinguer diverses filières de financement en fonction du lien qu'elles entretiennent avec un outil stratégique (par exemple le PCDR), un outil de programmation (par exemple le Programme triennal), ou encore avec une intervention d'aménagement opérationnel.

#### Filières de financement « stratégiques »

Certains financements sont prévus dans le prolongement d'un outil stratégique. Ces filières de financement incluent généralement une démarche de programmation.

*Commentaire :*

Il faut rappeler que l'existence de financements directement liés à un outil stratégique, mais strictement délimités à certains types d'actions ou de projets, conduit les communes à orienter leurs projets davantage en fonction des possibilités de financement que de leurs besoins spécifiques. Même si l'accès au financement est facilité, il s'agit d'un effet pervers. Pour l'éviter, il s'agirait de permettre une facilité égale de financement pour tous les types de projet, soit en permettant l'accès à tous les financements possibles par la même filière stratégique - ce qui semble relativement irréaliste -, soit en facilitant l'accès à toutes les subventions existant par ailleurs pour les projets inscrits dans le programme.

Si les communes ne se lancent pas dans la réalisation de l'outil stratégique, elles n'auront pas accès aux financements qu'il prévoit, mais pourront probablement obtenir le financement de tout ou partie de ces projets via d'autres filières.

*Commentaire :*

Dans le but d'inciter les pouvoirs locaux à développer une stratégie il serait logique que la filière de financement liée à un outil stratégique prévoie un taux de financement plus important.

Filières de financement « programmatiques »

De nombreux financements doivent être obligatoirement planifiés dans le cadre d'un programme s'étalant sur plusieurs années. C'est le cas par exemple du programme triennal des travaux. On ne demande pas de démarche stratégique globale pour élaborer cette programmation qui repose sur des contraintes techniques d'une part, et sur la prise en compte des capacités financières de la commune, d'autre part.

*Commentaire :*

Il serait logique que ce programme s'élabore dans le prolongement de la définition d'une stratégie.

Filières de financement « opérationnelles »

Certains financements s'inscrivent dans le cadre d'opérations d'aménagement menées sur un périmètre d'intervention délimité au sein de la commune. Ces opérations prévoient généralement le financement d'un certain nombre d'éléments tels que l'aménagement de l'espace public, de l'égouttage, de l'éclairage, du mobilier urbain, de la signalisation... en même temps que l'aménagement de logements ou d'infrastructures de services par exemple.

C'est le cas des opérations de rénovation urbaine, de revitalisation urbaine, de rénovation des sites industriels désaffectés, de réalisation de parcs d'activités économiques....

Dans le même ordre d'idées, on trouve également les opérations de construction d'ensembles de logements, dans lesquelles le Fonds Brunfaut prend en charge l'aménagement des abords. Deux filières de financement interviennent dans ce cas : l'une pour l'aménagement des logements, et l'autre pour l'aménagement des abords.

De telles opérations d'aménagement atteignent des degrés de complexité divers selon qu'elles font intervenir un ou plusieurs acteurs, publics ou privés, qu'elles concernent uniquement des infrastructures (budgets d'investissement) ou également l'animation de celles-ci (budgets de fonctionnement).

*Commentaire :*

Il semble préférable que les opérations visant l'aménagement d'un site délimité soient prises en charge dans l'essentiel de leurs composantes par un seul pouvoir subsidiant, ce qui simplifie les démarches administratives à mener par la commune. Là où ce n'est pas possible, il faudrait faciliter l'accès des communes aux subventions non incluses dans l'opération. Des ministères différents peuvent également intervenir dans un pot commun destiné à financer des projets globaux.

Peut-être pourrait-on étendre ce statut d'opération complexe bénéficiant d'une filière de financement globale à des projets qui actuellement n'en bénéficient pas, tels que certains projets d'aménagement d'espaces publics.

Filières de financement « simples »

Il existe enfin des financements octroyés directement pour un objet précis, indépendamment de toute opération, programme ou définition de stratégie (exemple : subventions pour l'aménagement d'espaces verts).

*Commentaire :*

Pour inciter les communes à inscrire leurs actions dans une stratégie, il serait utile de différencier les taux de financement simples des projets qui s'articulent ou prolongent une stratégie définie par ailleurs ( exemple : subvention pour l'aménagement d'espaces verts dans le cadre de la réalisation d'un PCDN)

*b) Conditions pour une mise en œuvre optimale des projets*

Un certain nombre de conditions semblent devoir être rencontrées pour une mise en œuvre optimale des projets<sup>8</sup> :

- la pertinence des projets,
- la cohérence et les synergies entre projets,
- l'efficacité, la rapidité d'exécution,
- l'équité dans l'attribution des financements régionaux,
- l'allocation optimale des ressources régionales ( réalisée en fonction des besoins).

*c) L'évaluation des diverses filières de financement en regard de ces conditions*

Les filières de financement mentionnées peuvent être évaluées selon les différents points de vue présentés ci-dessus.

**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 »<sup>9</sup> devraient s'avérer les meilleures de ce point de vue. Toutefois, on réitérera la réserve déjà émise : 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.

---

<sup>8</sup> Cette liste ne prétend pas à l'exhaustivité.

<sup>9</sup> voir point 1.2.1.

## **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 stratégiques élaborés par un auteur de projet spécialisé en aménagement du territoire susceptible de proposer des lignes directrices sur le plan spatial (à savoir le schéma de structure et le plan communal de mobilité) sont les outils analysés qui intègrent le mieux la notion de coordination spatiale des projets ; les autres ne font que rarement allusion à cette dimension. 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.

Les filières opérationnelles visant l'aménagement d'un périmètre déterminé de la commune prévoient normalement un plan d'aménagement d'ensemble (schéma directeur, projet de quartier...). Encore faut-il que celui-ci s'inscrive correctement dans le territoire plus vaste dans lequel il s'insère.

### *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 d'une part, et qu'il intervienne au moment propice, d'autre part. Cette planification temporelle des projets doit tenir compte des moyens disponibles et mobilisables à travers le temps ; elle est donc indissociable d'une programmation financière. Le programme triennal tient compte de ces deux dimensions ; les filières stratégiques et opérationnelles comportent généralement une programmation.

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 puissent être coordonnés dans l'espace et dans le temps, et donc s'inscrire dans un outil de référence unique.

Il est intéressant de remarquer que 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. En effet, les habitants se font parfois les défenseurs de projets émanant de la base en réponse à un besoin ressenti par une fraction de la population, qui peuvent présenter des difficultés d'intégration avec d'autres projets communaux, ou sont peut-être moins prioritaires au regard d'enjeux plus globaux. La localisation du projet, l'esprit dans lequel il est pensé, ou l'urgence avec laquelle sa 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 à 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.

Il importe donc d'ouvrir des espaces de dialogues propices à l'approche globale des problématiques et des enjeux.

## **L'efficacité, la rapidité d'exécution**

A cet égard, ce sont les filières de financement simples 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 filières opérationnelles sont plus faciles à mettre en œuvre que les cofinancements émanant de divers ministères.<sup>10</sup>

### **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. C'est le cas par exemple pour la concrétisation des PCDN. 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-pilote 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 objectifs, alors que l'interconnaissance et les affinités politiques interfèrent trop souvent.

L'accès à certaines filières de subventions est parfois cadencé 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 existantes, et des règles objectives devraient toujours être appliquées dans l'octroi des subventions.

Si on compare les différentes filières définies ci-dessus en fonction de leur accessibilité à toutes les communes, il semble que les filières simples soient les plus facilement accessibles, alors que les filières opérationnelles, stratégiques et programmatiques demandent un travail préparatoire beaucoup plus approfondi pour en arriver au financement, travail que les communes plus démunies en moyens humains et financiers auront plus de difficulté à réaliser.

---

<sup>10</sup> Cela ressort clairement des réponses au questionnaire sur la mise en œuvre du PCDR envoyé à certaines communes dans une phase antérieure du travail.

### **L'allocation optimale des ressources régionales : définition de priorités**

Ceci ne veut pas dire que toutes les communes aient droit à la même chose. Des conditions de subvention différentielles selon le type de communes peuvent avoir leur raison d'être : leurs besoins peuvent varier en fonction de leur taille et des caractéristiques de leur population et de leur territoire, d'une part<sup>11</sup>, mais aussi en fonction de l'importance de leurs ressources propres, qu'elles soient financières ou humaines. 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.

#### *Les territoires socialement défavorisés*

Les territoires socialement défavorisés ont été identifiés dans le cadre des zones d'initiatives privilégiées (ZIP). Les opérations de rénovation urbaine menées dans ces ZIP bénéficient de taux supérieurs aux autres opérations de rénovation urbaine (90 % contre 60 % en général). Elles bénéficient également d'un encadrement bien supérieur puisque la Région subventionne dans les quartiers d'initiatives un chef de projet pour coordonner l'opération et une Régie de quartier chargée de l'animation, l'éducation permanente et la pré-formation des personnes les plus défavorisées.

Les quartiers de logements sociaux (de transit, d'insertion...) font également l'objet de subventions particulières : la construction des logements est subventionnée ; l'aménagement des abords et accès bénéficie des apports du Fonds Brunfaut qui atteignent 100 % lorsque les équipements concernés contribuent à la desserte exclusive de l'ensemble de logements (sociaux ou assimilés : moyens, d'insertion, de transit...). Des Régies de quartier sociales sont également subventionnées dans certaines cités de logements sociaux (ZIP de type 4 : zones de cités sociales à requalifier) comprenant au moins 100 logements.

Les exemples qui précèdent concernent des filières d'aménagement opérationnelles. Toujours parmi les priorités accordées à des territoires socialement défavorisés, on trouve le cas des plans sociaux intégrés, qui ont pu s'appliquer, entre autres, aux communes qui en 1996 avaient bénéficié d'au moins deux sous-tranches de la tranche « pauvreté » du Fonds des communes.<sup>12</sup>

Pour les petites infrastructures sociales de quartier (PISQ), et les actions sociales de quartier (ASQ) des communes éligibles ont été déterminées, en ajoutant à celles qui développaient des actions de lutte contre l'exclusion sociale celles qui se trouvaient dans des zones d'initiatives privilégiées (ZIP) ou des zones d'action prioritaires (ZAP) ou encore celles qui présentaient des pourcentages de chômeurs ou de minimexés supérieurs à la moyenne.

Les communes ou quartiers cumulant des problèmes sociaux ou présentant une forte population de jeunes issus de communautés culturelles ou sociales différentes, sont visés pour des animations de projets été-jeunes (communauté française).

Les priorités sociales conduisent souvent à privilégier le milieu urbain. Qu'en est-il du milieu rural ?

---

<sup>11</sup> Ainsi par exemple, les subventions pour les petites infrastructures sociales de quartier et pour les agences de développement local varient en fonction du nombre d'habitants.

<sup>12</sup> Il est intéressant aussi de remarquer que des critères de priorité peuvent intervenir à un stade ultérieur à celui de la fixation de critères d'éligibilité a priori. Ainsi, signalait-on en 1997 en ce qui concerne les petites infrastructures sociales de quartier que, si les demandes dépassaient les possibilités budgétaires, à égalité de qualité globale, priorité serait donnée aux communes n'ayant pas encore bénéficié du programme, et répondant au plus grand nombre de critères « pauvreté » pris en considération pour la répartition de la tranche pauvreté du Fonds des communes. Ce type de conditions permet théoriquement d'assurer une répartition plus objective des financements.

### *Le milieu rural*

On voit également que les territoires ruraux d'une commune ayant réalisé un PCDR sont parfois avantagés par rapport aux parties urbaines de son territoire<sup>13</sup> -qui sont exclues de l'opération de développement rural- ou aux communes urbaines en général. C'est ainsi que des réaménagements d'espaces publics (incluant également de l'égouttage) peuvent être subventionnés à 80 % dans des communes en développement rural, alors que dans bon nombre d'autres cas, ils le sont à 60 % (c'est le cas du programme triennal en général, de la rénovation urbaine « classique »). Les aménagements d'espaces verts sont également subventionnés à 80 % dans le cadre des opérations de développement rural, alors qu'ils bénéficient d'un taux de 65 % via l'arrêté du Régent. Les maisons de village également bénéficient d'un taux de 80 % en développement rural, alors que les maisons de quartier sont subventionnées à 75 % via les PISQ (Petites Infrastructures Sociales de Quartier), et à 60 % dans les périmètres de rénovation urbaine (90 % toutefois dans les ZIP).

### *Autres territoires prioritaires*

Le cas particulier des zones ayant fait l'objet d'une catastrophe naturelle, et reconnues « zones de calamité publique » est également pris en compte dans le cadre des programmes triennaux. Elles bénéficient d'une intervention de 75 % au lieu des habituels 60 %.

Certaines zones géographiques définies par la Région bénéficient également de priorités dans le cadre de l'égouttage.

En matière de tourisme, une priorité est donnée par le Commissariat Général au Tourisme pour le développement des équipements aux localités les plus touristiques (volonté de concentrer les investissements dans des pôles qui sont réellement récepteurs de flux touristiques réputés, et tout spécialement ceux dont le renom dépasse de loin les frontières régionales). Par contre les opérations de développement rural et les subventions pour l'aménagement touristique des forêts visent un tourisme plus diffus.

Il serait intéressant de faire le point sur les différents zonages territoriaux prioritaires définis par les pouvoirs publics (ZIP, ZAP, ZEP, contrats de sécurité...), et sur les règles particulières qui s'appliquent à ces territoires.

### *Autres priorités*

Les priorités de la Région se traduisent dans des mesures multiples ( pas uniquement par des priorités géographiques).

Toujours dans le cadre de la lutte contre l'exclusion sociale, certains modes de fonctionnement sont encouragés, tels l'insertion de clauses sociales dans les marchés publics (dans le cas des programmes triennaux) ; certains types de projet sont également encouragés tels que les espaces « sports de rue » (subventionnés à 85 % contre 50 % pour les autres petites infrastructures), accompagnés d'actions d'animation, dans le cadre des infrastructures sportives.

Les aménagements d'espaces publics dans une optique de sécurité et de convivialité sont également encouragés (dans le cadre des programmes triennaux).

De la même manière, la Région pourrait encourager par un taux majoré ou une meilleure garantie d'obtention des financements, les communes qui se sont dotées d'un outil de définition d'orientations stratégiques globales pour leur territoire (projet de développement, schéma de structure, PCDR...).

---

<sup>13</sup> (à l'exception des ZIP qui sont encore plus avantagées)

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.

### **3.2.2 Scénarios de rationalisation pour le financement de la mise en œuvre des outils stratégiques**

En résumé de ce qui précède, les outils analysés présentent des potentialités de mise en œuvre inégales. Les uns ne prévoient aucun financement propre dans le prolongement de la stratégie qu'ils ont permis de définir (c'est le cas du SSC, du PCGE, du PCM) ; il faut donc faire appel, pour concrétiser les projets qui en sont issus, à des filières de financement existant par ailleurs. D'autres outils (comme le PCDR, le PSI, le PCDN) prévoient eux-mêmes un financement spécifique pour une partie des projets qui en sont issus.

On présentera ci-dessous trois scénarios de rationalisation de la mise en œuvre des outils reposant chaque fois sur l'application d'un principe directeur unique généralisé à tous les outils. Un quatrième scénario repose sur une combinaison entre les scénarios 2 et 3.

#### **3.2.2.1 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 analysés.<sup>14</sup> 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 continuer à se faire par 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.
- Il existe un incitant à se doter de l'outil, les communes présumant que les financements pourront être facilement mobilisés.

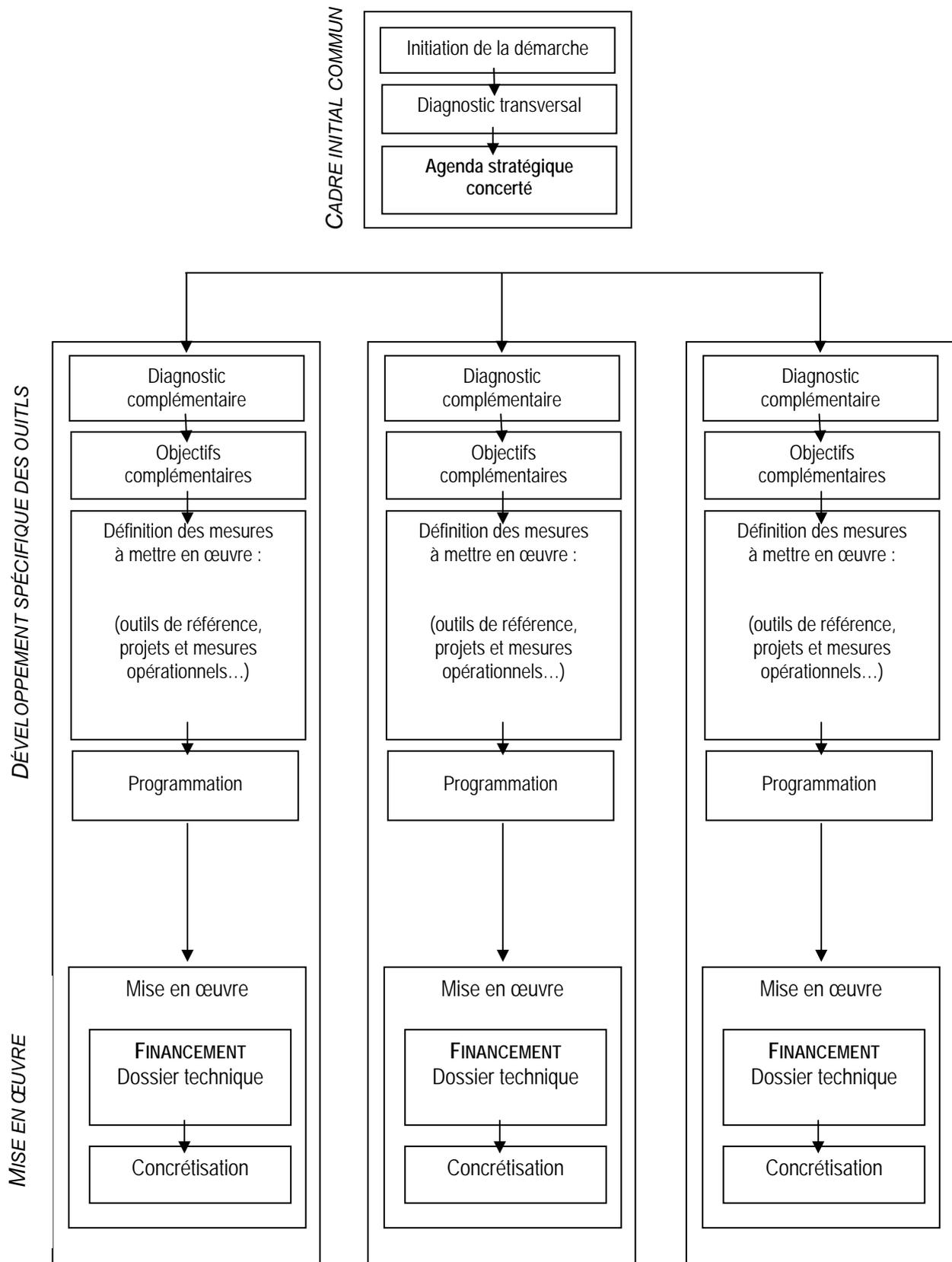
---

<sup>14</sup> Il pourrait être conservé pour la programmation d'autres projets

### Inconvénients

- Il existe 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.
- Il existe 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.

**Schéma 14. SCÉNARIO 1 :  
FINANCEMENT INCLUS DANS L'OUTIL STRATÉGIQUE ET LIÉ À CHAQUE OUTIL**



- 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 stratégiques, soit 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 stratégiques. On accroît aussi le coût administratif dans la mesure où différentes administrations vont devoir acquérir des compétences pour traiter le même type de dossier.

### **3.2.2.2 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 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).

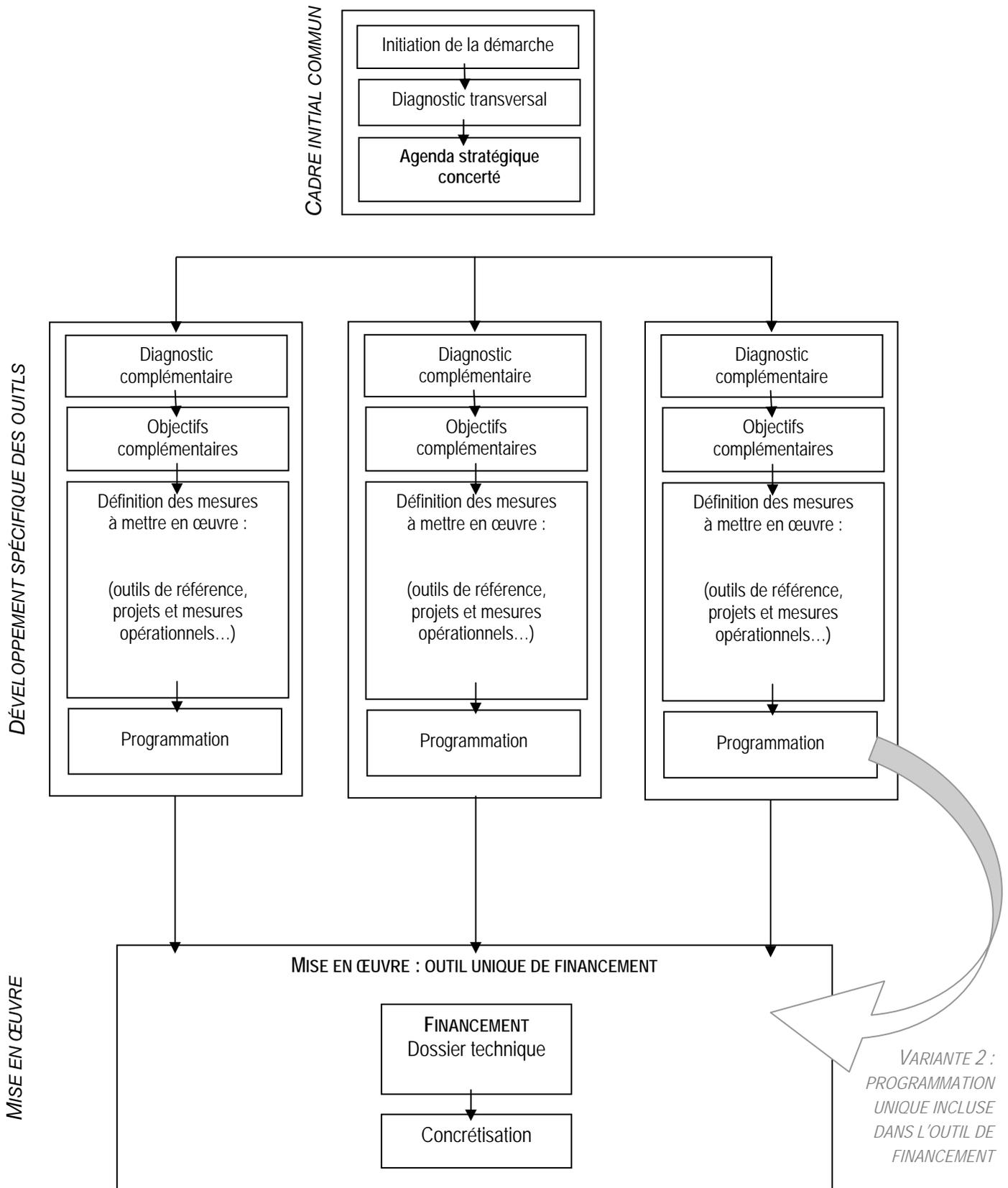
#### Avantages

- 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 pourraient 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.

**Schéma 15. SCÉNARIO 2 :  
OUTIL UNIQUE DE FINANCEMENT DISTINCT DE L'OUTIL STRATÉGIQUE**



#### 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 financement.<sup>15</sup>
- Les projets non issus d'un outil ne sont pas soumis à programmation.

#### 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.
- L'obtention ultérieure du financement n'est actuellement pas garantie lors de l'approbation du programme triennal, 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.

#### **3.2.2.3 Scénario 3 : financements distincts de l'outil stratégique**

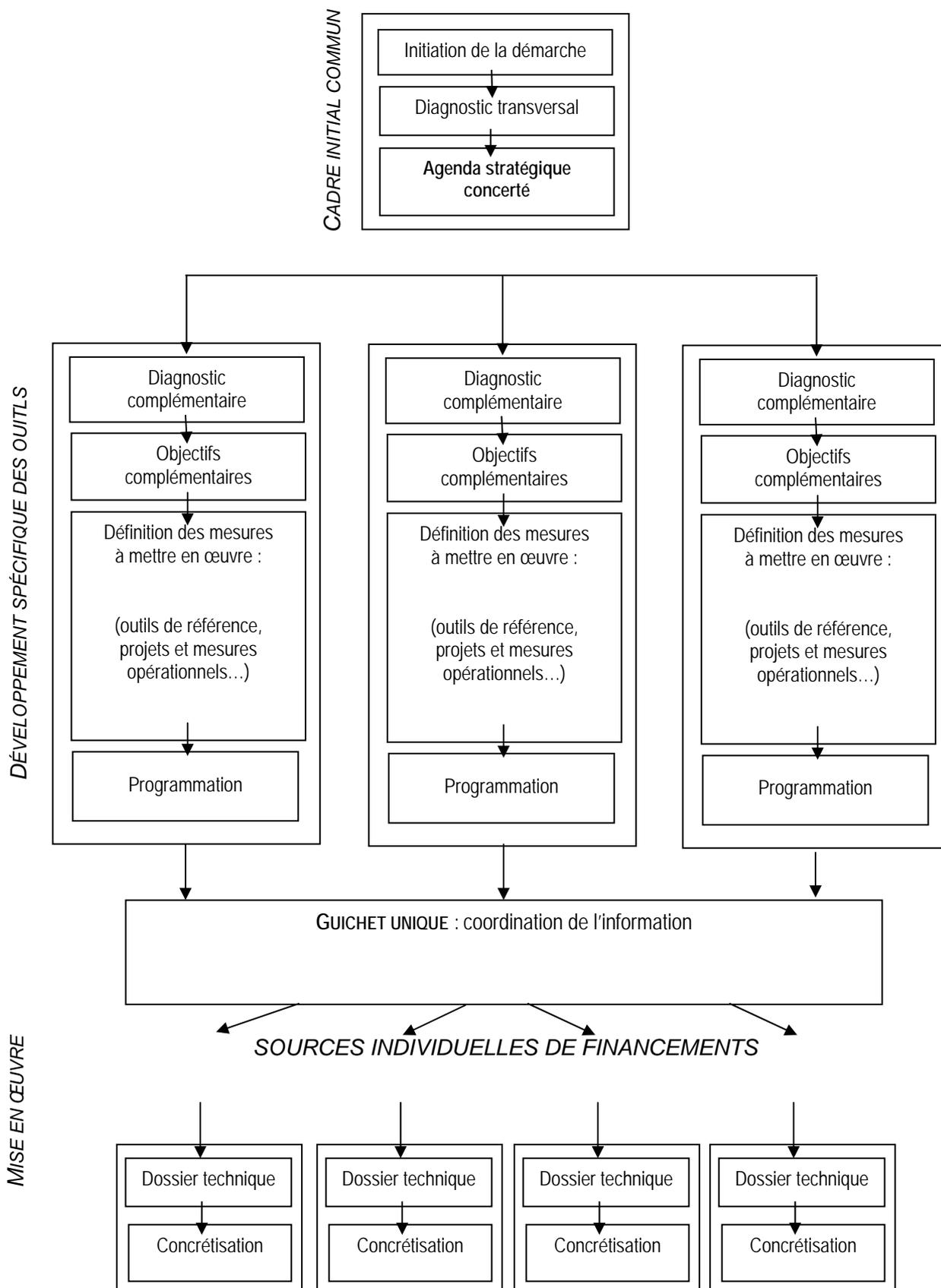
Chaque outil aboutit à la définition de projets. Ceux-ci seront mis en œuvre par des filières de financement diverses et distinctes de l'outil stratégique, préexistantes pour la plupart. En complément à ce système, la création d'un guichet unique (par exemple dépendant du secrétariat général de la Région 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.

---

<sup>15</sup> 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 16. SCÉNARIO 3 :  
OUTILS DE FINANCEMENT DIVERS DISTINCTS DE L'OUTIL STRATÉGIQUE**



### Avantages

- Le système permet de laisser en place la plupart des financements et organisations administratives existant à l'heure actuelle, à l'exception de ceux liés directement aux outils stratégiques (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. Dûment informées, et munies des formulaires adéquats, elles s'adressent au service concerné.<sup>16</sup>
- 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 simple<sup>17</sup> 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 les projets concernés.
- 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, pour que le système soit vraiment juste, faudrait-il que les communes aient un accès égal à la réalisation de ces outils stratégiques 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.

---

<sup>16</sup> Pour éviter que le guichet unique ne 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.

<sup>17</sup> On peut également se poser la question d'une rationalisation au sein des filières de financement simples : veut-on qu'il existe seulement une et une seule filière par objet financé ?

- Mentionnons également que les véritables bénéficiaires des actions menées sont les citoyens, et que tous les citoyens 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 stratégiques, et verront ainsi le développement de leur territoire et leurs projets moins soutenus financièrement ?

#### **3.2.2.4 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 rationalisation 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 stratégiques. 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 ans<sup>18</sup>, issus ou non d'une démarche stratégique formalisée (par exemple à travers les outils étudiés) mais en tout 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 les 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 élaboré par la commune serait donc plus qu'un catalogue des demandes de financement adressées à la Région : il constituerait également une référence indicative globale pour la commune, qu'elle pourrait régulièrement actualiser.

---

<sup>18</sup> Cette durée permettrait de s'inscrire en cohérence avec les législatures communales de 6 ans, qui seraient rythmées par 2 programmes successifs.

### **Procédure d'élaboration du programme**

Les communes s'inspireraient notamment des réflexions menées dans leur agenda stratégique concerté, leurs outils stratégiques globaux ou sectoriels, et à l'occasion de l'élaboration de leur budget pour synthétiser leurs projets pour les trois prochaines années, et les moyens de les concrétiser. Les estimations budgétaires devraient être les plus réalistes possible, et dans le cas de travaux, 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.

### **Contractualisation sur le programme**

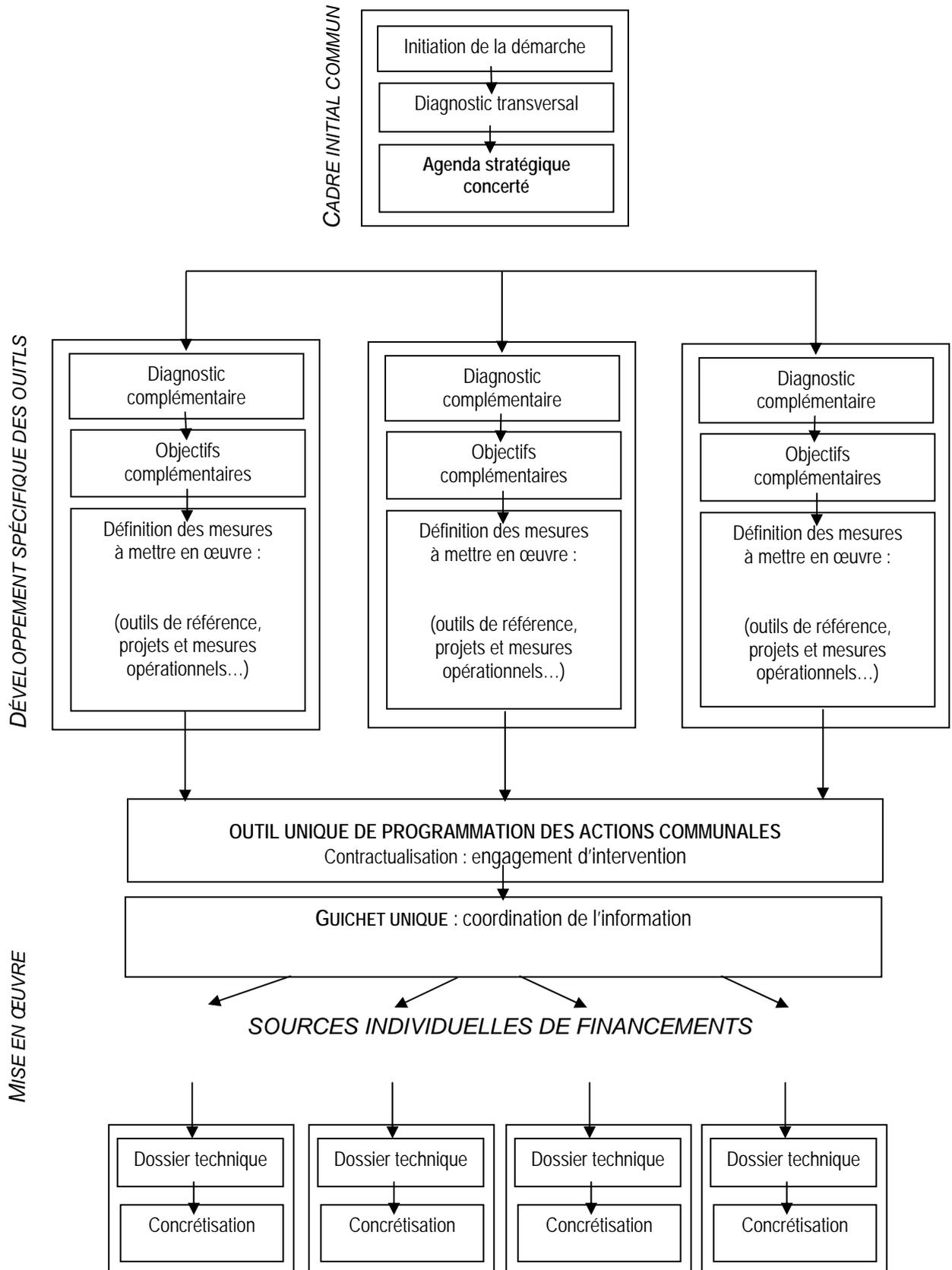
Les programmes devraient rentrer à la Région pour une date fixe (un exemplaire à la DG responsable de la coordination des programmes (à définir) et un à chaque administration potentiellement impliquée dans le financement).

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, et 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 où 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.

**Schéma 17. SCÉNARIO 4 :**  
**PASSAGE PAR UN OUTIL UNIQUE DE PROGRAMMATION ET DE CONTRACTUALISATION**  
 (scénario intermédiaire entre le 2 et le 3)



Il serait bon que les communes soient averties préalablement de l'enveloppe à laquelle elles peuvent prétendre annuellement<sup>19</sup>. 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.**

#### 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 des 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.

---

<sup>19</sup> Enveloppe globale ou enveloppe par type de projet ou par ministère.

### 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 des possibilités de ne pas recourir 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 il 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 générale avant de recevoir le feu vert.

## **3.3 L'IMPLICATION DES ACTEURS DANS LE PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL**

### **3.3.1 Introduction**

L'objectif final du thème 7.5 de la CPDT qui traite de la rationalisation des outils de développement local est de rédiger un décret qui harmoniserait l'ensemble des plans, schémas et programmes opérationnels autour d'une réelle stratégie concertée de développement. Un des volets d'étude complémentaire nécessaire à la rédaction de ce décret concerne les modalités d'implication des acteurs dans le processus de rationalisation.

Dans le programme de travail proposé dans le cadre du thème 4 : « la Commune, acteur du développement territorial »<sup>20</sup>, l'étude du partenariat et de la participation occupe également une large place.

Bien que nous nous situions ici essentiellement dans la dynamique du thème 7.5, il apparaît que l'étude des modalités d'implication des acteurs, du partenariat et de la participation constituent un point charnière entre le thème 7.5 et le thème 4.

Dès lors, notre analyse portera, dans un premier temps, sur les acteurs et les accompagnateurs qui interviennent dans les outils communaux précédemment étudiés et s'élargira ultérieurement à l'analyse de l'ensemble des acteurs qui participent au développement du territoire communal.

L'objectif est de déterminer quels acteurs interviendraient dans l'agenda stratégique concerté, à quel stade et selon quelles modalités.

---

<sup>20</sup> CPDT – Thème 4 : La commune, acteur du développement territorial, Note d'orientation de la subvention 2000, Juin 2001, GUIDE/CREAT/LEPUR, p 37 et 38

Dans les travaux antérieurs, nous avons identifié les acteurs qui pourraient prendre part au processus, il s'agit maintenant d'approfondir ces différents travaux afin de:

- clarifier les missions des acteurs impliqués,
- établir des recommandations pour une mobilisation effective des différents acteurs,
- envisager les niveaux pertinents de la participation citoyenne.

L'étude de l'implication des acteurs dans le processus partenarial comporte deux grandes parties :

- la première partie concerne le partenariat qui sera abordé au travers :
  1. des moyens humains mobilisables,
  2. de l'articulation entre la commission de développement stratégique et les commissions spécifiques aux outils,
  3. de l'implication de la Région.
- la seconde partie traitera principalement de la place de la participation citoyenne dans l'agenda stratégique concerté.

### **3.3.1.1 Etat d'avancement et perspectives pour les travaux futurs**

L'analyse n'étant pas encore totalement aboutie, nous nous sommes limités dans le présent rapport à présenter la structure de chacun des points évoqués ci-dessus. L'étude complète sera présentée dans le prochain rapport.

A ce jour, une première approche comparative des commissions et des acteurs a été réalisée. Cette comparaison nous a permis de mettre en évidence les zones de recouvrement entre les différentes commissions et les différents acteurs et de dégager leurs spécificités.

Cependant, les questions d'organisation des ressources humaines disponibles ainsi que des voies de mobilisation de ces ressources doivent encore être approfondies pour permettre aux Communes d'articuler les moyens nécessaires à leur développement « en bonne intelligence ».

La suite des travaux visera à approfondir l'analyse des rôles et des compétences des acteurs associés au processus de développement local, en particulier celui des agents accompagnateurs des outils. Après avoir précisé les missions conduites par les « conseillers-experts » mis à la disposition des Communes (tels les conseillers en environnement, les conseillers en mobilité, les agents de développement local, les chefs de projet PSI), l'étude se penchera sur la constitution, les compétences de la commission de développement stratégique chargée de la mise en œuvre des outils ainsi que les liens entretenus avec d'autres commissions.

L'analyse de l'implication des acteurs et accompagnateurs dans l'agenda stratégique concerté aboutie, nous pourrions alors élargir le champ de la recherche et aborder la gouvernance proprement dite au travers de différents volets : le rôle et les missions de la Commune, les autres acteurs et accompagnateurs incontournables du territoire communal, les niveaux pertinents d'intervention citoyenne, l'intégration de la Commune dans une dimension territoriale plus large, la possibilité d'une contractualisation intercommunale et supra communale, les modes de gestion et de décision partagés entre les différents niveaux de pouvoir, etc.

### **3.3.1.2 Remarques méthodologiques**

Bien qu'évaluer soit comparer, les travaux actuels ne peuvent s'apparenter à une recherche évaluative. En effet, les sources documentaires exploitées actuellement sont de nature descriptive et fournissent peu d'indications quant à l'efficacité (mesure de l'adéquation) et l'efficacité (mesure de la performance) relatives aux objets d'étude. Elles fournissent des indications quant aux modalités qui régissent leur fonctionnement, ce qui permet de pointer à la fois les doubles emplois ou/et les carences (théoriques) et constitue une des étapes du processus de mise en cohérence.

Centrée sur la mobilisation des acteurs locaux, l'étude s'est attachée aux acteurs subventionnés par la Région wallonne dans le cadre des outils.

### **3.3.2 Le partenariat**

Au niveau communal, la mise en œuvre des outils de développement territorial s'appuie toujours sur un ensemble d'acteurs. Comme le note l'observatoire LEADER<sup>21</sup>, les acteurs qui coopèrent à la mise en œuvre des outils ne proviennent pas uniquement de la structure communale. Ils proviennent aussi d'associations de personnes ou d'entreprises privées.

Si, le plus généralement, ces acteurs s'associent dans un système partenarial fondé sur la coopération, la question de l'optimisation des relations entre systèmes d'acteurs reste posée pour le bon fonctionnement des outils :

- quels acteurs convient-il d'associer au processus ?
- à quelles étapes ?
- dans quel but ?
- dans quelle structure partenariale ?

Le tableau 1 ci-dessous met en évidence la diversité des commissions et des acteurs liés aux outils de développement local.

---

<sup>21</sup> Observatoire Européen LEADER/AEIEDL : LEADER II, Organiser le partenariat local, 1997.

**Tableau 1 : Diversité des commissions et acteurs liés aux outils de développement local**

	<b>OUTILS</b>	<b>AGENT ACCOMPAGNATEUR</b>	<b>COMMISSIONS</b>
<b>OUTILS SUPRA-COMMUNAUX</b>	Contrat de rivière		Comité de rivière, de suivi
	Parc naturel		Commission de gestion du Parc
<b>OUTILS INFRA-COMMUNAUX</b>	Plan Communal d'Aménagement (PCA)		CCAT
	Rénovation Urbaine (RU)		CLRU
	Quartiers d'initiatives (QI)	Chef de projet Agents de Régies de Quartier de RU	Comité de gestion / CLRU
	Revitalisation urbaine		
	Sites d'activité économique désaffectés (SAED)		
<b>OUTILS COMMUNAUX</b>	SSC	Conseiller en urbanisme (inexistant actuellement)	CCAT
	PCDR	Agent de la FRW	CLDR (ou CCAT)
	PCDN	Conseiller en environnement	Partenariat local pour la gestion concertée de la nature
	PCEDN	Conseiller en environnement	CCEDN (ou CCAT élargie)
	PCM	Conseiller en mobilité	CCM
	PDS		
	Charte de la mobilité communale	Conseiller en mobilité	
	Programme triennal des travaux		
	PSI	Chef de projet	Commission d'accompagnement PSI
	PCL		Service communal de logement
	PCGE		
	RCU		CCAT
	RU		CLRU

### **3.3.2.1 Les moyens humains mobilisables**

L'analyse des outils communaux entamée dans l'étude du thème 7.5 a révélé plusieurs carences dans les Communes. Il s'agit, entre autres, des éléments suivants :

- l'insuffisance des ressources humaines disponibles dans la Commune ;
- le manque de transversalité entre les différents services communaux concernés par les outils ;
- la faiblesse dans la qualification et la formation du personnel communal vis-à-vis des spécificités des outils.

L'importance du travail requis pour l'élaboration et le suivi des outils fait reculer nombre de Collèges lorsqu'il s'agit de se lancer dans de telles opérations. Dans ce contexte, plusieurs préalables seraient de nature à faciliter une démarche de développement local.

- Il apparaît que la mise en place d'un processus de développement local à l'échelle communale nécessite une approche transversale rassemblant les responsables des différents services communaux. Cette approche constitue un véritable changement du mode de fonctionnement de l'administration alors que celle-ci est le plus souvent organisée sur un mode sectoriel. Une organisation transversale des services communaux doit permettre d'éviter la tendance au « travail en chambre », trop souvent observé chez les auteurs de projet, et faciliter l'appropriation de la démarche et des données par les services communaux concernés.
- La préparation préalable de la démarche de développement local doit également reposer sur l'information, la sensibilisation et la formation de l'ensemble du personnel communal. En effet, c'est sur ces éléments que repose la qualité de la coordination entre les différents domaines. Une définition préalable de l'organisation de la communication permettrait d'améliorer le partage d'information entre les différents services communaux, mais également entre la Commune et la population (ce qui faciliterait en outre sa participation) et entre la Commune et la Région. Dans ce sens, un soutien permanent de la Région à la formation continue des agents viendrait renforcer la capacité des Communes à adopter une approche globale des problématiques.
- L'élaboration de l'agenda stratégique concerté nécessite également la présence de personnels spécifiques, chargés de l'accompagnement du processus. Ils doivent être formés et sensibilisés au fonctionnement des outils communaux de développement comme aux finalités de la démarche entreprise. Cet objectif pourrait être rencontré par une meilleure organisation des moyens humains et notamment celle des experts financés par la Région et mis à la disposition des Communes. Il serait opportun de s'assurer que ces agents de développement ne soient, dans les faits, ni des fonctionnaires communaux chargés d'une simple application des lois et règlements, ni « des hommes à tout faire ». Pour éviter cette dérive, il serait primordial de clairement redéfinir, et pour certains de définir, leurs rôles et missions.

Ce dernier point fera plus particulièrement l'objet de nos recherches.

### **Méthode de travail**

Les rapports précédents ont permis de relever les diverses pratiques qui facilitent l'élaboration de l'agenda stratégique concerté. Il s'agit des tâches liées à l'information, la sensibilisation, la médiation, l'animation, la mobilisation, la coordination et l'évaluation. Nous mettrons en évidence les acteurs susceptibles d'être désignés pour assumer ces différents rôles.

Dans un premier temps, l'analyse portera sur les agents actuellement mis à la disposition des Communes et financés par la Région dans le cadre des outils de développement étudiés dans le thème 7.5. Il s'agit plus particulièrement du Conseiller en urbanisme<sup>22</sup> (SSC), du Conseiller en environnement (PCDN et PCEDN), du Conseiller en mobilité (Charte de Mobilité, PCM), du chef de projet PSI, des agents de la Fondation Rurale de Wallonie (PCDR) et des agents de développement local (ADL).

L'analyse vise essentiellement l'identification du potentiel de ces agents, de leurs spécificités ainsi que des zones de recouvrement de leurs champs d'action, de leurs missions et compétences.

Ces agents-accompagnateurs seront examinés et comparés sous différents angles. Seront notamment pris en compte:

- le nombre et la répartition des conseillers-experts sur le territoire de la Région wallonne ;
- les compétences et thèmes d'action ;
- les missions générales et celles exercées dans le cadre de l'élaboration des outils ;
- le profil de qualification/formation ;
- les moyens octroyés aux Communes pour ces postes.

Les résultats de l'analyse des acteurs permettront de réorienter leur rôle et de leur offrir une place adéquate au sein de l'agenda stratégique concerté, adaptée à leurs aptitudes, savoir-faire et disponibilités. L'opportunité d'engagement de personnel qualifié supplémentaire sera également envisagée. Ces agents pourront ainsi apporter à la Commune un soutien dans l'élaboration de l'agenda stratégique concerté. En outre, leur participation permettra d'assurer une continuité entre l'agenda et les outils plus sectoriels dont ils assurent traditionnellement l'accompagnement

### **3.3.2.2 L'articulation entre les différentes commissions**

La phase d'initiation de la démarche constitue un moment opportun pour mettre en place une commission d'accompagnement permanente de l'agenda stratégique concerté. Structure participative et partenariale par excellence, cet organe, appelé commission de développement stratégique (CDS), est mis en place par le Conseil communal en étoffant le comité d'initiation qui disparaît à son profit. Il s'agit d'une commission locale 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.

Nous avons relevé, dans le paysage communal, la présence de diverses commissions ouvertes aux forces vives du territoire. La plupart d'entre elles sont instituées dans le cadre de la procédure d'élaboration des différents outils.

Dans l'optique de mise en concordance des différents outils de développement, les synergies entre la CDS à mettre en place et ces diverses commissions devraient être mises en évidence. Cette mise en synergie se justifie d'autant plus que la multiplication des commissions pose un problème de lisibilité / transparence pour la population.

---

<sup>22</sup> Le CWATUP (art.12, 6°) prévoit l'octroi des subventions aux Communes ou à plusieurs Communes limitrophes souhaitant engager un "conseiller en urbanisme", aux compétences reconnues en matière d'aménagement du territoire ; il s'agit soit d'un architecte soit d'un ingénieur architecte ayant une formation complémentaire en environnement. Les conseillers en urbanisme n'ont à l'heure actuelle pas encore été mis en place dans les Communes.

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. Les liens qui portent sur les commissions existantes ont déjà fait l'objet d'une étude en ce sens<sup>23</sup>. Il reste encore à développer les articulations entre ces diverses commissions et la CDS.

## **Méthode de travail**

### *a) Analyse des commissions spécifiques*

Les commissions ciblées dans notre étude sont celles qui sont mises en œuvre lors de l'élaboration des outils étudiés : la Commission Communale d'Aménagement du Territoire (SSC), la Commission Locale de Développement Rural (PCDR), le partenariat pour la gestion concertée de la nature (PCDN), la Commission Communale d'Environnement et de Développement de la Nature (PCEDN), la Commission Communale de Mobilité (PCM) et la commission PSI, auxquelles nous avons ajouté la plate-forme stratégique de l'ADL. La rationalisation ne s'arrêtera pas à ces 7 outils et il faudra veiller à créer des passerelles avec les autres commissions consultatives et/ou partenariales existantes (Comité de rivière, Commission de gestion du Parc naturel ...).

L'objet de notre analyse n'est pas de procéder à l'évaluation « stricto-sensu » du fonctionnement des diverses commissions mais bien de dégager des articulations afin de proposer un cadre de rationalisation commun pour ces différentes commissions.

L'analyse comparative à laquelle nous avons procédé nous a aidé à mettre en évidence les zones de recouvrement entre les diverses commissions et à dégager leurs spécificités.

Nous avons ciblé plus particulièrement les aspects de comparaison suivants :

1. la base légale des commissions ;
2. leur composition : le nombre d'acteurs, les secteurs d'activités représentés, ... ;
3. le processus d'appel aux candidatures, le processus de désignation, le type de présidence et de renouvellement des membres ;
4. les missions dévolues à ces commissions : les fonctions et rôles attribués à ces organes dans l'élaboration de l'outil en incluant les autres missions qu'elles remplissent éventuellement ;
5. le fonctionnement et les subventions : mise en évidence de quelques éléments clés liés à l'organisation de travail au sein des commissions (existence d'un règlement d'ordre intérieur, secrétariat, modalité de prise de décisions au sein des commissions, ...), à la communication (relais d'information, rapport, publicité des avis,...) et aux subventions ;
6. prise en compte des avis : le degré de prise en compte des propositions et décisions issues de ces commissions ;
7. les passerelles existantes entre les commissions.

---

<sup>23</sup> CPDT – Thème 4 - Rapport intermédiaire de la subvention 2000 – Mars 2001.

### *b) Opérationnalisation de la CDS*

Les éléments de comparaison dégagés de cette analyse nous permettront de fournir des principes et des recommandations visant à structurer et à opérationnaliser la future Commission de Développement Stratégique.

### *c) Cadre de rationalisation des commissions*

Nous procéderons à la mise en évidence des passerelles à envisager entre la CDS et les commissions spécifiques. Lorsque nous envisagerons les conditions dans lesquelles les diverses commissions pourraient assumer le rôle de la CDS, nous proposerons les adaptations éventuelles qui seront nécessaires afin que les commissions pré-existantes puissent remplir ce rôle.

### **3.3.2.3 L'implication de la Région**

L'implication de la Région au niveau de l'agenda stratégique concerté peut se concevoir à deux niveaux :

#### 1. l'accompagnement et le suivi de la démarche au niveau communal

La Région assure le suivi et l'accompagnement de toute Commune ayant décidé d'élaborer un agenda stratégique concerté.

L'accompagnement des Communes par le niveau régional peut se décliner en plusieurs tâches :

- information sur les procédures et les autorités compétentes,
- sensibilisation des acteurs,
- accompagnement et conseils,
- aide directe pour la gestion de la participation,...

Deux grandes options se présentent afin de remplir ces tâches: Celles-ci sont soit déléguées à un comité d'accompagnement régional, soit confiées à une cellule administrative régionale spécifique. Dans la première option, un **comité d'accompagnement régional** serait mis en place et constitué d'agents de l'administration régionale appartenant aux différentes directions générales et de représentants du Gouvernement wallon. Dans la seconde option, une **cellule régionale transversale** serait développée au sein de l'administration. Elle pourrait, par exemple, à l'instar de la Direction interdépartementale de l'Intégration sociale, être créée au sein du Secrétariat général du MRW.

#### 2. les prises de décision identifiées dans l'agenda stratégique concerté

Différents types de décisions régionales sont nécessaires à la rationalisation des outils. Elles portent sur la convention relative à l'élaboration de l'agenda stratégique concerté et sur la contractualisation en vue de l'activation de l'agenda stratégique concerté.

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

Ces décisions pourraient 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).

- Le contrat de développement communal

Etant donné le caractère transversal, la nature politique et les implications financières, cette décision relèverait du Gouvernement wallon.

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 porteraient également sur la vérification de la réglementation en vigueur (délais, contenu minimum, procédure de consultation...). Ces avis pourraient être rendus soit par le « **Comité d'accompagnement régional** » qui serait chargé d'être l'interlocuteur direct du Gouvernement wallon, soit par la **cellule transversale** instituée au sein de l'administration régionale.

L'étude de ces deux options implique de :

- préciser les rôles de ces deux structures ainsi que les rôles à attribuer aux différentes administrations et structures d'accompagnement déjà existantes. Un accompagnement et des conseils plus thématiques (gestion de l'égouttage...) pourraient être en effet apportés par les représentants de chaque administration. L'aide directe à certaines problématiques spécifiques (gestion de la participation ...) pourrait être menée par des organismes extérieurs aux administrations (Fondation rurale de Wallonie, notamment).

- préciser les modalités de la constitution, du fonctionnement et des liens à organiser avec les autres structures existantes. Quel type de structure faudrait-il mettre en place ? Quels seraient les avantages et les inconvénients de chacune des options ? Quelles améliorations conviendrait-il de proposer dans le fonctionnement des structures existantes pour, par exemple, favoriser l'approche globale, raccourcir les délais de remise d'avis, identifier un interlocuteur unique, ... telles sont les questions qui seront abordées dans cette phase d'analyse préparatoire à l'adoption du décret.

### **Méthode de travail**

L'analyse de l'implication de la Région dans l'élaboration de l'agenda stratégique concerté s'appuiera en premier lieu sur la comparaison du mode d'implication de la Région dans chacun des outils de développement territorial. Pour cela, une analyse des textes législatifs sera réalisée puis confrontée aux résultats issus d'une enquête de terrain effectuée auprès des interlocuteurs impliqués dans le suivi des outils. Deuxièmement, l'analyse abordera plus particulièrement l'étude des moyens humains affectés à l'accompagnement et à l'évaluation des différents outils. Enfin, et sur base d'une recherche documentaire traitant de l'implication de pouvoirs supra locaux dans l'accompagnement d'initiatives locales de développement, différents scénarios d'implication de la Région seront analysés en fonction des avantages et des inconvénients qu'ils présentent en regard du fonctionnement actuel. En effet, pour le choix du scénario qui sera privilégié, des enseignements sont certainement à tirer des pratiques du niveau fédéral ou de la communauté française ou encore d'exemples pris dans des pays de l'union européenne.

### **3.3.3 La participation de la population**

#### **3.3.3.1 Introduction et définitions**

Nombre d'outils de développement territorial prévoient dans les textes « une » participation. Or celle-ci n'est jamais explicitement définie quand bien même celle-ci est suffisamment décrite. Elle ne dispose pas de schéma de référence sur lesquels l'autorité régionale peut s'appuyer dans l'évaluation de son efficacité et de son efficacité.

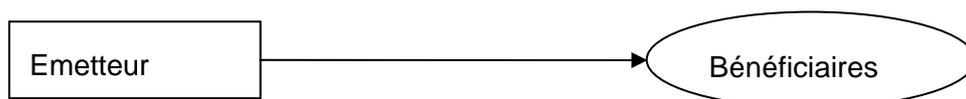
La participation fait référence à des degrés d'implication. Le plus souvent ces niveaux d'implication sont présentés sur un continuum. Le premier degré de participation correspond à une implication faible, le dernier à une implication forte. On peut ainsi identifier 5 degrés qui correspondent à une distinction fonctionnelle. Il s'agit de :

- l'information
- la sensibilisation
- la consultation
- la concertation
- la gouvernance

**La « participation » par l'information** requiert peu d'implication de la part des personnes qui en bénéficient. En effet, en dehors du contact physique à l'information, rien d'autre n'est requis. Les personnes sont simplement exposées à de l'information. La participation par l'information ne garantit donc pas que celle – ci soit réceptionnée par ses destinataires. Elle vise la transparence. L'information est la première condition de tout processus de participation institutionnelle.

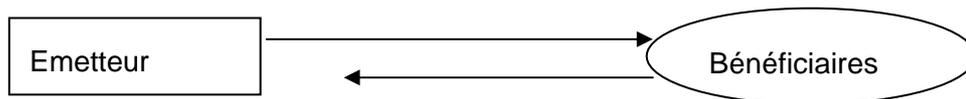


**La « participation » par la sensibilisation** se distingue de la précédente par le fait qu'il y a activation de la prise de connaissance. Les personnes réceptionnent l'information, un contact physique et cognitif s'établit. L'implication des personnes se marque dans le fait qu'elles acquièrent une connaissance du contexte, des enjeux et des finalités. La participation par la sensibilisation vise l'adaptation des comportements. La sensibilisation passe par l'information explicative et didactique et par la formation des personnes amenées à s'impliquer.

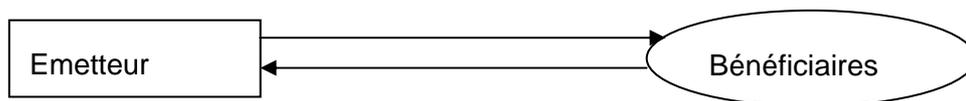


La question de savoir dans quelle mesure cette information est réellement utilisée par les bénéficiaires est laissée en suspens.

**La participation par la consultation** implique qu'un feedback sur l'information est donné par les bénéficiaires. Les personnes réagissent sur l'information. Ce qui est visé ici, c'est la prise de connaissance du positionnement des bénéficiaires sur la question qui leur est soumise. Ceci n'implique cependant pas, qu'il y ait, dans le chef de l'émetteur, prise en compte du feedback. « La consultation vise à analyser les besoins de la communauté, ses attentes, sa vision des problèmes. Le public visé peut être extrêmement large et consulté sous diverses formes (réunions, questionnaires,...). On peut également choisir de consulter un public plus restreint (en faisant attention toujours à sa représentativité) et faire une analyse plus qualitative que quantitative<sup>24</sup> ».



**La participation par la concertation** compte un degré d'implication supplémentaire car elle entraîne, dans le chef de l'émetteur, une prise en compte du feedback donné par les bénéficiaires. Bien que la prise de décision puisse être unilatérale et non consensuelle, la concertation vise un accord sur un projet ou une action. « La concertation a comme objectif d'associer la communauté à la réflexion et à la prise de décision. Le public est en général plus restreint en nombre et représentatif d'une part de la communauté<sup>25</sup> ».



**La participation par la gouvernance** correspond au niveau d'implication le plus fort ou le plus abouti dans la mesure où il y a prise de décision commune. La codécision est par essence anticonstitutionnelle car le système de démocratie représentative dans lequel nous nous situons délègue le pouvoir aux élus. De manière générale, la gouvernance est un mode d'organisation des décisions qui vise à favoriser une participation directe des citoyens dans le processus décisionnel afin que leurs besoins réels soient pris en compte. La gouvernance vise ainsi le consensus.



L'organisation de la participation revêt une infinité de formes :

- dans le choix des médias de communication,
- dans le choix du support d'information,
- dans la détermination du rythme.

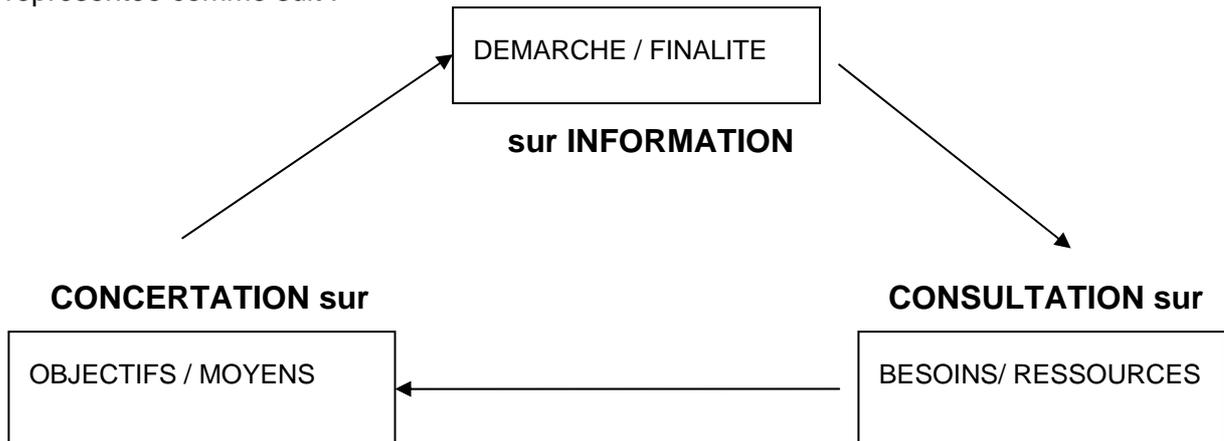
<sup>24</sup> « Le développement durable : une autre politique pour les territoires ? » ; Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'environnement (R.A.R.E.) ; 1998

<sup>25</sup> « Le développement durable : une autre politique pour les territoires ? » ; Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'environnement (R.A.R.E.) ; 1998

On observe autant de variabilité dans les contenus ou les objets de la participation. Trois enseignements principaux peuvent être tirés des initiatives qui comptent un volet participatif :

1. la définition et la mise en œuvre de la participation doit s'appuyer sur des « professionnels »,
2. les modalités doivent être variées et adaptées aux groupes cibles,
3. le nombre de participants est inversement proportionnel au degré d'implication.

Dans le processus de développement local, l'organisation de la participation peut être représentée comme suit :



L'objectif de l'étude est de préciser la place et le rôle de la participation dans les différentes phases d'élaboration de l'agenda stratégique concerté.

### **Méthode de travail**

Notant que le degré de participation varie en fonction des étapes d'intervention dans le processus de développement ainsi que des caractéristiques du territoire (présence de noyaux d'habitats dispersés, nombre d'habitants, leurs caractéristiques socio-économiques, etc.), les recommandations tirées de l'analyse comparative de la place de la participation dans les outils de développement communal étudiés auront une visée opérationnelle et consisteront en principes d'orientation assimilables par les Communes.

L'analyse portera, pour chaque mode de participation, sur divers éléments de comparaison tels que :

- les objectifs poursuivis,
- les moyens humains, techniques et financiers nécessaires,
- les modalités d'organisation.

### **3.3.3.2 Place de la participation citoyenne dans les différentes phases du processus de développement communal**

**Dans la phase d'initiation**, l'information de la population et de l'ensemble des acteurs locaux suit idéalement la décision d'engagement de la Commune dans le processus d'élaboration d'un plan communal de développement, elle intervient donc en parallèle de la mise en place du comité d'initiation.

Les objectifs de la participation dans la phase d'initiation sont de permettre à tout un chacun de :

- prendre connaissance de la volonté communale de s'inscrire dans un processus de développement communal,
- prendre connaissance des enjeux et des finalités de ce processus,
- connaître ses grandes étapes de réalisation,
- avoir la capacité de manifester son intérêt et d'être associé aux phases ultérieures.

En termes de modalités, l'information peut s'organiser par voie de presse, internet ou par l'intermédiaire de réunions publiques. La difficulté principale sera ici de toucher les différents « groupes territoriaux ». Ainsi par exemple, il est peu probable qu'une réunion d'information organisée en journée compte un grand nombre de personnes actives. De la même manière, on a observé que les habitants les plus proches du point de réunion s'y rendent alors que les autres se déplacent peu. On sera donc particulièrement attentif à proposer cette information à de multiples occasions et dans plusieurs lieux ainsi que sous des formes diversifiées.

**Le diagnostic** est élaboré à partir des données « objectives » (statistiques, recherche documentaire, relevés sur le terrain, etc.) croisées avec des données « subjectives » recueillies auprès de « témoins privilégiés » (agents communaux et supra-communaux, représentants des différentes fractions de la population, etc.) invités à exprimer leur vision du territoire.

La participation des acteurs représentatifs du territoire peut être réalisée sous forme de consultations individuelles, par interviews, ou collectives, au cours de réunions. La population et les acteurs locaux peuvent être également impliqués dans les recherches inhérentes au diagnostic, notamment au travers des groupes de travail thématiques.

**Dans la phase d'adoption de l'agenda stratégique concerté**, il est nécessaire également qu'une transparence démocratique s'établisse à propos des options de développement proposées. Pour clarifier les enjeux qui y sont liés, affiner ou éventuellement réorienter les options et faire émerger les potentialités cachées ou méconnues du territoire, ces options doivent faire l'objet d'un débat public.

A ce stade, on visera l'information et la consultation la plus large possible des habitants sur le diagnostic et sur les options sans toutefois s'embarasser de procédures relativement lourdes comme l'enquête publique. Une confrontation aux conclusions du diagnostic est nécessaire pour favoriser son appropriation et l'acquisition d'une vision transversale et globale du territoire. L'approbation des objectifs permet ainsi de faire reposer le projet sur une base solide et sur une politique clairement définie.