

INTRODUCTION	4
1. OBJECTIFS DE LA RECHERCHE	4
2. STRUCTURE DU RAPPORT	6
3. PRINCIPAUX RESULTATS DE LA RECHERCHE.....	7
3.1 <i>Rationalisation de outils de développement local</i>	7
3.2 <i>Contractualisation</i>	9
3.3 <i>Exercice de traduction normative</i>	9
3.4 <i>Définition des aires pertinentes de réflexion</i>	11
3.5 <i>Financement du développement local par la Région</i>	12
3.6 <i>Indicateurs communaux de développement</i>	15
3.7 <i>Implication des acteurs dans le processus de développement communal</i>	17
3.8 <i>Participation des citoyens au processus de développement local</i>	20
CHAPITRE I : LA DEFINITION DES AIRES PERTINENTES DE REFLEXION	24
4. INTRODUCTION	24
5. CADRE DE LA RECHERCHE.....	24
6. LA DETERMINATION DES COMPETENCES DES POUVOIRS LOCAUX	25
6.1 <i>Introduction</i>	25
6.2 <i>Le régime juridique</i>	25
6.3 <i>La déconcentration</i>	26
6.4 <i>La décentralisation administrative</i>	27
6.5 <i>Conclusion</i>	32
7. LES MECANISMES DE COOPERATION COMMUNALE	33
7.1 <i>Introduction</i>	33
7.2 <i>Cadre légal général de la gestion de coopération communale</i>	34
7.3 <i>Les mécanismes formels de coopération entre communes</i>	35
7.4 <i>Les mécanismes informels de coopération volontaire entre communes</i>	64
8. LA COLLABORATION SUPRACOMMUNALE DES CPAS	78
8.1 <i>Introduction</i>	78
8.2 <i>Collaboration et convention</i>	78
8.3 <i>La capacité d'association des CPAS (forme dotée de la personnalité juridique)</i>	79
9. APPLICATION DES MODELES ETUDIES AU DOMAINE ENVIRONNEMENTAL	81
10. BIBLIOGRAPHIE.....	83
CHAPITRE II : LES SOURCES DE FINANCEMENT DES OUTILS DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL	88
11. INTRODUCTION	88
11.1 <i>Objectifs et contenu du travail</i>	88
11.2 <i>Types de mesures de mise en œuvre des outils stratégiques</i>	89
11.3 <i>Plan</i>	91
12. LES SUBVENTIONS PORTANT SUR DES ETUDES	92
12.1 <i>Introduction</i>	92
12.2 <i>La subvention de diagnostics territoriaux, études stratégiques, plans, programmes et règlements</i>	92
12.3 <i>La subvention d'études préalables aux travaux</i>	96
13. LES SUBVENTIONS PORTANT SUR DES ACQUISITIONS	98
13.1 <i>Introduction</i>	98
13.2 <i>Taux et modes de calcul</i>	102
13.3 <i>Procédures</i>	102
14. LES SUBVENTIONS PORTANT SUR DES TRAVAUX	103
14.1 <i>Introduction</i>	103
14.2 <i>Taux et modes de calcul</i>	103
14.3 <i>Procédures</i>	106
14.4 <i>La coordination avec les procédures connexes à la demande de subvention</i>	116
15. LES ENJEUX LIES A LA PROBLEMATIQUE DU FINANCEMENT DE PROJETS COMMUNAUX	122
15.1 <i>Enjeu d'équité : favoriser l'accès de toutes les communes aux subventions</i>	122
15.2 <i>Enjeux de développement : inciter les communes à agir dans la cohérence / lien avec les outils stratégiques</i>	125

- 15.3 *Enjeu de gouvernance : favoriser un partenariat responsable entre la région, les communes et les habitants* 126
- 15.4 *Enjeu d'efficacité : limiter les démarches administratives et augmenter la rapidité d'exécution.* 131

CHAPITRE III : LES INDICATEURS COMMUNAUX DE DEVELOPPEMENT CONSTITUANT LE TABLEAU DE BORD COMMUNAL 134

16.	CONTEXTE DE L'ETUDE ET OBJECTIFS POURSUIVIS	134
17.	DEFINITION D'UN CADRE PHILOSOPHIQUE.....	136
18.	ANALYSE DES ETUDES ET TRAVAUX EXISTANTS RELATIFS AUX INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT ...	137
18.1	... au niveau international.....	137
18.2	... à l'étranger.....	137
18.3	... au niveau fédéral et régional.....	138
18.4	... au niveau local.....	138
19.	PROPOSITION D'UNE LISTE PRELIMINAIRE D'INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL.....	141
19.1	<i>Choix et organisation des thèmes traités</i>	141
19.2	<i>Critères de sélection des indicateurs</i>	142
20.	CONSULTATION PORTANT SUR LA LISTE PRELIMINAIRE D'INDICATEURS	142
21.	CHOIX DEFINITIF DES INDICATEURS	142
22.	ETABLISSEMENT DES FICHES DESCRIPTIVES	142
23.	VALIDATION DU SET D'INDICATEURS AUPRES DES COMMUNES	143

CHAPITRE IV : L'IMPLICATION DES ACTEURS DANS LE PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL 144

24.	L'ARTICULATION ENTRE LES DIFFERENTES STRUCTURES PARTICIPATIVES	144
24.1	<i>Introduction</i>	144
24.2	<i>Comparaison des structures participatives</i>	145
24.3	<i>Les structures participatives dans le cadre de l'agenda stratégique concerté</i>	167
25.	L'IMPLICATION DE LA REGION DANS L'AGENDA STRATEGIQUE CONCERTÉ	172
25.1	<i>Introduction</i>	172
25.2	<i>Les missions de la Région</i>	173
25.3	<i>Scénario d'implication de la Région dans le cadre de l'agenda stratégique concerté</i>	175
26.	LES MOYENS HUMAINS MOBILISABLES.....	176
26.1	<i>Introduction</i>	176
26.2	<i>Méthodologie</i>	182
26.3	<i>Fiches acteurs</i>	183
26.4	<i>Analyse comparative des acteurs – ressources</i>	184
26.5	<i>Recommandations</i>	199
26.6	<i>Références bibliographiques</i>	202

CHAPITRE V : LA PARTICIPATION DES CITOYENS A L'ELABORATION DES OUTILS STRATEGIQUES 205

27.	INTRODUCTION	205
28.	ELEMENTS DE THEORIE	205
28.1	<i>Participation : définitions et concepts</i>	205
28.2	<i>La place des habitants dans l'élaboration d'un outil stratégique local</i>	208
29.	APPLICATION A LA REGION WALLONNE	209
29.1	<i>Enquête publique (consultation/modèle hiérarchique)</i>	209
29.2	<i>Réunions d'information-consultation (consultation / modèle hiérarchique)</i>	210
29.3	<i>Enquêtes auprès des habitants (consultation/modèle hiérarchique)</i>	212
29.4	<i>Réunion de concertation (concertation / modèle hiérarchique)</i>	213
29.5	<i>Structures consultatives ou partenariales ouvertes aux habitants</i>	214
29.6	<i>Conclusion : l'incitation à la participation et au partenariat par la Région</i>	219
30.	RECOMMANDATIONS.....	220
30.1	<i>Pour donner l'audience la plus large possible à la démarche :</i>	220
30.2	<i>Pour favoriser la meilleure représentativité des groupes consultés :</i>	221
30.3	<i>Pour lutter contre l'exclusion des groupes les plus faibles :</i>	223
30.4	<i>Pour favoriser l'articulation entre expertise et participation :</i>	224

ANNEXES 225

INTRODUCTION

Depuis une vingtaine d'années, les outils de développement local proposés par la Région wallonne se sont fortement multipliés entraînant des difficultés pour les gestionnaires communaux. En effet, la création puis l'évolution de ces outils ne s'est pas nécessairement accompagnée d'une réflexion d'ensemble relative à un développement communal inscrit dans un développement plus large, ni d'une recherche de cohérence ou de complémentarité entre outils.

Face à ce constat, la Région wallonne a mandaté la CPDT (thème 7.5) pour réaliser une étude sur les possibilités de rationalisation des outils de l'échelon local. L'ambition de la Région est d'aider les Communes à élaborer une stratégie globale de développement territorial qui intègre et coordonne en un tout cohérent, l'ensemble des programmes sectoriels de développement communal.

Dans la prolongation des travaux du thème 7.5 qui traitait du développement au sein du périmètre communal, le thème 4 a analysé les implications réciproques entre développement communal et développement territorial. Au cours des différentes subventions (1999-2002), le cadre d'analyse a été élargi afin de pouvoir tenir compte des implications successives d'une mise en cohérence des outils de développement communal et supra-communal, des procédures associées et des modes de financement. Une meilleure définition des rôles de chacun des acteurs impliqués dans la stratégie (la région, la commune, les commissions consultatives, les habitants) a également été recherchée.

1. OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

Dans le cadre du thème 7.5 (subvention 1999-2000), l'objectif de la recherche était d'apporter une réflexion la plus aboutie possible sur les possibilités de rationalisation des différents outils de développement communal. La finalité de la rationalisation est d'une part, de contribuer à l'organisation maîtrisée et cohérente du développement communal et d'autre part, de fédérer les divers acteurs locaux d'un territoire au sein d'une stratégie *durable et intégrée* de développement.

Dans un premier temps, sept outils¹ parmi les plus significatifs en matière de développement communal ont été étudiés. Après avoir examiné leur cadre législatif, leur application générale en Région wallonne, l'analyse a débouché sur la formulation de pistes d'améliorations intrinsèques pour chaque outil ainsi que sur la mise en relief de leurs atouts et faiblesses vis-à-vis des objectifs initiaux du législateur. Si l'analyse sectorielle des outils a principalement conduit à des propositions d'amélioration interne, leur lecture transversale a permis la mise en évidence des doubles emplois ainsi que des points d'articulation possibles entre outils. Ceci, tant du point de vue légal que de la mise en pratique.

Dans un deuxième temps, les bases d'un scénario de rationalisation des outils de développement communal ont été formulées au travers de quatre options principales. Dans la formulation des options de rationalisation, la recherche a fait apparaître les avantages et contraintes de chacun des scénarios pour l'opérationnalisation des décisions et le fonctionnement des outils. Le comité d'accompagnement a précisé le scénario de rationalisation vers lequel, il souhaitait que le travail d'analyse soit orienté et approfondi. Le scénario retenu se fonde sur la mise en place d'une approche stratégique commune (« tronc

¹ Les outils considérés par la recherche sont le Schéma de Structure Communal, le Programme Communal de Développement Rural, le Plan Communal de Développement de la Nature, le Plan Communal d'Environnement et de Développement de la Nature, le Plan Communal de Mobilité, le Plan Social Intégré, du Programme Triennal des Travaux, et le Plan Communal Général d'Egouttage.

initial commun ») et la coordination des outils actuels de l'échelle communale. Le tronc initial commun à tous les outils comprend : l'initiation de la démarche, la réalisation d'un diagnostic transversal, la définition d'objectifs généraux et l'élaboration d'une charte communale de développement.

Dans le cadre de la subvention 2000-2001 (thème 4), l'étude de la rationalisation a été approfondie afin de mesurer les impacts des propositions du scénario retenu et d'orienter les décisions restant à prendre vis-à-vis des alternatives possibles sur les parties communes comme sur le devenir des outils actuels. Les directives à prendre pour concrétiser la rationalisation ont également été précisées au cours de cette phase de la recherche.

En particulier, le contenu du tronc initial commun a été défini. L'analyse a porté principalement sur la définition et le contenu du diagnostic commun, les mécanismes de contractualisation pouvant être appliqués ainsi que sur la mise en évidence des passerelles réelles et potentielles entre outils.

Dans les faits, la rationalisation des outils de développement communal s'envisage pour les communes en deux phases :

- Dans la première, la Commune se définit une stratégie de développement communal en initiant la démarche, en réalisant un diagnostic transversal dont le contenu a été précisé, en définissant des objectifs généraux et en élaborant une charte communale de développement. Cette première phase débouche sur l'adoption d'un Agenda Stratégique Concerté, qui est un document de programmation précisant les options de développement et les objectifs à court, moyen et long terme que la Commune se fixe dans les domaines économique, social, culturel, environnemental et spatial.
- La seconde phase porte sur la mise en œuvre de l'Agenda Stratégique Concerté au travers de la mobilisation et de l'articulation des outils communaux de développement existants.

La conclusion de l'ensemble des recherches conduites sur la rationalisation des outils communaux de développement a débouché sur la réalisation d'un exercice de traduction normative. Cet exercice a consisté à traduire l'ensemble des travaux réalisés sur la rationalisation en termes juridiques afin de rédiger un texte normatif qui harmoniserait l'ensemble des plans, schémas et programmes communaux autour d'une réelle stratégie concertée de développement. L'exercice de traduction normative qui aborde les aspects techniques liés à l'élaboration de l'Agenda Stratégique Concerté n'aborde pas la phase de mise en œuvre. Il a été présenté dans le rapport final de septembre 2001.

Afin de pouvoir clôturer la rédaction de l'exercice de traduction normative, des volets d'études complémentaires ont été entamés. Ceux-ci envisageaient plus particulièrement les aspects relatifs au financement des outils et à l'implication des acteurs dans le processus d'élaboration de l'Agenda Stratégique Concerté et de mise en œuvre des outils.

Si un accord est acquis sur le contenu et la méthode de la première phase de la rationalisation, une interrogation subsiste toujours quant au caractère obligatoire ou facultatif de l'analyse stratégique transversale. En l'absence de directives complémentaires de la part de la Région concernant la seconde phase de la rationalisation l'étude des aspects techniques liés à la mise en œuvre de l'Agenda Stratégique Concerté ne fait plus l'objet d'investigations supplémentaires.

Dans le cadre des aspects relatifs au financement des outils et à l'implication des acteurs dans le processus d'élaboration de l'Agenda Stratégique Concerté et de mise en œuvre des outils (subventions 2001-2002), la recherche a été principalement articulée autour de deux axes :

Le premier axe concerne la clôture de la première phase de rationalisation des outils de développement local et compte trois études complémentaires.

- La première porte sur l'identification des niveaux de décisions pertinents ou définis par un cadre réglementaire pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de développement local thématique ou globale.
- La deuxième concerne l'analyse détaillée des procédures et des modes de financement des outils de développement local et l'identification des pistes potentielles d'harmonisation et/ou de simplification.
- La troisième traite de la mise au point d'un tableau de bord communal indispensable au suivi et à l'évaluation de développement communal et de son intégration dans la stratégie régionale wallonne de développement durable.

Le second axe du programme de travail de la subvention s'intéresse au rôle de la Commune dans le cadre du projet wallon de développement territorial.

Cet axe a été abordé au travers de différents volets d'analyse dont le premier est l'étude des moyens humains mobilisables. L'objectif étant de déterminer les acteurs qui interviendraient dans l'agenda stratégique concerté, à quel stade et selon quelles modalités, l'étude a porté sur l'analyse de l'implication actuelle et possible des acteurs dans le processus de développement communal.

L'analyse compte 3 volets :

- Le premier traite des moyens humains mobilisables. L'objectif de l'analyse est d'identifier l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus de développement local et de clarifier leurs missions ou d'établir des recommandations pour une mobilisation effective et efficace de la ressource humaine disponible ;
- Le deuxième étudie les différentes structures participatives du niveau local. En particulier, le rôle, les compétences et le degré d'autonomie ont été analysés afin d'établir des recommandations pour le fonctionnement des commissions dans le cadre actuel des outils comme dans celui de l'élaboration d'une stratégie globale et transversale de développement local.
- Le troisième concerne le rôle que la Région pourrait être amenée à jouer auprès des Communes dans le cadre de l'élaboration ou de la mise en œuvre de l'agenda stratégique concerté et des outils de développement local. Plus spécifiquement, l'analyse des possibilités de développement au niveau régional d'une structure transversale d'accompagnement de la démarche ont été investiguées.

Enfin, le dernier point du programme de travail aborde la question complémentaire de la participation citoyenne au processus de développement local. Dans la continuité des recherches effectuées dans les autres volets, il s'agissait d'établir les niveaux pertinents d'intervention citoyenne et de définir les modes de participation envisageables.

L'analyse des niveaux pertinents de décision comme l'ensemble de l'étude sur le rôle de la commune dans le cadre de la stratégie régionale de développement territorial et l'approche des modalités de la participation citoyenne constituent autant de préalables à la réalisation d'une étude de la gouvernance en région wallonne, qu'elle soit institutionnelle (c'est-à-dire qu'elle traite des relations entre les différents niveaux institutionnels) ou participative (c'est-à-dire qu'elle aborde les aspects liés à l'élaboration de partenariats de concertation et de gestion de la stratégie ou à l'implication des citoyens dans le processus de développement communal).

2. STRUCTURE DU RAPPORT

Le rapport final présente les résultats des recherches effectuées dans le cadre du programme de travail de la subvention 2001-2002 et comporte 5 chapitres. Ces 5 chapitres abordent successivement :

1. La définition des aires pertinentes de réflexion ;
2. Les sources de financement des outils de développement communal ;
3. Les indicateurs communaux de développement constituant le tableau de bord communal ;
4. Les moyens humains mobilisables ;
5. La participation citoyenne au processus de développement local.

3. PRINCIPAUX RESULTATS DE LA RECHERCHE

3.1 RATIONALISATION DE OUTILS DE DEVELOPPEMENT LOCAL

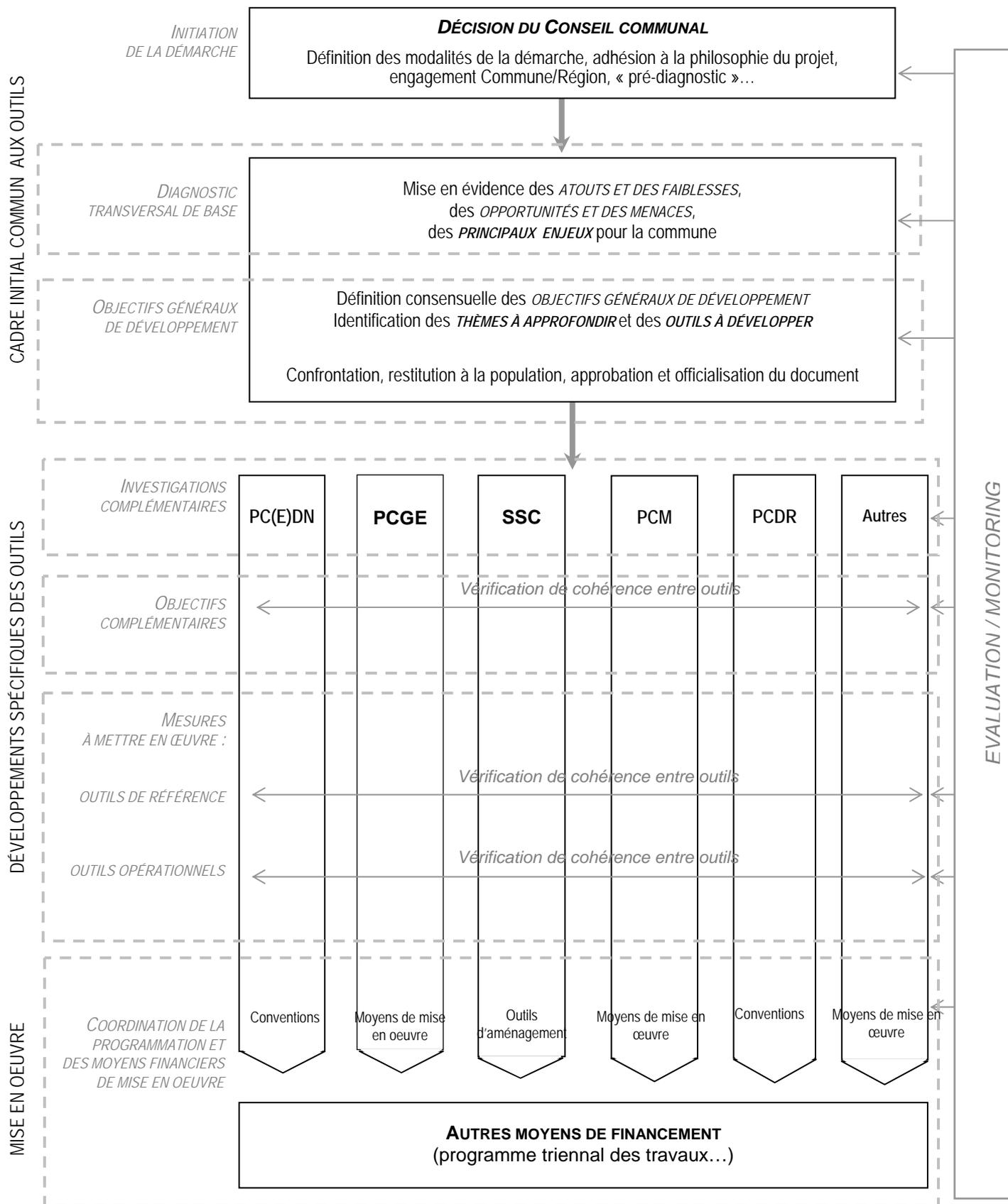
La proposition de rationalisation s'appuie sur les principales conclusions issues de la mise en évidence des atouts et des limites des outils analysés. Elle vise à inscrire les outils actuels de développement local dans une démarche stratégique globale que les Communes pourraient mettre en œuvre dans les divers domaines qui relèvent de leurs compétences tout en permettant une adaptation aux spécificités du contexte local. Par ailleurs, la mise en exécution concrète des projets de développement mériterait, tout autant, un cadre commun garant à la fois, d'une meilleure coordination des sources de financement et d'une simplification des démarches administratives.

Concrètement, le scénario propose :

- *un cadre initial commun aux outils* comprenant :
 - . une *phase de décision et d'initiation*, traduisant l'engagement et la motivation des acteurs communaux,
 - . un *diagnostic transversal de base*, aboutissant à la mise en évidence des grands enjeux communaux,
 - . la définition *d'objectifs généraux de développement*, étape clé dans le processus ;
- l'approfondissement de la démarche « à la carte » avec *les outils actuels* comprenant :
 - . des *compléments d'investigations thématiques*, spécifiques à chaque matière concernée,
 - . la définition *d'objectifs thématiques complémentaires*,
 - . la définition de *mesures à mettre en œuvre*, visant d'une part, des outils de référence et d'autre part, des outils opérationnels;
- une intégration des mesures au travers d'une *coordination de la programmation et des moyens financiers de mise en œuvre* ;
- un *monitoring* et une *évaluation* afin de tester de manière continue la cohérence avec les objectifs de départ et l'efficacité de la démarche.

Le schéma ci-dessous présente la première version du scénario de coordination tel que proposé en juin 2000.

Schéma 2 : PROPOSITION GENERALE DE COORDINATION DES OUTILS COMMUNAUX ACTUELS (juin 2000)



3.2 CONTRACTUALISATION

Le scénario de coordination organise les méthodes de contractualisation à plusieurs niveaux². La rationalisation et le fonctionnement actuel des outils de développement communal implique nécessairement l'existence de relations entre les différents acteurs concernés. Dans la plupart des outils on observe que le rôle de la Région wallonne se limite souvent à l'octroi de subventions dont elle fixe unilatéralement les modalités. Le but principal de la recherche conduite sur la contractualisation est d'élargir le spectre des relations entre Région et Communes ; en d'autres termes, de proposer un espace de dialogue et de définir les obligations et les engagements respectifs des deux parties concernées. En effet, l'instrument contractuel peut servir de cadre à la coordination du développement communal et il apparaît que les différents outils pourraient, tout en conservant leurs particularités, s'enrichir d'une réelle transversalité.

Quatre outils à caractère contractuel, conventionnel ou consensuel selon l'expression consacrée pourraient encadrer l'ensemble de la démarche de rationalisation des outils de développement communal.

- *La charte de développement communal*, traduit l'engagement moral réciproque des partenaires locaux autour d'une philosophie commune de développement ;
- *La convention relative à la subvention*, dont l'objectif est l'établissement de l'Agenda Stratégique Concerté. Ici, le rôle de la Région est de soutenir financièrement la commune pour qu'elle puisse arriver au terme de la première phase de coordination et, le cas échéant, poursuivre la démarche globale en élaborant un (ou plusieurs) outil(s) de développement communal ;
- *Le contrat de développement communal*, vise à formaliser les relations entre les partenaires et plus particulièrement entre la Région et la commune demandeuse. Au terme d'une procédure de négociation, la Région et la commune se mettraient d'accord sur une série d'éléments dont les outils de développement communal à mettre en œuvre pour la concrétisation de l'Agenda Stratégique Concerté ;
- *Le contrat visant la mise en œuvre* et le financement des outils sectoriels retenus.

En l'état actuel de la législation, l'étude des différents mécanismes juridiques à caractère contractuel révèle que la Région ne peut abandonner l'acte unilatéral (qui est son mode d'intervention général) sans une habilitation légale expresse. La rédaction et l'adoption d'un décret par le Parlement wallon sont donc des étapes nécessaires à la rationalisation des outils de développement communal.

3.3 EXERCICE DE TRADUCTION NORMATIVE

Les conclusions de la recherche sur la contractualisation montrent que la concrétisation des recommandations et du scénario de mise en cohérence des outils actuels de développement communal passe nécessairement par sa traduction en termes juridiques. Par cet exercice il s'agit de permettre l'application effective du modèle proposé par les acteurs communaux concernés. Il s'agit d'un acte de type législatif devant être complété par un acte réglementaire qui doit en fixer les modalités pratiques.

² CPDT - Thème 7.5 : Rationalisation des outils de développement local, Note d'orientation, juin 2000, GUIDE/CREAT/LEPUR, p. 14.

L'exercice de traduction normative réalisé porte uniquement sur l'élaboration de l'Agenda Stratégique Concerté et aborde les grandes lignes de la démarche de rationalisation des outils de développement communal, il envisage deux hypothèses.

- Soit, l'agenda stratégique concerté consiste en un nouvel outil, totalement indépendant des autres, visant à doter la commune d'une stratégie de développement communal qu'elle mettra en œuvre par des outils spécifiques.

- Soit, l'agenda stratégique concerté vise la réalisation d'une démarche globale permettant l'intégration des outils de développement communal pour la concrétisation de la politique de développement communal.

Le libellé et la structuration de l'exercice de traduction normative tient compte des précédents rapports³ et avis des comités d'accompagnement pour proposer un texte lisible et accessible non seulement aux nombreux et différents utilisateurs du droit mais également à la population dans son ensemble. En effet, l'élaboration et l'adoption par la commune d'un agenda stratégique concerté traduit également la volonté d'une nécessaire participation citoyenne au développement local.

Le premier point du texte fait référence à l'objectif principal de la démarche. Il s'agit pour la commune d'élaborer un agenda stratégique concerté qui lui permette de se doter d'une stratégie de développement communal. Celle-ci est mise en œuvre par les outils sectoriels conformément à l'hypothèse retenue (la création d'un nouvel outil ou la démarche intégrée des outils de développement communal).

Le second point traite de l'agenda stratégique concerté en tant que tel. La structure du texte reflète de la chronologie et le phasage des cinq étapes de son élaboration:

- l'initiation de la démarche durant laquelle les structures locales de concertation indispensables à l'élaboration de l'agenda stratégique concerté sont mises en place (comité d'initiation, la commission de développement stratégique).
- la réalisation d'un diagnostic transversal ;
- la définition de la stratégie de développement communal et de sa programmation ;
- l'adoption de l'agenda stratégique concerté ;
- la contractualisation entre la commune et la Région sur la programmation du cadre de réalisation.

Enfin signalons que le réajustement régulier du processus s'envisage par la mise en place d'une cellule d'accompagnement régional et communal⁴ de la démarche.

Le troisième point concerne l'aspect participatif. Il définit les missions et la composition de la commission de développement stratégique et prévoit la mise en place d'un système de communication et d'information continu avec la population.

Le quatrième point est consacré aux subventions qui peuvent être octroyées dans le cadre de la rationalisation des outils de développement communal. L'aspect financier occupe une place majeure dans la plupart des outils. L'inclure dans une division unique rencontre parfaitement l'objectif premier de rationalisation. En l'état, seules les subventions pour l'agenda stratégique concerté, et de ce fait la convention relative à la subvention, ont pu faire l'objet d'une traduction normative.

³ CPDT – Thème 7.5 : La rationalisation des outils de développement local, Rapport final de la subvention 1999, Septembre 2000, GUIDE/CREAT/LEPUR ; CPDT – Thème 4 : La commune, Acteur du développement territorial, Rapport intermédiaire de la subvention 2000, Mars 2001, GUIDE/CREAT/LEPUR.

⁴ Voir point 17 de l'exercice de traduction normative, CPDT - Thème 4 : La commune, Acteur du développement territorial, Note d'orientation de la subvention 2001, décembre 2001, p. 5.

Le cinquième point aborde les généralités du contrat de développement communal. Il appartient à l'outil de mise en œuvre (l'arrêté) de l'exercice de traduction normative de déterminer son contenu et de fixer les modalités nécessaires à son élaboration et à sa conclusion.

Le sixième et dernier point concerne les dispositions modificatives et abrogatoires. Il impliquait l'identification à la fois des doublons et des liens nécessaires à faire parmi les différentes législations existantes. Il est à souligner que ce sixième point ne s'applique que dans la mesure où l'on se trouve dans l'hypothèse d'une démarche intégrée des outils de développement communal. L'élaboration d'un régime transitoire indispensable pour les communes ayant déjà élaboré un ou plusieurs outil(s) de développement communal et souhaitant s'inscrire dans une démarche de rationalisation de ces outils est également à envisager.

3.4 DEFINITION DES AIRES PERTINENTES DE REFLEXION

La rationalisation des outils de développement communal implique de déterminer le champ d'application du cadre de référence légal proposé. En effet, certaines politiques, en particulier environnementales, s'inscrivent dans des territoires de référence très larges (en terme de périmètre d'action, d'investissement et de référence) non exclusivement locaux au sens strict⁵. Dès lors pour chaque thématiques, il convient de relever les domaines d'action des communes et de définir ce qui doit être obligatoirement géré au niveau communal de ce qui nécessite une réflexion plus large.

En vue de répondre à cet objectif, une recherche a été initiée. Celle ci comptait trois phases successives.

La première phase a identifié la sphère d'action des autorités communales. Il s'agissait de souligner les grands principes de droit administratif vis à vis de la capacité d'agir des communes (déconcentration, décentralisation, tutelle administrative) et d'identifier les modes de coopération des commune (sur injonction de l'autorité supérieure ou d'initiative).

La deuxième phase a relevé la plupart des instruments supracommunaux et a étudié leurs mécanismes de fonctionnement (base légale, organes de gestion, personnalité juridique, etc.). Il ne s'agissait pas ici, de réaliser un relevé exhaustif de toutes les mises en œuvre de structures supracommunales existantes mais *d'identifier les différents types de structures de collaborations habituellement utilisées par les communes*. Plus particulièrement, c'est la structure de coopération qui présente un intérêt et non son application pratique. En conséquence, l'étude a pris en compte les outils relevant des compétences tant régionales que fédérales ou communautaires. Enfin, il a été tenu compte des mécanismes informels de coopération même si ceux-ci ne sont pas inscrits dans des textes.

Les mécanismes suivants ont été abordés :

- *Les mécanismes formels de coopération entre communes*
 - Les formes non imposées de coopération volontaire entre communes
 - . les conventions entre communes ;
 - . les formes non conventionnelles de coopération entre communes.
 - Les formes imposées de coopération volontaire entre communes
 - . les intercommunales ;
 - . le chapitre XII de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 ;
 - . les parcs naturels ;

⁵ Cahier des charges de la thématique 4 : La commune, Acteur du développement territorial pour la subvention 2001-2002, approuvé par le Gouvernement wallon le 20 septembre 2001.

- . les contrats de rivière.
- Les formes imposées de coopération obligatoire entre communes
 - . les agglomérations (et fédérations) de communes ;
 - . les zones de police intégrée pluricommunales.
- *Les mécanismes informels de coopération volontaire entre communes*
 - les associations de fait ;
 - les ASBL communales ;
 - les communautés urbaines wallonnes existantes.

Enfin, la troisième partie de la recherche a identifié les formes de coopération pouvant être appliquées au domaine environnemental.

3.5 FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT LOCAL PAR LA REGION

La recherche sur les sources de financements disponibles pour les communes s'inscrit dans la suite logique de la réflexion sur la rationalisation des outils communaux. Elle se centre sur la phase de mise en œuvre des politiques, des actions et des projets découlant des outils. Un premier tour d'horizon a permis d'identifier de façon relativement exhaustive les aides pouvant être directement sollicitées par les communes et celles dont peuvent bénéficier d'autres acteurs (publics ou privés) en vue de la réalisation de leurs projets.

Afin de poser les jalons d'une harmonisation des différentes sources de financements, ce qui faciliterait la tâche des communes, la recherche a examiné en profondeur certaines subventions et a détaillé les procédures mises en œuvre. Des fiches synthétiques qui reflètent la variété des financements existants ont été réalisées. Une analyse comparative des procédures de subventions a été conduite pour trois familles de subventions (études, acquisitions et travaux) à partir des éléments fournis par les législations et documents d'une part, et de l'interview de représentants de l'administration de la Région wallonne d'autre part.

Des constats et des suggestions ont été formulées pour améliorer la situation actuelle en regard de quatre enjeux principaux qui concernent :

- des enjeux de *développement* (incitation des communes à agir de manière pertinente, dans le cadre d'une réflexion globale et en cohérence avec les stratégies régionales,...),
- des enjeux d'*équité* (accès à toutes les communes, transparence et critères d'attribution objectifs,...),
- des enjeux de *gouvernance* (équilibre entre autonomie communale et tutelle régionale, place des citoyens dans la définition des projets,...)
- des enjeux d'*efficacité* (rapidité et lisibilité des procédures, traçabilité des dossiers, simplification administrative,...).

3.5.1 Enjeu d'équité : favoriser l'accès de toutes les communes aux subventions

Premier constat : il existe un manque d'information des communes sur les subventions régionales existantes. Les textes légaux en la matière sont d'une clarté et d'un niveau de détail inégal en ce qui concerne les procédures à suivre. Les fonctionnements obéissent parfois à des principes mentionnés dans des documents non nécessairement rendus publics ou pire encore, non écrits.

Des plaquettes d'information existent çà et là ; il serait intéressant de généraliser et de diffuser gratuitement, à intervalle régulier une publication donnant les informations de base sur l'ensemble des subventions (y compris dans le cadre d'expériences pilote) à toutes les

communes. La mise en ligne des détails relatifs aux procédures et aux formulaires gagnerait à être généralisée.

Deuxième constat : les crédits disponibles pour un grand nombre de subventions ne permettent pas de satisfaire toutes les demandes; des choix doivent être effectués sur base de critères clairs et transparents, sans privilégier un trop petit nombre de gros dossiers, mais sans non plus favoriser l'émiettement. On peut ainsi prôner le phasage des gros dossiers, la fixation d'un plafond aux interventions, la sélection annuelle d'un certain nombre de projets suite à un appel public aux candidatures, la fixation de critères de priorité rendus publics, l'intervention d'un jury de sélection.

Troisième constat : les communes ne sont pas à égalité face au montage de dossiers. Certaines disposent du personnel suffisant en interne ; d'autres ont besoin d'un appui externe. Or certaines communes ont la chance de pouvoir bénéficier de services gratuits ou à un coût avantageux dans leur entourage (FRW, certains services techniques provinciaux,...) et d'autres non. Il faudrait mettre à disposition de toutes les communes qui en ont besoin un même niveau de services.

Quatrième constat : certaines conditions d'octroi sont en défaveur des communes à faible capacité financière comme l'existence d'un seuil minimal d'accès, l'obligation de recours à un entrepreneur agréé,...

3.5.2 Enjeu de développement : inciter les communes à agir dans la cohérence

L'existence d'un outil stratégique communal est un élément qui conduit à l'élaboration de projets et qui incite les communes à l'action ; elle est également un facteur de plus grande cohérence et de coordination des projets. Un outil stratégique peut avoir ces effets, qu'il fasse ou non partie intégrante de la procédure de subvention. On peut encourager le financement de cette réflexion stratégique globale par différentes filières. Soit par une filière « stratégique » (financement prévu dans le prolongement d'un outil stratégique contenant un diagnostic, des options et un programme d'actions), soit par une filière « programmatique » (financement nécessitant l'approbation d'un programme préalable, non précédé d'un diagnostic approfondi), également par une filière « opérationnelle » (financement dans le cadre d'une opération d'aménagement actif menée sur un périmètre d'intervention délimité au sein de la commune et faisant l'objet d'un schéma-directeur), ou par une filière « simple » avec une possibilité de référence à un outil stratégique et/ou de planification et/ou de programmation distinct (on pourrait majorer certaines subventions à l'attention des communes qui se sont dotées préalablement d'un outil stratégique) ou encore par une filière « simple dotée de conditions d'octroi » ou de conditions de majoration de la subvention exigeant une cohérence de la démarche. L'idéal serait sans doute que l'ensemble des projets communaux puissent être coordonnés au sein d'un programme de référence unique.

3.5.3 Enjeu de gouvernance : instaurer une relation de collaboration responsable entre la Région, les communes et les habitants

3.5.3.1 La relation entre la Région et les communes

Le soutien régional à des projets communaux est aussi à considérer sous l'angle de la gouvernance. L'aide financière, en effet, va souvent de pair avec un certain contrôle du pouvoir subsidiant qui peut parfois paraître difficilement conciliable avec l'autonomie communale. Cette autonomie, en effet, est loin d'être totale : la commune doit s'inscrire en

conformité avec les objectifs régionaux, se plier à un contenu imposé⁶ des outils qu'elle élabore, se soumettre à l'avis et/ou à l'approbation de la Région.

La procédure traditionnelle est celle d'une élaboration relativement indépendante de la Région de l'outil à l'échelon local, suivie d'un contrôle par celle-ci. Le passage pour la Région à un rôle davantage axé sur le conseil se produit dans plusieurs des thématiques étudiées. Dans les cadres récemment instaurés d'élaboration de documents stratégiques, un nouveau modèle se dessine : celui d'une élaboration concertée entre tous les partenaires locaux et régionaux. Cette concertation prend place dès le démarrage de la réflexion et s'appuie sur des balises préalablement fixées par la Région. A certains égards, la contractualisation en Wallonie peut apparaître parfois comme un moyen de pression sur les communes (moyen d'imposer une contrainte de résultat), plutôt que comme une véritable forme de partenariat responsable (intégration des politiques menées à différents niveaux de pouvoir et/ou des actions menées par les différents acteurs impliqués).

Dans le domaine de la subvention de travaux des évolutions similaires s'observent. On évolue d'une position de « contrôle a posteriori par la Région » vers « l'accompagnement et l'élaboration concertée ». Pour autant on ne peut dire que la Région s'efface pour laisser plus d'autonomie aux communes. Récemment les subventions de travaux soumises à l'élaboration d'un plan préalable d'actions et à un contrat d'objectifs sont apparues. En fait et avant de s'engager dans la voie de la subvention, la Région souhaite connaître et négocier les axes mêmes de la politique communale, ce qui peut être ressenti par les communes comme une forme d'ingérence, même si cette pratique repose sur une approche rationnelle et stratégique. Dans le même temps, les communes sont demandeuses de conseils.

Si on veut promouvoir davantage l'autonomie communale, sans doute doit-on veiller à renforcer leurs compétences internes en les aidant à se doter de personnel mieux qualifié.

3.5.3.2 La participation des habitants

Le deuxième aspect de l'enjeu de gouvernance examiné est celui de la participation des citoyens au choix et à l'élaboration des projets. Dans quelle mesure les conditions imposées ou les attitudes conseillées par la Région vont-elles dans le sens d'une association des citoyens aux processus en cause ?

Pour ce qui est de la participation à l'élaboration des projets de travaux subventionnés et à leur exécution, les pratiques de conception participative sont laissées à la discrétion des communes. A contrario, certains projets, jugés plus délicats par le législateur, sont soumis à enquête publique dans le cadre de la procédure de demande d'autorisation d'urbanisme.

La participation des citoyens est en fait particulièrement requise lors des phases d'élaboration de projets, de plans et de programmes stratégiques.

3.5.4 Enjeu d'efficacité : limiter les démarches administratives et augmenter la rapidité d'exécution

- L'examen des procédures de subvention d'acquisitions, d'études et de travaux a montré toute leur complexité et leur diversité. Pour améliorer l'efficacité des procédures, et les faire éventuellement évoluer vers des principes communs, certains aménagements pourraient être réalisés rapidement en :
- Limitant le nombre d'avis requis sur un même dossier

⁶ S'il est intéressant qu'un contenu minimal pour ces documents soit défini dans les grandes lignes, imposer un schéma très précis à suivre peut devenir source d'une trop grande standardisation des démarches.

- Prônant les avis simultanés aux avis successifs
- Réduisant le nombre de passages à l'administration et envisageant l'application d'un droit de tirage sur base d'une contractualisation sur un programme
- Créant certaines procédures à géométrie variable qui seraient fonction de la complexité du projet d'une part, et de la capacité d'action des services communaux d'autre part
- Instaurant des délais réalistes à respecter pour chaque étapes (tant pour la Région que les communes), tout en se contentant d'appliquer une pénalité (et non une suppression) en cas de non-respect des délais par la commune
- Encourageant la délégation de signature là où c'est possible
- Facilitant la liquidation de la subvention (paiement par tranches adaptées, avances,...)

3.6 INDICATEURS COMMUNAUX DE DEVELOPPEMENT

Les travaux relatifs à la phase de diagnostic global de l'Agenda Stratégique Concerté ont mis en évidence l'utilité et l'importance du développement d'une batterie d'indicateurs de développement territorial durable disponibles à l'échelon local. Le programme de travail 2002 / 2005 souligne par ailleurs, la nécessité pour les Communes de se doter d'outils pertinents d'observation et de prise de décision pour évaluer et anticiper les orientations de leur développement.

La mission actuelle des équipes universitaires consiste à identifier, inventorier, voire à définir les indicateurs de développement indispensables à l'élaboration des tableaux de bord communaux. A terme une proposition de couples « *Objectifs stratégiques* » - « *Indicateurs-types* » et l'identification des sources de données disponibles pour l'actualisation des indicateurs devraient aider les communes à se doter d'un tel outil.

Les indicateurs peuvent avoir plusieurs finalités :

- le diagnostic du développement de la commune,
- l'évaluation de la mise en œuvre, par la commune, de la politique régionale,
- l'information et sensibilisation des décideurs et du public
- ou encore, la comparaison de la situation et des performances de la commune aux autres entités territoriales (benchmarking).

Le tableau de bord des indicateurs pourrait être intégré, par exemple, dans le rapport annuel des communes comme l'envisage la nouvelle Loi communale ou encore guider la réalisation du diagnostic de l'Agenda stratégique concerté et de son évaluation. *In fine*, les indicateurs de développement territorial durable de l'échelon local pourraient nourrir une base de données communales et régional articulée aux bases de données existantes.

Un modèle à deux niveaux a été proposé pour hiérarchiser et structurer les indicateurs entres eux

- *Les indicateurs du premier niveau* (une cinquantaine d'indicateurs) regrouperaient les indicateurs-clés considérés comme les plus importants. Ces indicateurs incontournables et fortement recommandés seraient proposés à l'ensemble des communes wallonnes.
- *Les indicateurs du deuxième niveau* (plus d'une centaine d'indicateurs) proposerait, en quelque sorte « un panier d'indicateurs complémentaires », facultatifs, dans lequel les communes sélectionneraient ceux les mieux adaptés aux particularités de leur territoire et à leurs objectifs stratégiques spécifiques.

La recherche actuelle se concentre en priorité sur la définition des indicateurs-clé du premier niveau.

Si le choix des indicateurs est guidé par les stratégies énoncées aux niveau régional (notamment le CAW, le SDER) il doit également tenir compte des stratégies locales les plus fréquemment rencontrées (énoncées, par exemple, dans les Déclarations de Politique Communale, lou traduites dans les SSC et les PCDR). Cependant, les travaux réalisés au sein du thème 7.5 ont souligné la difficulté des communes à se doter d'une stratégie globale cohérente et précise pour leur territoire. Par conséquent, pour aider les communes à cadrer leurs objectifs stratégiques, nous proposons de poursuivre le cadre philosophique qui a guidé jusqu'à présent les travaux du thème 7.5 et du thème 4 qui vise à contribuer à l'organisation maîtrisée et cohérente du développement local en fédérant les acteurs locaux dans une stratégie de développement intégrée et durable de l'espace wallon.⁷ Dans cette optique, l'étude s'appuie principalement sur les programmes d'action et les textes de référence disponibles au niveau international en matière de développement durable (l'Agenda 21) et fédéral (le Plan Fédéral de développement durable).

Parallèlement au travail de sélection des objectifs stratégiques-type déterminant le choix des indicateurs, nous avons opté pour une stratégie dite "de recyclage" en recensant, sélectionnant et en adaptant les indicateurs proposés dans le cadre d'autres projets qui visent à définir les indicateurs de développement au niveau local, régional, national. En effet, il est souhaitable de s'appuyer sur les indicateurs existants au niveau régional, voire international, notamment par souci d'harmonisation, en vue d'une éventuelle articulation avec les bases d'indicateurs existantes (ou en prévision), mais également pour faciliter l'utilisation des indicateurs dans une optique du benchmarking. Certains parmi les indicateurs proposés dans ces études peuvent être utilisés tels quels, bien que pour la plupart, plusieurs adaptations doivent être envisagées avant leur application aux réalités des communes wallonnes.

L'analyse de ces études permettra d'aboutir à la proposition d'une liste préliminaire d'indicateurs de développement communal. Le set d'indicateurs doit offrir une vision résumée de la situation du territoire communal (indicateurs du type « état » et « pression ») et de l'évaluation de la politique communale dans les différents domaines d'action (indicateurs du type "réponse"). La plupart des données seront actualisées chaque année, d'autres, notamment ceux qui nécessitent des enquêtes plus poussées, à des intervalles plus espacés.

Le choix et l'organisation des thématiques traités s'appuient sur la structure du diagnostic de l'Agenda stratégique concerté :

1. PROTECTION DU MILIEU PHYSIQUE ET NATUREL (Nature et biodiversité, Sol et sous-sol, Eau, Air)
2. UTILISATION PARCIMONIEUSE DES RESSOURCES (Eau, Energie, Déchets)
3. CADRE DE VIE ET SATISFACTION (Bruit, Propreté publique)
4. CULTURE, PATRIMOINE ET PAYSAGE
5. MOBILITE ET TRANSPORTS (Mobilité-déplacements, Sécurité routière)
6. POPULATION ET CONTEXTE DEMOGRAPHIQUE
7. EMPLOI ET ACTIVITES ECONOMIQUES
8. SERVICES ET EQUIPEMENTS COLLECTIFS
9. CRIMINALITE ET SECURITE
10. SANTE ET MORTALITE
11. ENSEIGNEMENT ET FORMATION
12. LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE
13. LOGEMENT ET POLITIQUE FONCIERE
14. ENGAGEMENT, POLITIQUES ET GOUVERNANCE
15. RELATIONS SOCIALES, ECONOMIQUES ET INSTITUTIONNELLES AVEC LE RESTE DU MONDE

⁷ à ce sujet, voir également le rapport Intermédiaire CPDT - Thème 7.5 : rationalisation des outils de développement local— Mars 2000 - GUIDE/CREAT/LEPUR

A chaque thème sont associés les objectifs stratégiques et les indicateurs correspondants. Les initiatives à prendre pour atteindre ces objectifs relevant exclusivement des compétences et de la responsabilité communale.

La sélection des indicateurs se fait selon la pertinence par rapport aux objectifs de l'étude et aux enjeux communaux wallons, la précision quant à l'aire géographique communale, la qualité et disponibilité des données de base (dans un rapport coût-bénéfice raisonnable).

La liste préliminaire des indicateurs devra être évaluée auprès de personnes compétentes dans les différentes matières concernées, au niveau des administrations régionales, du monde scientifique, de l'Union des villes et des communes... Cette consultation visera à s'assurer de la pertinence des indicateurs (du point de vue des priorités des problématiques, des lacunes, ...), de leur caractère fonctionnel et permettra éventuellement de prendre connaissance de nouvelles sources de données existantes.

Après l'analyse des remarques formulées lors de la consultation, le choix final des indicateurs sera opéré par les chercheurs tenant compte notamment des objectifs du projet et de diverses contraintes liées aux indicateurs (disponibilité des données, etc.).

Enfin, la dernière étape de l'étude consiste en la réalisation pour chaque indicateur d'une fiche descriptive décrivant la signification de l'indicateur, les objectifs de référence au niveau supra-communal, le mode de calcul, la source bibliographique de l'indicateur, le mode d'investigation nécessaire, les producteurs et détenteurs de données, etc. L'objectif de ces fiches est d'aider les Communes à comprendre la portée et le mode d'utilisation des indicateurs.

Avant l'adoption définitive du set d'indicateurs et sa généralisation à l'ensemble des communes wallonnes, il sera utile de procéder à leur application et validation sur quelques communes-pilotes.

3.7 IMPLICATION DES ACTEURS DANS LE PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL

3.7.1 Articulation entre les différentes structures participatives locales

La phase d'initiation de la démarche constitue un moment opportun pour mettre en place une structure participative d'accompagnement de l'agenda stratégique concerté. Cet organe, appelé, commission de développement stratégique (CDS), est un lieu de concertation et d'échange où se rencontrent élus et acteurs locaux.

Nous avons relevé dans le paysage communal, la présence de diverses structures participatives (commissions, comités, partenariats) ouvertes aux forces vives du territoire qui sont instituées, pour la plupart, dans le cadre de la procédure d'élaboration des différents outils.

Dans l'optique de mise en concordance des différents outils de développement communal, l'objectif de cette recherche est de mettre en évidence les synergies entre la CDS à créer et ces diverses structures participatives existantes.

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 sens⁸. Les articulations entre ces diverses commissions et la CDS restent à développer.

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

La méthode de travail se base sur une analyse comparative des structures participatives et des commissions existantes. Cette comparaison a mis en évidence les zones de recouvrement entre les diverses commissions et a dégagé les spécificités de chacune d'entre elles.

L'analyse a conduit à la formulation d'un ensemble de recommandations pour l'opérationnalisation de la CDS. Toutefois, un certain nombre d'options sont encore envisageables quant aux statuts, aux modes de désignation et de fonctionnement à conférer à la commission de développement stratégique. Ce document constitue une base de réflexion sur l'opportunité d'une rationalisation des commissions.

La dernière étape de cette étude consistant à mettre en évidence les passerelles à envisager entre la CDS et les commissions spécifiques n'a pas été abordée. En effet, cette étude devrait être guidée par les choix préalables opérés quant à la commission de développement stratégique.

3.7.2 Implication de la Région dans l'Agenda Stratégique Concerté

L'objectif de l'étude de l'implication de la Région wallonne dans les outils de développement communal et dans l'agenda stratégique concerté est de déterminer à quels stades de l'agenda la Région interviendra, dans quel but, avec quels moyens humains et au sein de quelle structure.

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

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

L'analyse de l'implication de la Région dans l'élaboration de l'agenda stratégique concerté s'est fondée sur la comparaison du mode et du type d'implication de la Région dans chacun des outils de développement territorial. La confrontation des textes législatifs à l'enquête de terrain a conduit à différents scénarios d'implication de la Région. Plus particulièrement différents types de structures d'implication régionales ont été proposées.

⁸ CPDT – Thème 4 - Rapport intermédiaire de la subvention 2000 – Mars 2001.

Pour chacun de ces scénarios d'implication, ont été abordé :

- les rôles des différentes structures administratives régionales proposées 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'épandage...) 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).
- les modalités de la constitution, du fonctionnement et des liens à organiser avec les autres structures existantes.

Trois options de structure permettant à la Région d'assumer ses différentes missions ont été proposées :

- Option A : un Comité d'Accompagnement régional constitué d'agents de l'administration régionale appartenant aux différentes Directions Générales.
- Option B : une nouvelle cellule administrative transversale composée d'agents de terrain et de personnes ressources pour les Communes, localisée soit au sein du secrétariat général (option B1), soit au sein d'une D.G. existante (option B2), soit encore via la création d'un office de développement territorial indépendant (option B3) comme ce qui se pratique en France ou en Suisse.
- Option C : un mixte de ces deux options. Les agents de la cellule transversale travailleraient en collaboration avec les agents des différentes D.G., constitués en réseau. Ces derniers pourraient jouer un rôle d'experts techniques dans l'élaboration de l'agenda.

Différentes solutions ont été proposées quant à la localisation de ces différentes structures au sein de l'administration régionale.

3.7.3 Moyens humains mobilisables

Dans le programme de travail du thème 4 : « la Commune, acteur du développement territorial »⁹, l'étude des moyens humains occupe une large place.

En effet, l'importance du travail requis pour l'élaboration et le suivi des outils de développement communal fait reculer nombre de Collèges échevinaux lorsqu'il s'agit de se lancer dans de telles opérations. Notamment, parce que les communes disposent de moyens humains limités. Pourtant, la région wallonne rémunère directement une large variété d'organismes dont les membres remplissent des fonctions utiles pour le processus stratégique local.

La phase d'identification de la ressource humaine mobilisable en région wallonne a montré que trois grandes catégories d'experts peuvent participer au processus de développement communal et venir soutenir ainsi, le travail des agents de l'administration locale :

⁹ 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

- Ceux qui interviennent directement dans le processus de développement communal par l'intermédiaire d'outils communaux et qui peuvent remplir des fonctions de coordination et d'animation permanente du processus. Ce sont les **agents-accompagnateurs**. Sur un plan fonctionnel une meilleure articulation de leurs interventions conduirait à focaliser certains d'entre- eux d'une part, sur des missions de coordination et de concertation d'autre part, à spécialiser les autres sur des missions d'animation et de diffusion de l'information. Dans ce scénario, la mission d'expertise technique reviendrait à un agent de l'administration communale et les missions d'animations ponctuelles seraient confiées aux acteurs – ressources indirects mono - thématiques.
- Ceux qui interviennent, sur une base permanente, dans le processus de développement communal en participant à l'élaboration ou la mise en œuvre des outils. Ces **acteurs-ressources directs** devraient idéalement intégrer le partenariat de gestion de la démarche (Commission de Développement Stratégique)
- Ceux qui interviennent indirectement dans le processus de développement communal du fait de leur expertise. Chez ces **acteurs-ressources indirects**, on distingue encore, ceux qui sont à même de fournir des avis sur diverses problématiques, de ceux ayant un domaine de compétence unique.

L'analyse comparative des moyens humains mobilisables a donc débouché sur la formulation de deux grands types de recommandations. Les premières visent une meilleure définition des fonctions de chacun des intervenants. Les secondes fournissent un ensemble de principes pour la mobilisation de l'ensemble des moyens humains, soit dans le cadre de l'agenda stratégique concerté, soit dans celui des principaux outils de développement communal.

L'élaboration d'une fiche type présentant les caractéristiques principales de chacun des intervenants pris en compte par l'analyse constitue un bon répertoire de la ressource humaine actuellement mobilisable. Ce répertoire compte 45 intervenants. L'opérationnalisation de ce résultat pourrait déboucher sur la réalisation d'un référentiel « des métiers du développement local en région wallonne ».

3.8 PARTICIPATION DES CITOYENS AU PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT LOCAL

Bien concrètement, la participation des habitants peut intervenir aux différents stades du processus d'élaboration de l'outil stratégique : diagnostic, définition des projets, mise en œuvre. Quelles sont, au cours de ces étapes, les méthodes les plus efficaces pour associer la population au projet ? Pour répondre à cette question, nous avons commencé par la construction d'un cadre théorique de référence avant de procéder à l'analyse comparative des procédures participatives utilisées dans l'élaboration des différents outils stratégiques étudiés et de leurs avantages et inconvénients. Nous terminons par quelques recommandations basées sur le recours à diverses expériences belges et étrangères.

Les principaux objectifs poursuivis en matière de participation des citoyens à l'élaboration des outils de développement stratégique sont l'intégration des préoccupations des citoyens et des acteurs locaux dans le programme de développement, et la mobilisation des forces vives locales au service de ce développement. Des objectifs plus techniques, que l'on pourrait qualifier de secondaires, viennent s'y ajouter tels que l'affinement du diagnostic grâce à la connaissance des perceptions et des pratiques de la population, l'efficacité de la démarche et la démultiplication du potentiel de réflexion et d'action grâce à la mobilisation de compétences externes à l'équipe chargée de réaliser la mission. Se limiter à ces objectifs aboutirait à une instrumentalisation de la participation des citoyens simplement utilisés au service des finalités des experts et des pouvoirs publics.

3.8.1 Concepts

La participation institutionnelle (offerte par les pouvoirs publics comme cadre d'échange prédéterminé avec les citoyens) peut s'exercer dans le cadre de deux modèles de conception de projets différents : le modèle hiérarchique d'une part, et le modèle négocié d'autre part.¹⁰ Le modèle hiérarchique traditionnel suppose l'intervention d'un acteur central qui élabore un avant-projet qu'il va soumettre ensuite à une consultation ; le modèle négocié ne part pas d'un programme établi a priori, il suppose une conception en commun du projet dans le cadre d'un processus collectif permettant aux participants des apprentissages et la création progressive d'une culture commune.

La participation institutionnelle se décline concrètement selon différentes variantes appartenant à l'un et/ou à l'autre des modèles évoqués ci-dessus :¹¹

La participation informationnelle et consultative (modèle hiérarchique)

- simple *information* des citoyens (il ne s'agit pas encore de participation à proprement parler, mais bien d'un préalable à celle-ci) ;
- *consultation* (processus de communication visant à recueillir l'avis de la population sur un projet et laissant les autorités locales libres de prendre en compte les éléments qu'elles jugent pertinents) ;
- *concertation* (existence d'une réelle négociation entre les parties, qui peut transformer plus ou moins profondément le projet initial, les autorités locales gardant toutefois l'initiative et le pouvoir de décision) ;

La coproduction (modèle négocié) : une conception collective du projet s'établit dès le départ entre divers acteurs publics et privés du territoire. Les pouvoirs publics acceptent d'entrer dans une dynamique commune de réflexion et de choix d'orientations partagée avec d'autres acteurs.

L'implication : instauration d'une dynamique participative généralisée, au quotidien, pilotée par la collectivité locale, plutôt qu'une offre de participation ponctuelle proposée par une institution autour d'une problématique précise. Cette approche a notamment été proposée comme alternative à l'échec de certaines formes de consultation et de concertation traditionnelles dans les quartiers défavorisés.¹²

La délégation : acte de charger quelqu'un/ un organisme d'une fonction, d'une mission, en transmettant son pouvoir, ou de confier une autorité, un pouvoir pour un objet déterminé. Dans notre pays, les pouvoirs publics gardent toujours la maîtrise de la décision. D'autres pays d'Europe vont parfois jusqu'à une délégation de celle-ci à travers des référendums décisionnels ou des associations ou des comités d'usagers à qui on donne un pouvoir de décision.

¹⁰ Voir CALON M., concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié, in Actes du séminaire européen sur l'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe, sous la responsabilité de M. Bonnet, Paris, Plan construction, 1997. Et DECLEVE B. Coproduire une puissance publique d'intervention, in Coproduire nos espaces publics, sous la direction de Bernard Declève, Rosanna Forray, Paola Michialino, UCL, Presses universitaires de Louvain, 2002.

¹¹ On s'inspire notamment à cet égard de la publication suivante : « La participation des citoyens à la vie publique locale ». Rapport du comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR), préparé avec la collaboration du professeur Gerry Stoker. Communes et régions d'Europe n°72, Editions du Conseil de l'Europe, novembre 2000.

¹² MILLET H., 1979-1990, Evolution de la problématique de la participation, in Archimède et Léonard, les carnets de l'AITEC n°10, été 1995 : « de la participation des habitants, participation et citoyenneté », pp.29 et suivantes

La participation dans l'exécution / la gestion de projets : il ne s'agit plus de participer à la conception de projets ou à la décision à leur propos, mais bien de participer à leur mise en œuvre concrète. On peut mentionner ainsi à titre d'exemple la participation des citoyens à la prestation de services locaux d'intérêt général.

3.8.2 Le cas wallon

La participation des citoyens est requise dans le cadre de nombreuses approches d'élaboration d'outils stratégiques. Elle l'est soit sous des formes *consultatives* traditionnelles (avant-projet soumis à une enquête publique dans le cadre de laquelle toute personne intéressée peut faire valoir des réclamations, comme dans le cas du schéma de structure ou du règlement communal d'urbanisme) ou des formes de *concertation* traditionnelles (avis d'une commission représentative des citoyens et des élus) soit par le biais d'une *coproduction* de projet avec les habitants et acteurs locaux à travers des groupes de travail thématiques ou par villages (PCDN, PCDR). L'un de ces modèles est-il à privilégier ? La conception négociée est à encourager pour faire des acteurs motivés les partenaires du développement, mais elle se produit inévitablement au sein d'un groupe restreint. C'est pourquoi une approche plus générale d'information et de consultation du reste de la population s'impose de façon complémentaire tout au long du processus.

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

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

3.8.3 Les recommandations

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

- **donner l'audience la plus large possible à la démarche, au-delà de l'implication d'un seul noyau actif** : travailler en relais avec les associations et les réseaux existants ; passer par des relais tels que des conseils de quartier, maisons de quartier, maisons de l'urbanisme, services de la participation ; intégrer au maximum les points de consultation à la vie quotidienne des habitants (décentralisation dans différents villages, lieux de rencontre,...) ; organiser des promenades critiques, expositions itinérantes ; diffuser les informations sur l'Internet ...
- **favoriser la meilleure représentativité des groupes consultés** : comparer les caractéristiques des personnes consultées à celles de la population dans son ensemble et recontacter les groupes sous-représentés ; penser non seulement aux habitants mais aussi aux usagers ; poursuivre les réflexions en groupe de travail par une consultation élargie ; organiser des panels ; prévoir des règles de représentativité des commissions ...
- **éviter d'exclure les groupes les plus faibles** : mettre en place des stratégies d'« empowerment », d'éducation permanente, de mise en relation des habitants,

d'émergence de groupes et de leaders, de construction de micro-projets à la base ¹³ ; travailler à la liaison de la dynamique d'animation locale avec les enjeux plus vastes traversant le territoire considéré, les prises de décision politiques,... ; créer un groupe de travail garant de la préoccupation de lutte contre l'exclusion ; passer par des professionnels-relais tout en restant à l'écoute en direct des groupes les plus faibles ; aider à leur expression en direction des autres groupes sociaux...

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

¹³ voir à ce sujet l'école anglaise in Groupe de travail sur la régénération urbaine dans l'Europe du Nord-Ouest, La participation et l'empowerment dans la régénération urbaine, compte-rendu du séminaire des 23,24 et 25 avril 2001 à Birmingham, Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, 2001- ainsi que l'étude suivante : BERGER C . , BURNOTTE S. , HAROU R., THYS P., Développement rural et lutte contre l'exclusion sociale, étude réalisée à la demande de la Région wallonne, rapport final, volume 2, 1996

Chapitre I : LA DEFINITION DES AIRES PERTINENTES DE REFLEXION

4. INTRODUCTION

Il s'agit d'axer la recherche sur l'identification des niveaux de décision pertinents ou définis dans un cadre réglementaire. En effet, le développement de certaines politiques, en particulier environnementales, s'inscrit dans des territoires de référence très larges (en terme de périmètre d'action, d'investissement et de référence)¹⁴. Il convient dès lors d'effectuer, par thématique, un relevé des domaines d'action des communes et de définir ce qui doit être obligatoirement géré au niveau communal et ce qui nécessite une réflexion plus large. Le développement de cette thématique constitue une étape préalable nécessaire à la réalisation d'une étude de la gouvernance institutionnelle.

En vue de satisfaire à cet objectif, la recherche est réalisée en trois temps :

- il s'agit d'effectuer un rappel de grands principes de droit administratif en ce qui concerne la sphère d'action des communes. Plus précisément, les concepts de déconcentration et de décentralisation administrative seront développés. En effet, l'étude de la supracommunalité mène inexorablement à l'examen des mécanismes permettant aux communes de s'entendre ou de s'associer. Il convient par conséquent de déterminer les possibilités des collectivités locales en la matière. Les entités communales peuvent, sous le couvert de l'autonomie locale, décider de s'entendre ou de s'associer mais en ont parfois l'obligation lorsque le législateur impose une coopération dans le cadre de la décentralisation par service.
- il conviendra d'effectuer un relevé complet et descriptif des mécanismes d'entente et d'association rencontrés dans les faits. Ces derniers seront examinés sous l'angle institutionnel. Il s'agira d'une étude visant à mettre en exergue les principales caractéristiques institutionnelles de ces mécanismes de coopération et non pas d'une étude détaillée de chaque outil. Seuls les éléments fondamentaux permettant d'atteindre l'objectif décrit ci-dessus sont abordés. Chaque outil étudié fera l'objet d'une présentation succincte (notion, création, objet, etc.) et les éléments le caractérisant seront repris dans un tableau. Pour les outils plus institutionnalisés, un tableau supplémentaire en vue de compléter le premier sera réalisé.
- compte tenu des éléments dégagés dans la recherche, il est procédé à une analyse prospective en vue de déterminer des mécanismes de coopération supracommunale pouvant être appliqués en matière environnementale.

5. CADRE DE LA RECHERCHE

Préalablement à l'étude initiée, il convient de définir ce que l'on entend par les termes collaboration supracommunale. Il s'agit, dans le cadre de cette recherche, de « toute relation qu'une commune (ou entité(s) communale(s)) entretient avec une ou plusieurs autre(s) commune(s) (ou entité(s) communale(s)), en droit ou en fait, volontairement ou non, directement ou indirectement et ce dans la gestion d'intérêt tant communal que général »¹⁵.

¹⁴ Cahier des charges de la thématique 4, La commune, Acteur du développement territorial pour la subvention 2001-2002, approuvé par le Gouvernement wallon le 20 septembre 2001.

¹⁵ DAERDEN F., HERBIET M., JURION B., *La collaboration supracommunale en Wallonie*, rapport final 1999, p. 13.

6. LA DETERMINATION DES COMPETENCES DES POUVOIRS LOCAUX

6.1 INTRODUCTION

La Région wallonne comprend 262 communes détenant leurs pouvoirs de la Constitution. En effet, un des principes incontournables du droit administratif réside dans le fait que les compétences de toute autorité publique sont d'attribution. Les articles 41 et 162 de la loi fondamentale organisent le domaine d'action des collectivités locales. Ces dernières, selon les principes établis par la Constitution, agissent dans le cadre de la décentralisation (territoriale et par service) ou en tant qu'organe déconcentré de l'autorité supérieure. Préalablement à l'étude de ces concepts, il convient de rappeler le régime juridique applicable à une activité en général.

6.2 LE REGIME JURIDIQUE

Il existe deux sortes de régime juridique applicable à un organisme ou une activité : le régime juridique de droit privé ou le régime juridique de droit public. Le premier consiste en un régime où l'organisme et/ou son activité sont soumis aux formes et méthodes de droit privé à l'exclusion du droit public¹⁶. Le second est soumis aux modes et méthodes du droit public, différent de celui régissant les entreprises privées. Il s'agit d'un régime juridique spécial auquel certaines dérogations peuvent être cependant apportées par le biais de l'autonomie technique. En effet, dans certains cas le régime juridique spécial peut s'avérer être trop lourd, ainsi le législateur peut y prévoir des dérogations et permet le recours à des formules d'organisation administrative, financière ou comptable se rapprochant davantage des méthodes utilisées pour les entreprises privées. Il faut être attentif au fait que ces dérogations ne peuvent être que partielles, l'organisme demeure soumis au régime juridique spécial dont le minimum est constitué par les lois générales du service public quel que soit le mode de gestion de l'organisme. Il s'agit, d'une part, de la loi du changement qui octroie aux dirigeants le pouvoir d'apprécier dans quelle mesure le bien commun exige leur intervention mais également de décider la forme qu'elle peut revêtir et, enfin, d'assurer constamment l'adaptation de l'organisme à la réalisation de son objet¹⁷. D'autre part, il y a la loi de la continuité et de la régularité qui signifie que tous les services publics doivent fonctionner de façon permanente, régulière et continue puisque, par définition, un service public est indispensable à la satisfaction d'un besoin collectif du public (cela se traduit notamment par l'interdiction du droit de grève, par le fait qu'un service public ne peut être supprimé que par une loi, etc.). Enfin, il y a la loi d'égalité des usagers devant le service public qui consiste en une application particulière du principe de l'égalité devant la loi coulé dans l'article 10 de la Constitution. Il signifie que l'administré, dès qu'il se trouve dans les conditions fixées par la loi ou le règlement organisant le service, peut en exiger le fonctionnement légal. Tous les usagers sont égaux devant les avantages du service public. Un tel organisme ne peut pas être créé pour des personnes nommément désignées, cependant des services publics au bénéfice de certaines catégories de personnes peuvent être organisés ou des conditions d'accès déterminées (uniquement si elles sont étrangères à des considérations d'origine, d'opinion ou de conviction et qu'elles sont susceptibles de justifications objectives et raisonnables eu égard aux objectifs de celle-ci). Les usagers sont aussi égaux devant les charges résultant du fonctionnement du service public.

¹⁶ DAERDEN F., HERBIET M., JURION B., *Op. cit.*, p. 14.

¹⁷ HERBIET Michel, MICHEL Quentin et HAZEE Stéphane, *Droit public économique – Notes de cours*, janvier, Université de Liège, 2000, p. 46.

Divers éléments caractérisent donc le régime juridique spécial. Ainsi, le personnel de l'organisme est statutaire, les biens de l'organisme sont imprescriptibles, inaliénables et insaisissables, la comptabilité est soumise à un régime public et au contrôle de la Cour des comptes. L'organisme dispose de pouvoirs exorbitants par rapport à ceux reconnus aux particuliers (possibilité d'exproprier, d'établir des servitudes d'utilité publique, d'effectuer des emprunts sous garantie de l'État, des Régions ou Communautés). Ce régime interdit le recours à la procédure d'arbitrage prévue par le code judiciaire¹⁸ sauf exception et prévoit l'instauration d'un régime de tutelle en cas de décentralisation. Enfin, les actes et décisions de l'organisme revêtent une nature administrative impliquant qu'ils sont exécutoires par eux-mêmes, qu'ils bénéficient du privilège du préalable et de l'action d'office. Les décisions de l'administration ont également un caractère unilatéral. Si elles prennent la forme contractuelle, il s'agira de contrats administratifs soumis à un régime différent du droit privé. Le contentieux est également différent puisque les décisions de l'organisme sont considérées comme des actes d'une autorité administrative au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État ; le règlement des litiges y afférent est donc porté devant le Conseil d'État.

6.3 LA DECONCENTRATION

Il convient d'effectuer un rappel du concept de centralisation avant d'aborder la déconcentration qui en est une variante. La centralisation administrative peut être définie comme étant « un mode d'organisation des services publics qui consiste à confier leur gestion à une personne juridique non distincte du pouvoir créateur, à savoir, l'État, les Communautés ou les Régions »¹⁹. Le service public centralisé est caractérisé par deux éléments. D'une part, il est dépourvu de personnalité juridique ; la centralisation se conçoit donc au sein d'une même personnalité juridique. En conséquence, les biens affectés aux services décentralisés continuent à faire partie du patrimoine du pouvoir créateur, même s'ils sont identifiés. D'autre part, le pouvoir public créateur peut contrôler, même en l'absence de texte, la totalité de l'activité administrative de l'organe subordonné (il peut donner des instructions et des ordres aux agents subordonnés, réformer les décisions de ces agents, voire se substituer à eux, etc.). L'autorité supérieure dispose du choix des moyens et son action n'est en principe soumise à aucune condition de forme et de délai²⁰.

A titre d'exemple, sont des services centralisés les départements ministériels, les services des communautés et des régions, les services à gestion séparée ou encore les entreprises d'État.

Il est pertinent de faire remarquer que certains services publics centralisés peuvent bénéficier, via une intervention du législateur, de dérogations au régime juridique spécial : c'est l'autonomie technique. Les services qui en bénéficient ne sont pas soumis aux règles de gestion financière (budgétaire, comptable et financière) en principe applicables à tous les services centralisés²¹. Une telle dérogation est octroyée, par exemple, lorsque ces règles se révèlent être peu compatibles avec les exigences de gestion rationnelle de certaines entreprises notamment celles ayant un caractère industriel ou financier²².

¹⁸ Articles 1676 et suivants du code judiciaire.

¹⁹ HERBIET Michel, MICHEL Quentin et HAZEE Stéphane, *Op. cit.*, p. 50.

²⁰ DEMBOUR Jacques, *droit administratif – Notes de cours*, Liège, Association intercommunale de Mécanographie, 3^{ème} édition, 1978, p. 111 ; HERBIET Michel, MICHEL Quentin et HAZEE Stéphane, *Op. cit.*, p. 50.

²¹ DEMBOUR Jacques, *Op. cit.*, p. 112.

²² *Idem.*

La centralisation ne consiste pas en un modèle rigide, elle peut recouvrir différentes formes comme notamment les régies et administrations personnalisées ou encore la déconcentration²³. Il convient d'explorer cette dernière puisqu'il s'agit d'un des modes de gestion des missions de la commune.

Forme particulière de la centralisation, la déconcentration consiste à « octroyer un pouvoir de décision, engageant une personne publique déterminée, à un agent subordonné à l'autorité même du service »²⁴. Elle peut exister tant dans un système centralisé que dans un système décentralisé²⁵. Usuellement, il convient de distinguer déconcentration externe et déconcentration interne. Dans le premier cas, elle se réalise par l'attribution d'un pouvoir propre de décision à des agents extérieurs (régionaux ou locaux) d'une administration ou d'un service public déterminé. Dans la deuxième hypothèse, elle s'effectue au profit d'agents qui exercent leurs fonctions au sein même de l'administration ou du service concerné.

Ce mode d'action s'effectue, soit par une attribution directe de compétence par ou en vertu d'une loi, soit par délégation de pouvoir. Il y a attribution directe de compétence lorsque le législateur accorde directement un pouvoir de décision à un agent subordonné ou confie à une autorité (par exemple le Roi) le soin de désigner l'organe subordonné qui disposera d'un tel pouvoir. On parle de délégation de pouvoir lorsque, en vertu d'un texte, l'organe titulaire d'une compétence décide de se décharger, au profit d'un agent subordonné, de certaines de ses attributions, pour un certain temps, sans que soit pour autant abrogée la règle initiale de compétence. Par conséquent, toute délégation de pouvoir suppose un acte d'habilitation, à savoir une loi (ou un règlement pris en vertu d'une loi) conférant à une autorité la possibilité, voire le devoir, de déléguer son pouvoir et un acte de délégation par lequel le titulaire de la compétence use de la faculté qui lui est offerte ou se conforme à l'obligation qui lui est imposée. Une fois ces deux conditions remplies, l'autorité subordonnée peut agir et prendre des décisions sur délégation. Enfin, il est nécessaire de souligner qu'une telle délégation peut être partielle, la règle étant l'exercice personnel des compétences.

Avantages de la déconcentration

- Elle permet de décharger l'autorité centrale d'affaires d'importance secondaire, de l'administration journalière ;
- Elle consacre en droit une situation de fait et permet de fixer les responsabilités ;
- Elle ne démembrer pas le pouvoir de décision car elle maintient le pouvoir hiérarchique de l'autorité qui déconcentre. Elle assure, mieux que la décentralisation, l'unité de la gestion administrative étatique.

Inconvénient de la déconcentration

Elle pose le problème de la régularité constitutionnelle et légale des délégations et attributions de pouvoir qu'elle implique.

6.4 LA DECENTRALISATION ADMINISTRATIVE

La décentralisation administrative est « un mode d'organisation des services publics qui consiste à confier leur gestion à des agents qui sont les organes et les représentants, non pas du pouvoir public créateur, mais d'une personne publique autre que ce dernier »²⁶. Les

²³ MAST André, *Précis de droit administratif belge*, Bruxelles/Gand, éditions scientifiques E. Story Scientia SPRL, 1966, p. 50.

²⁴ HERBIET Michel, MICHEL Quentin et HAZEE Stéphane, *Op. cit.*, p. 68.

²⁵ DEMBOUR Jacques, *Op. cit.*, p. 115.

²⁶ HERBIET Michel, MICHEL Quentin et HAZEE Stéphane, *Op. cit.*, p. 51.

organes décentralisés disposent d'un pouvoir de décision propre défini par la loi qui les a institués. Il s'agit d'un pouvoir de décision de principe, en d'autres termes il n'appartient pas au pouvoir créateur de substituer leur volonté à celle des organes de services décentralisés. L'autorité hiérarchique dispose cependant d'un pouvoir de contrôle et de tutelle limité par les textes. La marque essentielle de la décentralisation réside dans le fait que le service public décentralisé dispose toujours d'une personnalité juridique distincte ainsi que d'un patrimoine propre du pouvoir créateur.

La décentralisation administrative peut revêtir deux formes : la décentralisation territoriale et la décentralisation par service.

6.4.1 La décentralisation territoriale

La décentralisation territoriale se concrétise par l'attribution de pouvoirs, définis de manière générale, à des collectivités locales considérées comme les sources d'un pouvoir propre (et dans une certaine mesure autonome) et dont les organes sont en principe élus²⁷.

Elle peut être définie comme étant « un mode d'organisation des services publics qui consiste à confier la gestion de l'ensemble des intérêts propres à une circonscription territoriale donnée à des autorités administratives qui sont les représentants non pas du pouvoir public créateur, mais de ladite circonscription, considérée comme une personne publique distincte du pouvoir public créateur »²⁸. Il est fait référence aux communes (et aux provinces). En effet, l'article 41 de la Constitution stipule que les intérêts exclusivement communaux sont réglés, à l'exclusion de toute autre autorité, par les conseils communaux d'après les principes établis par la Constitution. Cette disposition est complétée par l'article 162 qui spécifie que les institutions communales sont réglées par la loi. Cette dernière consacre certains principes comme c'est le cas pour la décentralisation territoriale. En effet, l'article 117, alinéa 1, première partie de la phrase, de la Nouvelle loi communale (ou NLC)²⁹ énonce que le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal. Se pose dès lors la question de savoir en quoi consistent les intérêts communaux dont il est fait référence. Ils sont, en réalité, déterminés par l'autorité communale elle-même, plus précisément il s'agit de toute activité ou objet que les organes délibérants de cette entité estiment devoir s'attribuer, dans la mesure où le constituant, la loi spéciale ou une loi particulière ne l'a pas réservé à un autre pouvoir. La décentralisation territoriale consiste donc en la base de l'autonomie communale. Il existe cependant une restriction à cette autonomie puisque le législateur peut limiter dans une certaine mesure la sphère de ces intérêts³⁰.

Avantages de la décentralisation territoriale

- Elle permet une meilleure adaptation des services locaux aux préoccupations locales ;
- Elle permet de décharger l'État d'un grand nombre d'affaires et de maintenir une certaine unité dans l'État tout en tenant compte de certaines réalités sociologiques, politiques, économiques, etc. ;
- Elle favorise le développement de l'esprit public et la formation politique des citoyens qui comprennent plus aisément les problèmes locaux.

Inconvénient de la décentralisation territoriale

²⁷ MAST André, *Op. cit.*, p. 46.

²⁸ HERBIET Michel, MICHEL Quentin et HAZEE Stéphane, *Op. cit.*, p. 67.

²⁹ Arrêté royal du 24 juin 1988 portant codification de la loi communale sous l'intitulé « Nouvelle loi communale », M. B. du 3 septembre 1988, ratifié par la loi du 26 mai 1989, M. B. du 30 mai 1989, err. M. B. du 30 août 1989 et M. B. du 8 juin 1990.

³⁰ DEMBOUR Jacques, *Op. cit.*, p. 122.

Le désavantage principal de la décentralisation territoriale réside dans le fait qu'elle aboutit parfois à un particularisme exagéré.

6.4.2 La décentralisation par service

La décentralisation par service peut être définie comme étant « un mode d'organisation des services publics qui consiste à confier la gestion d'un ou de plusieurs intérêts déterminés à un service public personnalisé dont les organes disposent d'un pouvoir propre de décision et agissent en qualité de représentants du service personnalisé dont ils ont la gestion (et non pas en qualité de représentants du pouvoir public créateur) »³¹.

Elle se traduit par l'octroi de compétences spécifiquement déterminées à des entités administratives, qui, par-là, se voient dotées d'une personnalité juridique propre ainsi que d'une certaine autonomie³². Il faut préciser que la personnalité morale ne peut être conférée que par le législateur, par conséquent les organes décentralisés ne sont créés que par ou en vertu de la loi ou du décret.

Pour ce qui concerne les communes, le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins ou le bourgmestre sont compétents pour les matières qu'un texte leur attribue. En effet, l'article 162, 3°, de la Constitution stipule que la loi consacre la décentralisation d'attribution vers les institutions communales. C'est chose faite via l'article 117, alinéa 1, dernière partie de la phrase, de la Nouvelle loi communale lorsqu'il stipule que le conseil communal délibère sur tout objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure.

Avantages de la décentralisation par service

- Elle apporte un tempérament à l'interventionnisme croissant de l'État ;
- Elle favorise les libéralités privées ;
- Elle favorise la souplesse que doit posséder certains organismes.

Inconvénients de la décentralisation par service

- Elle peut entraîner, lorsqu'elle est développée de manière inconsidérée et peu rationnelle, une exagération des frais d'administration ainsi que des procédures lentes et répétées ;
- Elle risque d'aboutir à une dissolution des responsabilités de l'État.

6.4.3 La tutelle administrative

L'étude des pouvoirs décentralisés n'est complète que dans la mesure où elle va de paire avec celle de la tutelle administrative. Étant donné que c'est la tutelle administrative sur les communes qui présente un intérêt dans le cadre de cette recherche, une approche exhaustive des procédés de tutelle s'avère inutile, par conséquent seuls les procédés concernant les communes au sens strict sont abordés. De plus, l'objectif n'est pas de réaliser une recherche approfondie sur la tutelle administrative mais uniquement d'en rappeler les éléments essentiels.

La commune est une collectivité autonome mais elle demeure subordonnée à l'autorité supérieure. A ce titre, ses actes sont soumis, en vertu de l'article 162, 6°, de la Constitution, à tutelle c'est-à-dire qu'ils font l'objet d'un contrôle de légalité et/ou de conformité à l'intérêt public que la collectivité générale exerce, à l'entremise de ses autorités exécutives³³. On

³¹ HERBIET Michel, MICHEL Quentin et HAZEE Stéphane, *Op. cit.*, p. 68.

³² MAST André, *Op. cit.*, p. 45.

³³ DELPEREE Francis et DEPRE Sébastien, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, p. 83.

entend donc par tutelle administrative « l'ensemble des pouvoirs limités accordés soit par la loi soit par un décret ou en vertu d'un décret, à des autorités administratives représentant l'État (au sens large) aux fins d'assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général contre l'inertie préjudiciable, les excès et les empiètements des agents décentralisés »³⁴.

Un autre élément mettant en évidence la subordination des communes aux niveaux de pouvoir qui lui sont supérieurs réside dans le fait que ces derniers peuvent lui retirer des compétences par l'adoption d'une loi ou d'un décret.

La tutelle administrative peut être :

- Ordinaire³⁵, c'est-à-dire qu'elle vise toute forme de contrôle de la gestion locale en général, elle est instituée par la loi communale ou la loi provinciale et est exercée par la Région selon les règles que celle-ci établit ;
- Spécifique³⁶, à savoir la tutelle organisée par l'État fédéral (par une loi autre que la NLC, la loi provinciale ou la loi du 26 juillet 1971 sur les agglomérations et fédérations de communes), une région ou une communauté et se situe dans le prolongement des compétences matérielles qui sont dévolues à ces diverses collectivités politiques mais qui nécessitent une réglementation spécifique³⁷. Ce régime tient compte des particularités propres à chaque commune et des problèmes spécifiques qu'elles rencontrent dans la gestion des intérêts locaux. Par exemple, au niveau régional diverses dispositions établissent des contrôles des décisions prises au niveau local en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme (approbation des plans communaux ou annulation des permis)³⁸ ;
- Spéciale, c'est-à-dire qu'il s'agit de mesures qui visent au contrôle de la légalité et/ou de la conformité à l'intérêt général d'actes énumérés dans une loi. Tel est le cas de l'avis et de l'instruction préalables, de l'autorisation et de l'approbation ;
- Générale, lorsque les mesures poursuivent le même objet mais sont applicables à tous les actes de l'autorité décentralisée. Les tutelles de suspension et d'annulation appartiennent à cette catégorie ;
- Coercitive, lorsque les mesures permettent à l'autorité supérieure de se substituer à l'autorité subordonnée défaillante.

Elle peut également :

- Revêtir le caractère facultatif ou obligatoire ;
- Être préalable à une prise de décision ou être exercée a posteriori ;
- Viser au respect de la légalité et à la sauvegarde de l'intérêt général ou viser uniquement au respect de la légalité.

Il existe plusieurs procédés de tutelle, chacun recouvrant certaines des caractéristiques mentionnées ci-dessus. Nous pouvons les reprendre sous forme de tableau.

³⁴ DEMBOUR Jacques, *Op. cit.*, p. 134.

³⁵ Article 7, a, de la loi spéciale du 8 août 1980, M. B. du 15 août 1980, p. 9.434.

³⁶ Article 7, b, de la loi spéciale du 8 août 1980.

³⁷ DELPEREE Francis et DEPRE Sébastien, *Op. cit.*, p. 84 et 87.

³⁸ DELPEREE Francis et DEPRE Sébastien, *Op. cit.*, p. 88.

Procédé	Spéciale	Générale	A priori	A posteriori	Facultative	Obligatoire	Légalité	Légalité & d'intérêt général
Avis	X		X			X		X
Approbation	X			X		X		X
Autorisation	X		X			X		X
Suspension		X		X	X			X
Annulation		X		X	X			X
<i>Substitution d'action</i>								
Mesures d'office	X			X		X	X	
Commissaire spécial	X			X	X		X	

L'article 162, 6°, de la Constitution énonce que la loi consacre l'application du principe selon lequel une autorité de tutelle intervient pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé. L'alinéa 3 de cette même disposition prévoit que les communautés ou les régions, en exécution d'une loi spéciale, peuvent régler l'organisation et l'exercice³⁹ de la tutelle administrative sur les communes. La loi spéciale dont il est question existe, il s'agit de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles⁴⁰ qui, en son article 7, tel que modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001⁴¹, règle la question de la tutelle administrative. Cette disposition confère aux régions la compétence d'organisation et d'exercice de la tutelle sur les communes. La Région wallonne a organisé la tutelle sur ses communes par un décret du 1^{er} avril 1999⁴². Ce texte a pour ambition d'organiser la tutelle administrative ordinaire, c'est-à-dire celle qui porte sur les actes administratifs les plus divers d'organes décentralisés ou déconcentrés et qui est instituée par la loi communale.

Le décret du 1^{er} avril 1999 vise l'ensemble des communes dont le ressort ne dépasse pas les limites de la Région wallonne en ce compris les communes de langue allemande ainsi que les communes de Comines-Warneton⁴³. Ne sont pas visés par le texte les CPAS, les fabriques d'église, les ASBL communales et les régies communales autonomes.

Le décret régional wallon établit plusieurs procédés de tutelle applicables aux communes ainsi que les procédures y afférentes.

³⁹ La tutelle est composée de quatre éléments à savoir la détermination des procédés de tutelle à appliquer, des actes sur lesquels elle sera appliquée, de la procédure et des autorités qui vont l'exercer. L'organisation de la tutelle comprend les trois premiers éléments mentionnés, l'exercice de la tutelle quant à lui réside dans le fait de déterminer les autorités qui vont l'exercer.

⁴⁰ M. B. du 15 août 1980, p. 9.434.

⁴¹ Loi spéciale portant transfert de diverses compétences aux régions, M. B. du 3 août 2001, p. 26.636.

⁴² Décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales en Région wallonne, M. B. du 7 mai 1999, p. 15.893, err. : M. B. du 19 mai 1999, p. 17.302.

⁴³ Le décret les exclut cependant, cette disparité vient du fait de la régionalisation de l'ensemble de la tutelle qui s'est opérée suite à la loi spéciale du 13 juillet 2001. Une modification du décret s'avère nécessaire en vue de faire entrer dans son champ d'application les communes de langue allemande ainsi que les communes de Comines-Warneton.

Le titre II du décret instaure une tutelle générale d'annulation sur l'ensemble des actes communaux exception faite de ceux soumis à la tutelle spéciale d'approbation⁴⁴. Il s'agit d'un procédé par lequel l'autorité de tutelle, à savoir le Gouvernement wallon, anéanti définitivement et rétroactivement l'acte communal déjà adopté. Cet aspect contraignant est tempéré par le fait que ce procédé est facultatif.

Le titre III du décret établit ensuite une tutelle spéciale d'approbation qui consiste en un procédé de tutelle obligatoire a posteriori par lequel l'autorité de tutelle (dans ce cas, il s'agit de la députation permanente) admet une décision que la commune a déjà prise. L'approbation permet à l'acte de sortir ses effets. L'article 16, §1, du décret de tutelle détermine les actes communaux qui doivent être soumis à approbation. En cas de non-approbation d'un acte communal, le conseil communal peut introduire un recours auprès du Gouvernement dans les 10 jours de la réception de l'arrêté de la députation permanente⁴⁵. Le Gouvernement peut dès lors approuver ou non tout ou partie de l'acte dans les 30 jours de la réception du recours. A défaut de décision dans ce délai, la décision de la députation permanente est réputée confirmée⁴⁶.

Enfin, le décret du 1^{er} avril 1999 prévoit des mesures coercitives. L'article 17, §3, alinéa 2, met en place un véritable mécanisme de substitution d'action lorsqu'il énonce que l'autorité de tutelle peut inscrire au budget communal, lors de modifications budgétaires ou de transferts de crédits de dépenses, des prévisions de recettes et des postes de dépenses. Elle peut également les diminuer, les augmenter ou les supprimer et rectifier les erreurs matérielles. Le chapitre VI du titre I établit une seconde mesure coercitive se concrétisant par l'envoi d'un commissaire spécial lorsque la commune ne fournit pas les éléments et renseignements demandés ou n'exécute pas les mesures prescrites par les lois, décrets, arrêtés, règlements, statuts ou celles établies par une décision coulée en chose de force jugée⁴⁷. Le commissaire spécial est habilité à prendre toutes les mesures nécessaires en lieu et place de l'autorité défaillante, dans les limites du mandat qui lui a été donné.

6.5 CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, les communes peuvent agir dans les domaines qui leur sont conférés sous trois casquettes différentes et en vue de gérer des intérêts différents. Un État intégralement centralisé ou décentralisé n'existe donc pas, il est plus ou moins centralisé ou décentralisé⁴⁸. Il découle des développements réalisés ci-dessus qu'un équilibre entre les deux courants (centralisation et décentralisation) s'établit par la façon dont le législateur a, en fonction de l'article 162 de la Constitution, :

- réglé l'institution communale ;
- implicitement défini l'intérêt communal ;
- déterminé les modes d'action de la tutelle.

Ainsi, les communes exercent des fonctions qui leur sont propres et d'autres, d'intérêt général, qui leur sont déléguées⁴⁹. Elles disposent d'une certaine liberté dans le choix de leurs initiatives mais elles demeurent liées dans la manière dont elles les mènent à bien. Le

⁴⁴ Article 12 du décret du 1^{er} avril 1999.

⁴⁵ Article 19, §1, du décret du 1^{er} avril 1999.

⁴⁶ Article 19, §2, du décret du 1^{er} avril 1999.

⁴⁷ Article 9 du décret du 1^{er} avril 1999.

⁴⁸ MAST André, *Op. cit.*, p. 46.

⁴⁹ MAST André, *Op. cit.*, p. 46.

tableau présenté ci-dessous reprend les points essentiels dégagés suite au raisonnement tenu au sujet du mode d'action des communes.

Tableau 1 Mode de gestion des missions communales

DECENTRALISATION TERRITORIALE	DECENTRALISATION PAR SERVICE	DECONCENTRATION
La commune a le choix de sa compétence	La commune n'a pas le choix de sa compétence	La commune n'a pas le choix de sa compétence
La commune agit en son nom	La commune agit en son nom	La commune agit pour le compte ou le nom de quelqu'un d'autre
Intérêt communal	Intérêt général	Intérêt général
La commune est responsable	La commune est responsable	L'autorité supérieure est responsable
Autonomie communale	Autonomie communale dépend du texte	Pas d'autonomie communale
Compétence libre	Compétence liée	Compétence ligotée

Une décentralisation ou une déconcentration de certaines décisions collectives s'avère certes indispensable au motif que les collectivités locales sont plus proches du citoyen. Cependant, une décentralisation excessive vers des entités trop petites peut être source de difficultés en ce qu'elle peut mener à des gaspillages inutiles dans la mesure où ces institutions ne travaillent pas toutes à la bonne échelle⁵⁰. En d'autres termes, les communes agissent sur un territoire donné : le territoire communal. Cependant, il arrive que plusieurs communes décident de s'entendre ou de s'associer en vue de gérer certains intérêts, dépassant leurs frontières. Le phénomène de la collaboration/supracommunalité qui peut se créer entre entités de base (communes) ou être imposé par l'autorité supérieure s'insère inévitablement dans ce schéma.

7. LES MECANISMES DE COOPERATION COMMUNALE

7.1 INTRODUCTION

Dans cette partie de la recherche, il est procédé à un relevé complet et descriptif des mécanismes permettant une gestion d'intérêts collectifs à une échelle supérieure. Cette

⁵⁰ Les intercommunales à l'heure des communautés urbaines, actes de colloque, Liège-Palais des Congrès, 14 septembre 2001 (intervention de Michel HERBIET).

approche est réalisée sous un angle institutionnel. En matière de coopération, on peut identifier plusieurs mécanismes adoptés par les communes. Certains sont formels alors que d'autres ne le sont pas, ce qui implique que leur pratique a été rejetée. Il est cependant intéressant d'étudier l'ensemble de ces tentatives dans la mesure où c'est l'aspect institutionnel qui revêt une importance dans le cadre de cette recherche.

Pour la bonne compréhension des mécanismes abordés, il paraît opportun d'en réaliser une présentation succincte avant d'en dégager les caractéristiques principales reprises sous forme de tableau. Cependant, il convient de déterminer, préalablement à cette démarche, le cadre légal organisant la coopération entre communes.

7.2 CADRE LEGAL GENERAL DE LA GESTION DE COOPERATION COMMUNALE

Les principes régissant la coopération entre communes sont ancrés à l'article 162 (anciennement 108) de la Constitution. Cette disposition stipule, qu'en exécution d'une loi spéciale, les communes peuvent s'entendre ou s'associer selon les modalités déterminées par un décret ou une ordonnance. Il convient donc, ainsi que le fait l'article 162, de différencier le concept d'association de celui d'entente. Dans le premier cas, il y a création d'une structure communale tierce dotée d'une personnalité juridique distincte. Dans la seconde hypothèse, par contre, aucune personnalité juridique n'est créée, chaque commune conserve son identité. On le constate, l'association est un mécanisme qui va beaucoup plus loin que l'entente.

Ententes et associations avaient, à l'origine, une base légale identique, la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales⁵¹, mais suite à la révision de l'article 108 de la Constitution les choses sont quelque peu différentes à l'heure actuelle. Plus précisément, l'article 108 énonçait que le législateur fédéral était compétent tant pour les associations que les ententes entre communes. La loi du 22 décembre 1986 a été prise sur cette base. Suite à la révision constitutionnelle de 1980, l'article 108, devenu 162, stipule désormais qu'en exécution d'une loi spéciale, le décret ou l'ordonnance règle les modes et conditions suivant lesquels plusieurs communes peuvent s'entendre ou s'associer. L'article 6, §1, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 énonce que la région est compétente en matière d'associations de communes y compris pour la tutelle, à l'exception de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie. On le constate, cette disposition ne vise que les associations et non les ententes. La Région wallonne a adopté, sur base de cette disposition spéciale, un décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes⁵² qui abroge et remplace la loi du 22 décembre 1986 à l'exception de quelques dispositions dont l'article 28 concernant les conventions entre communes. Par conséquent, la loi fédérale reste en vigueur pour ce qui concerne les ententes. La Région wallonne est compétente pour ce qui concerne le fonctionnement, l'organisation ainsi que la tutelle sur les associations de communes.

Ainsi, pour que les communes puissent valablement s'associer, une habilitation légale à cette fin doit exister. Plusieurs de ces textes existent comme par exemple :

- le décret du 5 décembre 1996 sur les intercommunales wallonnes ;

⁵¹ M. B. du 26 juin 1987, p. 9.909.

⁵² M. B. du 7 février 1997, p. 2.445.

- l'article 180 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses⁵³ : les communes peuvent prendre des participations directes ou indirectes dans des sociétés de production, de transport et de distribution d'énergie ;
- l'article 1 de la loi du 20 juillet 1971 sur les funérailles et sépultures⁵⁴ : les communes peuvent s'associer pour disposer d'un cimetière commun ;
- l'article 130 du Code du logement⁵⁵ : les communes sont habilitées à souscrire au capital d'une société d'habitations sociales.

En cas d'absence d'habilitation, elles n'ont pas la possibilité de s'associer selon un autre mode mais, dans la pratique, des cas d'associations non formelles existent (ASBL communales, communautés urbaines notamment).

7.3 LES MECANISMES FORMELS DE COOPERATION ENTRE COMMUNES

7.3.1 Les formes non imposées de coopération volontaire entre communes

a) Les conventions entre communes

- Présentation

La supracommunalité peut se concrétiser par la conclusion de conventions entre communes n'entraînant pas la création d'une personnalité juridique distincte. La possibilité pour une commune de contracter trouve son ancrage dans la Constitution lorsqu'elle stipule, à l'article 162, alinéa 4, que les communes peuvent s'entendre, dans le respect des dispositions légales, en vue de régler et de gérer en commun des objets d'intérêt communal. L'article 28 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales non abrogé par le décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes⁵⁶ stipule que « les communes peuvent conclure entre elles des conventions, pour une durée déterminée, relatives à des fournitures et des services d'intérêt communal bien déterminés ». Ainsi, l'on se trouve dans le cadre d'une gestion contractuelle des intérêts communaux par la convention entre communes. Le texte est relativement précis pour ce qui concerne l'objet et la durée des conventions puisqu'il n'évoque cette possibilité que pour une durée et des opérations bien déterminées⁵⁷. La doctrine admet certains élargissements comme la durée indéterminée (moyennant des faculté unilatérales de renonciation avec un préavis suffisant) ou la convention de travaux⁵⁸.

Ainsi, les communes peuvent conclure des conventions en vue de la gestion de certains intérêts, tel est le cas pour l'exploitation de parcs à conteneurs, la mise à disposition d'un engin de nettoyage de la voirie, etc. Ces dernières ne pourraient pas utiliser ce procédé pour la gestion d'intérêts généraux à moins qu'une législation particulière ne les y habilite.

Tel est le cas dans certaines dispositions environnementales comme l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999 relatif à l'établissement et au financement des plans communaux d'environnement et de développement de la nature⁵⁹ qui permet à plusieurs

⁵³ M. B. du 23 décembre 1994.

⁵⁴ M. B. du 3 août 1971.

⁵⁵ M. B. du 4 décembre 1998, p. 38.965.

⁵⁶ Article 35 du décret du 5 décembre 1996.

⁵⁷ VAN BOL J.-M., « La coopération entre les communes », in *Revue de droit communal*, 1993/1, pp. 12 et 13.

⁵⁸ HAVARD Charles, *Op. cit.*, p. 366 ; VAN BOL J.-M., *Op. cit.*, p. 13.

⁵⁹ M. B. du 14 juillet 1999, p. 27.102.

communes de s'associer pour l'établissement d'un PCEDN ou la réalisation d'actions spécifiques communes⁶⁰.

- Caractéristiques principales

Notion	Gestion contractuelle Article 28 de la loi du 22 décembre 1986 Habilitations spécifiques
Création	Initiative des communes
Zone de coopération	Au moins deux communes (pas nécessairement contiguës)
Tutelle	Tutelle ordinaire générale d'annulation sur la décision du conseil communal de conclure une convention

b) Les formes non conventionnelles de coopération entre communes

- Présentation

Ces formes de coopération, dont le fondement est l'article 162, alinéa 4, de la Constitution, sont de nature fort disparate⁶¹. Sur un plan essentiellement pratique, on distingue⁶² :

- les simples contacts, échanges d'informations ou de services informels. Il arrive cependant qu'ils soient organisés et imposés par le législateur (voir infra). Les concertations ponctuelles entre autorités administratives ou politiques ;
- les groupements d'intérêts, c'est-à-dire des formes plus organisées de concertation qui rassemblent des communes et dont le but est de donner un caractère plus permanent aux concertations (conférence des bourgmestres, etc.).

Tant qu'aucun droit et obligation ne naissent de cette coopération non conventionnelle, elle n'intéresse pas la sphère juridique. Elle revêt cependant une certaine importance dans la mesure où elle peut être à l'origine de décisions ensuite formalisées par les collèges et conseils des communes concernées. Dans le même ordre d'idée, la coopération non conventionnelle permet une meilleure gestion des missions communales. L'inconvénient majeur de cette pratique réside dans son caractère souvent ponctuel, diffus voir occulte⁶³. Un recensement ainsi que le relevé des caractéristiques principales de ces pratiques s'avère donc quasi-impossible.

7.3.2 Les formes imposées de coopération volontaire entre communes

a) Les intercommunales

- Présentation

⁶⁰ Article 17 de l'AGW du 27 mai 1999.

⁶¹ Sur cette question, voir VAN BOL J.-M., *Op. cit.*, p. 15.

⁶² DAERDEN F., HERBIET M., JURION B., *Op. cit.*, p. 41.

⁶³ *Ibidem*, p. 42.

L'article 162, dernier alinéa, de la Constitution offre la possibilité à toute commune de s'entendre ou de s'associer. Cette disposition est exécutée par l'article 6, VIII, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui stipule que les associations de communes sont organisées par la loi. Une loi du 22 décembre 1986 répondait à ce souhait, elle a été en grande partie abrogée et remplacée par un décret du 5 décembre 1996. Ainsi, c'est ce dernier qui organise la façon dont les communes peuvent s'associer, cependant, certaines dispositions de la loi de 1986 n'ont pas été abrogées par le décret et demeurent donc en vigueur. Ce texte, ainsi que le stipule son article 1^{er}, s'applique aux communes dont le ressort géographique ne dépasse pas la Région wallonne.

Le fait de recourir à ce mode de gestion procure certains avantages aux communes associées. L'intercommunalité permet d'une part, une gestion plus rationnelle de certaines activités et de certains services en procédant à des économies d'échelle et, d'autre part, d'adopter une politique plus globale sur le plan géographique⁶⁴. Enfin, l'on peut également déceler le souci d'assurer un service de meilleure qualité. L'inconvénient majeur de ce type de structure consiste en la perte de pouvoir de décision des communes puisqu'elles doivent se le partager. On dénombre à l'heure actuelle 135 intercommunales en Région wallonne⁶⁵.

Aborder un sujet tel que celui des intercommunales n'est pas chose aisée tant la matière est vaste. Il convient donc de s'attarder quelque peu sur le décret de 1996 avant d'en relever les caractéristiques principales puisqu'il s'agit de la forme la plus institutionnalisée et quasi obligée d'association entre communes.

– Notion

Le décret prévoit, en son article 2, la possibilité pour plusieurs communes de s'associer en vue de gérer des intérêts communaux bien déterminés.

Cette disposition implique qu'une intercommunale n'existe que dans la mesure où au moins deux communes décident d'être partenaires. Toute autre personne de droit public ou de droit privé peut s'associer à ces communes et faire partie de l'intercommunale. Plus précisément, pour ce qui concerne les personnes de droit public, il peut s'agir des provinces, des CPAS (essentiellement dans le domaine médico-social), d'autres intercommunales⁶⁶, des sociétés de financement public, de l'État et de la Communauté dans leurs compétences respectives, de la Région moyennant l'adoption d'un décret préalable⁶⁷. Les personnes privées peuvent être des personnes physiques ou morales. L'intérêt d'une collaboration avec le privé vient du fait que, d'une manière générale, ils effectuent des apports en espèce alors que les communes font des apports en nature (immobilier, etc.).

– Objet

Les intercommunales sont créées en vue de gérer des objets déterminés d'intérêt communal devant être fixés dans les statuts⁶⁸. En effet, en vertu du principe de spécialité, l'intercommunale ne peut exercer d'autres missions que celles dont disposent les communes dans le cadre de la décentralisation territoriale. Elles consistent donc en une manifestation de la décentralisation par service dans un cadre limité au territoire des communes⁶⁹.

⁶⁴ BLONDIAU Pascale, « Intercommunales et régies communales autonomes », janvier 2001, http://www.uvcw.be/intercommunales/documents/dossier_regie_autonome/blondiau_ic_regie.htm.

⁶⁵ Communiqué du Gouvernement wallon du 8 mai 2002, proposition de décret modifiant le décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes, <http://www.gov.wallonie.be>.

⁶⁶ Article 27 du décret du 5 décembre 1996.

⁶⁷ Article 3 du décret du 5 décembre 1996.

⁶⁸ Article 2 du décret du 5 décembre 1996.

⁶⁹ COENEN Alain, « L'évolution du contenu et des modes de gestion de l'intérêt communal », in *Mouvement communal*, 3/1992, p. 143.

L'objet de l'intercommunale peut être d'intérêt général dans la mesure où le législateur (fédéral, régional ou communautaire) intervient dans ce sens. En effet, la limitation de l'objet statutaire à un intérêt communal ne concerne que les associations créées sur base du décret de 1996. Des dispositions particulières peuvent accorder aux communes le droit de s'associer pour gérer un objet d'intérêt général. Ce type d'association se moule souvent dans les formes du décret de 1996 mais relève cette fois de la décentralisation par service⁷⁰.

L'intercommunale peut avoir un objet multiple étant donné que rien dans la législation ne l'interdit. Enfin, elles gèrent leur(s) objet(s) avec ou sans substitution. Lorsqu'il y a substitution, les communes restent compétentes mais confient l'exercice total de la mission à l'intercommunale. L'intérêt de cette pratique consiste à éviter l'application de la loi sur les marchés publics.

Enfin, l'article 5 du décret du 5 décembre 1996 rappelle que l'intercommunale n'a pas de caractère commercial.

– Aspects juridiques

Les intercommunales, quels que soient les associés, sont des personnes morales de droit public qui adoptent la forme soit de société anonyme, soit, de société coopérative à responsabilité limitée, soit d'association sans but lucratif⁷¹. En fonction de la forme choisie, le code des sociétés⁷² ou la loi de 1921 sur les ASBL⁷³ est d'application à moins que les statuts, le décret de 1996 ou les lois du service public (continuité - égalité - changement) n'y dérogent.

La qualité de personne morale de droit public emporte plusieurs conséquences. En premier lieu, les missions des intercommunales sont des missions de service public quel que soit leur objet⁷⁴. Elles n'ont pas un caractère commercial. En second lieu, les intercommunales sont considérées comme des autorités administratives dont les actes sont susceptibles de recours en annulation devant le Conseil d'État sauf pour l'acte constitutif et les contestations sur l'exécution du contrat de société pour lesquels les tribunaux de commerce demeurent compétents (théorie de l'acte détachable). En troisième lieu, les intercommunales disposent de prérogatives de puissance publique comme, par exemple, la poursuite d'expropriations pour cause d'utilité publique, l'impossibilité de les déclarer en faillite, etc. Enfin, le personnel de l'intercommunale est soumis à un régime statutaire et/ou contractuel. Le choix est donc possible mais le principe est le statut, si elle souhaite engager par contrat de travail, elle doit le préciser.

– Durée, retrait et dissolution

Toute intercommunale a une durée limitée de trente ans⁷⁵. Des possibilités de prorogations et de retraits anticipés sont cependant prévus. Plus précisément, pour ce qui concerne les retraits, il en existe plusieurs catégories qui méritent d'être examinées. Primo, les statuts peuvent prévoir la possibilité pour une commune de se retirer avant le terme de la durée de l'intercommunale. Deuzio, tout associé peut se retirer après quinze ans à compter du début du terme statutaire en cours ou de son affiliation et ce, à trois conditions. D'une part, il faut un accord des deux tiers des voix exprimées par les autres associés. D'autre part, les votes en faveur du retrait doivent comprendre la majorité des voix exprimées par les représentants

⁷⁰ *Ibidem*, p. 141.

⁷¹ Article 4 du décret du 5 décembre 1996.

⁷² Code des sociétés du 7 mai 1999, M. B. du 6 août 1999.

⁷³ Loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, M. B. du 1 juillet 1921.

⁷⁴ Article 5, §1, du décret du 5 décembre 1996.

⁷⁵ Article 8 du décret du 5 décembre 1996.

des communes associées. Enfin, l'associé qui se retire doit réparer le dommage évalué que son retrait cause à l'intercommunale et aux autres associés. Tercio, lorsqu'un même intérêt est régi, dans une commune, par plusieurs intercommunales, régies ou organismes d'intérêt public, la commune peut le confier pour l'ensemble de son territoire à un seul organisme, intercommunale⁷⁶ ou régie⁷⁷. Sont également prévues dans ce cadre, des réparations du dommage qu'occasionnerait le retrait à l'intercommunale ou aux autres associés. Quarto, une commune peut se retirer si l'intercommunale n'exécute pas son objet dans les trois ans de sa création. Enfin, au terme de l'échéance statutaire la durée de l'intercommunale peut être prorogée, cependant aucun associé ne peut être tenu de rester associé à l'intercommunale contre sa volonté explicite.

La dissolution à l'échéance du terme trentenaire n'est pas la seule possibilité puisque l'assemblée générale de l'intercommunale peut la prononcer à une double condition⁷⁸. D'une part, les conseils communaux des communes associées doivent avoir été appelés à délibérer et, d'autre part, la dissolution doit avoir été approuvée à la majorité des deux tiers des voix exprimées par les délégués des associés communaux. Cette décision revient intégralement aux conseillers communaux ce qui s'inscrit dans la logique des intercommunales étant donné qu'elles sont créées sur initiative communale en vue de gérer plus efficacement un intérêt communal. L'activité des intercommunales est un service public. La dissolution avant terme de cette dernière n'entraîne pas la suppression du besoin à satisfaire. Par conséquent, l'activité de l'intercommunale disparue sera reprise par la commune ou une autre intercommunale selon les modalités prescrites à l'article 30 du décret du 5 décembre 1996.

– Organes

Toute intercommunale comprend au moins les trois organes suivants : une assemblée générale, un conseil d'administration et un collège des commissaires. En cas de prise de participation au capital d'une société, un comité de suivi chargé du suivi de ces participations est institué au sein de l'intercommunale. En marge de ces organes légaux, rien n'empêche les statuts d'en instituer d'autres.

En vue de préserver le caractère fondamental d'association de communes, la prépondérance de ces dernières au sein des organes de gestion est assurée. En effet, elles disposent toujours de la majorité des voix ainsi que de la présidence au sein de ces organes⁷⁹. De même, les décisions ne sont valablement prises que dans la mesure où elles obtiennent, outre la majorité des voix exprimées, la majorité des voix des associés communaux présents ou représentés. Au niveau des délibérations, une double majorité est donc requise. Sans préjudice des dispositions garantissant la prépondérance des communes, les statuts peuvent prévoir des règles en vue de protéger les intérêts des associés minoritaires.

Un renouvellement des mandats au sein des organes de gestion de l'intercommunale est prévu. En effet, l'article 23 du décret du 5 décembre 1996 stipule que les conseillers communaux mandatés au sein des intercommunales sont réputés démissionnaires de plein droit dès l'instant où ils cessent de faire partie du conseil communal. De même, tous les mandats, y compris ceux des partenaires privés, prennent fin après chaque élection communale.

⁷⁶ Article 9, §2, 2°, du décret du 5 décembre 1996.

⁷⁷ Voir article 35 du décret du 5 décembre 1996 qui n'abroge pas de cette disposition de la loi du 22 décembre 1986.

⁷⁸ Article 29 du décret du 5 décembre 1996.

⁷⁹ Article 12 du décret du 5 décembre 1996.

L'assemblée générale est composée d'une représentation de l'ensemble des associés de l'intercommunale. Le décret établit toute une série de mesures en vue de garantir une gestion contrôlée par les communes. Ces dernières sont représentées au travers des bourgmestre, échevins ou conseillers communaux désignés par le conseil communal de chaque commune. La désignation des délégués de la commune à l'assemblée générale s'effectue proportionnellement à la composition de chaque conseil et non de l'ensemble des conseils communaux. L'intérêt de la représentation proportionnelle est de permettre à l'opposition de participer aux décisions et ainsi d'éviter que la majorité ne confie certains intérêts à des intercommunales dans le but de se réserver un pouvoir exclusif sur ceux-ci. En d'autres termes, la décision prise par l'intercommunale se rapprochera de celle que la commune aurait adoptée si elle n'avait pas confié la gestion de cet intérêt à l'intercommunale⁸⁰. Le texte est muet quant au principe à appliquer pour atteindre cette représentation, la liberté de choix est donc de mise (clé d'Hondt, représentation de chaque groupe politique, etc.). Quelle que soit la méthode choisie pour atteindre la représentation proportionnelle, le nombre de délégués par commune est fixé à cinq parmi lesquels trois au moins représentent la majorité au conseil communal.

Chaque commune dispose d'un droit de vote en fonction du nombre de parts qu'elle détient. Les statuts peuvent prévoir des critères objectifs de pondération afin de rendre compte du niveau d'activité de l'intercommunale sur le territoire de chaque commune associée⁸¹. Les délégués disposent du même nombre de voix. Les délégués sont munis d'un mandat impératif, ce qui implique qu'ils doivent voter dans le sens décidé par le conseil communal qu'ils représentent⁸². A défaut de délibération du conseil communal, la liberté prévaut. Chaque délégué dispose d'un droit de vote correspondant au cinquième des parts attribuées à l'associé communal qu'il représente.

Une majorité spéciale est établie pour les décisions touchant à toute modification statutaire ainsi que toute exclusion d'associé(s). L'article 15, §2, énonce en effet que pour ces cas une majorité des deux tiers des voix exprimées par les délégués présents à l'assemblée générale (en ce compris la majorité des deux tiers des voix exprimées par les délégués des associés communaux) est requise.

L'assemblée générale se réunit au moins deux fois par an lors de séances dites ordinaires⁸³. Il se peut cependant qu'elle soit convoquée en séance extraordinaire sous certaines conditions⁸⁴.

Enfin, l'article 17 du décret prévoit les matières pour lesquelles l'assemblée générale est seule compétente. La liste énumérée par cette disposition n'est pas exhaustive, les statuts pourraient prévoir d'autres missions, en plus de celles prévues par le texte. Aucune délégation n'est possible sauf pour ce qui concerne l'adaptation des annexes des statuts relatives à la liste des associés et aux conditions techniques et d'exploitation⁸⁵. Tout membre des conseils communaux (et provinciaux, le cas échéant) peut assister à l'assemblée générale en qualité d'observateur sauf s'il s'agit de question de personnes, auquel cas le président de l'assemblée aura préalablement prononcé le huis clos.

⁸⁰ GABRIEL Ingrid, *Séminaire de régime de l'entreprise publique - Notes de cours*, Université de Liège, juin 2002, p. 65.

⁸¹ BOVERIE Michèle, « Les intercommunales wallonnes », in *Mouvement communal*, 1997, p. 295.

⁸² Article 15, §1^{er}, al. 2, du décret du 5 décembre 1996.

⁸³ Article 16, §1^{er}, al. 1, du décret du 5 décembre 1996.

⁸⁴ Article 16, §1^{er}, al. 2, du décret du 5 décembre 1996.

⁸⁵ Article 17, 7°, du décret du 5 décembre 1996.

Le conseil d'administration, dont les règles minimales de fonctionnement sont établies par les articles 18 et 19 du décret du 5 décembre 1996, est composé de membres nommés par l'assemblée générale sur présentation des associés. Le texte n'apporte pas de précision supplémentaire notamment sur le nombre. Les communes sont représentées au sein du conseil d'administration uniquement par des conseillers communaux. Cette représentation s'effectue à la proportionnelle mais de l'ensemble des communes membres de l'intercommunale et selon la clé d'Hondt. Tout comme c'était le cas pour l'assemblée générale, des critères de pondération peuvent également être prévus dans les statuts. Bien entendu ces critères de pondération doivent être identiques à ceux qui auront été choisis pour déterminer le nombre de mandats revenant aux associés communaux à l'assemblée générale ainsi qu'à ceux destinés à déterminer le droit de vote des associés communaux à l'assemblée générale⁸⁶. Un ou plusieurs membres du personnel peuvent assister au conseil d'administration avec voix consultative. Dans la pratique, la constitution d'un conseil d'administration s'avère ardue. Entrer dans cette problématique ne présente pas d'intérêt dans le cadre de cette étude.

Le conseil d'administration a une compétence résiduaire ; il dispose de toutes les compétences qui n'ont pas expressément été attribuées à l'assemblée générale. Il est compétent en matière comptable et remplit également le rôle que lui attribue, en fonction de la forme juridique de l'intercommunale, le code des sociétés ou la loi de 1921 sur les ASBL. Les statuts peuvent lui octroyer des missions supplémentaires. Ainsi que le stipule l'article 19, le conseil d'administration doit établir, chaque année, l'inventaire, les comptes par secteurs, les comptes consolidés⁸⁷, un rapport de gestion, un plan stratégique ainsi qu'un rapport spécifique sur les prises de participation.

Conformément à l'article 24, il peut déléguer une partie de ses pouvoirs à des organes restreints de gestion. En tant qu'émanation du conseil d'administration, il ne comprend que des administrateurs. La prépondérance communale ainsi que la majorité spéciale détaillées à l'article 13, alinéa 1, doivent être respectées. Le conseil d'administration ne peut pas déléguer l'ensemble de ses pouvoirs mais uniquement la gestion courante ou en cas d'urgence dûment motivée. Outre ce rôle, les organes de gestion instruisent et préparent les décisions du conseil d'administration, qui, dans la pratique, ne fait souvent qu'avaliser les décisions prises par ces organes restreints⁸⁸. La représentation proportionnelle est également de mise.

Troisième organe obligatoire, le collège des commissaires est composé de membres nommés par l'assemblée générale dont au moins un doit faire partie de l'institut des réviseurs d'entreprises. Un deuxième réviseur d'entreprise peut être membre du collège des commissaires sur demande des délégués qui représentent au moins un quart des parts. Les autres membres sont nommés à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux. Aux fonctions de commissaires réservées aux communes, ne peuvent être nommés que des membres des conseils communaux⁸⁹. Cet organe, chargé de la surveillance de l'intercommunale, comprend donc des experts (les commissaires réviseurs) qui ne peuvent pas être conseillers communaux dans une des communes membres de l'intercommunale.

Selon la forme de l'intercommunale, les dispositions du code des sociétés ou de la loi sur les ASBL concernant les commissaires sont d'application sauf si les statuts y dérogent⁹⁰. Le code des sociétés s'applique pour les commissaires réviseurs d'entreprises que

⁸⁶ Doc. Parl., Parlement wallon, session 1995-1997, 167, Commentaire des articles, article 18, p. 7.

⁸⁷ Il s'agit des comptes portant sur l'ensemble des secteurs de l'intercommunale.

⁸⁸ GABRIEL Ingrid, *Op. cit.*, p. 74.

⁸⁹ Article 20, dernier alinéa, du décret du 5 décembre 1996.

⁹⁰ Article 4 du décret du 5 décembre 1996.

l'intercommunale soit une SA, ASBL ou SCRL. Il en va de même pour les autres commissaires si les statuts le prévoient.

– Prises de participation dans d'autres sociétés ou filialisation

Les articles 27 et 28 organisent la matière. Les intercommunales sont autorisées à prendre des participations au capital d'autres sociétés, publiques ou privées, mais à condition que ces prises de participation concourent à la réalisation de l'objet social de l'intercommunale. Toute prise de participation au capital d'une société est décidée par le conseil d'administration. Cependant, lorsque la prise de participation est au moins équivalente à un dixième du capital de ladite société ou au cinquième des fonds propres de l'intercommunale, la décision revient à l'assemblée générale.

Dans le cadre des prises de participation, un comité de suivi composé de cinq membres nommés par l'assemblée générale à la proportionnelle de l'ensemble des conseils communaux est instauré. Les membres ne sont pas nécessairement des élus communaux, les communes peuvent proposer à ces postes des experts. Ainsi que son nom l'indique, cet organe technique a pour mission d'assurer le suivi de la prise de participation ainsi que de rendre compte annuellement de cette mission devant l'assemblée générale et les conseils communaux à leur demande.

– Régime fiscal

Ainsi que le stipule l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 (ou CIR)⁹¹, les intercommunales sont exemptes de toute contribution au profit de l'État, des provinces, des communes ou de toute autre personne de droit public, sans préjudice des dispositions légales existantes. En d'autres termes, cela signifie que les intercommunales sont exonérées d'impôt sauf si les dispositions existantes en prévoient autrement⁹². Il convient donc d'examiner les textes relatifs à la fiscalité en vue de déterminer si quelque chose est prévu au niveau des intercommunales.

. La fiscalité directe

En matière de fiscalité directe, le code d'impôt sur les revenus du 10 avril 1992⁹³ établit quatre catégories d'impôt :

- . un impôt sur le revenu global des habitants du Royaume ou impôt des personnes physiques ;
- . un impôt sur les revenus des non-résidents ou impôt des non-résidents ;
- . un impôt sur le revenu global des sociétés résidentes ou impôt sur les sociétés (ISOC) ;
- . un impôt sur les revenus des personnes morales belges autres que les sociétés résidentes ou impôt des personnes morales (IPM).

En tant que personnes morales de droit public, les intercommunales ne sont ni des personnes physiques habitant du Royaume, ni des non-résidents. Elles ne sont donc susceptibles d'être visées que par les deux dernières catégories d'impôts mentionnées ci-dessus à savoir l'IPM ou l'ISOC.

Les intercommunales peuvent être considérées comme des sociétés au sens de l'article 2 du code d'impôt sur les revenus mais, en vertu de l'article 180 de ce même code, les intercommunales ne sont pas assujetties à l'ISOC. Elles sont donc taxées dans cadre de l'IPM. En effet, l'article 220 du code d'impôt sur les revenus énonce que sont assujetties à l'IPM les personnes morales qui, en vertu de l'article 180, ne sont pas assujetties à l'impôt des sociétés. Le choix du législateur pour l'IMP correspond tout à fait à la logique des intercommunales. En effet, ces dernières n'ont pas de caractère commercial. De plus, il

⁹¹ Cette disposition reste d'application puisque l'article 35, al. 2, du décret du 5 décembre 1996 le prévoit.

⁹² JASSON Joël et GRIFNÉE Fernand, « La fiscalité des intercommunales », in *Revue de droit communal*, 1997, p. 215.

⁹³ M. B. du 30 juillet 1992.

convient de rappeler que les intercommunales consistent en des associations de communes ce qui implique que ces dernières se doivent de conserver une certaine prépondérance. Par conséquent, les intercommunales seraient soumises à un impôt que ne serait pas applicable si la commune avait choisi de confier l'intérêt communal géré par l'intercommunale à une régie créée à cet effet ou à un service communal. La tentation serait alors grande pour les communes de choisir certaines formes de gestion compte tenu du régime fiscal applicable, ce qui ne peut se concevoir⁹⁴.

L'impôt des personnes morales (régime fiscal des pouvoirs publics) est un impôt non globalisé ce qui implique que chaque catégorie de revenus est taxée distinctement. L'article 221 du code instaure deux impôts : le précompte immobilier et le précompte mobilier. Pour ce qui concerne le précompte immobilier, l'intercommunale est exonérée puisque l'article 221 du CIR stipule que le précompte immobilier est dû sauf s'il y a exonération dans le cadre de l'article 253 du CIR ou en vertu d'une loi particulière. L'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 consiste en une disposition particulière exonérant les intercommunales.

Pour ce qui touche au précompte mobilier à savoir l'impôt sur les revenus et produits de capitaux et de biens mobiliers et des revenus divers, le taux est fixé à 15 %. Le code prévoit cependant un régime particulier pour les intercommunales puisqu'en vertu de l'article 264 du CIR, le précompte mobilier n'est pas dû sur les dividendes alloués ou attribués à une intercommunale dans deux cas. D'une part, les dividendes perçus par une intercommunale pure ne sont pas taxés. D'autre part, les dividendes attribués à une intercommunale par une autre intercommunale (pure ou non) ne sont pas soumis à cet impôt. En dehors de ces hypothèses l'impôt est dû⁹⁵.

Enfin, les intercommunales dont l'activité consiste principalement ou accessoirement en la production d'électricité en vue de sa vente sont soumises à un régime particulier. Elles seront assujetties à l'ISOC à partir de la première période imposable clôturée après le 31 décembre 2006 au motif d'une nécessaire intégration de celles-ci dans l'environnement concurrentiel préconisé par l'Union européenne.

. La fiscalité indirecte.

Le code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe est intégralement applicable aux intercommunales. Cependant, certaines de ses dispositions leur confèrent un régime particulier. L'article 140, 1°, du code remplace en effet le taux proportionnel et progressif applicable aux donations en vertu de l'article 131 du même code par un taux fixe pour les donations formées en vertu de la loi du 1^{er} mars 1922⁹⁶ et, par extension, aux intercommunales visées par le décret de 1996. De même, l'article 162, 2°, du code prévoit l'enregistrement gratuit des cessions amiables d'immeubles pour cause d'utilité publique à tout organisme ou personne ayant le droit d'exproprier, ce qui est le cas des intercommunales. L'enregistrement est également gratuit pour les actes portant constitution, modification, prorogation ou dissolution des associations formées selon le prescrit de la loi du 1^{er} mars 1922⁹⁷.

Pour les droits d'hypothèque, qui consistent en un impôt perçu sur les inscriptions d'hypothèques et de privilèges sur immeubles, aucune dérogation n'est prévue⁹⁸. Quant au droit de greffe, à savoir celui perçu sur certaines opérations effectuées par les cours et

⁹⁴ JASSON Joël et GRIFNÉE Fernand, *Op. cit.*, p. 219.

⁹⁵ Sur les revenus de capitaux et biens mobiliers mentionnés à l'article 17 du CIR (exception faite des dividendes) et certains revenus divers (article 90, 5 à 7, du CIR).

⁹⁶ C'est-à-dire la loi relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique et remplacée depuis par la loi du 22 décembre 1986 et le décret wallon du 5 décembre 1996.

⁹⁷ Article 161, 3°, du code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.

⁹⁸ JASSON Joël et GRIFNÉE Fernand, *Op. cit.*, p. 225.

tribunaux⁹⁹, les articles 279-1, 279-2 et 280 prévoient des exemptions aux droits de mise au rôle, de rédaction et d'expédition lorsque les articles 161 et 162 sont susceptibles de s'appliquer. Pour le reste les intercommunales sont soumises aux règles de droit commun.

Les intercommunales ne doivent pas le droit de timbre, à savoir l'impôt établi sur certains actes et écrits, énumérés aux articles 4 à 21 du code des droits de timbres, lorsqu'elles effectuent une expropriation pour cause d'utilité publique¹⁰⁰. Enfin, pour les taxes assimilées aux timbres, les intercommunales bénéficient des mêmes exonérations que les communes¹⁰¹.

Enfin, la TVA est applicable puisque aucune disposition du code de la taxe sur la valeur ajoutée¹⁰² ne prévoit un régime dérogatoire pour les intercommunales. Ainsi, en vertu de l'article 4, §1, du code l'intercommunale qui effectue, dans l'exercice d'une activité économique, d'une manière habituelle et indépendante, à titre principal ou à titre d'appoint, avec ou sans esprit de lucre, des livraisons de biens ou des prestations de services visées par le code sont assujetties à la TVA.

– Tutelle

La tutelle sur les intercommunales wallonnes est organisée par le décret wallon du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne¹⁰³. Ce texte prévoit une tutelle générale d'annulation concernant les actes autres que ceux énumérés à l'article 16, §3, et susceptibles de violer la loi ou de blesser l'intérêt général¹⁰⁴. Il instaure également une tutelle spéciale d'approbation sur les décisions des divers organes des intercommunales portant sur certains actes, à savoir :

- . les statuts initiaux de l'intercommunale et leurs modifications ;
- . les comptes annuels (tutelle sur la légalité seule) ;
- . la composition du conseil d'administration et de ses éventuels organes restreints ainsi que du collège des commissaires (tutelle sur la légalité seule) ;
- . les dispositions générales en matière de personnel ;
- . le rééchelonnement des emprunts souscrits ;
- . les garanties d'emprunt.

Un contrôle autre que la tutelle s'effectue via :

- . l'information des conseillers communaux (article 16, §1, alinéa 4 et 5, et §3, et article 31, §1, alinéa 2) ;
- . les délibérations des conseils communaux sur la modification des statuts, la prorogation de l'intercommunale ou la dissolution de celle-ci.

Enfin, un contrôle financier est réalisé par le collège des commissaires.

– Financement

Ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, les associées effectuent des apports en espèce ou en nature. De plus, les intercommunales sont dotées de la personnalité juridique distincte, elles peuvent donc contracter des emprunts, accepter des libéralités solliciter et recevoir des subventions des pouvoirs publics. Enfin, les intercommunales peuvent prendre des participations dans toute société à condition qu'elles aient un lien avec l'objet social de

⁹⁹ La mise au rôle, les droits de rédaction, etc.

¹⁰⁰ Article 59 du code des droits de timbre.

¹⁰¹ Article 209 du code des taxes assimilées au timbre, pour les exonérations dont peuvent bénéficier les intercommunales, voir articles 160, 176.2, 6° et 198, 1°.

¹⁰² Code de la taxe sur la valeur ajoutée créée par la loi du 3 juillet 1969, M. B. du 17 juillet 1969.

¹⁰³ M. B. 7 mai 1999, err. M. B. du 19 mai 1999 ; voir article 1 du décret du 1 avril 1999.

¹⁰⁴ C'est-à-dire les actes faisant l'objet d'une tutelle spéciale d'approbation.

l'intercommunale. Les intercommunales trouvent via la filialisation une source de financement.

• Caractéristiques principales

INTERCOMMUNALES	
Définition	Association d'au moins deux communes ayant un ou plusieurs objet(s) déterminés d'intérêt communal
Zone de coopération	Au moins deux communes (pas nécessairement contiguës)
Base légale	décret du 5 décembre 1996 sur les Intercommunales wallonnes
Objet	Intérêt communal qui doit être spécifié dans les statuts (sur base du décret du 5 décembre 1996)
Création	Décision du conseil communal de créer ou de s'associer à une intercommunale
Aspects juridiques	Organisme décentralisé par service (→ doté de la personnalité juridique) Régime de droit public Personne morale de droit public ayant la forme de SA, SCRL ou ASBL Chaque associé est responsable pour sa part (ils ne sont pas solidaires)
Organes de gestion	<ul style="list-style-type: none"> • Une assemblée générale • Un conseil d'administration • Un collège des commissaires • Un comité de suivi chargé du suivi en cas de participations dans certains cas
Tutelle et contrôles	<ul style="list-style-type: none"> • Tutelle ordinaire de la Région wallonne (Décret du 1 avril 1999) • Information des conseillers communaux (article 16, §1, alinéa 4 et 5, et §3 et article 31, §1, alinéa 2) et délibération des conseils communaux sur la modification des statuts, la prorogation de l'intercommunale ou la dissolution de celle-ci • Contrôle financier par le collège des commissaires
Financement	Apports des associés (communes et autres) en espèce ou en nature Possibilité de contracter des emprunts, d'accepter des libéralités, de solliciter et de recevoir des subventions Filialisation

• Caractéristiques complémentaires

Durée, retrait et dissolution	<ul style="list-style-type: none"> • Maximum trente ans (possibilité de prorogation et de retrait anticipé) • La dissolution de l'intercommunale peut être prononcée par l'assemblée générale avant l'expiration du terme fixé par les statuts
-------------------------------	--

Régime fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Impôt des personnes morales (régime fiscal des pouvoirs publics) • Droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe sont applicables mais le code leur réserve souvent un régime particulier • Droit de timbre n'est pas dû dans certains cas • Taxes assimilées aux timbres, les intercommunales bénéficient des mêmes exonérations que les communes • La TVA est applicable
---------------	---

b) Les parcs naturels

• Présentation

– Notion

Le parc naturel est le seul outil de coopération supracommunale qui soit institutionnalisé à l'heure actuelle. Ils étaient jadis réglés par les articles 25 à 31 la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature¹⁰⁵. Ces dispositions ne furent appliquées qu'une seule fois et ce en vue de la création du parc naturel Hautes Fagnes - Eifel. Ce projet a permis de mettre en évidence les imperfections des mécanismes instaurés par cette loi¹⁰⁶. De plus, les années passant, la nécessité de rechercher un équilibre entre conservation de la nature et réalité économique est apparue. En outre, les réformes institutionnelles ont fait de la nature une matière intégralement régionalisée, ce qui permet de l'adapter aux particularités de la Région wallonne. Ainsi, un décret wallon du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels a été adopté¹⁰⁷. Le parc naturel y est défini comme un territoire rural couvrant une superficie minimum de 5000 ha d'un seul tenant, d'un haut intérêt biologique et géographique, soumis à des mesures destinées à en protéger le milieu, en harmonie avec les aspirations de la population et le développement économique et social du territoire concerné¹⁰⁸. La superficie minimum ainsi que le fait que le parc naturel doit être d'un seul tenant sont établis en vue d'en prévenir une prolifération abusive¹⁰⁹. Cela implique également qu'il s'agit de protéger une zone qui peut s'étendre sur plusieurs communes.

L'intérêt du parc naturel réside dans le fait qu'il s'agit de concilier la protection de la nature et la préservation des intérêts économiques et sociaux des habitants¹¹⁰.

– Objet

Le parc naturel permet de sauvegarder des paysages ainsi que de mettre à la disposition des citoyens des grandes agglomérations une aire de détente devant s'inscrire dans les plans d'aménagement régionaux au même titre que les principaux équipements d'infrastructure¹¹¹. Il convient de préciser qu'un parc naturel n'est pas une réserve naturelle. Cette dernière est en général de moindre superficie et exclusivement réservée à la protection de la faune et de la flore. Le parc naturel n'entend pas paralyser les activités pouvant se dérouler sur son territoire. Cela ne signifie pas pour autant que toutes les réalisations sont

¹⁰⁵ M. B. du 11 septembre 1973, p. 10.306 ; un nouveau décret réorganisant les parcs naturels est en cours d'élaboration, voir La Libre Belgique, le 31 mai 2002, <http://www.lalibre.be>.

¹⁰⁶ Doc. Parl., Conseil régional wallon, session 1984-1985, 122/1, p. 2.

¹⁰⁷ M. B. du 12 décembre 1985, p. 18255.

¹⁰⁸ Article 1 du décret du 16 juillet 1985.

¹⁰⁹ Doc. Parl., Conseil régional wallon, session 1984-1985, 122/1, p. 4.

¹¹⁰ Doc. Parl., Conseil régional wallon, session 1984-1985, 122/1, p. 5.

¹¹¹ Doc. Parl., Conseil régional wallon, session 1984-1985, 122/1, p. 4.

admises, l'organe de gestion se voit conférer une compétence d'avis ou d'accord pour les projets pouvant porter atteinte à l'intégrité du parc naturel. Cet aspect sera abordé ultérieurement.

– Création

Différents pouvoirs publics peuvent prendre l'initiative de créer un parc naturel. Ils sont dès lors appelés « pouvoir organisateur ». Il s'agit de :

- la Région wallonne (Exécutif) ;
- la commune ou la province sur le territoire desquelles le parc naturel est envisagé ;
- l'association de la Région, de la (les) commune(s) ou de la (les) province(s) sur le territoire desquelles la parc naturel serait compris.

Le pouvoir organisateur a diverses compétences notamment en ce qui concerne la création et le financement.

La procédure de création est établie aux articles 3 à 6 du décret du 16 juillet 1985. En premier lieu, le pouvoir organisateur institue un comité d'étude qui établit un rapport ainsi qu'un avant-projet relatif aux limites du parc, au plan de gestion (c'est-à-dire le document qui indique les objectifs poursuivis, les mesures à prendre en vue de les atteindre, les moyens qui seront mis en œuvre, une estimation des dépenses, etc.) et aux conséquences de cette création pour les communes intéressées et leurs habitants. Il est composé des communes du périmètre du parc naturel ainsi que des autres milieux concernés (promoteurs du parc naturel). Il soumet les documents mentionnés ci-dessus au pouvoir organisateur. Sur base de ces documents le pouvoir organisateur réalise un projet et le notifie aux conseils communaux et au Gouvernement (lorsque celui-ci n'est pas le pouvoir organisateur). Dans les deux mois de la notification, les communes procèdent à une enquête publique dont les modalités sont déterminées par le Gouvernement¹¹². Après la clôture de l'enquête publique, les communes émettent un avis favorable ou non au projet.

Après réception de l'avis des communes, le pouvoir organisateur consulte les instances régionales (conseil supérieur wallon de la conservation de la nature, conseil économique et social, CRAT, les députations permanentes des provinces sur lesquelles le parc naturel s'étendrait) qui émettent ensuite un avis.

Les avis des conseils communaux et des organismes régionaux consultés ainsi que les documents de l'enquête publique sont remis au pouvoir organisateur qui décide, après consultation du comité d'étude, de créer le parc naturel. La décision relative à la création du parc naturel porte sur la dénomination, les limites et le plan de gestion du parc. Enfin, il soumet le projet pour reconnaissance officielle au Gouvernement wallon qui l'approuve par arrêté motivé. Dans l'hypothèse où le pouvoir organisateur est le Gouvernement, la décision est prise par arrêté motivé. Enfin, le texte précise que le pouvoir organisateur ne peut prendre la décision de création d'un parc naturel qu'à la condition qu'un avis favorable de la majorité des communes concernées ait été émis¹¹³.

Pour ce qui concerne le plan de gestion, sa portée juridique est relativement limitée car il n'a, par lui-même, aucune portée contraignante à l'égard des administrés. Il peut contenir des modifications à des mesures existantes mais ces changements sont laissés à l'appréciation des autorités compétentes pour modifier les règles¹¹⁴.

– Durée et dissolution

¹¹² AERW du 10 septembre 1987, M. B. du 10 décembre 1982, p. 18.472.

¹¹³ Article 5, §1, du décret du 16 juillet 1985.

¹¹⁴ Doc. Parl., Conseil régional wallon, session 1984-1985, 122/1, p. 4.

Le pouvoir organisateur peut décider de supprimer le parc naturel ce qui entraîne directement la dissolution de la commission de gestion. Le pouvoir organisateur reprend l'actif et le passif de la commission de gestion. Cette précaution est de nature à renforcer la confiance des créanciers du parc naturel et, indirectement, à faciliter son développement¹¹⁵.

– Organe

La gestion des parcs naturels est assurée par une commission de gestion dotée de la personnalité juridique distincte et dont les membres sont nommés par le Gouvernement. La personnalité juridique distincte a pour avantage d'octroyer à la commission une large autonomie de gestion. La commission de gestion est une personne de droit public sui generis non assujettie à la législation sur les organismes d'intérêts publics¹¹⁶.

Elle est composée de :

- . membres proposés par les conseils communaux des communes sur le territoire desquelles s'étend le parc naturel. Le nombre de membres présents dépend du nombre de communes associées ;
- . un membre proposé par chacun des conseils provinciaux des provinces concernées ;
- . un membre proposé par le Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature ;
- . trois membres proposés par le pouvoir organisateur dont au moins un représente les associations culturelles qui ont exercé et qui exercent leur activité sur le territoire du parc naturel et, s'il échet, un représentant des entreprises qui exercent leurs activités sur le territoire du parc ;
- . deux membres locaux proposés par des associations qui ont pour objet la conservation de la nature et qui exercent leur activité sur tout ou partie du territoire du parc ;
- . trois membres locaux proposés par des associations professionnelles d'agriculteurs, de sylviculteurs et d'artisans et qui le sont eux-mêmes ;
- . un membre proposé par des organisations locales s'occupant du développement du tourisme ;
- . deux fonctionnaires du Ministère de la Région wallonne (un de la DGNRE et un de la DGATLP).

Le décret prévoit une représentation de la communauté française et/ou germanophone dans la mesure où le parc naturel s'étendrait sur une ou plusieurs communes en faisant partie¹¹⁷. En effet, les communautés sont compétentes dans des matières telles que les loisirs et le tourisme, il est donc souhaitable qu'elles soient représentées sans pour autant que cela implique aucune obligation à leur charge¹¹⁸.

La commission de gestion a notamment pour rôle d'établir un programme et d'adresser des propositions aux autorités compétentes en vue de la réalisation du plan de gestion, d'exécuter le plan de gestion. Ces compétences lui permettent de prendre des initiatives concrètes de développement rural et économique, en utilisant toutes les possibilités offertes par la possession de la personnalité juridique¹¹⁹. Elle pourra réaliser les actions inscrites au plan de gestion n'impliquant pas la mise en œuvre de moyens normatifs. La commission de gestion peut également délivrer aux administrations publiques intéressées les avis qu'elles sont en droit de solliciter et proposer au pouvoir organisateur des modifications au plan de

¹¹⁵ Doc. Parl., Conseil régional wallon, session 1984-1985, 122/1, p. 6.

¹¹⁶ Doc. Parl., Conseil régional wallon, session 1984-1985, 122/1, p. 4.

¹¹⁷ Article 7, §5, du décret du 16 juillet 1985.

¹¹⁸ Doc. Parl., Conseil régional wallon, session 1984-1985, 122/1, p. 5.

¹¹⁹ Doc. Parl., Conseil régional wallon, session 1984-1985, 122/1, p. 5.

gestion, le cas échéant¹²⁰. Enfin, elle donne suite aux demandes de la communauté française ou germanophone relatives à la gestion des parcs naturels.

Les articles 12 à 15 du décret offrent des facultés d'intervention de la commission de gestion afin de préserver au mieux la conservation de la nature. Elle joue par conséquent un rôle en matière d'aménagement du territoire puisque, sans son accord, certains permis d'urbanisme ne peuvent être attribués¹²¹. Il s'agit notamment des permis d'urbanisme demandés en vue de la construction d'oléoducs, de gazoducs et de lignes électriques à haute tension, de la construction et de l'extension d'installations militaires ou d'aérodromes, etc. Un recours peut être introduit contre cette décision. De même, pour l'octroi de certaines autorisations, les autorités compétentes sont tenues de demander l'avis à la commission de gestion¹²². Il en va de même lors de certaines procédures d'octroi administratives particulières, pour ce qui concerne le territoire compris dans le parc naturel¹²³. Enfin, son avis est également requis, en vertu de l'article 15 du décret, lors du réaménagement forestier. Un arrêté du Gouvernement wallon du 10 septembre 1987¹²⁴ établit les règles de procédures selon lesquelles la commission rend avis ou donne son accord dans les cas précédemment cités (articles 12 à 15).

Les décisions sont prises selon les règles de la double majorité : majorité des délégués des communes d'une part, majorité des autres membres d'autre part, en vue de garantir une expression de chaque type de représentation (élus et non élus).

– Tutelle

La décision relative à la création du parc naturel prise par le pouvoir organisateur est soumise à une tutelle spéciale d'approbation du Gouvernement (sauf dans l'hypothèse selon laquelle le pouvoir organisateur est le Gouvernement)¹²⁵. Une tutelle spéciale d'approbation est également exercée pour ce qui concerne le règlement d'ordre intérieur¹²⁶. Enfin, un contrôle financier est établi à l'article 10 du décret du 16 juillet 1985¹²⁷. A part ces dispositions particulières, aucune autre tutelle n'est prévue. Les actes de la commission de gestion ne sont donc pas soumis à tutelle.

– Financement

L'essentiel du financement provient du pouvoir organisateur puisque ce dernier met à la disposition de la commission les moyens administratifs et financiers nécessaires à l'accomplissement de sa mission¹²⁸. Cette mise à disposition s'effectue conformément à un règlement liant le pouvoir organisateur et ne pouvant être modifié qu'avec l'accord du Gouvernement. Le règlement doit être approuvé par le Gouvernement si celui-ci n'est pas le pouvoir organisateur. Ce règlement constitue dès lors la base d'action de la commission de gestion ce qui implique qu'il doit être rédigé dans les plus brefs délais après la création du parc tout en se basant sur les estimations contenues dans le plan de gestion¹²⁹.

¹²⁰ Article 9 du décret du 16 juillet 1985.

¹²¹ Article 12 du décret du 16 juillet 1985.

¹²² Article 13 du décret du 16 juillet 1985.

¹²³ Article 14 du décret du 16 juillet 1985.

¹²⁴ M. B. du 26 novembre 1987, p. 17.532.

¹²⁵ Article 5, §1, alinéa 2, du décret du 16 juillet 1985.

¹²⁶ Article 8, §2, du décret du 16 juillet 1985.

¹²⁷ Voir supra, financement.

¹²⁸ Article 10 du décret du 16 juillet 1985.

¹²⁹ Doc. Parl., Conseil régional wallon, session 1984-1985, 122/1, p. 5.

Outre ce financement, la Région prend en charge une partie des dépenses afférentes aux parcs naturels dont le Gouvernement n'est pas le pouvoir organisateur. Cette subvention est octroyée suivant les modalités prescrites par le Gouvernement dans son arrêté du 6 février 1997¹³⁰.

- Caractéristiques principales

PARCS NATURELS	
Définition	Territoire rural de 5000 hectares (d'un seul tenant minimum) d'un haut intérêt biologique et géographique, soumis à des mesures destinées à en protéger le milieu, en harmonie avec les aspirations de la population et le développement économique et social du territoire concerné
Zone de coopération	Un seul tenant et au moins 5000 ha
Base légale	Décret du 16 juillet 1985
Objet	Intérêt général
Création	Initiative du pouvoir organisateur qui peut être : la Région, la commune, la province, l'association de la (les) commune(s) ou de la (les) provinces sur le territoire desquelles le parc naturel est envisagé
Aspects juridiques	La commission de gestion est dotée de la personnalité juridique Intérêt géré dans le cadre de la décentralisation par service La commission de gestion est une autorité administrative dont l'action relève du droit public (ses décisions pourront être déférées devant le Conseil d'Etat, obligation de motivation, etc.).
Organe de gestion	Commission de gestion
Tutelle	Décision relative à la création du parc naturel Tutelle spéciale d'approbation sur le règlement d'ordre intérieur Pas de tutelle sur les actes de la commission de gestion
Financement	Provient essentiellement du pouvoir organisateur Intervention de la Région pour les parcs naturels dont elle n'est pas le pouvoir organisateur

c) Les contrats de rivière

- Présentation
 - Notion

Les cours d'eaux s'écoulent sur le territoire wallon sans tenir compte des limites administratives établies par l'homme. Ainsi, les différentes entités sur lesquelles les ruisseaux et rivières cheminent se doivent de coopérer pour les gérer afin d'éviter que les efforts effectués amont ne soient réduits à néant par une mauvaise gestion en aval. Sur base

¹³⁰ Voir arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs organisateurs et aux commissions de gestion des parcs naturels, M. B. du 16 avril 1997, p. 8.874.

d'un engagement moral et volontaire, les différents utilisateurs d'un cours d'eau donné sont amenés à collaborer en vue d'en assurer une meilleure gestion compte tenu de la réalité du terrain. La gestion des cours d'eau s'effectue dès lors par bassins et sous-bassins hydrographiques et non plus par communes. Ce principe fondamental est coulé dans une directive européenne du 23 octobre 2000¹³¹. La Région wallonne a déterminé ses bassins et sous-bassins hydrographiques par un arrêté du Gouvernement du 13 septembre 2001¹³². Le but ultime de tout contrat de rivière est donc de parvenir à une réflexion globale (et non plus sectorielle) entre tous les usagers, publics ou privés, de la rivière. Plus d'un tiers du territoire wallon est concerné par les contrats de rivière et plus d'un tiers des communes y participent¹³³.

Une circulaire du 20 mars 2001¹³⁴ détermine les modalités de mise en œuvre des contrats de rivières. Ce texte a donc uniquement pour objectif de formaliser et d'encadrer cette pratique sans pour autant museler ou court-circuiter les rapports locaux par la création d'une structure juridique supplémentaire. Les contrats de rivière reposent sur une démarche volontaire et elle doit le rester, c'est ce qui fait l'originalité du concept.

La circulaire définit donc le contrat de rivière comme « un protocole d'accord entre un ensemble aussi large que possible d'acteurs publics et privés sur des objectifs visant à concilier les multiples fonctions et usages des cours d'eau, de leurs abords et des ressources en eau de bassin ». Plus particulièrement, il s'agit pour les acteurs de la vallée, qu'ils soient publics ou privés, de définir consensuellement un programme d'action de restauration des cours d'eau. Les parties qui adhèrent au contrat s'engagent à atteindre les objectifs fixés à travers les actions pour lesquelles elles sont concernées et ce en fonction de leurs possibilités humaines, techniques et financières. En tant qu'engagement moral et volontaire, le contrat de rivière n'est pas générateur d'obligations civiles contraignantes ce qui implique qu'il n'a pas force de loi, qu'il ne peut être opposable aux tiers et qu'aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect des engagements.

– Création

La circulaire établit six phases successives nécessaires à la réalisation d'un contrat de rivière. En premier lieu, il s'agit d'initier la démarche. Toute personne, publique ou privée, peut proposer aux communes intéressées de se lancer dans la réalisation d'un contrat de rivière. Les communes qui sont d'accord transmettent à la DGRNE un dossier préparatoire permettant de mettre en évidence les actions à mettre en œuvre afin d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés. Sur base de ce dossier un projet de convention d'étude ayant pour objet la rédaction d'un contrat de rivière est établi. Plus précisément, il s'agit d'une convention entre la Région wallonne et les communes concernées élaborée par l'administration en collaboration avec celui qui est à la base de l'initiative. Toute une série d'éléments (auteur de projet, méthode de travail, domaines d'intervention, programme, durée, etc.) y sont formalisés. En outre, il propose un comité de rivière (voir infra). En second lieu, il s'agit de

¹³¹ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, JO L 327 22.12.2000, p. 1 modifiée par la décision n° 2455/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2001 établissant la liste des substances prioritaires dans le domaine de l'eau et modifiant la directive 2000/60/CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 331 15.12.2001, p. 1.

¹³² Arrêté du gouvernement wallon du 13 septembre 2001 délimitant les bassins et sous-bassins hydrographiques en Région wallonne, M. B. du 13 novembre 2001, p. 38.677.

¹³³ Ministère de la Région wallonne, Guide méthodologique relatif aux contrats de rivière, DGRNE, octobre 2001, p. 44.

¹³⁴ Circulaire du 20 mars 2001 relative aux conditions d'acceptabilité et aux modalités d'élaboration des contrats de rivière en Région wallonne, M. B. du 25 avril 2001, p. 13.424. Cette circulaire abroge et remplace les circulaires du 18 mars 1993 (M. B. du 26 mai 1993) modifiée le 18 juin 1996 (M. B. du 10 septembre 1996) et le 3 juin 1997 (M. B. du 15 juillet 1997).

faire approuver le projet par le Ministre qui décide sur base d'un rapport dressé par l'administration et d'un avis émis par la commission des eaux. La troisième étape consiste en l'exécution des engagements qui se concrétise par l'élaboration du projet de contrat de rivière. Au terme de la convention, qui ne peut excéder trois ans, un projet de contrat de rivière doit être approuvé par le comité de rivière. La signature du contrat de rivière est l'étape suivante. Elle consiste en un moment clé puisque c'est à partir de ce moment qu'il devient effectif. Il est signé par les acteurs publics et privés qui s'engagent, dans le cadre de leur responsabilité, à atteindre les objectifs fixés dans le contrat dans des délais raisonnables. Ensuite, les engagements pris devront être exécutés. Enfin, le contrat de rivière fait l'objet d'une évaluation ainsi que d'une mise à jour tous les trois ans.

– Organe

Le comité de rivière remplit diverses missions dont l'objet change tout au long de la procédure de création du contrat de rivière. Lors de l'exécution de la convention d'étude, il a un rôle de gestion puisqu'il doit veiller à la bonne exécution de la convention. En outre, il doit également rechercher des solutions concertées pour la rédaction du contrat de rivière. Enfin, il approuve les rapports intermédiaires détaillant l'évolution de l'étude ainsi que les problèmes rencontrés.

Pendant l'exécution du contrat il est chargé d'assurer l'exécution des engagements des partenaires dans le respect d'une large concertation, de coordonner les actions ainsi que d'établir le rapport annuel d'exécution du contrat en collaboration avec les communes concernées. Il réalise, en collaboration avec l'administration, l'évaluation du contrat de rivière et programme et approuve les mises à jour du contrat de rivière.

Le comité de rivière est composé de représentants mandatés par les parties intéressées à la réalisation d'un contrat de rivière mais de nouveaux membres peuvent s'adjoindre ultérieurement conformément aux modalités déterminées dans le règlement d'ordre intérieur. Il peut s'agir notamment de représentants :

- de la Commission des Eaux ;
- des communes concernées ;
- de la (des) province(s) concernée(s) ;
- des administrations et organismes compétents ;
- des acteurs locaux intéressés ;
- de la Société publique de Gestion de l'eau ; etc.

Les termes larges employés dans la circulaire impliquent que la composition du comité de rivière peut fortement différer d'un projet à l'autre. Lorsque les communes concernées ont marqué leur accord sur le projet de convention et que la DGRNE a réceptionné le document, le dossier préparatoire ainsi que le projet de convention sont transmis au Ministre qui a les contrats de rivière dans ses compétences.

– Financement

La circulaire détermine les modes de financement de la convention d'étude qui peut être pris en charge par :

- . la Région wallonne mais son intervention est limitée, pour la durée de la convention, au(x) montant(s) affecté(s) par la (les) commune(s) et la (les) province(s) avec un plafond dont le détail se trouve en annexe de la circulaire ;
- . la (les) province(s) ;
- . la (les) communes ;
- . tout autre partenaire désireux de soutenir financièrement le projet.

En second lieu, la circulaire prévoit un financement pour le suivi de l'exécution et la mise à jour du contrat qui peut être pris en charge par les acteurs mentionnés ci-dessus. Dans ce cas, la subvention n'est pas limitée à trois ans mais est octroyée pour des périodes successives de trois ans et pour douze ans maximum. Les montants maximaux affectés sont

adaptés à chaque cas particulier et par conséquent à chaque sous-bassin. Enfin, le financement des mises à jour est précédé d'une évaluation, réalisée par l'administration, qui prend en considération le pourcentage d'actions réalisées lors de la période précédente. Dans l'hypothèse d'une évaluation négative, le Ministre peut décider de réduire, pour une période déterminée par lui, les plafonds de financement. Chaque signataire assume les charges financières des actions pour lesquelles il s'est engagé. En outre, un financement exceptionnel, sous réserve des disponibilités budgétaires, afin de faire face à certaines situations exceptionnelles constituant une entrave incontestable au développement du contrat est prévu. Cette intervention est limitée à 24.789,35 €. Aucune subvention n'est donc prévue pour l'élaboration du dossier préparatoire, dès lors les sources de financement varient d'un projet à l'autre. Il peut s'agir de la(les) commune(s), de la(les) province(s), d'une intercommunale, de la Région wallonne, d'associations, etc. De même, chaque signataire doit prévoir les budgets nécessaires.

• Caractéristiques principales

CONTRATS DE RIVIERE	
Définition	Protocole d'accord entre un ensemble aussi large que possible d'acteurs publics et privés sur des objectifs visant à concilier les multiples fonctions et usages des cours d'eau, de leurs abords et des ressources en eaux de bassin
Zone de coopération	Le contrat de rivière doit s'intégrer dans les limites naturelles d'un sous-bassins hydrographique (mentionné en annexe de la circulaire)
Base légale	Leur mise en œuvre est encadrée par la circulaire du 20 mars 2001
Création	Initiative par toute personne publique ou privée qui souhaite développer des solutions pour la protection des rivières (engagement volontaire)
Aspects juridiques	Il est un engagement moral et volontaire Les signataires s'engagent à atteindre les objectifs fixés dans le contrat à travers les actions pour lesquelles ils sont concernés, et ce, en fonction de leurs possibilités humaines, techniques et financières.
Organes de gestion	Comité de rivière composé de représentants mandatés par les parties intéressées à la réalisation du contrat de rivière.
Financement	<ul style="list-style-type: none"> • Pour la convention d'étude, le suivi de l'exécution et les mises à jour du contrat de rivière <ul style="list-style-type: none"> – intervention de la Région wallonne qui est limitée, pour la durée de la convention, aux montants affectés par la (es) commune(s) et la (les) provinces avec un plafond dont le détail se trouve en annexe de la circulaire ; – intervention de la (des) province(s) ; – intervention de la (des) commune(s) ; – intervention de tout autre partenaire désireux de soutenir financièrement le projet. • Exécution du contrat de rivière (chaque signataire assume les charges des actions pour lesquelles il s'est engagé) • Financement exceptionnel, sous réserve des disponibilités budgétaires, afin de faire face à certaines situations exceptionnelles constituant une

nombre de 196 sur l'ensemble du territoire belge (146 zones pluricommunales et 50 zones unicomunales). En Région wallonne il y en a 72, 57 pluricommunales et 15 unicomunales¹⁴³. Les articles 9 à 91 de la loi du 7 décembre 1998 organisent la police locale.

Il convient cependant d'examiner les liens qui existent entre le niveau fédéral et le niveau local. Le niveau fédéral et local sont dans ce cadre bien distinct mais il existe cependant certains liens. En effet, le législateur n'a pas opté pour l'établissement d'un lien hiérarchique organique mais il a instauré des liens fonctionnels se manifestant sous diverses formes. Il peut s'agir de l'appui que peut fournir la police fédérale au niveau local (en personnel, logistique, etc.). La police locale peut en effet demander l'assistance de la police fédérale dans certaines circonstances exceptionnelles comme par exemple lorsque les moyens locaux ne sont pas suffisants pour faire respecter l'ordre public à un moment donné. De même, la police locale doit exécuter certaines missions fédérales qui sont fixées par voies de directives contraignantes. En outre, la police fédérale place dans chaque zone un ou plusieurs fonctionnaire(s) de liaison provenant de l'unité déconcentrée de police judiciaire et dont la mission est de coordonner des missions judiciaires entre le niveau local et le niveau fédéral. En outre, un fonctionnaire de la police fédérale appelé directeur coordinateur fait office de liaison entre les deux niveaux de pouvoir concernés. Il a un rôle d'appui et de coordination mais en aucun cas d'élaboration de politique policière. De même, le niveau local dispose d'une garantie de représentation dans la police fédérale (représentation de fonctionnaires locaux dans la police fédérale, présence du bourgmestre au conseil de police fédérale, conseil facultatif des bourgmestres).

Tous les fonctionnaires de police ont le même statut administratif, du personnel, pécuniaire et disciplinaire. Il en va de même pour la formation de base et pour tout ce qui concerne l'infrastructure (réseau informatique, système de télécommunication).

– Création

Les 196 zones ont été fixées par les arrêtés royaux du 28 avril 2000¹⁴⁴.

– Objet

La zone de police pluricommunale assure seule la fonction de police de base à savoir les missions de police administrative, judiciaire et fédérale. Par sa fonction de police de base, la nouvelle police locale vise à rencontrer à la fois l'intérêt communal et l'intérêt général¹⁴⁵. Les autorités policières locales et administratives doivent élaborer chaque année un plan zonal de sécurité qui présente les priorités de la police locale pour l'année, en fonction d'un diagnostic dressé en matière de sécurité l'année précédente. Il comprend les missions prioritaires déterminées par les bourgmestres et le procureur du Roi, chacun en ce qui concerne ses compétences, et ce dans le cadre d'une approche intégrée. Il décrit également les moyens employés en vue de remplir ses missions de police judiciaire et administrative ainsi que ses missions fédérales. Le plan zonal de sécurité doit tenir compte du plan national de sécurité.

– Aspects juridiques

¹⁴³ ROBERT John, « Rappel des dernières étapes de la réforme de polices », in *Mouvement communal*, 2001/12, p. 534.

¹⁴⁴ M. B. du 29 juillet 2000 et du 4 août 2000.

¹⁴⁵ ROBERT John, « La réforme des polices : un état de la question - La police locale, entre déconcentration et décentralisation », in *Mouvement communal*, 1998-6/7, p. 384.

La zone pluricommunale dispose de la personnalité juridique. Elle consiste donc en une administration distincte des communes comprises dans la zone. Elle doit assurer sa propre gestion financière, sous la responsabilité d'un comptable spécial. Le conseil et le collège de police sont les organes spécifiques à la zone. Les éléments qui viennent d'être abordés (personnalité juridique distincte, autonomie permettent aux autorités locales de mener une politique de sécurité, etc.) sont ceux caractérisant un organisme décentralisé par service.

La zone unicommunale est dépourvue de personnalité juridique, cette dernière se confond avec celle de la seule commune composant la zone.

– Organes

Chaque zone de police locale dispose d'un corps de police unifié ce qui implique que des fonctions sont centralisées au sein de la zone. Cependant, il est prévu que dans les zones pluricommunales le corps de police soit organisé de manière à ce qu'il y ait un ou plusieurs poste de police dans chaque commune de la zone. Le corps de police est placé sous la direction d'un chef de zone ou chef de police locale.

La mise en place des zones de police a engendré la création de nouveaux organes de gestion dans les zones pluricommunales à savoir le conseil de police, le collège de police ainsi que le conseil zonal de sécurité.

. Le conseil de police¹⁴⁶

Dans la mesure où toute zone pluricommunale s'étend sur plusieurs communes, les compétences que tient le conseil communal en matière de cadre du personnel, de budget, de recrutement du personnel, de passation des marchés publics doivent être adaptées à la nouvelle répartition géographique. Ainsi, un conseil de police disposant des mêmes attributions que le conseil communal en matière d'organisation et de gestion est instauré dans ces zones.

Le nombre de membres du conseil de police est fonction du nombre d'habitants que peut compter la zone pluricommunale (minimum treize, maximum dix-neuf représentants).

Le Conseil est proportionnellement composé de conseillers communaux des différentes communes constituant l'ensemble de la zone pluricommunale, sur base de leurs chiffres de population respectifs. Chaque conseil communal dispose au moins d'un représentant au sein de cet organe. En effet, la loi prévoit en son article 12 que si la proportionnalité ne permet pas la représentation d'un conseil communal, un membre supplémentaire lui est attribué afin d'y remédier. En plus des membres dont il est question ci-dessus, les bourgmestres des communes constituant la zone font de plein droit partie du conseil de police. Le bourgmestre présente et fait approuver une politique commune élaborée par le collège de police et répond aux questions des conseillers.

Le conseil de police se réunit aussi souvent que nécessaire mais au moins dix fois par an. Il est présidé par le président du collège de police. Enfin, chaque membre, y compris ceux qui font partie du collège de police, dispose d'une voix sauf pour ce qui concerne les votes relatifs à l'établissement des budgets, aux modifications budgétaires et aux comptes annuels (autant de voix dont dispose le bourgmestre de chaque commune au sein du collège réparties de manière égale entre les membres - voir infra)¹⁴⁷.

. Le collège de police¹⁴⁸

Dans une zone composée de plusieurs communes, les différents collèges et bourgmestres sont dans l'impossibilité d'exercer leurs compétences sur les aspects organiques d'un corps

¹⁴⁶ Articles 12 à 22 et 25 et suivants de la loi du 7 décembre 1998.

¹⁴⁷ Articles 25 et 26 de la loi du 7 décembre 1998.

¹⁴⁸ Articles 23, 24 et 28 et suivants de la loi du 7 décembre 1998.

unifié¹⁴⁹. Un collège de police est instauré par la loi de 1998 pour ce type de zone. Cet organe dispose des mêmes attributions que le collège des bourgmestre et échevins en matière d'organisation et de gestion (marchés, organigramme, discipline, ...). Le bourgmestre reste responsable dans sa commune pour ce qui concerne la police administrative, la sécurité publique, la salubrité publique et le maintien de l'ordre¹⁵⁰. Il communique, pour ces aspects, ses ordres et directives au chef de corps. La PJ quant à elle est dirigée par le procureur du Roi.

Le collège de police est composé des bourgmestres (les échevins n'en font pas partie) de chaque commune comprise dans la zone. Chaque bourgmestre dispose d'un nombre de voix proportionnel à la dotation policière minimale que sa commune investit dans la zone. Le collège de police ne peut délibérer que dans la mesure où la majorité des voix est représentée. Il prend ses décisions à la majorité des voix représentées. En cas de parité, si urgence déclarée ou report, la voix du président est prépondérante.

Le collège de police élit un président en son sein par consensus ou par élection pour une période de six ans¹⁵¹. Le président du collège de police préside également le conseil de police. Il n'y a pas, au sein du collège de police, de répartition fonctionnelle entre les membres.

. Le conseil zonal de sécurité

Le conseil zonal de sécurité est composé :

- du bourgmestre de chaque commune composant la zone ;
- du procureur du Roi de l'arrondissement judiciaire ;
- du directeur coordinateur de la police fédérale ;
- d'experts éventuels.

Le rôle de cet organe est de déterminer la politique policière de la zone. Pour ce faire, il doit établir le plan zonal de sécurité et veiller à sa bonne application. Il doit également promouvoir la coordination des missions de police administrative et judiciaire

Le conseil zonal de sécurité se réunit chaque fois qu'il l'estime nécessaire mais au minimum une fois par an.

. Le chef de corps

Ainsi qu'il l'a été mentionné ci-dessus, chaque corps est dirigé par un chef de corps ou chef de zone. Il n'y a qu'un chef de corps par zone même dans les zones pluricommunales. Le chef de corps doit réussir un test « d'assessment ». Il est ensuite désigné par le conseil de police sur une liste dressée par la commission de sélection. Cette nomination vaut pour cinq ans et est renouvelable une fois.

Le chef de corps a pour mission :

- de préparer le plan zonal de sécurité ;
 - d'assister le collège de police dans la prise de décision relative à la gestion et à l'organisation du corps ;
 - de diriger son corps quotidiennement.
- Tutelle

¹⁴⁹ MEIJLAERS Stefaan, « Le bourgmestre et les autres autorités policières dans le futur paysage policier », in *Revue du droit de police*, 2001/1, p. 24.

¹⁵⁰ On le constate, la nouvelle loi ne modifie pas le principe de base de la compétence du bourgmestre en matière de police administrative. Seule la façon dont ses ordres et arrêtés sont exécutés par les services de police a été modifiée.

¹⁵¹ La période peut être inférieure, des tournantes peuvent également être organisées.

Une double tutelle est susceptible de s'appliquer sur les actes de la zone. Il s'agit d'une part de la tutelle fédérale spécifique établie par la loi de 1998 et, d'autre part, de la tutelle ordinaire générale, laquelle n'a pas été exclue sur ces mêmes actes¹⁵². Il résulte de cet état de fait qu'un conflit de tutelle peut surgir. Dès lors, un accord de coopération a été conclu entre État et régions afin de mettre en place une structure et une procédure de concertation en cas d'un tel conflit¹⁵³.

L'instauration d'un mécanisme de tutelle spécifique sur les décisions des organes pluricommunaux s'impose pour pouvoir remédier aux décisions que prendraient éventuellement des autorités locales et qui auraient pour résultat que la police locale ne pourrait pas remplir sa mission de police de base¹⁵⁴. En effet, l'organisation d'une police locale dépasse la sphère des intérêts communaux et ne constitue pas une mission d'intérêt exclusivement communal. Par conséquent, en vertu de l'article 7, alinéa 1, b, de la loi spéciale du 8 août 1980, il appartient au législateur fédéral d'organiser la tutelle spécifique en la matière. Cette dernière est ancrée dans les articles 65 et suivants, 82 et 89 de la loi du 7 décembre 1998. Cette tutelle ne s'applique qu'à certains actes définis avec précision par le législateur qui, dans le cadre de la cogestion, sont confiés à l'institution supracommunale. La tutelle spécifique organisée par la loi se présente sous diverses formes :

- une tutelle générale sur les délibérations du conseil de police ainsi que sur les délibérations du conseil communal relatives à la police communale qui est exercée par le gouverneur¹⁵⁵ ;
- une tutelle spéciale d'approbation sur les cadres, les budgets, modifications budgétaires et dotations communales, les comptes et le rééchelonnement des dettes. Il s'agit d'une tutelle portant sur la légalité de l'acte¹⁵⁶ ;
- une tutelle coercitive (envoi de commissaires spéciaux par le Ministre de l'intérieur ou le gouverneur, investigations sur place ou par correspondance, en cas de refus de l'ordonnement des dépenses obligatoires - le gouverneur entend le collège de police et ordonne s'il y a lieu le règlement des dépenses)¹⁵⁷.

– Financement

Préalablement à la réforme des polices, les communes fixaient elles-mêmes le budget de la police de façon autonome. La loi du 7 décembre 1998 prévoit un tout autre régime puisque le financement des zones locales s'effectue par le biais de deux sources principales, l'une locale et l'autre fédérale. Plus particulièrement, chaque commune vote annuellement une dotation qui doit être octroyée au corps de police de la zone mais l'État fédéral fixe le minimum à verser, l'on peut donc observer une diminution de l'autonomie locale à ce sujet. La dotation de chaque commune faisant partie de la zone pluricommunale est calculée selon une clé de répartition tripartite : le nombre d'effectifs par commune selon la norme KUL (pour

¹⁵² ROBERT John, « Rappel des dernières étapes de la réforme de polices », in *Mouvement communal*, 2001/12, p. 535.

¹⁵³ Accord de coopération du 1^{er} avril 2002 entre l'Etat fédéral et les régions concernant l'exercice de la tutelle spécifique instaurée par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, M. B. du 19 avril 2002, p. 15.832.

¹⁵⁴ Doc. Parl., Chambre des représentants, session 1997-1998, 1676/1, p. 7. Plus particulièrement, auparavant la police fédérale pouvait effectuer des missions complémentaires de police de base. Ce n'est plus le cas à présent puisque cette prérogative appartient au niveau communal seul. Par conséquent, si la police locale n'est pas à même de remplir cette fonction, la sécurité serait atteinte au niveau de la zone et il serait porté atteinte aux intérêts fédéraux du fait que les missions à caractère fédéral ne pourraient être exécutées.

¹⁵⁵ Article 85 de la loi du 7 décembre 1998.

¹⁵⁶ Article 67 de la loi du 7 décembre 1998.

¹⁵⁷ Article 65, 82 et 89 de la loi du 7 décembre 1998.

60% du calcul), le revenu imposable par habitant (pour 20% du calcul) et le revenu cadastral (pour 20% du calcul).

Le Roi détermine chaque année les critères et les modalités de fixation de la subvention fédérale octroyées aux zones de police par l'État fédéral¹⁵⁸. La dotation fédérale comprend deux composantes. Une subvention fédérale de base annuelle prévue pour chaque zone en vue, d'une part, de soutenir le travail policier communal et, d'autre part, en fonction des missions fédérales qui doivent être accomplies au sein de la zone. Le montant de la subvention fédérale vise à couvrir la prise en charge du personnel de la police fédérale effectivement intégré dans la police locale, en ce compris le personnel administratif et logistique, les frais de fonctionnement et les coûts de gestion. La dotation fédérale est versée aux zones selon un critère de répartition fondé sur une norme budgétaire (norme KUL). Un mécanisme de solidarité entre zones bénéficiaires et zones déficitaires est prévu pour une durée de douze ans et de manière dégressive. La seconde composante de la dotation fédérale consiste en la subvention sociale destinée à couvrir les cotisations patronales relatives aux rémunérations des anciens gendarmes transférés au corps de police locale¹⁵⁹. Son montant est déterminé en fonction des rémunérations de chaque ancien gendarme.

Outre ces dotations, la police locale peut bénéficier d'autres sources de financement. Il s'agit notamment :

- du transfert des bâtiments et dotation d'entretien ;
- de la dotation fédérale complémentaire qui vise à financer les surcoûts qui, après évaluation, auront été acceptés par le Gouvernement comme étant la conséquence nécessaire des opérations de la réforme des polices (surcoûts statutaires, d'organisation, etc.) ;
- etc.

• **Caractéristiques principales**

ZONES DE POLICE INTÉGRÉE PLURICOMMUNALES	
Définition	Zone de police composée de plusieurs communes (limitrophes) pour des raisons géographiques et opérationnelles
Zone de coopération	Découpage imposé par les arrêtés royaux du 28 avril 2000
Base légale	Loi du 7 décembre 1998
Objet	Intérêts communaux et généraux (mission de police administrative, judiciaire et fédérale)
Création	Réorganisation de la police imposée par le législateur
Aspects juridiques	Zone pluricommunale dispose de la personnalité juridique Décentralisation par service Régime de droit public
Organes de gestion	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil de police

¹⁵⁸ Article 41 de la loi de 1998.

¹⁵⁹ Circulaire PLP 17 du 6 décembre 2001 relative à l'intervention de l'Etat fédéral dans le financement des corps de police locale - Subvention fédérale, M. B. du 24 janvier 2002.

	<ul style="list-style-type: none"> • Collège de police • Le conseil zonal de sécurité • Le chef de zone
Tutelle	Tutelle ordinaire (subsidaire) Tutelle spécifique organisée par la loi du 7 décembre 1998
Financement	Dotation communale dont le minimum est fixé par le fédéral Subvention fédérale Autres sources de financement (transfert des bâtiments, dotation d'entretien, dotation fédérale complémentaire, etc.)

b) Les agglomérations (et fédérations) de communes

- Présentation
 - Notion

Il paraît d'ores et déjà opportun de spécifier qu'agglomération et fédération sont synonymes, la seule différence venant du fait que le terme agglomération est réservé aux cinq grandes villes énumérées à l'article 1 de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et fédérations de communes¹⁶⁰, à savoir Bruxelles, Gand, Anvers, Charleroi et Liège, et qu'elles sont imposées par le législateur. Toute commune ne faisant pas partie d'une de ces agglomérations peut faire partie d'une fédération de commune¹⁶¹.

Il convient dans ce cadre de se replacer dans le contexte de l'époque. La Belgique comptait 2.359 communes en 1976¹⁶². En vue de mieux satisfaire les intérêts de la collectivité, s'est posé la question de regrouper les moyens de plusieurs communes. En effet, il est apparu que ce morcellement ne permettait plus une gestion efficace des missions communales, qu'elles relèvent de l'intérêt général ou communal¹⁶³. Un choix devait s'effectuer entre la fusion des communes ou les agglomérations et fédérations de communes. La fusion ne consiste pas vraiment en un mode de gestion mais plutôt en une « modification d'échelle » imposée par ou en vertu de la loi, il s'agit donc d'une technique qui consiste à faire de plusieurs communes une seule commune¹⁶⁴. La démarche est différente pour ce qui concerne les agglomérations et fédérations de communes puisque dans ce cas les entités locales subsistent. Cette technique consiste donc à créer une collectivité politique distincte des différentes communes, c'est-à-dire, en d'autres termes, à créer un nouvel échelon de pouvoir. L'objectif assigné à ces entités est de leur permettre d'assumer, au plan supracommunal, les tâches que les communes n'étaient pas, ou plus, à même de remplir isolément¹⁶⁵.

L'objet de la recherche étant d'identifier les mécanismes de coopération entre communes, l'examen de la fusion entre communes n'est pas indiqué.

¹⁶⁰ M. B. du 24 août 1971.

¹⁶¹ Article 2, §1^{er}, de la loi du 26 juillet 1971.

¹⁶² Doc. Parl., Chambre des représentants, session 1970-1971, 991/1, p. 1.

¹⁶³ COENEN Alain, « L'évolution du contenu et des modes de gestion de l'intérêt communal », in *Mouvement communal*, 1992/3, p. 145.

¹⁶⁴ *Idem*.

¹⁶⁵ Doc. Parl., Chambre des représentants, session 1970-1971, 973/1, p. 5.

L'histoire des agglomérations de communes comprend trois phases successives importantes. En premier lieu, la Constitution est révisée en 1970. L'article 165 stipule désormais que la loi crée des agglomérations et des fédérations de communes là où le besoin s'en fait sentir. Peu après, deux textes contradictoires sont adoptés presque simultanément. Il s'agit de la loi du 23 juillet 1971 organisant la procédure de fusion des communes¹⁶⁶ et de la loi du 26 juillet 1971 organisant la procédure d'agglomération et de fédération de communes. Pour terminer, la vie des agglomérations prend fin en 1976 lorsque l'on procède à la fusion des communes et aux élections communales. Les agglomérations et fédérations de communes sont donc des entités qui n'existent que sur papier sauf pour ce qui concerne l'agglomération bruxelloise. En effet, il ressort de l'article 166 de la loi fondamentale que le régime établi par l'article 165 (celui des agglomérations de communes) s'applique à l'agglomération à laquelle appartient la capitale du Royaume, qui est, en vertu de l'article 194 de la Constitution, Bruxelles. Ainsi, l'agglomération bruxelloise est une collectivité politique recouvrant dix-neuf communes qui, d'un point de vue territorial, correspond à la Région bruxelloise.

L'intérêt d'un examen de ces entités est donc purement théorique dans la mesure où, d'une part, elles n'ont jamais vu le jour et, d'autre part, la Région bruxelloise (le Gouvernement et le Conseil) exerce les responsabilités qui auraient dû revenir au conseil et au collège d'agglomération¹⁶⁷.

– Objet

Les agglomérations et fédérations de communes sont des organismes personnalisés relevant de la décentralisation par service¹⁶⁸. Elles sont chargées de remplir des missions qui soit, leurs sont transférées d'office par le législateur, soit leur sont conférées par les communes sur une base volontaire. Elles ne disposent donc pas d'une vocation générale de gestion.

Les compétences transférées d'office relèvent aussi bien de l'intérêt communal (l'enlèvement et le traitement d'immondices) que de l'intérêt général (lutte contre l'incendie, aide médicale urgente)¹⁶⁹. Ainsi qu'il l'a été mentionné ci-dessus, à côté des compétences transférées d'office il existe un transfert volontaire de certaines missions. En effet, les communes membres (ou certaines d'entre elles uniquement) peuvent décider de conférer aux agglomérations de communes certaines tâches mais à deux conditions. D'une part, la mission transférée doit faire partie de la liste mentionnée dans la loi et, d'autre part, le transfert doit avoir été demandé par la moitié au moins des communes composant l'agglomération et pour autant que ces communes représentent les deux tiers de la population¹⁷⁰. Enfin, toujours dans le cadre du transfert volontaire de compétences, l'article 4, §4, de la loi du 26 juillet 1971 permet aux communes de décider, pour elles-mêmes de confier certaines missions aux agglomérations. Selon la doctrine¹⁷¹, il s'agit de tâches d'intérêt communal en ce que c'est uniquement pour ce type de missions que les communes peuvent choisir le mode de gestion.

– Création

¹⁶⁶ M. B. du 30 septembre 1971.

¹⁶⁷ Article 166, §2, de la Constitution.

¹⁶⁸ L'article 3, §3, de la loi du 26 juillet 1971 leur accorde la personnalité juridique.

¹⁶⁹ Article 4, §2 et 2 bis, de la loi du 26 juillet 1971.

¹⁷⁰ Article 4, §3, de la loi du 26 juillet 1971.

¹⁷¹ COENEN Alain, « L'évolution du contenu et des modes de gestion de l'intérêt communal », in *Mouvement communal*, 1992/3, p. 145.

Il appartient aux pouvoirs législatif et exécutif nationaux de prendre l'initiative de créer les agglomérations de communes ainsi que les fédérations périphériques¹⁷², il est cependant offert la possibilité aux communes intéressées de donner leur avis sur l'opération projetée¹⁷³. Les autres fédérations se font par arrêté royal délibéré en conseil des Ministres et ratifié par le législateur¹⁷⁴. A cette fin, le Ministre de l'intérieur ainsi que les députations permanentes dressent la liste des communes aptes à devenir le noyau des futures fédérations. Cette liste est transmise à chaque commune de la province par le Ministre. Chaque conseil communal a trois mois pour rendre un avis motivé sur la fusion de la commune avec une ou plusieurs communes voisine qu'il désigne et sur l'adhésion de la commune à une fédération dont il désigne la commune comme noyau. Enfin, le Roi disposait, à partir du 1 janvier 1975 et avant le 1 janvier 1976, du pouvoir de se prononcer d'office sur la création et la délimitation de fédérations s'il n'avait pas été procédé à la création d'une agglomération (ou fédération) ou si les fusions n'avaient pas abouti à la constitution d'entités suffisantes¹⁷⁵.

– Organes

En ce qui concerne les organes de gestion, chaque agglomération dispose d'une assemblée délibérante (le conseil) et d'un exécutif (le collège). Le conseil est composé de membres dont le nombre est déterminé par arrêté royal tenant compte du chiffre de la population. En toute hypothèse, le nombre de membres ne peut être inférieur à quinze ou supérieur à quatre-vingt-trois. Les membres du conseil sont élus directement par un collège électoral composé de l'ensemble des électeurs des communes faisant partie de l'agglomération ou de la fédération. L'élection directe est logique dans le cadre des agglomérations puisqu'il s'agit d'un nouvel échelon de pouvoir devant être placé sous contrôle direct des citoyens¹⁷⁶. De même, la possibilité pour ces entités d'exercer un pouvoir fiscal impose ce mode de désignation¹⁷⁷. La loi du 26 juillet 1971 établit un régime d'incompatibilités et les modalités suivant lesquelles les élections doivent se dérouler. Le conseil est investi de diverses missions :

- il règle tout ce qui est de la compétence des agglomérations et fédérations de communes en vertu de la loi du 26 juillet 1971 ;
- il délibère sur tout objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure ;
- il arrête les règlements d'administration intérieure et de police d'agglomération ou de fédération ;
- il peut établir des peines de police sanctionnant les infractions à ses règlements et arrêtés ;
- il fixe le traitement du président et des membres du collège, dans les limites des dispositions générales arrêtées par le Roi.

Enfin, le conseil d'agglomération ou de fédération est renouvelé intégralement tous les cinq ans.

Le collège exécutif est composé d'un président et de membres désignés au sein du conseil pour une période de cinq ans. Tout comme pour le conseil, le nombre de membres est fixé

¹⁷² C'est-à-dire toute fédération réunissant des communes les plus proches d'une agglomération, article 2, §2, de la loi du 26 juillet 1971.

¹⁷³ Article 1, al. 2, de la loi du 26 juillet 1971.

¹⁷⁴ Article 2, §3, de la loi du 26 juillet 1971.

¹⁷⁵ Article 2, §4, de la loi du 26 juillet 1971.

¹⁷⁶ MALVOZ Louis, « Les communautés urbaines en France - Comparaison avec le projet belge sur les agglomérations et fédérations de communes », in *Bulletin du crédit communal*, n° 98, 10/1971, p. 253.

¹⁷⁷ Doc. Parl., Chambre des représentants, session 1970-1971, 973/1, p. 15.

par arrêté royal et en fonction du nombre de conseillers. Ce nombre ne peut être inférieur à trois ni supérieur à neuf. Le collège est chargé :

- de l'exécution des décisions du conseil, des lois, décrets et arrêtés généraux et provinciaux ;
- de l'établissement du projet de budget des recettes et des dépenses ;
- de la gestion des revenus, de l'ordonnancement des dépenses et de la surveillance de la comptabilité ;
- de l'administration du patrimoine et des établissements ainsi que de la conservation des droits de l'agglomération ou fédérations ou des régies de celles-ci ;
- de la direction des travaux ;
- de la direction de la surveillance des membres du personnel ;
- de la délivrance des permis et autorisations ;
- des actions en justice, soit en demandant, soit en défendant.

L'organisation des agglomérations de communes se calque largement sur le modèle des communes.

– Tutelle

Pour ce qui est de la tutelle sur les actes des agglomérations ou des fédérations de communes, l'article 56 de la loi du 26 juillet 1971 prévoit que le Roi est le seul à exercer la tutelle administrative sur ces entités. Deux arrêtés royaux ont été pris : l'arrêté royal du 6 juin 1972¹⁷⁸ et l'arrêté royal du 30 juillet 1985 pour l'agglomération bruxelloise et les communes qui composent la Région de Bruxelles-Capitale¹⁷⁹. Suite à l'entrée en vigueur de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 le pouvoir s'exerce pour toutes les matières pour lesquelles cette tutelle est prévue à l'égard des communes (compétence de la Région pour la tutelle ordinaire et compétences respectives de l'État, de la Région ou de la Communauté pour la tutelle spécifique pour les matières relevant de leurs compétences).

– Financement

Les agglomérations disposent d'un pouvoir fiscal propre. En effet, en vertu de l'article 48, §1, de la loi du 26 juillet 1971, elles peuvent percevoir, dans les limites prévues par la loi, percevoir des taxes, des centimes additionnels aux taxes provinciales et au précompte immobilier. Elles peuvent aussi établir des redevances¹⁸⁰. Étant dotée de la personnalité juridique distincte, les agglomérations de communes peuvent recevoir des subventions, des donations et des legs¹⁸¹. De même, elles peuvent contracter ou émettre des emprunts¹⁸². En outre, une subvention fédérale annuelle est prévue jusqu'à la création d'un fonds des pouvoirs locaux. Enfin, les communes peuvent se voir demander, par le conseil d'agglomération, de contribuer aux dépenses de l'agglomération qui seraient issues de compétences qu'elles auraient acceptées d'exercer à la demande d'une ou de plusieurs communes de son territoire.

• Caractéristiques principales

AGGLOMERATIONS (ET FEDERATIONS) DE COMMUNES

¹⁷⁸ M. B. du 7 juin 1972.

¹⁷⁹ M. B. du 29 août 1985.

¹⁸⁰ Article 48, §4, de la loi du 21 juillet 1971.

¹⁸¹ Article 50, §1, de la loi du 21 juillet 1971.

¹⁸² Article 50, §2, de la loi du 21 juillet 1971.

Définition	Personne juridique dont l'organisation se calque largement sur le modèle des communes pour gérer un certain nombre de matières précédemment attribuées aux communes
Zone de coopération	Le ressort du territoire est déterminé par voie législative (pour Bruxelles l'article 61 de la loi du 21 juillet 1976 effectue cette répartition)
Base légale	Loi du 26 juillet 1971
Objet	Intérêt communal et intérêt général
Création	Initiative des pouvoirs exécutifs et législatifs fédéraux pour les agglomérations et fédérations périphériques Arrêté royal délibéré en conseil des ministres et ratifié par le législateur pour les autres fédérations
Aspects juridiques	Agglomérations sont dotées de la personnalité juridique Régime de droit public Décentralisation par service
Organes de gestion	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil → assemblée délibérante • Collège → exécutif • Comité de concertation (organe de concertation)
Tutelle et contrôle	Le Roi est le seul à exercer la tutelle mais depuis l'entrée en vigueur de l'article 7 de la LS du 8/8/80 on applique les mêmes principes que ce qui est prévu pour les communes
Financement	Subvention annuelle de l'Etat jusqu'à la création d'un fonds des pouvoirs locaux. Le conseil peut demander aux communes une contribution aux dépenses résultant d'attributions exercées en vertu de l'article 4, §4, 2° de la loi du 26 juillet 1971. Pouvoir fiscal Peuvent recevoir des dons, des subventions, des legs, contracter et garantir des emprunts

7.4 LES MECANISMES INFORMELS DE COOPERATION VOLONTAIRE ENTRE COMMUNES

7.4.1 Les associations de faits

a) Présentation

Les communes peuvent s'associer en association de fait. Ainsi que son nom l'indique, une association de fait est une association qui n'existe pas en droit, aucun texte ne la consacre. D'une manière générale, une association de fait consiste en un groupe de personnes qui décide d'entreprendre ensemble et ouvertement une ou plusieurs activités de façon plus ou

moins durable, sans passer entre elles un contrat de société limitant leur participation réciproque¹⁸³.

L'absence de base légale implique que l'association de fait ne dispose pas de personnalité juridique distincte, elle n'a pas d'identité propre. De même, sa constitution et son fonctionnement ne sont déterminés nulle part. Enfin, chaque associé est entièrement et personnellement responsable de tous les engagements pris par l'association.

Il s'agit cependant de ne pas perdre de vue que, pour que les communes puissent s'associer en toute légalité, une habilitation légale doit exister. Pour les associations de fait il n'existe aucune habilitation générale. Le décret de 1996 relatif aux intercommunales wallonnes ne prévoit pas cette possibilité. De même, l'association de fait ne peut tomber sous le couvert de l'article 28 de la loi du 22 décembre 1986 dans la mesure où il impose une durée limitée. Un décret particulier pourrait cependant autoriser les communes à s'associer sous cette forme.

7.4.2 Les ASBL communales

a) Présentation

On peut différencier deux grandes catégories d'ASBL communales. Il y a, d'une part, celles qui sont prévues par les textes et, d'autre part, celles qui sont instituées d'initiative sur base de la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux ASBL. L'étude porte sur ces dernières. Il convient cependant de mentionner qu'elles sont sujettes à débat puisque la doctrine soit les rejette soit les accepte. En effet, la querelle est vive quant à la légalité du procédé, la question n'a toujours pas été tranchée ni par la doctrine, ni par la jurisprudence. L'article 162 de la Constitution permet l'association de communes moyennant une habilitation légale, ce que n'est pas la loi de 1921¹⁸⁴. Si l'on suit cette interprétation, bon nombre d'ASBL communales devraient être déclarées illégales or beaucoup de ces ASBL fonctionnent à la satisfaction générale et rendent de précieux services à la collectivité, « il serait vain de prétendre condamner la généralisation du recours à l'ASBL »¹⁸⁵.

Enfin, la loi de 1921 a été réformée il y a peu dans la mesure où un projet de loi sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans buts lucratifs et les fondations a été adopté par la Chambre des représentants et soumis à la sanction royale. Il devrait entrer en vigueur pour novembre 2002.

– Notion

Il n'existe aucune définition des ASBL communales. La prise en compte de certains critères peut mener à l'établissement d'une définition informelle de ce concept. En premier lieu, l'association créée doit faire référence à la loi du 27 juin 1921 et à elle seule pour fonder ses statuts. En second lieu l'ASBL communale doit être créée en vue de répondre à un intérêt public local à savoir tout ce qui est de la stricte compétence des autorités communales et qui n'a pas été réservé à un autre pouvoir par la loi ou la Constitution. Il s'agit de missions que la commune gère dans le cadre de la décentralisation territoriale. En troisième lieu, la commune doit intervenir en tant qu'associé ou entité fondatrice. En quatrième lieu, la commune doit être partie prenante à la gestion de l'ASBL (présidence par un échevin par exemple). En cinquième lieu, la commune doit exercer un contrôle sur l'ASBL. Ce dernier

¹⁸³ <http://www.buce.ucl.ac.be/public/questions/liste/q11.html>.

¹⁸⁴ Arrêt Driessens, C. E. n° 40.314, 15 septembre 1992.

¹⁸⁵ LEWALLE Paul, « les ASBL communales : organisation, missions et contrôle », in *APT*, 1986/2, p. 154.

peut être interne (présence de mandataires communaux dans les organes, prépondérance des communes dans le pouvoir de décision, etc.) ou externe lorsqu'il est exercé par l'autorité communale sur certains actes de l'association (approbation des budgets et des comptes, modifications statutaires, etc.). Sur base de ces différents critères, une définition des ASBL communales peut être avancée : « l'ASBL communale est l'ASBL ayant pour objet un intérêt public local, dans laquelle les autorités communales interviennent en qualité de fondateurs ou d'adhérents, y demeurent partie prenante, directement ou indirectement, et sur laquelle le pouvoir communal exerce un contrôle régulier »¹⁸⁶. Il existe des ASBL supracommunales dans la mesure où elles couvrent plusieurs communes. Il ne s'agit pas d'intercommunales puisque l'association est créée sur base de la loi de 1921 et non sur base du décret du 5 décembre 1996.

Le recours à cette formule est motivé en ce qu'il procure certains avantages. Il s'agit, d'une part, de la possibilité de s'associer avec des partenaires privés. D'autre part, ce procédé permet d'échapper à certaines contraintes du service public impliquant une souplesse de fonctionnement par rapport à ce qui est prévu par le droit communal (personnel régit par le droit commun, comptabilité simplifiée, etc.). Enfin, elles permettent une plus grande liberté d'action (pas de tutelle). Cependant, le recours à l'ASBL communale comme mode de gestion de l'intérêt communal est, d'une part, entaché d'incertitudes juridiques importantes quant à sa légalité et, d'autre part, se pose le problème de l'absence de transparence démocratique.

– Création

Il existe deux modes de création des ASBL dans lesquelles les communes sont impliquées. D'une part, une loi particulière stipule que tel intérêt est ou peut être géré par une ou plusieurs commune(s) sous la forme d'une ASBL. Tel est le cas des agences locales pour l'emploi¹⁸⁷, des centres culturels¹⁸⁸, des maisons de l'Urbanisme¹⁸⁹, des maisons du tourisme¹⁹⁰, des agences immobilières sociales¹⁹¹, des agences de développement local dans un futur proche¹⁹², etc. Nous sommes dans le cadre de la décentralisation par service. D'autre part, la commune détermine d'initiative que telle matière est d'intérêt communal et décide de confier cette mission à une ASBL en prenant comme base la loi de 1921. Elles agissent ici dans le cadre de la décentralisation territoriale. En effet, dans divers domaines (social, culturel, etc.) les communes, qu'elles agissent sur le plan communal ou en association avec d'autres autorités locales sur un territoire plus large, utilisent ce procédé associatif qui ne trouve nulle part de support législatif cadre¹⁹³. Ainsi il existe deux grandes catégories d'ASBL communales : celles qui sont autorisées et dont la légalité ne fait aucun doute et celles qui sont issues d'une démarche spontanée.

– Objet

¹⁸⁶ MAWET Jean-Paul, « Le cas des ASBL communales », in *Mouvement communal*, 10/1992, p. 449.

¹⁸⁷ Article 73 de la loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales et diverses, M. B. du 31 mars 1994.

¹⁸⁸ Décret du 28 juillet 1992 fixant les conditions de reconnaissance et de subvention des centres culturels, M. B. du 8 octobre 1992.

¹⁸⁹ Article 256/2 du CWATUP inséré par l'arrêté du Gouvernement wallon du 2 mai 2002 fixant les conditions dans lesquelles les Maisons de l'Urbanisme peuvent être agréées et subventionnées, M. B. du 28 mai 2002.

¹⁹⁰ Article 2, §1, 6°, du décret du 6 mai 1999 relatif aux organismes touristiques, M. B. du 30 juin 1999, p. 27.748.

¹⁹¹ Article 4, §1, 1°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 mars 1999 portant agrément d'agences immobilières sociales, M. B. du 1^{er} mai 1999, p. 15.131.

¹⁹² Article 1, §2, 1°, de l'avant-projet de décret relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux agences de développement local.

¹⁹³ MAWET Jean-Paul, « Le cas des ASBL communales », in *Mouvement communal*, 10/1992, p. 449.

Étant créées d'initiative dans le cadre de la décentralisation territoriale, l'objet des ASBL communales est d'intérêt communal. Il s'agit d'ailleurs d'un des critères permettant de les définir. Elles sont en général créées dans les domaines culturel et sportif (gestion des infrastructures par exemple)¹⁹⁴.

– Aspects juridiques

Les ASBL communales sont des associations de droit privé soumises à un régime de droit privé. Ainsi qu'il l'a déjà été mentionné ci-dessus, il s'agit de la motivation principale pour laquelle une commune décide d'y recourir puisque ce mode de gestion permet d'administrer plus souplement des matières communales par rapport au droit communal (permet d'échapper à la législation sur les agents de l'État, à la tutelle,...). Les membres de l'ASBL ne sont en principe pas engagés pour leurs biens privés (c'est l'ASBL qui est responsable).

– Durée, retrait et dissolution

Les statuts déterminent les conditions mises à l'entrée et de sortie des membres. Néanmoins, la loi de 1921 stipule qu'est démissionnaire l'associé qui ne paye pas ses cotisations. Cependant, tout associé est libre de se retirer en adressant sa démission aux administrateurs. Enfin, l'assemblée générale peut prononcer l'exclusion d'un associé à la majorité des deux tiers des voix.

L'association peut être dissoute par voies volontaires (voir infra) ou judiciaires. La nouvelle loi prévoit de dissoudre plus facilement les ASBL dormantes. Le tribunal peut prononcer la dissolution de l'ASBL sur requête d'un membre, d'un tiers intéressé ou du ministère public lorsque celle-ci est hors d'état de remplir ses engagements, contrevient à ses statuts, à la loi ou à l'ordre public, etc¹⁹⁵. L'assemblée générale peut également prononcer la dissolution selon les mêmes modalités que celles prévues pour la modification du (des) but(s) de l'association. Enfin, la nouvelle loi impose aux statuts de mentionner la durée de l'association lorsque celle-ci n'est pas à durée illimitée¹⁹⁶.

– Organes

Les ASBL communales fonctionnent comme toute autre ASBL constituée sur base de la loi du 27 juin 1921 ce qui implique qu'aucune disposition ne régit la désignation des représentants de la commune au sein des organes de gestion de celle-ci. De même aucune règle de représentation proportionnelle n'est applicable à la composition des organes des ASBL communales¹⁹⁷. Rien n'empêche cependant l'autorité communale d'assurer sa propre prépondérance dans les organes de l'association. Par ce biais, elle instaure des modes de contrôle, des moyens de limiter l'autonomie des autres associés. La prépondérance des pouvoirs publics peut prendre diverses formes (supériorité numérique - voire majorité - dans la représentation des organes de gestion, prépondérance en matière de pouvoir de décision - présidence,... - etc.).

Il convient de mentionner que l'étude de ces organes est réalisée de façon sommaire. Les statuts sont plus parlant en ce qu'ils doivent mentionner bon nombre d'éléments. La réforme de la loi de 1921 a étendu et précisé les mentions obligatoires que doivent contenir les statuts. Toute ASBL comprend une assemblée générale et un conseil d'administration.

¹⁹⁴ DEOM Danielle, « La démocratie locale et les organismes locaux d'intérêt public », in *Revue de droit communal*, 95/4-5, p. 280.

¹⁹⁵ Article 18, Doc. Parl., Chambre des représentants, session 2001-2002, 1301/019, p. 16.

¹⁹⁶ Doc. Parl., Chambre des représentants, session 2001-2002, 1301/019 p. 5.

¹⁹⁷ Cependant, dans le secteur culturel, le pacte culturel tempère cette constatation puisqu'il impose la représentation proportionnelle des tendances idéologiques et philosophiques comme principe de base dans la composition des représentations respectives.

L'assemblée générale se réunit pour tout ce qui concerne¹⁹⁸ :

- la modification des statuts ;
- la nomination et la révocation des administrateurs ;
- l'approbation des budgets et des comptes ;
- la dissolution de la société.

La réforme de la loi de 1921 élargit les délibérations de l'assemblée générale à¹⁹⁹ :

- la nomination et la révocation des commissaires et la fixation de leur rémunération dans les cas où une rémunération est attribuée ;
- la décharge à octroyer aux administrateurs et aux commissaires ;
- l'exclusion d'un membre ;
- la transformation de l'association en société à finalité sociale ;
- tous les cas où les statuts l'exigent.

L'assemblée générale est convoquée par le conseil d'administration soit, dans les cas mentionnés dans les statuts ou la loi soit, lorsqu'un cinquième des associés le souhaite²⁰⁰. Tous les membres de l'association ont un droit de vote égal. Les décisions sont prises à la majorité des voix des membres présents sauf lorsque les statuts ou la loi en disposent autrement. Les statuts ne peuvent être modifiés que si l'assemblée réunit les deux tiers de ses membres et à la majorité des deux tiers de voix des membres présents ou représentés. Cependant, si la modification touche à l'un des objets en vue desquels l'association a été créée, la modification n'est valablement adoptée qu'à la majorité des quatre cinquièmes des membres présents ou représentés. De même seule l'assemblée générale peut prononcer l'exclusion d'un associé et ce à la majorité des deux tiers des voix. Pour ce qui concerne la dissolution de l'association deux tiers des membres de l'assemblée générale doivent être présents. Si cette condition n'est pas remplie, une seconde réunion est prévue et délibère valablement quel que soit le nombre de représentants. La décision est prise à la majorité des deux tiers et doit être homologuée par le tribunal civil.

Le conseil d'administration est compétent pour gérer les affaires de l'ASBL et la représente dans tout acte judiciaire et extrajudiciaire²⁰¹. Tous les pouvoirs qui ne sont pas expressément réservés par la loi à l'assemblée générale sont également de sa compétence, il a donc une compétence résiduaire. Cependant, les statuts peuvent apporter des restrictions aux pouvoirs du conseil d'administration. Cet organe est composé de trois personnes au moins sauf dans la mesure où l'association comprend trois membres, dans ce cas le conseil d'administration comprend deux membres (le nombre de membre du conseil d'administration doit toujours être inférieur au nombre de membres de l'association). Il peut déléguer ses pouvoirs à l'un de ses membres et même à un tiers si les statuts prévoient cette possibilité. Tous les ans, il est tenu de soumettre à l'approbation de l'assemblée générale les comptes de l'exercice écoulé ainsi que le budget de l'exercice à venir.

– Tutelle

Force est de constater que malgré leur caractère informel, divers contrôles existent sur les ASBL communales. On peut en relever quatre²⁰² :

- Le contrôle financier

¹⁹⁸ Article 4 de la loi du 27 juin 1921.

¹⁹⁹ Doc. Parl., Chambre des représentants, session 2001-2002, 1301/019, p. 7.

²⁰⁰ Article 5 de la loi du 27 juin 1921.

²⁰¹ Article 13 de la loi du 27 juin 1921.

²⁰² MAWET Jean-Paul, « Le contrôle des ASBL communales », in *Mouvement communal*, 2/1996, pp. 62 à 69.

La loi du 14 novembre 1983 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions²⁰³ trouve à s'appliquer aux ASBL communales en ce que les termes employés dans ce texte sont larges. Elle ne cite pas expressément les ASBL communales mais il est évident qu'elles sont concernées tant comme bénéficiaires que comme bénéficiaires dispensateurs. Les autorités communales ont l'obligation de contrôler l'usage des subventions qu'elles accordent. Ce contrôle se limite à l'octroi des subventions.

- La tutelle

La tutelle s'exerce dans le cadre d'une décentralisation or les ASBL communales sont des personnes privées qui ne sont soumises à aucune tutelle administrative au sens strict. L'intervention de l'autorité de tutelle peut cependant avoir lieu mais uniquement à l'égard de la commune (et non de l'ASBL). Par conséquent, elle intervient au début du processus à savoir lorsque le conseil communal décide de créer ou d'adhérer à une ASBL et en adopte les statuts. Cette décision est soumise à tutelle spéciale d'approbation²⁰⁴. Après cela, l'autorité de tutelle n'intervient plus sur l'activité de l'ASBL et les décisions de ses organes sauf si une législation particulière le prévoit. Enfin, étant donné que la licéité du procédé est sujette à débat, le contrôle porte essentiellement sur l'opportunité de la décision.

- Le contrôle interne des communes sur l'association

Il s'agit du contrôle organisé dans le cadre des statuts et qui assure la prépondérance des pouvoirs publics dans l'association. Cette question a été abordée ci-dessus.

- Le contrôle externe des communes sur l'association

Rien n'empêche les statuts de prévoir une limitation de la marge de manœuvre des ASBL par le pouvoir communal. Les procédés utilisés sont approchant de la tutelle mais ne sont pas des mécanismes de tutelle à proprement dit. En effet, cette dernière doit répondre à certains critères (elle intervient sur base de dispositions législatives, elle joue entre deux autorités administratives dont l'une est décentralisée) qui dans ce cadre-ci ne sont pas rencontrés.

- Régime fiscal

En vertu de l'article 220, 3°, du code d'impôt sur les revenus de 1992, les ASBL sont soumises à l'impôt des personnes morales. Cependant, compte tenu de l'article 182 de ce code, elles sont soumises à l'impôt des sociétés pour les revenus découlant d'opérations :

- isolées ou exceptionnelles ;
- qui consistent en un placement de fonds récolté dans l'exercice de leur mission statutaire ;
- qui constitue une activité qui ne comporte qu'accessoirement des opérations industrielles, commerciales ou agricoles ne mettant pas en œuvre des méthodes industrielles ou commerciales.

Pour ce qui concerne la TVA, il suffit que l'ASBL livre des biens ou preste des services prévus par le code, même si le but recherché n'est pas le profit, pour qu'elle soit assujettie à la TVA pour ces activités. L'assujettissement à la TVA est indépendant du régime fiscal principal des ASBL ce qui implique que les ASBL assujetties à la TVA conservent leur statut fiscal de personne morale sans être imposées par l'ISOC. Le taux de taxation en matière de transfert de patrimoine est fixé à 25 €.

- Financement

Les ASBL communales sont souvent subventionnées massivement par les autorités communales²⁰⁵. De plus, disposant de la personnalité juridique, elles peuvent en leur nom et

²⁰³ M. B. du 16 décembre 1983.

²⁰⁴ Article 16, §1, 7°, du décret du 1^{er} avril 1999.

²⁰⁵ HAVARD Charles, *Op. cit.*, p. 371.

pour leur compte, acquérir des propriétés, recevoir des donations, engager des contrats, etc. Excepté les dons manuels, les libéralités au profit d'une ASBL doivent être autorisées par le Roi. Cette autorisation n'est pas requise pour les sommes inférieures à 100.000 €

b) Caractéristiques principales

ASBL COMMUNALES ²⁰⁶	
Définition	ASBL ayant pour objet un intérêt public local, dans lesquelles les autorités communales interviennent en qualité d'adhérents, y demeurent partie prenante, directement ou indirectement, et sur laquelle le pouvoir communal exerce un contrôle régulier
Zone de coopération	Déterminée par les autorités communales
Base légale	Loi du 27 juin 1921 mais débat sur la légalité (doctrine et jurisprudence divisées)
Objet	Intérêt communal (car créé dans le cadre de la décentralisation territoriale)
Création	Loi du 27 juin 1921 (décentralisation territoriale)
Aspects juridiques	Personnalité juridique distincte Régime de droit privé
Organes	Assemblée générale Conseil d'administration
Tutelle	Tutelle sur la décision de la commune de créer ou de s'associer à une ASBL Pas de tutelle sur les actes de l'ASBL Contrôle financier (loi du 14 novembre 1983) Contrôle interne et externe des communes sur l'ASBL via les statuts
financement	Subventions des communes Elles ont la personnalité juridique, elles peuvent contracter et garantir des emprunts, recevoir des subventions, des donations, etc.

• **Caractéristiques complémentaires**

Durée, retrait et dissolution	Les statuts doivent mentionner la durée de l'association si elle n'est pas à durée illimitée Les statuts déterminent les conditions mises à l'entrée et de sortie des membres Celui qui ne paye pas ses cotisations est démissionnaire Retrait libre (lettre de démission aux administrateurs) Dissolution volontaire ou judiciaire
-------------------------------	---

²⁰⁶ ASBL créées dans le cadre de la décentralisation territoriale.

Régime fiscal	IPM ISOC pour certaines opérations ASBL sont assujetties à la TVA Taux de taxation du transfert de patrimoine 25 €
---------------	---

7.4.3 Les communautés urbaines

a) Présentation

Préalablement à la présentation des communautés urbaines, il convient de mentionner que ce travail a été réalisé en étroite collaboration avec le thème 3 : les aires de coopération étant donné le peu de documentation et de littérature sur l'expérience wallonne en la matière.

- Notion

Le concept de communauté urbaine n'est pas ancré dans le droit wallon. Il existe toutefois trois communautés urbaines empiriques en Région wallonne et plus précisément dans la province du Hainaut. Il s'agit de la communauté urbaine de la Région du Centre (CUC), de la communauté urbaine de Charleroi-Val de Sambre et, enfin, de la communauté urbaine de Mons (CUM). Il convient également de mentionner qu'un projet de communauté urbaine en province de Liège est en voie de réalisation. Étant donné qu'il n'existe pas de cadre légal organisant ces structures, l'étude de leurs caractéristiques générales est effectuée sur base de ce qui existe dans la pratique. De même, chaque communauté urbaine possède ses caractéristiques propres en ce qu'aucun cadre légal n'est établi, il convient donc de les aborder distinctement avant d'en retirer les caractéristiques et éléments principaux.

Aucun texte ne définit expressément ce que l'on entend par le vocable de communauté urbaine en Région wallonne. Il convient donc de s'en référer à la tentative de définition effectuée par le thème 3 de la CPDT portant sur les aires de coopération et abordant ce concept sur base des expériences existantes²⁰⁷. « La communauté urbaine est une association de communes (...) [qui] peut prendre la forme d'une ASBL ou (...) d'une association de fait. D'une manière générale, la communauté urbaine a pour missions l'élaboration et la promotion d'une image valorisante du territoire qu'elle compose, l'étude, l'approche coordonnée et le soutien de dossiers relatifs à sa région susceptibles de conforter les structures existantes ainsi que de susciter et d'impulser des projets et des activités nouvelles dans des domaines tels que notamment l'environnement et l'aménagement du territoire (...). L'association exerce ses missions dans le respect des prérogatives et des attributions légales des communes (...) [et] peut accomplir tous les actes se rapportant directement ou indirectement à son objet social ».

- La communauté urbaine du pays de Charleroi-Val de Sambre
 - Création

La communauté urbaine de Charleroi-Val de Sambre a été créée le 17 février 1998 et est issue d'une démarche volontariste qui a vocation à regrouper des communes des arrondissements de Charleroi et de Thuin²⁰⁸. A l'origine elle était dénommée communauté urbaine du pays de Charleroi Thuin. La communauté urbaine de Charleroi-Val de Sambre a

²⁰⁷ Ministère de la Région wallonne (2001), Conférence Permanente pour le Développement Territorial, Thème 3 : Aires de coopération, Rapport final de la subvention 2000, septembre 2001, p. 246.

²⁰⁸ Conseil de la communauté urbaine Charleroi-Val de Sambre, réunion préparatoire du 18 juin 2001.

émergé pour deux raisons essentielles. D'une part, elle permet de répondre au principe de subsidiarité qui incite à rechercher le niveau le plus pertinent de l'action. En effet, il manque un échelon de pouvoir entre les provinces et les communes dans notre paysage institutionnel. L'association intercommunale permet de répondre à ce souci, cependant elle demeure insuffisante en raison des territoires non uniformes qu'elle couvre. D'autre part, il y a une réelle volonté politique de développer des communautés urbaines puisque le contrat d'avenir pour la Wallonie ainsi que la déclaration de politique régionale actualisée font référence à ce concept. Cette volonté s'est concrétisée par la mise en place de plusieurs mesures comme par exemple l'instauration d'une commission dite des 27. A l'heure actuelle la communauté urbaine Charleroi-Val de Sambre compte 23 communes et 529 511 habitants.

– Objet

La communauté urbaine ne peut exercer des attributions qui relèvent de la compétence exclusive de la commune ou d'un autre niveau de pouvoir tant qu'aucune disposition légale n'interviendra. Actuellement, l'exercice d'une compétence par la communauté urbaine en lieu et place d'une commune (ou d'un CPAS) nécessite obligatoirement l'autorisation de ces derniers. Elle s'est fixé deux engagements concrets à savoir l'Intranet carolo et la mise en place d'un dispositif intégré d'urgence sociale. Elle doit également se pencher sur les problèmes suivants : la lutte contre l'insécurité, la nouvelle cohérence à établir dans l'implantation des surfaces commerciales, la gestion de l'eau, l'intégration de la personne handicapée, etc.

– Aspects juridiques

La communauté urbaine Charleroi-Val de Sambre est une association de fait qui regroupe des communes de l'arrondissement de Charleroi et de Thuin. Le choix de cette forme implique que la communauté urbaine ne repose sur aucun statut, son organisation repose sur le consensus entre les communes qui en sont membres. Toutefois, les compétences dévolues à la communauté urbaines sont gérées par des commissions ayant la forme d'ASBL, chaque matière a donc un régime particulier. Pour synthétiser, la communauté urbaine au sens strict n'a pas de structure juridique, seules les émanations des commissions créées en marge de celle-ci disposent d'une structure formelle.

– Organes

La communauté urbaine Charleroi - Val de Sambre dispose de plusieurs organes : le conseil, le bureau et les commissions de travail.

Le conseil est composé de délégués des conseils communaux de chaque entité membre, chaque commune membre doit être impliquée. Les communes disposent d'un nombre de délégués proportionnel à leur nombre d'habitants. Cet organe a pour mission essentielle de coordonner les politiques communales des communes concernées. Il permet également d'assurer une information aux mandataires communaux. Les décisions y sont prises par consensus, il n'y a donc pas de règles concernant les votes. Le conseil est l'organe souverain de la communauté urbaine.

Le bureau a pour mission de préparer les réunions du conseil avant que celui-ci ne se réunisse. Il est composé des bourgmestres des communes membres de la communauté urbaine et du président qui est élu par le conseil.

Enfin, à l'image d'un conseil communal organisé en sections, des commissions de travail, composées de mandataires communaux et de membres des services communaux et intercommunaux, sont créées et planchent sur les coopérations concrètes et synergies supracommunales²⁰⁹. Le conseil entend en séance plénière le rapport d'activité des

²⁰⁹ Intervention de Jean-Claude Van Cauwenberghe lors de la cérémonie officielle d'installation de la communauté urbaine du Pays de Charleroi, 17 février 1998.

commissions. Les sujets abordés par ces commissions sont l'urgence sociale, la santé, le secteur de l'eau, etc.

– Financement

La communauté urbaine en tant que telle ne peut recevoir de subvention émanant de la Région wallonne en ce qu'elle ne dispose pas d'une structure juridique. Par conséquent, seules les émanations des commissions (l'ASBL intranet, la commission sociale) qui, elles, disposent d'une structure formelle (l'ASBL), peuvent bénéficier de soutiens financiers.

La communauté urbaine ne dispose pas non plus de structure permanente car elle fonctionne sur base de projets dont l'animation est confiée aux représentants des communes ou intercommunales²¹⁰. Cet état de fait implique donc que l'adhésion à la communauté urbaine n'est subordonnée à aucune cotisation de ses membres, seul le financement volontaire d'actions concrètes est la règle.

• La communauté urbaine du Centre (ou CUC)

– Création²¹¹

Le Ministre Van Cauwenberghe lance au début des années nonante l'idée de la création d'une communauté urbaine de Charleroi regroupant les communes formant l'agglomération morphologique de Charleroi. Cette association de communes était censée aider la ville de Charleroi ainsi que sa banlieue urbanisée à se sortir de la crise structurelle en coordonnant des actions et des projets à un niveau de découpage territorial supérieur à celui de la commune afin de mieux rencontrer les besoins spécifiques de l'agglomération. A partir de 1995, Willy Taminiaux, Bourgmestre de la Louvière, séduit par cette idée, débute une tournée des communes appartenant à la Région du Centre, deux ans plus tard ces dernières étaient décidées à participer à l'élaboration du projet. La CUC s'est constituée en ASBL le 13 mai 1998. Au moment de sa constitution, la CUC comprend douze communes mais toute demande en vue d'y adhérer, y compris celles des communes appartenant à une association semblable est examinée. Aucune limite quant au nombre de communes associées n'est imposée si ce n'est que les communes membres doivent être au moins au nombre de trois. Une certaine identité socio-culturelle entre les communes est privilégiée. A l'heure actuelle la CUC comprend 13 communes et 267 819 habitants.

– Objet

Ainsi que le stipule l'article 3, alinéa 2, des statuts de la CUC²¹², cette dernière a pour mission « l'élaboration et la promotion pour une image valorisante de la Région du Centre, l'étude, l'approche coordonnée et le soutien de dossiers à la Région du Centre susceptibles de conforter les structures existantes ainsi que de susciter et d'impulser des projets et des activités nouvelles dans (...) [certains domaines tels l'aménagement du territoire, le logement, la sécurité], (...) ». L'objectif de la communauté urbaine ne consiste donc pas à se substituer aux communes pour la gestion de certaines matières mais de réaliser des opérations que les communes seules ne pourraient pas effectuer.

– Aspects juridiques

La CUC est établie sous la forme d'une ASBL en vue de répondre aux objectifs de la communauté urbaine. Elle permet de répondre au double principe sur lesquels elle repose à savoir le principe de la liberté d'association qui est reconnu aux communes et le principe de l'autonomie communale. Ce type de régime permet de donner une certaine consistance à la

²¹⁰ Conseil de la communauté urbaine Charleroi-Val de Sambre, réunion préparatoire du 18 juin 2001.

²¹¹ Sur base de Ministère de la Région wallonne (2001), Conférence Permanente pour le Développement Territorial, Thème 3 : Aires de coopération, Rapport final de la subvention 2000, septembre 2001, p. 253.

²¹² M. B. du 11 mars 1999.

CUC puisque les fondateurs, soumis au respect de ces règles, sont obligés d'exécuter certains actes qui empêchent de négliger le fonctionnement de la communauté urbaine²¹³.

– Durée et dissolution

L'association est instituée pour une durée illimitée²¹⁴. Elle peut cependant être dissoute sur base volontaire ou judiciaire²¹⁵.

– Organes

La CUC est composée d'une assemblée générale, d'un conseil d'administration, d'un bureau exécutif, d'une conférence permanente des CPAS et d'un conseil économique et social.

L'assemblée générale est composée des membres fondateurs, c'est-à-dire les communes de la Région du Centre ainsi que certaines personnes physiques dont le nom est mentionné dans les statuts²¹⁶. Elle comprend également des personnes dont la candidature a été admise par le conseil d'administration et qui exercent la fonction de ministre, secrétaire d'État, parlementaire ou député permanent, affiliés à un parti politique démocratique, domicilié et résidant dans une des communes de la CUC²¹⁷. Toutes les communes membres sont représentées par leur bourgmestre ainsi que par des délégués désignés en leur sein par le conseil communal et à la représentation proportionnelle. Le nombre de délégués par commune est déterminé en fonction de sa population. Ils doivent rendre compte de leurs activités au conseil communal.

Elle est présidée par le président du conseil d'administration ou, à défaut, par un vice-président ou par le membre le plus âgé.

Chaque membre dispose d'une voix. Cependant, les communes disposent d'un nombre de voix égal au nombre des représentants. Les décisions de l'assemblée générale sont prises à la majorité des voix présentes ou représentées sauf si les statuts ou la loi y dérogent.

L'assemblée générale a les missions qui lui sont reconnues par les statuts ou la loi. Il s'agit du pouvoir de modifier les statuts ou de dissoudre l'association, de nommer et révoquer les administrateurs, d'approuver annuellement les budgets et les comptes et de fixer le montant annuel des cotisations.

La CUC est administrée par un conseil d'administration composé²¹⁸ :

- des membres désignés par l'assemblée générale sur présentation des communes membres ;
- des membres désignés par l'assemblée générale parmi les membres visés aux articles 7, 2°, et 8, 1°, des statuts et qui ont fait acte de candidature ;

L'assemblée générale peut compléter la composition du conseil d'administration afin de garantir une juste représentation proportionnelle de la composition de l'ensemble des conseils communaux de la Région du Centre.

Le nombre de représentants par commune est déterminé proportionnellement au nombre d'habitants de celle-ci. Le conseil d'administration nomme son président, ses deux vice-présidents, son secrétaire et son trésorier. Cet organe a la compétence pour tous les actes

²¹³ FLABAT Fernand, *Analyse de trois communautés urbaines (Lille, Charleroi, Centre) : enseignements pour la Wallonie*, mémoire de D.E.A. en relation internationales et politique européenne, Université de Liège, Faculté de Droit, Département de Sciences Politiques, années académique 1998-1999, p. 75.

²¹⁴ Article 5 des statuts, M. B. du 11 mars 1999.

²¹⁵ Article 34 et 35 des statuts.

²¹⁶ Article 7 des statuts

²¹⁷ article 8 des statuts.

²¹⁸ Article 20 des statuts.

relevant de l'administration de l'association au sens large comme par exemple préparer le budget, recevoir les paiements et en exiger ou donner quittance, faire et recevoir tout dépôt, etc²¹⁹. Il a également pour mission d'arrêter et de présenter les comptes et rapports d'activité à l'assemblée générale. Les décisions du conseil d'administration ne sont valablement prises que dans la mesure où un quorum est atteint. En effet, la moitié de ses membres doit être présente ou représentée. Les décisions sont prises à la majorité simple des voix émises par les administrateurs. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Le bureau exécutif, chargé de la gestion journalière de l'association et de préparer les travaux de l'assemblée générale et du conseil d'administration, peut être instauré par le conseil d'administration. Il est composé des membres désignés par l'assemblée générale sur présentation des communes membres ainsi que les présidents, vice-présidents, secrétaire et trésorier du conseil d'administration. Le bureau de l'exécutif est présidé par le président du conseil d'administration. Cet organe prend ses décisions à la majorité simple des voix quel que soit le nombre de membres présents.

A côté de ces organes « traditionnels » existent une conférence permanente des présidents de CPAS et un conseil économique et social. Le premier a pour missions d'assurer un dialogue entre les présidents de CPAS de la Région du Centre, de susciter des projets et d'établir une cohérence dans les politiques sociales à mener sur le territoire de la zone de la CUC dans les matières relevant de leurs compétences. La conférence permanente des présidents de CPAS s'est constituée en personnalité juridique distincte afin d'organiser un centre de référence pour la lutte contre le surendettement²²⁰. Le second a pour rôle de remettre au conseil d'administration des avis, des suggestions, des propositions dans les secteurs économiques et sociaux. Il est composé des membres issus des organisations du monde économique et social de la Région du Centre. La candidature des membres doit être acceptée par le conseil d'administration de la communauté urbaine qui détermine la clé de répartition.

L'association, en vertu de l'article 29 des statuts, peut s'entourer de tout conseil qu'elle juge utile. Ces conseils ont un pouvoir consultatif et peuvent associer d'autres acteurs. Le conseil d'administration peut également décider de créer une association regroupant des membres sympathisants et qui est chargée d'épauler les efforts de l'association. Enfin, le conseil d'administration, l'assemblée générale et le bureau exécutif peuvent décider de la création de groupes de travail spécifiques et/ou de faire appel à des experts compétents dans les matières traitées²²¹.

Sur décision de l'assemblée générale, du conseil d'administration ou du bureau de l'exécutif, des groupes de travail spécifiques peuvent être créés.

– Financement

Ainsi que le stipule l'article 19 des statuts, le conseil d'administration propose à l'assemblée générale, chaque année, des cotisations dues respectivement par les communes ainsi que par les autres membres. Les cotisations des communes sont fixées au prorata du nombre d'habitants. Leur montant ne peut être supérieur à 0,25 € par habitant. Le montant des cotisations dues par les autres membres ne peut être supérieur à 24,79 €. Outre ces cotisations, la CUC bénéficie de soutiens financiers divers.

²¹⁹ Article 22 des statuts.

²²⁰ <http://www.regionducentre.be> ; la base est le chapitre XII de la loi de 1976 sur les CPAS.

²²¹ Article 33 des statuts.

- La communauté urbaine de Mons (ou CUM)²²²

- Création

La communauté urbaine de Mons a été constituée en ASBL en 1999. Ses statuts n'ont pas encore été déposés au Moniteur. La CUM compte 13 communes et 259 253 habitants. Les critères requis pour faire partie de la CUM sont peu contraignants mais l'accent est mis sur la logique « ville ». Une commune peut participer à plusieurs communautés urbaines.

- Objet

La CUM a été instaurée en vue de répondre à certains objectifs. En premier lieu, il s'agit d'un objectif politique consistant en une revendication par rapport au fonds des communes. En second lieu, il s'agit d'améliorer l'image de marque de la zone concernée dans une optique économique. En troisième lieu, elle permet la constitution de projets puisque la communauté urbaine consiste en une structure favorisant une cohérence spatiale et de projet dans certains domaines (social, économique, aménagement du territoire, etc.). Enfin, elle constitue le maillon manquant dans la chaîne de subsidiarité qui s'étend de l'Europe au quartier.

- Aspects juridiques

La CUM est constituée sous forme d'ASBL. Pour plus de détails, il convient de s'en référer à ce qui a été dit au sujet de la CUC.

- Organes

La CUM comprend les organes suivants : une assemblée générale, un conseil d'administration et un bureau exécutif.

L'assemblée générale est composée des bourgmestres, échevins, présidents de CPAS et délégués désignés au sein des conseils communaux proportionnellement au nombre d'habitants de la commune et à la représentation des partis politiques démocratiques dans ces conseils. Cette assemblée dispose des pouvoirs suivants :

- celui de modifier les statuts et de prononcer la dissolution de l'ASBL ;
- celui de nommer et de révoquer les administrateurs ;
- celui d'approuver annuellement les budgets et les comptes ;
- celui de fixer le montant annuel des cotisations.

Le conseil d'administration a comme compétence tous les actes relevant de l'administration de l'association au sens large comme par exemple faire et recevoir tous les paiements et en exiger ou donner quittance, accepter et recevoir tous subsides et donations ou encore contracter des prêts et avances. L'organe d'administration de la CUM est composé de représentants, membres de l'assemblée générale, des villes et communes associées proportionnellement à la taille de celles-ci. Il doit nommer son président, ses deux vice-présidents, son secrétaire et son trésorier.

Enfin, le bureau exécutif formé d'un président, de deux vice-présidents, d'un secrétaire, d'un trésorier ainsi que d'un délégué membre du conseil d'administration par commune.

- Financement

Chaque commune doit verser une cotisation dont le montant est de 0,25 € par habitant. La CUM a également bénéficié d'une dotation de l'intercommunale Ideatel pour un projet particulier.

²²² Sur base de Ministère de la Région wallonne (2001), Conférence Permanente pour le Développement Territorial, Thème 3 : Aires de coopération, Rapport final de la subvention 2000, septembre 2001, pp. 251 et 252.

b) Caractéristiques principales

- Caractéristiques communes aux trois communautés urbaines

COMMUNAUTES URBAINES	
Définition	Association de communes qui peut prendre la forme d'une ASBL ou d'une association de fait. D'une manière générale, la communauté urbaine a pour missions l'élaboration et la promotion d'une image valorisante du territoire qu'elle compose, l'étude, l'approche coordonnée et le soutien de dossiers relatifs à sa région susceptibles de conforter les structures existantes ainsi que de susciter et d'impulser des projets et des activités nouvelles dans des domaines tels que notamment l'environnement et l'aménagement du territoire. L'association exerce ses missions dans le respect des prérogatives et des attributions légales des communes et peut accomplir tous les actes se rapportant directement ou indirectement à son objet social
Zone de coopération	Déterminée par les communes
Création	Initiative communale
Objet	Intérêt communal car créée dans le cadre de la décentralisation territoriale
Tutelle	Aucune sauf sur décision de la commune de créer ou de s'associer à une CU (mais pas sur les actes de la CU)

- Caractéristiques principales de la CU Charleroi-Val de Sambre

CU DE CHARLEROI-VAL DE SAMBRE	
Aspects juridiques	Association de fait, les compétences de la CU sont gérées par des commissions ayant la forme d'ASBL Régime de droit privé
Organes	Conseil Bureau Commissions
Financement	La CU ne peut recevoir de cotisations obligatoires ou de subventions car pas de statut → financement volontaire sur base d'actions concrètes Seules les commissions peuvent bénéficier de subvention (car ASBL)

- Caractéristiques principales de la CUC et de la CUM

CUC ET CUM	
Aspects juridiques	ASBL Régime de droit privé
Organes	Assemblée

	Conseil d'administration Bureau exécutif Pour la CUC : conférence permanente des CPAS et conseil économique et social
Financement	Cotisation des communes et des membres, peuvent bénéficier de soutiens divers

8. LA COLLABORATION SUPRACOMMUNALE DES CPAS

8.1 INTRODUCTION

L'étude des mécanismes de collaboration entre entités communales au sens strict a été réalisée dans les pages précédentes. Préalablement à la fin de la recherche, il convient d'ouvrir une parenthèse pour ce qui concerne les centres publics d'aide sociale (ou CPAS). Dans la mesure où ce sont les mécanismes de coopération qui présentent un intérêt, il convient d'aborder la collaboration supracommunale au niveau des centres publics d'aide sociale. Étant donné les similitudes importantes par rapport à ce qui est décrit ci-dessus, il ne paraît pas opportun de réaliser une étude profonde sous peine d'être redondant.

Dans chaque commune, il y a un centre public d'aide sociale qui a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine²²³.

Les centres publics d'aide sociale sont organisés par la loi organique des centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976²²⁴. Le chapitre XII, comprenant les articles 118 à 135, de la loi de 1976 est consacré à l'association. Ce texte légal contient également une disposition habilitant les CPAS à conclure des conventions.

8.2 COLLABORATION ET CONVENTION

En vertu de l'article 61, §1, de la loi de 1976 les CPAS peuvent recourir à la collaboration de personnes, d'établissements ou de services qui, créés soit par des pouvoirs publics, soit par l'initiative privée, disposent des moyens nécessaires pour réaliser les diverses solutions qui s'imposent. Dans le même but, les CPAS reçoivent l'habilitation légale nécessaire pour conclure des conventions avec soit un autre CPAS, un autre pouvoir public ou établissement d'utilité publique soit avec une personne ou un organisme privé²²⁵. Les termes employés sont beaucoup plus larges que ceux octroyant la possibilité aux communes de s'entendre²²⁶. Cette disposition consacre la possibilité de convention sans restriction si ce n'est qu'elle doit aider à la conclusion de ses missions²²⁷.

²²³ Article 1 et 2 de la loi du 8 juillet 1978.

²²⁴ M. B. du 5 août 1976.

²²⁵ Article 61, §3, de la loi du 8 juillet 1976.

²²⁶ Voir article 28 de la loi du 22 décembre 1986, point de ce rapport.

²²⁷ DAERDEN F., HERBIET M., JURION B., *Op. cit.*, p. 43.

8.3 LA CAPACITE D'ASSOCIATION DES CPAS (FORME DOTEES DE LA PERSONNALITE JURIDIQUE)

8.3.1 Création

Les articles 118 à 135 repris dans le chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 consacrent le pouvoir d'association des CPAS au travers d'une institution dotée de la personnalité juridique²²⁸. En vertu de l'article 118, un CPAS peut, pour réaliser une des tâches qui lui est confiée par la loi de 1976, former une association avec un ou plusieurs autres CPAS, avec d'autres pouvoirs publics et/ou avec des personnes morales autres que celles ayant un but lucratif. La décision du ou des conseil(s) de l'aide sociale de constituer l'association ainsi que les statuts de l'association sont soumis à approbation du ou des conseil(s) communal(aux) et à celle de la ou des députation(s) permanente(s) compétente(s)²²⁹.

8.3.2 Forme juridique

On le constate, la loi n'impose pas la forme juridique que doit recouvrir l'association de CPAS. Ainsi, ces associations n'empruntent aucune forme juridique de droit commun mais sont régies uniquement par les dispositions de la loi de 1976 dans lesquelles on retrouve des éléments caractéristiques des ASBL ou des intercommunales²³⁰. La loi de 1976 précise depuis 1998 qu'en Région wallonne ces associations peuvent prendre la forme d'ASBL²³¹. Le fait que l'association peut prendre la forme juridique d'une ASBL comme le lui permet le décret du 2 avril 1998 ne modifie en rien sa nature d'association de droit public²³².

8.3.3 Durée, dissolution et retrait

La durée de l'association ne peut excéder trente ans mais une possibilité de prorogation existe²³³.

L'association est dissoute de plein droit après l'expiration de terme fixé dans les statuts²³⁴. Elle peut cependant être dissoute volontairement avant l'échéance à la condition que tous les CPAS membres y aient consentis. Enfin, le Roi peut dissoudre toute association qui outrepasserait les limites de son objet social ou qui ne respecterait pas ses obligations légales ou statutaires.

Tout associé peut se retirer de l'association en cas de modification de son objet. Il doit adresser sa démission au conseil d'administration et reçoit la contrepartie de l'apport qu'il a éventuellement fait à l'association (mais ne peut réclamer les cotisations qu'il a versées)²³⁵.

²²⁸ Certaines dispositions s'appliquent particulièrement aux associations exploitant un hôpital. Un projet de décret modifiant la loi du 8 juillet 1976 est en préparation, il a pour objectif de simplifier et de rendre plus cohérent les délégations que le Conseil de l'aide sociale peut accorder aux services dont il a la tutelle, notamment en ce qui concerne les marchés de travaux, fournitures et de services ; communiqué du Gouvernement wallon du 27 mars 2002.

²²⁹ Article 119 de la loi du 8 juillet 1976.

²³⁰ DEOM Danielle, « La démocratie locale et les organismes locaux d'intérêts publics », in *Revue de droit communal*, 95/4-5, p. 271.

²³¹ Article 121 de la loi du 8 juillet 1976.

²³² Arrêt du Conseil d'État n° 87.928 du 9 juin 2000 suspendant une décision prise par le comité de gestion du CUR de Tournai.

²³³ Article 130 de la loi du 8 juillet 1976.

²³⁴ Article 131 de la loi du 8 juillet 1976.

²³⁵ Article 123 de la loi du 8 juillet 1976.

8.3.4 Organes de gestion et gestion de l'association

Ainsi que le stipule l'article 126, §1, de la loi du 8 juillet 1976, les associations sont administrées conformément à leurs dispositions statutaires mais doivent respecter le régime minimum qui est établi par le chapitre XII. Ainsi, les statuts doivent mentionner au moins les éléments suivants²³⁶ :

- la dénomination, le siège, la durée et, le cas échéant, la forme juridique de l'association ;
- l'objet ou les objets en vue desquels elle est formée ;
- la désignation précise des associés, de leurs apports, de leurs engagements et de leurs cotisations ;
- les conditions mises à l'entrée et à la sortie des associés ;
- les attributions et le mode de convocation de l'assemblée générale, ainsi que les conditions dans lesquelles ses résolutions sont portées à la connaissance de ses membres et des tiers ;
- les rapports de l'association avec ses membres au sujet de la communication des documents soumis à l'assemblée générale ;
- les attributions du conseil d'administration, le mode de nomination et de révocation des membres ainsi que les responsabilités des administrateurs ;
- les règles financières et comptables pour autant qu'elles ne soient pas prévues dans la loi ;
- les règles à suivre pour modifier les statuts ;
- la destination du patrimoine de l'association dans le cas où elle serait dissoute ;
- le nombre de voix au sein des différents organes de gestion et d'administration, dont bénéficie chaque associé ;
- l'intervention des associés-personne morales dans les déficits de l'association.

La loi instaure quelques principes de base. La représentation des CPAS est exclusivement assurée par des membres de leur conseil²³⁷. Tout comme c'est le cas dans les intercommunales wallonnes, une prépondérance des pouvoirs publics est assurée puisque selon l'article 125 quelle que soit la proportion des apports des divers associés, les personnes de droit public disposent toujours de la majorité des voix dans les différents organes d'administration et de gestion de l'association.

8.3.5 Tutelle

L'article 126 établit une tutelle d'approbation du Gouvernement lorsque la délibération porte sur les dispositions générales en matière de personnel, les comptes annuels, la composition du conseil d'administration et de ses organes restreints, le rééchelonnement d'emprunt souscrits et les garanties d'emprunt. L'approbation ne peut être refusée que pour violation de la loi ou lésion de l'intérêt général. Pour les autres actes, une tutelle d'annulation du Gouvernement sur recours pour violation de la loi est instaurée. L'annulation peut être partielle dans la mesure où l'acte soumis à l'autorité de tutelle contient des dispositions qui sont sans lien réciproque de connexité²³⁸. Enfin, la loi établit une tutelle de substitution d'action puisque le Gouvernement peut envoyer des commissaires pour recueillir des

²³⁶ Article 120 de la loi du 8 juillet 1976.

²³⁷ Article 124 de la loi du 8 juillet 1976.

²³⁸ Article 126, §3 in fine, de la loi du 8 juillet 1976.

informations ou mettre en exécution les mesures prescrites par la loi ou les règlements généraux si après deux avertissements consécutifs l'association est en défaut de les satisfaire.

8.3.6 Financement

Rien de précis n'est mentionné dans la loi de 1976 si ce n'est que dans la mesure où l'association jouit de la personnalité juridique, elle peut, dans les mêmes conditions que les centres publics d'aide social, recevoir des subsides des pouvoirs publics et des donations et legs ainsi que contracter des emprunts.

9. APPLICATION DES MODELES ETUDIES AU DOMAINE ENVIRONNEMENTAL

Compte tenu des structures de coopération supracommunale que nous avons identifiées, il s'agit dans cette partie d'examiner dans quelle mesure celles-ci pourraient être appliquées en matière environnementale.

Comme nous l'avons constaté, elles sont de nature très diverse, passant du simple échange d'information à la création d'une personnalité juridique distincte. Ces mécanismes sont soit issus d'une initiative purement communale dans le cadre de la décentralisation territoriale ou encadrés et imposés par un texte dans le cadre de la décentralisation par service. Il faut bien admettre que les mécanismes formels sont souvent similaires. En effet, la structure choisie de l'association ainsi créée se révèle identique (une assemblée et un conseil, pas d'organe de suivi en général). La forme choisie est souvent l'ASBL tant dans le cadre de la décentralisation territoriale (communautés urbaines, ASBL communales) que dans le cadre de la décentralisation par service (ADL, maisons du tourisme, maisons de l'urbanisme, etc.).

Dans les outils généraux relatifs au domaine environnemental, l'aire pertinente retenue est dans la majorité des cas le territoire communal. Force est de constater qu'une collaboration entre communes avoisinantes s'instaure de façon informelle. Ainsi, dans le cadre des PCM des communes attenantes ont décidé de s'associer en vue de son élaboration.

Si, comme on le constate, beaucoup de mécanismes de coopération informels s'instaurent et coexistent à ce que prévoient les textes, ils sont particulièrement difficiles à identifier et analyser. Un recensement exhaustif nécessiterait une recherche commune par commune afin de tenter d'isoler des modèles pratiques.

Dans le cadre de la rationalisation des outils de développement local, la réalisation d'un agenda stratégique concerté avait été proposée. Un des objets de cette étude vise à voir dans quelle mesure des mécanismes de coopération communale peuvent être utilement appliqués à cet agenda.

Pour ce faire, il convient d'identifier si une possibilité de collaboration entre communes est prévue dans les textes relatifs aux outils abordés dans le cadre de la rationalisation des outils de développement communal. En effet, la politique environnementale locale est déterminée par des plans et des schémas au niveau communal. Cependant, une réflexion plus large est nécessaire en vue d'obtenir une politique coordonnée sur une échelle plus importante. Parmi les sept outils étudiés dans le cadre de la rationalisation des outils de développement local une trace de supracommunalité a pu être décelée dans les textes ou dans les faits.

Pour ce qui est du PCEDN, l'article 17 de l'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'établissement et au financement des plans communaux d'environnement et de

développement de la nature²³⁹ stipule que « les communes peuvent s'associer pour l'établissement d'un PCEDN ou la réalisation d'actions spécifiques communes. Dans ce cas, les subventions sont allouées aux communes proportionnellement à leur charge respective ». Rien n'est précisé sur la manière dont l'association peut s'effectuer. Si aucun PCEDN n'a jamais été élaboré, les PCEDN qui les ont précédés ont tous été réalisés individuellement par les communes.

Pour ce qui concerne le PCGE, la collaboration directe entre communes n'est pas organisée au cas par cas. Cependant, l'article 5 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 19 septembre 1991 fixant les règles de présentation et d'élaboration des plans communaux généraux d'épuration²⁴⁰ énonce que le PCGE est établi par la commune ou sous sa responsabilité après consultation de l'organisme d'épuration tel que défini à l'article 1, 2°, de l'arrêté. Cet organisme d'épuration, association de communes érigée en intercommunale, a notamment pour mission de répondre aux consultations des communes sur les documents relatifs aux PCGE²⁴¹ et impose par là une certaine forme de collaboration et une meilleure coordination puisqu'elle a une vue plus large des politiques menées. Rappelons que les PCGE ont cependant vocation à disparaître dans la mesure où les plans d'assainissement par sous bassin-hydrographique (PASH) se substitueront à eux.

Pour ce qui touche aux PCL, l'arrêté du Gouvernement wallon²⁴² exécutant l'article 188, §2, du code wallon du logement²⁴³, stipule en son article 4 que « plusieurs communes peuvent présenter un programme dont certaines actions seront réalisées en partenariat. Les volets communs de ce programme sont approuvés par chacun des conseils communaux ». la manière ainsi que la forme dont cette collaboration devrait s'effectuer ne sont pas précisées dans le texte.

En ce qui concerne les PCM, il n'existe pas à l'heure actuelle de base. Cependant, un texte est en préparation et devrait être déposé au Gouvernement wallon vers la fin du mois de septembre²⁴⁴. Ce projet prévoit la faculté pour les communes de se regrouper si nécessaire pour l'élaboration du plan. Quelques expériences pilotes de collaboration entre plusieurs communes pour la réalisation de PCM ont été initiées. En effet, face aux problèmes de déplacements du secteur des vallées de l'Ourthe, de l'Amblève et du Plateau du Condroz, dix communes²⁴⁵ ont décidé de s'associer pour se doter d'un PCM commun. Ces communes ont signé une charte de la mobilité définissant trois grands principes : favoriser les transports en commun, organiser la participation et la concertation avec tous les acteurs concernés et informer et consulter la population. Cette association entre communes s'effectue de manière tout à fait informelle. Il existe une autre association de ce genre en basse Meuse.

Finalement, pour les PT, il est prévu dans le décret du 1^{er} décembre 1988²⁴⁶ que la Région octroie des subventions pour encourager certains investissements d'intérêt public dans la

²³⁹ M. B. du 17 juillet 1999, p. 27.102.

²⁴⁰ M. B. du 27 juillet 1992, p. 4.150.

²⁴¹ Article 18 du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, M. B. du 10 janvier 1986, p. 217.

²⁴² Arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2001 relatif au programme d'action en matière de logement, M. B. du 8 septembre 2001, p. 30.401.

²⁴³ M. B. du 4 décembre 1998, p. 38.965.

²⁴⁴ http://daras.wallonie.be/communiqués/decret_mob_accueil.htm.

²⁴⁵ En 1999, huit communes (Anthines, Aywaille, Comblain-au-Pont, Esneux Nandrin, Neupré, Ouffet et Sprimont). Il est vite apparu opportun d'étendre le PCM aux communes voisines de Hamoir et Tinlot.

²⁴⁶ Décret du 1^{er} décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêts publics, M. B. du 17 février 1989, p. 2.873.

mesure où l'octroi de telles subventions n'est pas réglé par d'autres normes. Ces investissements doivent être repris dans un programme triennal établi par les « demandeurs ». L'article 2 du décret définit ce qu'il faut entendre par demandeur. L'on peut constater que les associations de communes sont visées mais rien ne permet de savoir de quelles associations il s'agit.

Comme on peut le constater, les instruments retenus dans le cadre de la rationalisation n'instaurent peu ou pas de mécanismes de collaboration entre communes. Il nous apparaîtrait dès lors souhaitable de prévoir des mécanismes de collaboration entre communes au niveau de l'élaboration de l'agenda stratégique concerté. Pour ce faire, certaines pistes de réflexion peuvent être dégagées de l'analyse des mécanismes de coopération existant en Région wallonne et présentés dans le cadre de cette étude.

La réalisation d'un agenda stratégique concerté requiert un régime souple de collaboration suscitant de prime abord une concertation entre communes concernées, etc. En premier lieu, les formes non conventionnelles entre communes ont l'avantage d'être non contraignantes car issues d'une démarche volontariste n'impliquant pas d'obligation. L'échange d'information permet aux communes de connaître le contenu des politiques que leurs voisins comptent mettre en œuvre et en favorise ainsi une meilleure coordination. En second lieu, les conventions entre communes peuvent être envisagées. Elles prévoient, à la différence des contacts informels des obligations de part et d'autres. Elles sont plus contraignantes que les simples contacts ou échanges de vue. En effet, il faut un minimum de contrainte lorsque les communes décident de s'engager. Enfin, en vue d'inscrire les communes à réaliser un agenda stratégique concerté, et de par sa nature même, il convient vraisemblablement de rejeter les structures lourdes, difficiles à mettre en œuvre dans un cadre qui s'y prête mal. Si la création d'une personnalité juridique distincte pourrait s'avérer utile, encore que dans le cadre d'un agenda stratégique concerté elle risque d'alourdir son processus d'élaboration, ce type de structure consiste plus en un support technique indispensable des politiques sectorielles.

10. BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

Manuel de droit communal – Tome 1^{er} La Nouvelle loi communale, sous la direction de LAMBERT Pierre, Bruxelles, Bruylant/Nemesis, 1998, 630 pages.

ASSELBERGHS Ludo et VAN de WOESTYNE Francis, *Mémento Communal 2000*, Bruxelles, Kluwer, 2000, 271 pages.

BEAUFAYS Jean et COLLA Emmanuel, *La Constitution belge*, Bruxelles, La Charte, 3^{ème} édition, 1997, 145 pages.

BOVERIE Michèle, *La commune et la protection du cadre de vie*, Union des Villes et Communes wallonnes, 2001, <http://www.uvcw.be>.

BRASSINNE Jacques, *La Belgique fédérale*, Dossier du CRISP, n° 40, Bruxelles, éditions du CRISP, 1994, 379 pages.

CAMBIER Cyr, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, 621 pages.

DELPEREE Francis, *Principes de droit public - Notes de cours*, Université catholique de Louvain, 2001, 109 pages.

DELPEREE Francis et DEPRE Sébastien, *Le système constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1998, 342 pages.

DEMBOUR Jacques, *Droit administratif – Notes de Cours*, Liège, Association Intercommunale de Mécanographie, 3^{ème} édition, 1978, 538 pages.

GABRIEL Ingrid, *Autonomie locale et pouvoir politique - Notes de cours*, Université de Liège, janvier 2002.

GABRIEL Ingrid, *Séminaire de régime de l'entreprise publique - Notes de cours*, Université de Liège, juin 2002.

HAVARD Charles, *Manuel pratique de droit communal*, Bruges, La Chartre, 2000, 422 pages.

HERBIET Michel et CUSTERS Gilles, *Institutions provinciales et communales - Notes de cours*, Université de Liège, 1998.

HERBIET Michel, MICHEL Quentin et HAZEE Stéphane, *Droit public économique – Notes de cours*, Université de Liège, janvier 2000, 219 pages.

LEWALLE Paul, *Contentieux administratif*, Liège, Collection Scientifique de la Faculté de Droit de Liège, 1997, 921 pages.

MAST André, *Précis de droit administratif belge*, Bruxelles/Gand, éditions scientifiques E. Story Scientia SPRL, 1966, 441 pages.

Ministère de la Région wallonne, *Guide méthodologique relatif aux contrats de rivière*, DGRNE, octobre 2001, 68 pages, http://mrw.wallonie.be/dgrne/contrat_riviere/index.htm.

Ministère de la Région wallonne, *Vade-mecum des Intercommunales en Région wallonne*, Jambes, DGPL, 2000.

Union des Villes et Communes de Wallonie, *Pour une institution communale renouvelée*, mai 2001, http://www.uvcw.be/publications/online/decret_wallon.htm.

Articles

ANONYME, Les cahiers de l'éco-management en Région wallonne, *Contrat de rivière*, n° 53, P. 20.

BATAILLE Louise-Marie, « Pouvoirs locaux : l'intérêt communal n'est heureusement pas défini par la Constitution », in *Mouvement communal*, 2002/3, pp. 106 à 108.

BLONDIAU Pascale, « Les ASBL communales : quels contrôles ? », <http://www.uvcw.be>, octobre 2000.

BLONDIAU Pascale, « Intercommunales et régies communales autonomes », janvier 2001, http://www.uvcw.be/intercommunales/documents/dossier_regie_autonome/blondiau_ic_regie.htm.

BLONDIAU Pascale, « Les modes de gestion d'équipements collectifs appartenant à une commune », avril 1999, <http://uvcw.be/matieres/paracomunal/index.htm>.

BOLLEN Sylvie, « Tutelle sur les communes : la réforme », in *Mouvement communal* 6-7/1999., pages 351 à 356.

BOVERIE Michèle, « Les contrats de rivière », in *Mouvement communal*, 4/1996, pp. 195 à 210.

BOVERIE Michèle, « Les intercommunales wallonnes », in *Mouvement communal*, 5/1997, pp. 289 à 307.

COENEN Alain, « L'étendue du droit d'association des communes - Jurisprudence récente », in *Mouvement communal*, 5/1993, pp. 265 à 268.

COENEN Alain, « L'évolution du contenu et des modes de gestions de l'intérêt communal », in *Mouvement communal*, 5/1992, pp. 140 à 151.

CUSTERS Gilles, « La tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales en Région wallonne : la réforme du 1^{er} avril 1999 », in *Revue de droit communal*, 2000/3, pp. 182 à 208.

De ROY David, « Etre ou ne pas être... autorité administrative. Vers de nouvelles questions existentielles pour les ASBL satellites des institutions communales », in *Revue de droit communal*, 2002/2, pp. 200 à 216.

DESSOY Arnaud, « Les intercommunales en Belgique », in *Bulletin du crédit communal*, n° 183, 1993/1, pp. 5 à 24.

DEOM Danielle, « La démocratie locale et les organismes d'intérêt publics », in *revue de droit communal*, 1995/4-5, pp. 266 à 286.

GRIFNEE Fernand et JASSON Joël, « La fiscalité des intercommunales », in *revue de droit communal*, 1997/4-5, pp. 213 à 232.

LEBRUN Alain, « Les effets juridiques de la création d'un parc naturel », in *Aménagement - Environnement*, 1998, n° spécial, pp. 72 à 87.

LAWALLE Paul, « Les ASBL communales : organisation, missions et contrôles », in *Administration Publique (Trimestrielle)*, 1986/2, pp. 151 à 158.

MALVOZ Louis, « La nouvelle structure des pouvoirs locaux - la loi organisant les agglomérations et fédérations de communes et la nouvelle loi concernant la fusion des communes et la modification de leurs limites », in *Bulletin du Crédit communal*, n° 98, 10/1971, pp. 278 à 290.

MALVOZ Louis, « Les communautés urbaines en France - Comparaison avec le projet belge sur les agglomérations et fédérations de communes », in *Bulletin du Crédit communal*, n° 98, 10/1971, pp. 246 à 254.

MAWET Jean-Paul, « Le cas des ASBL communales », in *Mouvement communal*, 10/1992, pp. 449 à 459.

MAWET Jean-Paul, « Le contrôle des ASBL communales », in *Mouvement communal*, 2/1996, pp. 61 à 70.

MAWET Jean-Paul, « Quelle alternative à la création d'ASBL communales ? », in *Mouvement communal*, 1998/1, pp. 6 à 16.

MAWET Jean-Paul et REITERS J., « Encore à propos des ASBL communales », in *Revue de droit communal*, 1998, pp. 115 à 123.

MEIJLAERS Stefaan, « Le bourgmestre et les autres autorités policières dans le futur paysage policier », in *Revue du droit de police*, 2001/1, pp. 18 à 31.

ROBERT John, « La réforme des polices : un état de la question - la police locale, entre déconcentration et décentralisation », in *Mouvement communal*, 6-7/1998, pp. 379 à 385.

ROBERT John, « Le bourgmestre et la nouvelle police », in *Mouvement communal*, 2/2000, pp. 96 à 101.

ROBERT John, « Rappel des dernières étapes de la réforme des polices », in *Mouvement communal*, 12/2001, pp. 534 à 542.

TERMOL C., « Contrat de rivière, une nouvelle circulaire : quelles modifications ? », in *Mouvement communal*, 8-9/2001, pp. 392 et suivantes.

Union des Villes et Communes de Wallonie, « Financement de la police locale : l'Union présente les résultats des négociations avec les Premier Ministre », mars 2001, http://www.uvcw.be/actualite/0103_police.htm.

Union des Villes et Communes de Wallonie, « Financement de la police locale : les zones wallonnes pourront alerter le fédéral », août 2002, http://www.uvcw.be/actualite/2002/0208_police.htm.

Union des Villes et Communes de Wallonie, « Lente installation des polices locales », janvier 2002, http://www.uvcw.be/actualite/2002/0201_polices_locales.htm.

Union des Villes et Communes de Wallonie, « Mise en place des polices locales au 1^{er} janvier 2002 : mémorandum à l'attention du gouvernement fédéral », décembre 2001, http://www.uvcw.be/matiere/police/uvcw/0112_memorandum.htm.

Union des Villes et Communes de Wallonie, « Réforme des polices : l'appel aux bourgmestres », juin 2002, http://www.uvcw.be/actualite/2002/0206_police_appel.htm.

VAN BOL J.-M., « La coopération entre les communes », in *revue de droit communal*, 93/1, pp. 3 à 18.

Divers

Colloque, Les intercommunales à l'heure des communautés urbaines, acte de colloque, Liège Palais des Congrès, 14 septembre 2001, intervention de Michel HERBIET.

DAERDEN F., de FROIDMONT B., HERBIET M., JURION B. et SIBILLE D., *la collaboration supracommunale en Wallonie - Rapport final*, Septembre 1999, 361 pages.

FLABAT Fernand, *Analyse de trois communautés urbaines (Lille, Charleroi, Centre) : enseignements pour la Wallonie*, mémoire de D.E.A. en relation internationales et politique européenne, Université de Liège, Faculté de Droit, Département de Sciences Politiques, années académique 1998-1999, 132 pages.

HERBIET M. et MERENNE-SCHOUMAKER B., Convention portant sur l'identification de structures de collaboration opérationnelles pour les communes wallonnes désireuses de développer une stratégie d'agglomération. Rapport Final., Université de Liège, 1996.

Ministère de la Région wallonne (2001), Conférence Permanente de Développement Territorial, *Thème 3 : Aires de coopération*, Rapport final de la subvention 2000, septembre 2001.

MOUREAU Denis et PAQUAY Jean-Marie, *Relations entre les responsables de la police locale et les différentes autorités administratives ou judiciaires*, Travail réalisé dans le cadre du DES en Administration publique, Séminaire d'administration régionale et locale et Europe, Université de Liège, Faculté de Droit, Département de Sciences Politiques, année académique 2001-2002.

Textes publiés au Moniteur belge (ordre chronologique)

Loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif (M. B. du 1 juillet 1921).

Loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes (M. B. du 24 août 1971).

Loi organique des centres publics d'aide social du 8 juillet 1976 (M. B. du 5 août 1976).

Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (M. B. 15 août 1980).

Décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels (M. B. du 12 décembre 1985).

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

La Constitution Coordinée du 17 février 1994 (M. B. du 17 février 1994).

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

Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (M. B. du 5 janvier 1999)

Décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne (M. B. du 19 mai 1999).

Code des sociétés (M. B. du 6 août 1999).

Circulaire du 20 mars 2001 relative aux conditions d'acceptabilité et aux modalités d'élaboration des contrats de rivière en Région wallonne (M. B. du 25 avril 2001).

Circulaire PLP 17 du 6 décembre 2001 relative à l'intervention de l'État dans le financement des corps de police locale - subvention fédérale (M. B. du 24 janvier 2002).

Travaux préparatoires (ordre chronologique)

Documents parlementaires, Chambre des Représentants, session 1970-1971, 973.

Documents parlementaires, Chambre des Représentants, session 1970-1971, 991.

Documents parlementaires, Conseil Régional wallon, session 1984-1985, 122.

Documents parlementaires, Parlement wallon, session 1995-1996, 167.

Documents parlementaires, Parlement wallon, session 1997-1998, 332.

Documents parlementaires, Parlement wallon, session 1997-1998, 401.

Documents parlementaires, Chambre des Représentants, session 1997-1998, 1676.

Documents parlementaires, Chambre des Représentants, session 2001-2002, 1301.

Sites Internet

<http://daras.wallonie.be> (site du Ministre des transports, de la mobilité et de l'énergie)

http://environnement.wallonie.be/cgi/dgrne/plateforme_dgrne/visiteur/frames.cfm (site de la DGRNE).

http://environnement.wallonie.be/contrat_riviere (site des contrats de rivières en Région wallonne).

<http://wallex.wallonie.be> (site du Ministère de la Région wallonne - direction juridique).

<http://www.cuct.be> (site de la communauté urbaine de Charleroi-Val de Sambre)

<http://www.info-zone.be> (site de la police).

<http://www.jura.be>

<http://www.lachambre.be> (site de la Chambre des Représentants).

<http://www.lalibre.be> (site du journal La Libre Belgique).

<http://www.lesoir.be> (site du journal Le Soir).

<http://www.moniteur.be> (site du Moniteur belge).

<http://www.raadvst-consetat.be> (site du Conseil d'État).

<http://www.regionducentre.be/> (site de la Région du Centre).

<http://www.uvcw.be> (site de l'Union des Villes et Communes de Wallonie).

Chapitre II : LES SOURCES DE FINANCEMENT DES OUTILS DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL

11. INTRODUCTION

11.1 OBJECTIFS ET CONTENU DU TRAVAIL

Pour rappel, la recherche sur les sources de financements disponibles pour les communes s'inscrit dans la suite logique de la réflexion sur la rationalisation des outils communaux. Elle se centre sur la phase de mise en œuvre des politiques, des actions, des projets découlant des outils.

Dans une étape antérieure, on a examiné différents scénarios possibles pour une coordination de la mise en œuvre. Il paraît clair que des solutions « extrêmes » comme le financement découlant directement de chaque outil stratégique (à l'image du PCDR) ou la fusion en un seul outil de financement (par exemple au sein d'un programme triennal unique) sont irréalistes. Des pistes intermédiaires ont été avancées, comme la mise en place d'un « guichet unique » pour orienter les communes vers les subventions les plus adéquates ou la définition d'un programme coordonné d'actions et de mesures.

Dans un premier temps, l'étude a tenté d'appréhender quelles étaient les différentes sources de financement potentielles pour les actions et les projets émanant des outils stratégiques qui ont été étudiés à ce jour dans le cadre de cette thématique. Un premier tour d'horizon a permis d'identifier de façon relativement exhaustive les aides qui peuvent être directement sollicitées par les communes ou celles dont peuvent bénéficier d'autres acteurs (publics ou privés).

Ensuite, afin de poser les jalons d'une harmonisation entre ces différentes sources de financements en vue de faciliter la tâche des communes, la recherche a eu pour objet d'examiner plus en profondeur certaines subventions et notamment d'en détailler la procédure de mise en œuvre. Des fiches synthétiques ont été réalisées pour diverses subventions qui reflètent la variété des financements existants²⁴⁷. Une analyse comparative de diverses procédures de subventions a été réalisée séparément pour trois familles de subventions (portant sur des études, acquisitions et travaux) à partir des éléments fournis par les législations et documents d'une part, et à partir de l'interview de divers représentants de l'administration de la Région wallonne d'autre part²⁴⁸. Des constats et des suggestions sont émis afin d'améliorer la situation actuelle au regard de quatre enjeux principaux : des enjeux de *développement* (incitation des communes à agir de manière pertinente, dans le cadre d'une réflexion globale et en cohérence avec les stratégies régionales,...), des enjeux d'*équité* (accès à toutes les communes, transparence et critères d'attribution objectifs,...), des enjeux d'*efficacité* (rapidité et lisibilité des procédures, traçabilité des dossiers, simplification administrative,...), et des enjeux de *gouvernance* (équilibre entre autonomie communale et tutelle régionale, place des citoyens dans la définition des projets,...).

²⁴⁷ Voir fiches en annexe

²⁴⁸ Voir liste en annexe

11.2 TYPES DE MESURES DE MISE EN ŒUVRE DES OUTILS STRATEGIQUES

Les mesures de mise en œuvre des outils stratégiques peuvent être de nature très diverse. Cela concerne souvent la réalisation de travaux, qui peuvent représenter un budget important pour les communes, mais certains projets peuvent aussi se traduire par des actions immatérielles telles que la gestion, l'information ou la négociation.

Avant d'étudier les moyens concrets dont disposent les communes, il est utile de rappeler à l'aide du schéma qui suit la typologie des mesures et des actions potentielles.

On peut tout d'abord classer les mesures en trois catégories.

1. Les **mesures dites « normatives » ou « réglementaires »**, qui fixent le cadre des actions concrètes.
2. Les **mesures matérielles**, qui se traduisent physiquement sur le terrain.
3. Les **mesures immatérielles**, visant plutôt des actions, des démarches ou des « moyens humains ».

Les cases du schéma figurant en grisé désignent les mesures et les actions qui peuvent généralement faire l'objet de subvention. Quant aux flèches, elles indiquent des successions chronologiques entre les différents types d'actions.

Les mesures normatives et réglementaires

Le développement territorial peut se concrétiser par le biais de plans, de règlements ou de normes à respecter. Les plans communaux d'aménagement du territoire ou les règlements d'urbanisme par exemple sont édictés a priori, afin d'orienter les décisions à prendre lorsqu'une demande se précise. Les statuts de protection d'un site interdisent certains types de travaux ou d'interventions. Ces outils d'aide à la décision bénéficient généralement de subventions régionales pour leur élaboration (dans le cas des plans et règlement) ou pour l'entretien et la gestion de sites ou de bâtiments grevés d'un statut de protection.

Au-delà de l'élaboration des documents, un changement de pratique et une utilisation de nouveaux critères dans la manière d'examiner les demandes de permis ou les dossiers constituent aussi des moyens de mise en œuvre.

Enfin, des mesures de contrôles, voire des sanctions, peuvent être prises en vue de vérifier que les autorisations accordées respectent bien la ligne de conduite fixée.

Mesures et actions potentielles

En grisé : mesures et actions financées

MESURES NORMATIVES ET REGLEMENTAIRES	ACTIONS MATERIELLES	ACTIONS IMMATERIELLES
Réalisation de plans et règlements	Etudes et projets	Sensibilisation et information
Application (examen des dossiers)	Acquisitions	Formation et assistance
Contrôle et sanctions	Travaux	Gestion et fonctionnement d'une infrastructure
	Entretien	Animation et développement
	Rénovation	Démarches et négociations

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

Les actions matérielles

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

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

Les actions immatérielles

On trouve ensuite de nombreuses possibilités de réalisation de mesures par le biais d'actions immatérielles. Le budget nécessaire pour les mener à bien peut être très variable d'un cas à l'autre et selon l'échelle de l'intervention.

En fonction des thèmes concernés, ces actions peuvent pratiquement toutes faire l'objet de subventions.

Il s'agit tout d'abord d'actions de sensibilisation et d'information, visant la population ou un public ciblé, comme une campagne de propreté dans les écoles.

Des formations peuvent aussi être organisées, à destination du personnel communal, des élus, des membres de commissions ou de tout citoyen motivé. La commune peut faire appel à une aide extérieure qui procurera une assistance ponctuelle (service extérieur d'information) ou régulière (personne engagée au sein des services communaux).

Les réalisations d'infrastructures demandent parfois des investissements humains pour veiller à leur bonne gestion et à leur bon fonctionnement au quotidien, notamment dans le cas d'un équipement collectif.

Outre une aide technique d'assistance et de suivi, l'engagement de personnel supplémentaire ou le partenariat avec un acteur tiers peut se faire dans un but d'animation et de développement d'initiatives locales : ce sont par exemple la Fondation rurale de Wallonie, les agents de développement des A.D.L., les éco-conseillers, les chefs de projet, etc.

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

Parmi ces différentes catégories, le travail présenté dans le présent rapport s'est principalement centré sur l'examen des procédures relatives aux études, aux travaux et aux acquisitions.

11.3 PLAN

Le travail qui suit est principalement divisé en deux parties :

La première partie porte sur l'analyse comparative entre diverses procédures de subventions, respectivement au sein des catégories suivantes : subventions d'études, subventions d'acquisitions et subvention de travaux.

La deuxième partie s'interroge sur les procédures analysées au regard de quatre enjeux principaux : enjeux de *développement*, enjeux d'*équité*, enjeux de *gouvernance* et enjeux d'*efficacité*.

12. LES SUBVENTIONS PORTANT SUR DES ETUDES

12.1 INTRODUCTION

Cette section traite de la subvention de deux types principaux d'études :

- les diagnostics, études de type stratégique définissant des orientations pour un territoire, et leur traduction en plans , règlements, programmes d'action ;
- les études techniques préalables à la réalisation de travaux publics.

On peut d'ores et déjà mettre en évidence quelques spécificités de ces deux types d'études : les premières sont le produit d'une combinaison entre expertise, stratégie politique et participation des habitants, ce qui suppose un temps d'élaboration relativement long à intégrer dans les coûts, tandis que les autres s'apparentent davantage à de l'expertise pure.

12.2 LA SUBVENTION DE DIAGNOSTICS TERRITORIAUX, ETUDES STRATEGIQUES, PLANS, PROGRAMMES ET REGLEMENTS

12.2.1 Introduction

La réflexion conduite dans ces pages se base sur un échantillon non exhaustif d'études subventionnées par la Région wallonne, à savoir les schémas de structure, règlements communaux d'urbanisme et plans communaux d'aménagement, les études d'incidences portant sur les PCA, les dossiers de base préparatoires à une opération de rénovation urbaine, les plans communaux de mobilité, les plans communaux généraux d'égouttage, et les plans communaux de développement de la nature.

Les subventions en ce domaine ne sont pas toutes régies en détail par la législation. Ainsi par exemple, si l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 janvier 2001 prévoit avec précision les modalités de calcul et de liquidation des subventions relatives aux schémas de structure, règlements communaux d'urbanisme, plans communaux d'aménagement, et aux études d'incidences relatives à un projet de PCA, la subvention du PCDN ou du PCM n'apparaît dans aucun texte légal, mais fait seulement l'objet de dispositions indicatives.

Il ne faut d'ailleurs pas oublier que les études et diagnostics prévus par la Région ne sont pas tous subventionnés. C'est parfois uniquement les projets qui en sont issus qui peuvent obtenir un financement, comme dans le cadre du développement rural ou du programme communal d'actions en matière de logement. Les programmes en question doivent cependant être approuvés par la Région wallonne.

12.2.2 Taux et modes de calcul

Le tableau suivant explicite le mode de subvention (taux, calcul) des études promues par la Région wallonne qui ont fait l'objet de l'analyse :

Etude subventionnée	Taux	Source
PCDN	500.000 francs (29043 euros) pour élaborer un inventaire du patrimoine naturel et paysager communal suivant un cahier des charges établi par la Région.	Site de la DGRNE
PCM	70 à 85 % du coût de l'étude (au minimum 1 million de francs (58085 euros), augmenté des 2/3 du solde du coût). Le coût moyen d'une étude est de 2 à 8 millions (116171 à 464684 euros) en fonction de la taille de la commune et de la complexité des problèmes rencontrés.	Communiqué de presse du Ministre Darras 19 décembre 2000
PCGE	Formule de calcul du subsidie : $M = a + bS + cH$, où : $a = 11.155$ euros $b = 204.5$ euros $c = 1.29$ euros $S =$ superficie communale en km ² $H =$ nb d'habitants de la commune	AGW du 23 juin 1994 relatif à la subsidiation des plans communaux généraux d'égouttage
SSC	60 % des honoraires ou de la charge du personnel communal 3 millions au maximum (174256 euros)	AGW du 25 janvier 2001 / art. 255/5 CWATUP
RCU	60 % des honoraires ou de la charge du personnel communal 1.5 millions au maximum (87128 euros)	AGW du 25 janvier 2001 / art. 255/9 CWATUP
PCA	60 % des honoraires ou de la charge du personnel communal	AGW du 25 janvier 2001 / art. 255/13 CWATUP

	1 million au maximum (58085 euros)	
Etude d'incidences relative à un projet de PCA	80 % des honoraires ou de la charge du personnel communal 1 million au maximum (58085 euros)	AGW du 25 janvier 2001 / art. 255/17 CWATUP
Dossier de base rénovation urbaine (estimé nécessaire par le Ministre au préalable)	4960 euros majorés de la moitié du coût de réalisation dépassant cette somme, pour autant que la subvention soit justifiée.	AGW 4 novembre 1993, art. 16

Les subventions relatives aux études sont parfois basées sur un forfait qui peut être fixe (500.000 ou 600.000 francs pour réaliser un PCDN) ou modulé en fonction de critères prédéterminés (subvention proportionnelle au nombre de logements pour une étude préparatoire à la requalification d'un quartier d'habitat social).

D'autres subventions constituent un pourcentage des frais réels encourus, parfois plafonnés (subvention des SSC, RCU, PCA et études d'incidences sur projets de PCA). L'existence d'un plafond permet d'éviter d'épuiser le budget avec un petit nombre de projets coûteux.

La dernière catégorie de subventions est un mélange entre les deux approches précédentes : la subvention est alors constituée d'un montant forfaitaire et d'un pourcentage du solde par rapport aux frais réels (Ainsi en va-t-il par exemple du plan communal de mobilité, du dossier de base en rénovation urbaine, du PCEDN (législation non appliquée,...)). Le financement du PCGE est lié à une formule un peu plus élaborée : un montant forfaitaire plus un montant variant en fonction de la surface et un montant variant en fonction du nombre d'habitants.

Il faut noter que la réalisation d'un diagnostic, d'options et d'un programme d'actions sur un territoire donné est un travail proportionnel à la fois à l'ampleur du territoire considéré, et à sa différenciation interne; c'est pourquoi l'attribution d'un montant fixe à toutes les communes paraît inadaptée. De plus, les communes disposent également de moyens financiers et humains variables pour faire face à l'organisation de ce type de démarche.

Une harmonisation des modalités de calcul de ces subventions ne doit pas être recherchée à tout prix ; en effet, il est souhaitable que celles-ci s'ajustent le mieux possible aux frais réels encourus, tout en tenant compte des budgets régionaux disponibles dans le secteur concerné, et en laissant à la commune une part contributive qui soit le signe de son engagement dans la démarche. Chaque cas est alors un cas d'espèce.

12.2.3 Procédures

Les procédures d'octroi de subventions pour des études sont rarement explicitées de long en large dans les législations ou les textes y relatifs. L'accent est mis sur la *procédure d'élaboration du document* qui comporte généralement :

- la décision d'élaboration et la désignation d'un auteur de projet par le Conseil communal,
- une consultation de la population (mise en place et consultation d'une commission, enquête publique, éventuellement réunions publiques d'information et/ou de consultation), une demande d'avis auprès de une ou plusieurs administrations régionales,
- une adoption par le Conseil communal,

- et une communication à la Région qui selon les cas doit approuver le document ou a la faculté de l'annuler.

Certaines procédures présentent l'une ou l'autre particularité comme la constitution d'un partenariat et d'un contrat entre partenaires sur base du document (*PCDN*) ou d'un comité d'élaboration du plan (*PCM*) ou au contraire l'absence de procédure participative lors d'études plus techniques (*PCGE*). Il existe également un cas où l'auteur de projet est désigné par une commission d'examen des offres dont la commune fait partie, et non par elle seule (*PCM*).

Une autre particularité, plus directement liée à la subvention cette fois, est la présence d'une sélection des communes qui seront habilitées à élaborer un programme subventionné, sur base d'un dossier de candidature (*PCDN*, *PCM*). Dans le cas du *PCGE*, la commune doit introduire une demande de subvention et attendre la réception d'une promesse ferme avant de démarrer l'élaboration du document, tout comme en rénovation urbaine, le Ministre doit avoir estimé le dossier de base nécessaire au préalable.

En ce qui concerne la subvention des outils d'aménagement du territoire, le *contenu du dossier de demande* est précisé. Il comporte la délibération du Conseil communal relative à la décision d'élaborer l'outil, celle désignant l'auteur de projet (qui doit par ailleurs être agréé), ainsi qu'un document reprenant les phases et délais prévus, une copie de la convention avec l'auteur de projet et un justificatif concernant les honoraires de l'auteur de projet ou la charge du personnel communal affecté à la réalisation de l'outil. La liquidation de 30 % de la somme est effectuée à l'approbation du dossier de demande et le reste à l'entrée en vigueur de l'outil pour autant que celle-ci intervienne dans un délai maximal à respecter.

12.2.4 Idées à retenir

Certaines formules utilisées dans le cadre de la subvention de l'un ou l'autre outil sont intéressantes et éventuellement applicables à d'autres subventions d'études ou généralisables :

- nombre maximal de communes bénéficiaires annoncé, appel à projets annuel de la Région auprès de toutes les communes susceptibles de bénéficier des subventions, sélection des communes sur base de critères objectifs explicités dans l'appel à candidatures (*PCM*) ; une telle démarche relève de la transparence et favorise l'accès de tous à la subvention ;
- majoration de taux pour les projets qu'on veut favoriser (*PCM*), à savoir, en matière de *PCM*, les plans intercommunaux relatifs à plusieurs communes adjacentes, les démarches faisant plus que le minimum imposé en matière de participation, et les *PCM* comportant une étude de faisabilité concernant des services innovants de mobilité. La participation des citoyens est une source réelle de frais ; elle est à prendre en compte dans les subventions si on veut la promouvoir ;
- délai maximal pour l'élaboration de l'étude (outils d'aménagement, *PCGE*,...) ;
- délai maximum pour la liquidation à partir de l'approbation du plan (*PCGE*) ;
- possibilité de subvention pour la révision du plan (outils d'aménagement) ;
- possibilité de subvention lorsque la commune élabore elle-même l'étude (outils d'aménagement, si la commune est agréée comme auteur de projet).

12.3 LA SUBVENTION D'ETUDES PREALABLES AUX TRAVAUX

12.3.1 introduction

On vise dans cette partie le financement d'études préalables à des travaux prévus dans la même législation que celle subventionnant les travaux en cause. La subvention d'études préalables est souvent intégrée à celle des travaux, mais pas dans tous les cas. Ainsi, en matière d'espaces verts tout comme en ce qui concerne le petit patrimoine populaire, les frais d'études et les honoraires de l'auteur de projet ne sont pas subsidiés. Il faudrait éviter que la réflexion préalable sur les projets ne soit réduite au minimum à cause de cela.

Les frais d'étude subventionnés recouvrent le plus souvent le travail d'élaboration du projet par un auteur de projet. Ils sont parfois considérés isolément, mais le sont aussi souvent de pair avec les frais de surveillance, de contrôle et de direction. On leur attribue en général globalement une subvention équivalente à un pourcentage du montant des travaux. Il s'agit tantôt des travaux réalisés (*programme triennal*), tantôt des travaux pris en charge ou subsidiés (*développement rural*).

Dans certains cas, des frais d'étude plus importants, s'apparentant à un diagnostic préalable sont pris en compte à part entière.

Les subventions pour des études sont parfois octroyées sous forme d'avances sur la subvention principale ou par le biais d'un engagement spécifique.

12.3.2 Taux et modes de calcul

Dans le cadre du *programme triennal*, le montant pris en considération pour le calcul de la subvention est celui du devis estimatif des travaux « majoré des frais d'études avec un maximum de 5 % de ce devis estimatif ».

En *développement rural*, pour les études d'avant-projet et de projet, des avances récupérables peuvent être octroyées jusqu'à concurrence de 5 % du montant de la subvention prévue. Le vade-mecum relatif à la gestion administrative du développement rural précise les choses de la manière suivante : « *Dans le cas où l'évaluation de projet est particulièrement hasardeuse (aménagement d'un espace public, rénovation lourde d'un bâtiment...)* l'étude technique du projet peut être couverte dans un premier temps par l'inscription d'une avance à titre de première phase dans une convention. Le but de cette avance, qui n'est en aucun cas destinée à couvrir des études stratégiques ou urbanistiques, est de garantir à la commune une contribution financière de la Région dans la mise au point technique du projet (mission classique de l'auteur de projet). Sur base du projet, ou même de l'avant-projet, il est possible de dégager une estimation fiable qui doit permettre de cerner correctement l'investissement à engager à l'occasion d'une convention future. » Et figure ensuite le commentaire suivant : « *Il est bien certain que, du point de vue budgétaire, le système pourrait être considérablement amélioré si l'engagement portait sur des projets en phase d'adjudication, les dépenses relatives à l'étude du projet étant préalablement couvertes par un autre engagement. Ce dispositif est à envisager dans le cadre de la réforme des règles actuellement appliquées.*

En matière de *voiries agricoles*, le montant à prendre en considération est celui du coût des travaux subsidiés, TVA comprise, déterminé par l'adjudication, et majoré forfaitairement de 5 % pour frais d'étude, d'essais géotechniques préalables, de contrôle des matériaux, et, en cas d'acquisition d'immeubles non bâtis, du montant de l'estimation établie par le Comité d'acquisition d'immeubles ou le receveur de l'enregistrement.

Dans le secteur de *l'expansion économique*, la Région peut octroyer des subventions également pour les frais d'études, de direction et de surveillance des travaux. Pour les frais d'études et de direction, la base de la subvention est fixée comme suit :

- 6 % pour la 1^e tranche des travaux subventionnés jusqu'à 250.000 euros ;
- 4 % pour la 2^e tranche des travaux subventionnés comprise entre 250.000 et 500.000 euros ;
- 3 % pour la partie des travaux subventionnés dépassant 500.000 euros.

Dans le domaine du *patrimoine* (travaux de conservation des monuments classés), un montant forfaitaire fixé à 7 % au maximum du total des dépenses admissibles est destiné à couvrir les frais généraux, les frais d'étude de l'entreprise, les honoraires de l'auteur du projet d'architecture, les frais d'adjudication et les frais de contrôle.

Par ailleurs, l'intervention peut également couvrir des études plus poussées : les études, relevés, investigations et installations nécessaires à la constitution du dossier d'un projet de travaux, notamment les études historiques, archéologiques, scientifiques, artistiques, sociales ou techniques.

En *rénovation urbaine*, des avances récupérables peuvent être octroyées pour les études d'avant-projet et de projet ainsi que pour la direction et la surveillance des travaux; leur montant est fixé dans la convention qui définit les modalités d'exécution de l'opération. Une subvention est également prévue pour les études et investigations préalables à la détermination des options d'avant-projet. Elle est calculée conformément aux barèmes minima fixés par l'Ordre des architectes et la Fédération des Associations belges d'ingénieurs. Le taux de subvention est le même que pour les travaux. Pour la constitution du dossier de base que le Ministre doit avoir au préalable estimé nécessaire, la subvention, pour autant qu'elle soit justifiée, s'élève à 4960 euros (art. 1^{er} AGW du 13 décembre 2001), majorés de la moitié du coût de réalisation dépassant cette somme (art.16 AGW 4 novembre 1993).

Pour ce qui est des travaux de *rénovation de sites industriels désaffectés* une aide financière régionale est également attribuée aux communes pour les frais d'étude, de direction, de contrôle et de surveillance des travaux de rénovation. Plus précisément, on distingue

- les frais d'étude de faisabilité en vue de proposer les options de l'opération d'assainissement et de rénovation : cette étude constitue un marché de services et peut être préalable à la décision d'intervention financière pour les travaux. L'aide couvre 100 % du coût ; des barèmes sont appliqués en ce qui concerne la rémunération des auteurs de l'étude.
- les frais d'étude, de direction et de contrôle : l'aide financière est établie en tenant compte à la fois du type de travaux concernés et de la tranche du montant des travaux considérée. Elle est liquidée par tranches en fonction des différentes prestations qui ont été effectuées.
- Les frais de surveillance dans les cas où celle-ci est confiée par contrat à un surveillant indépendant. L' intervention est calculée à concurrence de 2 % du montant des travaux.

Ces quelques exemples permettent de constater les modalités de calcul fréquemment diverses des subventions afférentes aux études préalables. Elles sont le plus souvent forfaitaires, soit fixes (pourcentage du montant des travaux), soit modulées plus finement en fonction du type de travaux et/ ou de la tranche de paiement de ceux-ci auxquels les frais d'études (et éventuellement de surveillance, direction et contrôle du chantier) se rapportent. Le pourcentage des frais de travaux pris en compte est variable, mais tourne néanmoins fréquemment autour des 5 %.

Des études plus importantes relevant davantage du diagnostic préalable à l'élaboration d'un projet, mais intégrées dans la même législation que le financement des travaux sont subventionnées dans quelques cas selon des modalités différentes, la subvention étant basée sur les frais encourus réellement dans la réalisation de l'étude et non sur le montant des travaux qui seront effectués postérieurement. Il est préférable en effet que de telles études, moins directement liées à l'élaboration technique du projet, soient prises en compte de manière plus adaptée et spécifique.

Il faut également faire remarquer qu'un travail d'auteur de projet préalable et non subventionné existe souvent dans l'élaboration des fiches de projet du programme triennal et du programme communal de développement rural, avant même d'obtenir la certitude que les projets en cause soient subventionnés. Cependant, (en matière de voiries par exemple), les communes ont parfois recours à une assistance en ce domaine de la part des services techniques provinciaux, tantôt gratuitement, tantôt à un tarif plus avantageux que si elles recouraient à des auteurs de projet privés.

12.3.3 Procédures

Les procédures de subvention des études préalables à des travaux ne peuvent être aisément scindées de celles relatives aux travaux eux-mêmes. On se référera donc à la section relative à la subvention des travaux.

13. LES SUBVENTIONS PORTANT SUR DES ACQUISITIONS

13.1 INTRODUCTION

On s'intéresse ici aux acquisitions immobilières (terrains et/ou bâtiments) subventionnées par la Région wallonne dans le cadre de dispositifs de subsidiation portant simultanément sur des travaux, sans vouloir, comme cela a déjà été mentionné, prétendre à l'exhaustivité.

Le tableau suivant explicite le mode (taux, calcul) et la procédure de subvention d'un certain nombre d'acquisitions subventionnées :

Acquisition subventionnée	Taux	Procédure	Source
<p>Programme triennal : acquisition, à l'exclusion du terrain, des biens immobiliers nécessaires à (ou nécessitant l'exécution) de(s) travaux pouvant être pris en compte dans le cadre du programme triennal, pour un montant au moins égal à 25 % du coût de l'acquisition.</p> <p>Les travaux doivent être réalisés dans un délai de 5 ans à dater de la promesse ferme d'octroi.</p>	<p>60 %</p> <p>Le montant à prendre en considération est celui de l'estimation établie par le comité d'acquisition d'immeuble ou le receveur de l'enregistrement.</p> <p>Le montant définitif de la subvention est arrêté sur la base de l'acte d'acquisition du bien dont une copie conforme est transmise à l'administration.</p>		<p>Art. 1, 8 et 14 de l'AGW du 7 mai 1998</p>
<p>Développement rural : les acquisitions n'ont de sens que si elles contribuent à la réalisation d'un projet (gestion</p>	<p>80 % de l'assiette de la subvention composée du prix d'achat et des frais accessoires tels que les frais légaux d'acquisition et la TVA.</p>	<p>En cas d'acquisition d'immeubles, la subvention est liquidée sur présentation d'une copie de l'acte authentique d'acquisition ou de la</p>	<p>Art. 18 décret 6 juin 1991</p>

administrative du développement rural / vade mecum)	<p>Le prix d'achat des immeubles est plafonné au moins élevé des montants suivants : l'estimation du receveur de l'enregistrement, le prix approuvé par la commune, l'indemnité définitive d'expropriation le cas échéant.</p> <p>Le prix d'achat des meubles est plafonné au plus intéressant des prix tel qu'il résulte de la procédure d'appel d'offres.</p> <p>Sont seuls pris en considération les frais accessoires relatifs aux montants plafonnés conformément aux paragraphes précédents.</p> <p>Art. 15 décret 6 juin 1991</p>	décision fixant définitivement le montant de l'indemnité en cas d'expropriation.	
Infrastructures sportives : acquisition des infrastructures sportives, des bâtiments indispensables à l'utilisation des infrastructures, du premier équipement sportif nécessaire au bon fonctionnement, d'infrastructures destinées à l'hébergement et à la formation de sportifs. Ces acquisitions sont assorties éventuellement d'un dossier d'aménagement.	<p>50 % pour les petites infrastructures sportives, 60 % pour les grandes.</p> <p>En cas d'acquisition, le montant pris en compte pour le calcul de la subvention correspond au prix d'acquisition, qui ne peut excéder l'estimation du receveur de l'enregistrement ou du comité d'acquisition d'immeubles, déduction faite de la valeur du terrain.</p>	<p>L'ordre de liquidation du subside est donné dès réception par Infrasports de la copie de l'acte d'achat et du dossier technique relatif aux travaux d'aménagement nécessaires à la bonne utilisation des installations.</p> <p>Nb description du contenu du dossier : voir AGW 10 juin 99</p>	Art. 4 et 8 décret 25 février 99
<p>Espaces verts : acquisition de terrains destinés à la conservation, la création ou l'aménagement d'espaces verts</p> <p>Conditions d'octroi :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour pouvoir bénéficier de la subvention, le pouvoir local doit s'engager à assurer la gestion et l'entretien de l'espace vert ; il doit en établir annuellement le programme et le soumettre à l'approbation de l'administration ; - dans l'année de l'octroi de la subvention, la commune est tenue de prévoir l'affectation de cet espace à l'usage public par un PCA, sauf si le bien est déjà repris en zone d'espace verts ou de parc au plan de 	<p>50 à 65 % (selon l'intérêt social, la situation urbanistique, et le niveau initial d'aménagement du terrain).</p> <p>La subvention est calculée sur base de l'estimation établie par le comité d'acquisition d'immeubles ou le receveur de l'enregistrement, ou sur base du prix réel d'acquisition si celui-ci est inférieur à l'estimation. S'il s'agit d'une expropriation, la subvention se calcule sur base des indemnités fixées par le juge et relatives à l'espace vert et aux immeubles bâtis intégrés à celui-ci. En cas de vente publique, c'est le montant de l'acquisition qui est pris en compte.</p>	<p>Procédure de demande : la demande doit être adressée au Ministre avant l'acquisition ou le compromis de vente, ou en cas de vente publique, dans le mois de l'adjudication provisoire.</p> <p>Liquidation : sur présentation des pièces justificatives de l'acquisition</p>	<p>AR du 10 décembre 1975</p> <p>Circulaire du 10 décembre 1975</p>

secteur.			
Expansion économique : acquisition de terrains (pour la création de voiries d'accès extérieures ou la création d'infrastructures) et acquisition de bâtiments d'accueil	<p>80 % (100 % dans des cas exceptionnels sur décision de l'Exécutif).</p> <p>La base de calcul de la subvention est constituée du prix d'achat, des frais légaux d'acquisition et des frais de mesurage.</p> <p>Le prix d'achat est plafonné (au montant évalué par le comité d'acquisition le cas échéant)</p> <p>Le prix d'achat du bâtiment est réduit de la valeur du terrain acquis avec la construction ou sur lequel celle-ci est érigée.</p>	<p>Procédure :</p> <p>L'Exécutif désigne les terrains ou bâtiments à acquérir ; le cas échéant, il arrête l'utilité publique à les exproprier et désigne le promoteur autorisé à procéder à l'expropriation.</p> <p>La subvention est octroyée sur présentation des documents justifiant du respect des formalités et payée sur présentation de l'acte authentique établissant le transfert de propriété.</p> <p>En cas d'acquisition et de transformation en bâtiment d'accueil, la subvention est accordée globalement pour l'acquisition du bâtiment et sa transformation en bâtiment d'accueil et ces deux opérations ne peuvent être dissociées.</p>	
Sites d'activité économiques désaffectés	<p>50 % du prix d'achat du site + charges de l'emprunt (en principal et en intérêt) relatif au solde pendant un maximum de 5 ans.</p> <p>La subvention couvre la valeur du site et les frais d'acquisition, valeur déterminée au moment de la décision d'octroi de l'aide financière, par l'Exécutif, sur rapport du comité d'acquisition d'immeubles.</p> <p>(art. 462 CWATUP)</p> <p>La Région wallonne peut également acquérir le site et constituer au profit de la commune un droit de superficie ou d'emphytéose. (art. 465 CWATUP)</p> <p>L'aide financière sera acquise pour autant que la commune destine le bien à usage exclusivement public et que cet usage ne constitue pas directement ou indirectement une source de revenus. (art. 463 CWATUP) Le remboursement de l'aide financière sera exigé dans tous les autres cas. (art. 464</p>		art. 462 , 463, 464 et 465 du CWATUP

	CWATUP)		
Travaux d'amélioration de la voirie agricole	<p>60 % du montant de l'estimation établie par le Comité d'Acquisition d'immeubles ou le receveur de l'enregistrement en cas d'acquisition de biens immobiliers non bâtis nécessaires à la bonne exécution des travaux . (art. 1, 6 et 7 de l'AGW du 27 avril 1997)</p> <p>Le montant définitif de la subvention est arrêté sur la base de l'acte d'acquisition du bien dont une copie conforme est transmise au service d'accompagnement. (art. 12 de l'AGW du 27 avril 1997)</p>		art. 1,6,7 et 12 de l'AGW du 27 avril 1997
Rénovation urbaine	<p>75 % pour les acquisitions de logements à rénover (90 % dans une ZIP de requalification des noyaux d'habitat ou un quartier d'initiatives)</p> <p>90 % pour les acquisitions d'équipements collectifs à rénover directement liés à la mise en valeur des logements dans une ZIP de requalification des noyaux d'habitat ou un quartier d'initiatives.</p> <p>(art. 1^{er} AGW 7 juillet 1994/ art. 19 AGW 4 novembre 1993)</p> <p>La subvention est calculée sur base du coût réel tel qu'approuvé par le conseil communal après que celui-ci ait sollicité l'avis du receveur de l'enregistrement (ou du comité d'acquisition)</p> <p>(art. 14 AGW 4 novembre 1993)</p> <p>La subvention est calculée sur base de l'estimation du receveur de l'enregistrement si celle-ci est inférieure à celle approuvée par le conseil communal.</p> <p>(art. 23 AERW 6 décembre 1985)</p>	Pour les acquisitions, la subvention est liquidée sur présentation d'une copie conforme de l'acte authentique d'acquisition ou sur présentation du jugement fixant le montant de l'indemnité en cas d'expropriation.	<p>art. 1^{er} AGW 7 juillet 1994</p> <p>art.14 et 19 AGW 4 novembre 1993</p> <p>art. 23 AERW 6 décembre 1985</p>

13.2 TAUX ET MODES DE CALCUL

Les subventions relatives aux acquisitions analysées ici figurent, on l'a dit, dans le cadre d'une législation organisant également la subvention de travaux. Le plus souvent, les acquisitions dont il s'agit doivent être préalables à l'exécution de travaux relatifs aux biens en cause (*programme triennal*²⁴⁹, *développement rural*²⁵⁰, *amélioration des voiries agricoles, rénovation urbaine,...*), elles sont cependant parfois acceptées également pour elles-mêmes (*infrastructures sportives, espaces verts,...*) sans obligatoirement être assorties de travaux.

Dans le cadre des explications fournies par la législation, le montant à prendre en compte pour le calcul de la subvention est constitué comme suit :

- tantôt dans une première étape l'estimation du comité d'acquisition d'immeubles ou du receveur de l'enregistrement servant de base à une promesse ferme ou de principe, le montant définitif étant arrêté dans une deuxième étape sur base de l'acte d'acquisition du bien (*programme triennal, voiries agricoles,...*),
- tantôt les frais réels comprenant le prix d'achat éventuellement plafonné au montant le moins élevé (entre l'estimation, le prix réel d'acquisition, l'indemnité d'expropriation) et les frais accessoires (frais d'acquisition, TVA, éventuellement frais de mesurage...). Il peut s'agir également d'une valeur déterminée par l'Exécutif sur rapport du comité d'acquisition d'immeubles.

Les pratiques peuvent également se référer à des guides, circulaires et documents à usage interne précisant davantage les étapes de la procédure. L'important est que l'information la plus claire possible soit diffusée aux communes.

En cas d'acquisition de bâtiments, le prix d'achat est parfois réduit de la valeur du terrain, ce qui augmente d'autant la part communale dans la réalisation du projet. (*bâtiments d'accueil d'entreprises, infrastructures sportives,...*)

Des conditions peuvent être mises à l'octroi de la subvention, ainsi :

- en matière d'espaces verts, on demande un engagement à assurer la gestion et l'entretien de l'espace et l'élaboration d'un PCA pour affecter l'espace à usage public si ce n'est déjà fait par le plan de secteur. Cette insistance sur l'engagement à assurer l'entretien est positive car il s'agit souvent d'un domaine où le bât blesse.
- en matière de rénovation de sites industriels désaffectés, la destination du bien doit être à usage exclusivement public, faute de quoi l'aide doit être remboursée.

13.3 PROCEDURES

Les procédures de subvention des acquisitions préalables à des travaux ne peuvent pas toujours être aisément scindées de celles relatives aux travaux eux-mêmes.

Toutefois, certaines indications spécifiques peuvent être relevées (même si ce n'est pas dans tous les cas) comme en témoigne le tableau figurant plus haut.

Il est parfois précisé dans la législation ou des documents d'information que l'acquisition ne peut avoir lieu avant la demande de subvention ou la promesse ferme concernant celle-ci. (*espaces verts, programme triennal,...*)

²⁴⁹ Dans le cadre de la législation relative au programme triennal, il est même précisé que les travaux doivent représenter un montant au moins égal à 25 % du coût de l'acquisition.

²⁵⁰ Dans les opérations de développement rural, c'est dans un vade-mecum administratif qu'on précise que les acquisitions n'ont de sens que si elles contribuent à la réalisation d'un projet.

Le contenu du dossier de demande de subvention est également précisé dans un certain nombre de législations (*infrastructures sportives, espaces verts, voiries agricoles...*), ce qui clarifie les choses.

La subvention est généralement liquidée sur base des pièces justificatives de l'acquisition (copie de l'acte authentique d'acquisition ou de la décision fixant le montant de l'indemnité en cas d'expropriation...). Parfois un dossier technique relatif aux travaux d'aménagement nécessaires est également demandé (*infrastructures sportives*).

14. LES SUBVENTIONS PORTANT SUR DES TRAVAUX

14.1 INTRODUCTION

La section consacrée à la subvention de travaux est plus développée que les précédentes. Elle commence par comparer les taux et les modes de calcul et les procédures avant d'examiner ce qu'il en est de la coordination avec les procédures connexes à la demande de subvention : délivrance du permis et exercice de la tutelle sur les marchés publics.

14.2 TAUX ET MODES DE CALCUL

Le tableau suivant explicite le mode de subvention (taux, calcul) d'un certain nombre de travaux cofinancés par la Région wallonne :

Filière	Taux	Source
Programme triennal	60 à 75 % du montant du devis estimatif des travaux retenus majorés des frais d'études (max. 5 %) et du coût des œuvres d'art (max. 2 %). 100 % dans le cadre de certains projets-pilote.	Art. 8 et 9 AGW 7 mai 98 Art. 9 décret 1 ^{er} décembre 88
Développement rural	Max. 80 % de l'assiette de la subvention, composée du coût réel et des frais accessoires tels que les honoraires, la TVA, les frais d'expropriation, d'emprise, de bornage, d'essais et de sondages.	Art. 13 et 16 décret 6 juin 91
Infrastructures sportives	50 % pour les petites infrastructures (85 % dans le cadre d'un projet d'animation de quartier accessible à tous), et 60 % pour les grandes infrastructures. Le montant pris en compte pour le calcul comprend le coût des travaux ou des matériaux mis en œuvre, admis à la subvention, et les frais de location du matériel nécessaire à la réalisation des travaux envisagés (limitation pour les cafétérias et buvettes). La subvention est calculée sur le montant de l'investissement majoré de la TVA, des frais généraux et des révisions contractuelles. En cas d'intervention d'un auteur de projet, le montant des frais généraux est fixé à 5 % du montant pris en considération pour l'octroi de la subvention. Le gouvernement peut fixer un plafond au montant total des dépenses subsidiées relatif à un projet déterminé.	Art. 4 et 8 décret 25 février 99 Art. 21 décret 25 février 99
Espaces verts	65 % de la dépense, à condition que le coût du projet soit supérieur à 1250 euros.	Environnement : Taxes et subsides 2000-2001,

	<p>Les décomptes contractuels en plus, les frais généraux et les frais d'études géotechniques nécessaires ne peuvent être subventionnés.</p> <p>La subvention est calculée sur base du montant des travaux adjugés.</p>	Editions Kluwer, 2000, p. 179
Expansion économique	<p>80 % (100 % dans des cas exceptionnels sur décision de l'Exécutif).</p> <p>Les subventions sont calculées sur base du montant total des travaux considérés y compris celui des révisions et décomptes contractuels et des frais d'études, de direction et de surveillance des travaux (limités à un pourcentage en fonction de la tranche des travaux concernés).</p> <p>Pour les bâtiments d'accueil, la subvention est plafonnée à 375.000 euros (500.000 s'ils ont pour finalité un centre d'entreprises).</p>	Art. 3, 15, 20 et 23 AERW 19 décembre 1991
Sites d'activités économiques désaffectés	100 % pour les travaux d'assainissement et de rénovation, y compris la TVA, les révisions et décomptes contractuels, les frais d'études, de direction et de surveillance des travaux.	Art. 462 CWATUP
Travaux de conservation des monuments classés	<p>60 % du coût des travaux et études visés.</p> <p>80 % pour autant que ceux-ci se réalisent dans le cadre d'une opération de conservation intégrée et que la destination principale de l'immeuble soit d'intérêt collectif.</p> <p>95 % en ce qui concerne les monuments classés figurant sur la liste du patrimoine immobilier exceptionnel, et, après avis de la CRMSF sur le caractère exceptionnel des bâtiments, lorsqu'il s'agit de travaux de conservation de monuments classés faisant partie d'immeubles présentant une valeur documentaire ou un intérêt artistique exceptionnel.</p> <p>100 % du coût des fournitures, moyens d'exécution et services complémentaires nécessaires à l'exécution des travaux effectués par le propriétaire, des bénévoles, ou le service technique du pouvoir public propriétaire.</p>	Art. 3 AGW 29 juillet 1993
Travaux de maintenance du patrimoine wallon	60 % du coût des travaux TVAC pris en considération et préalablement autorisés par le comité de la Maintenance, avec un maximum de 5.949 euros.	CWATUP art. 187 10 ° et 214
Petit patrimoine populaire wallon	<p>Subvention maximale de 6.200 euros (jusqu'à hauteur de 100 %) pour travaux d'entretien, de réfection, de rénovation et de restauration</p> <p>Subvention maximale de 2.500 euros (jusqu'à hauteur de 100 %) pour action collective de mise en valeur et de promotion</p> <p>Les frais d'études ne sont pas pris en considération.</p>	AGW 10 décembre 1998 Notice explicative de la fiche de demande
Travaux d'amélioration de la voirie agricole	<p>60 à 80 % du montant des travaux (majoration en cas de travaux de plantations).</p> <p>Le montant des travaux à prendre en considération est celui du coût des travaux subsidiés TVAC, déterminé par l'adjudication, et majoré forfaitairement de 5 % pour frais d'études, d'essais</p>	Art. 6 et 7 AGW 27 avril 1997

	géotechniques préalables et de contrôle des matériaux.	
Rénovation urbaine	<p>60 % du coût pour les travaux relatifs à la création ou l'amélioration de bâtiments destinés au commerce ou à des activités de service ou à d'autres équipements collectifs (75 % dans certains cas exceptionnels sur décision du Ministre quand l'intérêt urbanistique global de l'opération le justifie).</p> <p>75 % pour les travaux relatifs à un ou des logements ou à l'aménagement d'espaces verts (90 % dans une ZIP, y compris pour les équipements collectifs directement liés à la mise en valeur du ou des logements).</p> <p>La subvention est calculée sur base du montant des travaux définis à l'adjudication, révisions, taxes et décomptes contractuels compris, les travaux supplémentaires n'étant pris en compte que s'ils sont indispensables et étaient imprévisibles lors de l'élaboration du projet.</p>	<p>Art. 15 et 18 AGW 4 novembre 1993</p> <p>Art. 1^{er} AGW 7 juillet 94</p>

Les taux des subventions régionales accordées pour des travaux sont très variables : ils oscillent entre 50 et 100 %. Le principe général semble être de laisser une part contributive à la commune, mais dans quelques cas, la subvention peut cependant couvrir 100 % du montant des travaux (*sites d'activité économique désaffectés, projets-pilote du programme triennal, cas exceptionnels sur décision du gouvernement en matière d'expansion économique, fournitures, moyens d'exécution et services complémentaires pour travaux de conservation de monuments classés effectués sans passer par un entrepreneur, ...*). On peut se demander si l'absence de part contributive communale ne risque pas d'aboutir à une déresponsabilisation de celui-ci.

Des majorations de taux sont prévues dans le cadre de projets rencontrant des critères privilégiés par le législateur (*intervention dans des territoires défavorisés, plantations associées aux travaux de voirie, patrimoine exceptionnel, introduction de clauses sociales dans les marchés publics,...*), ce qui est une manière de pousser les communes à contribuer aux objectifs régionaux.

Des seuils d'intervention sont parfois établis : projets supérieurs à 1250 euros en matière d'espaces verts, montant des investissements supérieur à 20.000 euros HTVA dans le cadre des programmes triennaux, ... avec les risques d'exclusion des communes les plus modestes qu'un tel système comporte.

Certaines interventions sont également plafonnées (*voir notamment la subvention de bâtiments d'accueil d'entreprises, de maintenance du patrimoine, de restauration du petit patrimoine,...*)

L'assiette de la subvention est tantôt constituée des coûts réels (*développement rural,...*) tantôt du montant du devis (*programme triennal,...*), tantôt encore du montant des travaux adjugés (*rénovation urbaine, espaces verts, voiries agricoles,...*). Les frais annexes (études, direction, surveillance des travaux, ...) et la TVA sont généralement pris en compte, mais pas dans tous les cas.

14.3 PROCEDURES

14.3.1 Le principe général : passage par différents stades pour marquer l'accord sur l'intervention régionale

Une typologie des principales procédures d'octroi de subventions en matière de travaux est proposée ci-dessous. Les étapes précédant la liquidation de la subvention sont plus ou moins nombreuses selon les cas et on peut distinguer quatre cas de figure :

- Simple promesse ferme de la Région avant l'attribution du marché (*petites infrastructures sportives*) ;
- Promesse de principe avant l'attribution du marché (sur base d'un dossier relativement complet) et promesse ferme après celle-ci (*espaces verts, voiries agricoles, bâtiments-relais,...*) ;
- Promesse de principe avant l'attribution du marché (sur base d'une esquisse), promesse ferme toujours avant l'adjudication (sur base d'un dossier complet), promesse rectifiée après l'adjudication (*grandes infrastructures sportives*) ;
- Accord sur un programme, promesse ferme avant l'attribution du marché (en une ou deux étapes), promesse rectifiée après l'attribution du marché (*programme triennal, développement rural*).

Rares sont les cas où l'approbation régionale se concrétise en un seul stade. D'une façon générale, plus le projet est complexe et coûteux, plus la procédure est longue.

Certaines procédures prévoient une promesse de principe (avant l'attribution du marché) et une promesse ferme ensuite. La promesse ferme est donnée soit directement après l'attribution du marché, soit avant celle-ci pour être ensuite rectifiée après l'attribution.

Dans d'autres cas, c'est directement une promesse ferme qui est donnée avant l'adjudication, après que le droit à la subvention ait été ouvert par l'approbation d'un programme.

On conçoit bien en effet qu'à partir d'une idée ou d'une présentation simplifiée des grands axes du projet s'établisse un dialogue sur son opportunité et sur les possibilités d'obtenir un financement de la part de la Région. La commune peut ainsi savoir si une étude plus approfondie du projet vaut la peine d'être envisagée, pour ne pas se livrer à cette dépense en pure perte au cas où elle ne pourrait pas concrétiser l'action. Toutefois, l'accord de principe ne donne pas la certitude de l'obtention de la subvention. C'est la notification de la promesse ferme, sur base de laquelle la Région procède à un engagement, qui donne cette assurance. C'est pourquoi d'ailleurs lors de la dernière modification sur la législation relative au programme triennal, on a supprimé la promesse de principe au profit d'une promesse ferme.

L'intérêt de passer par plusieurs stades est de permettre à la Région à la fois d'anticiper le cas échéant les nécessités budgétaires et d'orienter les projets, et à la commune de programmer ses investissements et d'avoir une certaine assurance de financement avant de lancer l'adjudication.

De manière générale, on peut dire que l'intérêt d'une procédure en plusieurs étapes se fait moins sentir pour des projets de moindre ampleur. Ainsi par exemple, si les grandes infrastructures sportives font l'objet d'un accord de principe avant la promesse ferme, il n'en va pas de même pour les petites infrastructures qui font directement l'objet d'une promesse ferme.

Il serait évidemment plus rapide de ne prévoir qu'un seul passage du dossier à la Région. Ainsi, en ce qui concerne le programme triennal, certains membres de l'administration ont déjà proposé de limiter la procédure à l'introduction du dossier pour l'approbation du programme, tout en tenant une réunion par la suite avec les communes et en dispensant des conseils sur l'avant-projet sans procéder à une approbation formelle de celui-ci; d'autres agents craignent une baisse de qualité dans ce cas et souhaitent que les étapes ultérieures restent plus formalisées.

Ce débat renvoie au rôle de la Région en tant que pouvoir subsidiant vis-à-vis des communes et des projets qu'elle subventionne. Dans quelle mesure et sur quels aspects doit-elle orienter ces projets ? Comment articuler ce rôle avec le rôle régional de tutelle (notamment sur les marchés publics) et le rôle régional en matière d'autorisations d'urbanisme ?

On constate également que les mêmes stades d'approbation ne se basent pas nécessairement sur les mêmes documents; le tableau suivant présente les différents cas de figure qui se rencontrent dans les procédures étudiées :

Stade de la procédure	Document de référence
Approbation d'un programme emportant ouverture du droit à la subvention dans le champs de compétences de l'administration concernée	Programme (<i>programme triennal</i>), éventuellement couplé à un outil stratégique (<i>programme communal de développement rural</i>)
Promesse de principe	Esquisse (<i>grandes infrastructures sportives</i>) Avant-projet Projet préalable à l'adjudication
Promesse ferme	Fiche-projet Dossier avant adjudication Dossier après adjudication
Promesse ferme rectifiée	Dossier après adjudication

Il est clair qu'une telle diversité dans les procédures et les documents à fournir représente une difficulté pour les communes. Par ailleurs, chaque administration rencontrée est généralement satisfaite de la procédure en vigueur dans son secteur, qui est en quelque sorte un héritage du passé. Chaque procédure a son histoire et promouvoir des changements dans les pratiques administratives ne devrait pas être très aisé vu l'importance de ces traditions.

Nous explicitons ci-dessous les caractéristiques des principales étapes-clé susceptibles de jaloner une procédure d'octroi de subventions : ouverture du droit à la subvention sur base d'un programme, accord de principe, promesse ferme.

14.3.2 L'ouverture du droit à la subvention sur base d'un programme

a) Quelles formes prend-elle ?

Dans les cas étudiés, elle prend la forme d'un arrêté ministériel formalisant un accord sur une série d'investissements retenus dans le cadre d'un programme présenté par la commune (*programme triennal*) ou d'un arrêté du Gouvernement sur un programme de développement incluant diverses fiches de projet (*développement rural*).

b) *Par qui est-elle octroyée ?*

Dans ces cas, l'ouverture du droit à la subvention est arrêtée par un Ministre ou par le Gouvernement.

c) *Sur quel type de dossier est-elle basée ?*

Le dossier de l'opération de développement rural, appelé Programme Communal de Développement Rural (PCDR) comporte un diagnostic du territoire, un compte-rendu des résultats de la participation de la population, des options de développement et un programme composé d'une série de projets destinés à les concrétiser. La réalisation d'un tel dossier demande plusieurs années.

Le dossier de programme triennal est d'ordre plus technique, sans requérir toutes les études et démarches préalables à l'établissement d'un PCDR. Il comporte la délibération par laquelle le demandeur approuve le programme et sollicite les subventions, le relevé des investissements classés par année et par ordre de priorité, ainsi que, pour chaque investissement, un descriptif de l'état des lieux et des travaux ou études à réaliser, sa localisation précise et les opérations éventuelles dans lesquelles il s'inscrit, l'estimation détaillée des coûts.

d) *Quels en sont les effets ?*

Les projets non présents au programme ne peuvent en principe être subventionnés. L'inscription au programme est donc un préalable nécessaire, même si elle n'offre pas de garantie quant à la subvention effective du dossier. Ainsi la législation relative au programme triennal précise bien que l'approbation du programme triennal ne suffit pas à conférer un droit subjectif à la subvention²⁵¹. De même, le vade mecum de la gestion administrative du développement rural précise que la reconnaissance du PCDR par le Gouvernement wallon ouvre à la commune un droit au subventionnement à partir des crédits de rénovation rurale pour les projets inscrits dans le PCDR et visant des actions éligibles telles que définies à l'article 2 du décret du 06.06.1991. Par ailleurs, le fait que, dans le cas du développement rural, le programme fasse partie intégrante d'un document approuvé par l'Exécutif ne conduit pas dans la réalité à ce que tous les Ministres concernés s'engagent à subventionner les projets qui seraient de leur ressort ou à leur donner une priorité.

e) *Quelle est sa validité ?*

En ce qui concerne le *programme triennal*, les communes ont une période de trois ans pour procéder à l'introduction de leurs dossiers de projet, qui doivent rentrer chaque année à la même époque. Elles respectent rarement ces délais et la majorité des dossiers arrivent en urgence en fin d'année. A l'expiration de la période couverte par le programme triennal, les demandes de subvention qui n'ont pas fait l'objet de la notification d'une promesse ferme deviennent caduques. Les projets en cause doivent être réintroduits dans le cadre d'un autre programme triennal.

En *développement rural ou en rénovation urbaine*, rien de tel n'est prévu. Le vade-mecum de la gestion administrative du développement rural précise toutefois que la commune peut solliciter de nouvelles conventions durant une période de dix ans maximum, correspondant à la date de validité du PCDR, selon un rythme de préférence bisannuel (pour entretenir la dynamique interne de l'opération tout en tenant compte de toutes les demandes introduites chaque année par les autres communes opérationnelles).

²⁵¹ art. 7 §2 décret 1^{er} décembre 1988.

Il faut noter que, dans les domaines de la rénovation urbaine et du développement rural, beaucoup d'étapes de la procédure ne sont pas explicitées par la législation, ce qui en rend l'accès moins lisible pour les demandeurs.

14.3.3 L'accord de principe

a) Quelles formes prend-il ?

L'accord de principe peut prendre la forme :

- d'une promesse de principe du Ministre sur un dossier de projet complet incluant les documents préparatoires à l'adjudication (*voiries agricoles*) ;
- d'un accord de principe du Ministre sur une esquisse ou un avant-projet (*grandes infrastructures sportives, espaces verts, bâtiments-relais*).

Cet accord de principe est le plus souvent notifié à la commune mais pas dans tous les cas. Ainsi la promesse de principe pour l'aménagement de bâtiments-relais par les intercommunales n'est pas notifiée au demandeur. Le Ministre transmet sa décision à l'administration, décision assortie d'un montant qui constitue un potentiel financier dans le cadre duquel pourra s'effectuer l'engagement par la suite, sur base du dossier d'adjudication.

b) Par qui est-il octroyé ?

L'accord de principe est généralement octroyé par le Ministre. Il peut l'être exceptionnellement par l'administration.²⁵²

c) Sur quel type de dossier est-il basé ?

Il porte sur une esquisse ou un avant-projet relatifs au *projet considéré (infrastructures sportives, espaces verts,...)*.

Le dossier comporte des *estimations*, relativement générales le plus souvent, et plus précises dans d'autres cas. Ainsi, en matière d'espaces verts, l'accord de principe est-il donné sur base d'un cahier des charges avec indication de mètres et devis estimatifs ; en matière de voiries agricoles, la promesse de principe s'appuie sur un dossier de projet complet incluant les documents préparatoires à l'adjudication. Dans d'autres cas cependant, l'accord de principe se base sur des esquisses assorties d'une estimation moins fouillée. Il est intéressant pour la commune que le dossier à fournir ne comprenne pas trop de précision dans les estimations pour le cas où il ne serait pas suivi de promesse ferme.

d) Quels en sont les effets ?

En marquant son accord, le Ministre admet le bien-fondé de l'investissement. Cet accord a pour but de préserver le droit aux subventions, mais ne constitue pas un engagement ferme d'intervention.

Cet accord est éventuellement assorti de réserves ou de conditions à respecter dans le projet définitif (*par exemple en matière d'infrastructures sportives*).

Il est parfois assorti d'un montant (considéré le cas échéant comme un potentiel d'engagement (*expansion économique*)) ou il se contente d'entériner l'éligibilité de la dépense (*espaces verts*).

²⁵² Ainsi, dans le domaine des aménagements forestiers, où il s'agit de petits travaux récurrents périodiques, exécutés conformément à un plan d'aménagement de la forêt. Il faut d'ailleurs un accord du Gouvernement wallon pour aller à l'encontre de ce plan. De plus, les travaux sont proposés par les ingénieurs chefs de cantonnement de la division de la Nature et des Forêts et soumis aux approbations des conseils des administrations subordonnées et des députations permanentes.

e) *Quelle est sa validité ?*

L'accord de principe a parfois une durée limitée. Les délais en la matière varient, autant que le type d'intervention à avoir réalisé avant leur expiration : transmission du dossier technique, introduction de demandes de convention, mise en adjudication, ouverture des soumissions,...

L'accord de principe doit être suivi d'une transmission d'un dossier technique dans les 12 mois en matière de *grandes infrastructures sportives*. En matière d'*espaces verts* en principe, selon l'arrêté du 25 avril 1980, le demandeur dispose de 120 jours-calendrier (4 mois) à dater de la notification de la promesse de principe pour procéder à l'ouverture des soumissions ou des offres; le délai peut être prorogé une seule fois pour un terme de 90 jours. La non observance du délai rend caduque la promesse de principe. En matière de *voiries agricoles*, la mise en adjudication par la commune doit avoir lieu dans les trois mois de la notification de la promesse de principe.

14.3.4 La promesse ferme

La promesse ferme, portant sur un montant estimé avec plus de précision, servira de base à l'engagement de la dépense.

L'engagement est, en droit budgétaire, l'obligation contractée par le Ministre ou son délégué aux termes de laquelle naissent des droits et des obligations à charge du budget. Certaines dépenses doivent être visées par le contrôleur des engagements avant leur notification ; il s'agit des contrats et marchés pour travaux et fournitures de biens et services dont le montant dépasse 5000 euros HTVA et des arrêtés d'octroi de subventions supérieures à 1250 euros.

a) *Quelles formes prend-elle ?*

La promesse ferme peut prendre la forme d'un *arrêté ministériel (bâtiments-relais, voiries agricoles)*, d'une *dépêche d'engagement* (lettre signée par le Ministre, plus rapide, simple, lisible – qui approuve la désignation de l'entrepreneur, et où le Ministre s'engage à octroyer une certaine somme en guise de subvention) (*aménagement de zonings*), d'une *convention* mentionnant les engagements des deux parties en cause (*développement rural, rénovation urbaine*). L'arrêté ou la dépêche ministérielle sont des actes unilatéraux ; la convention est un acte bilatéral consacrant davantage un esprit de partenariat entre les pouvoirs publics régionaux et locaux.

b) *Par qui est-elle octroyée ?*

La promesse ferme est généralement notifiée par le Ministre.

c) *Sur quel type de dossier est-elle basée ?*

La promesse ferme est tantôt octroyée sur base du *dossier préparatoire à la mise en adjudication* (mode de passation, conditions du marché, cahier des charges,...) tantôt sur base du *dossier d'adjudication après attribution du marché*. Dans le premier cas (*exemples : programme triennal, grandes infrastructures sportives,...*), une rectification du montant de la subvention est généralement prévue sur base de l'offre retenue ; dans le second (*exemples : voiries agricoles, espaces verts, bâtiments-relais,...*), ce n'est évidemment pas nécessaire. Dans ce cas, le dossier est plus conséquent lors de la promesse de principe : il comprend déjà le dossier préparatoire à la mise en adjudication. En développement rural, l'engagement s'effectue simplement sur base d'une *fiche-projet comportant une estimation*. Cependant, au moment de la remise du projet final pour accord sur la mise en adjudication, le Ministre délivre un visa pour le projet, qui correspond à un engagement définitif. Plus la promesse ferme intervient tard et sur un dossier complet et précis, plus il y a de chances qu'elle

corresponde de près aux dépenses réelles (tout en tenant compte des conditions d'octroi). Le travail est alors moindre pour l'administration régionale. Plus elle intervient à un stade précoce, plus un décalage risque de s'instaurer avec les dépenses réelles, avec le travail de rectification et de réalisation d'avenants que cela peut éventuellement entraîner, et plus l'encours est susceptible de s'accroître. Par contre, la commune a plus tôt les garanties qui lui permettent de passer à la réalisation du projet.

d) Quels en sont les effets ?

La notification de la promesse ferme au demandeur confère un droit subjectif au paiement de la subvention lorsque toutes les conditions fixées sont remplies et dans la mesure des crédits disponibles.

Dans certains cas comme en matière d'infrastructures sportives, les travaux et acquisitions réalisés avant la notification de la promesse ferme sont exclus de la subvention. Des dérogations peuvent toutefois être accordées par le Gouvernement, sur base d'une demande motivée, pour permettre la réalisation urgente d'opérations, sans attendre l'accord ferme. Ces dérogations ont pour but de préserver le droit aux subventions mais ne constituent nullement un engagement ferme d'intervention. Il existe d'autres cas où les communes procèdent à l'adjudication avant la promesse ferme pour hâter les opérations, et où cela ne constitue pas un facteur d'exclusion de la subvention (*exemple : programme triennal,...*). La formule est à retenir dans une optique d'efficacité.

e) Quelle est sa validité ?

La promesse ferme a aussi parfois une durée limitée. Il s'agit d'une arme à double tranchant : un délai peut avoir un effet stimulant sur les communes, mais aussi les bloquer. Commencer la réalisation d'un projet en escomptant une subvention et ne finalement pas l'obtenir est une situation délicate pour une commune.

On peut voir apparaître à nouveau des variations de délai et des variations quant à l'opération à effectuer dans les limites de ce délai : transmission du dossier complet relatif à l'attribution du marché, notification à l'entrepreneur de l'ordre de commencer les travaux,...

Dans le cadre des travaux subsidiés inscrits au *programme triennal*, le demandeur doit transmettre le dossier complet relatif à l'attribution du marché dans les quatre mois à dater de la notification de la promesse ferme. La promesse ferme devient caduque à l'expiration de ce délai, éventuellement prorogé.

Dans le cadre de l'aménagement de *grandes infrastructures sportives*, le demandeur doit transmettre à l'administration le dossier complet relatif à l'attribution du marché dans les six mois, faute de quoi la promesse ferme devient caduque. Aucune durée de validité n'est prévue pour le cas des petites infrastructures sportives.

Certains textes prévoient plus de souplesse : en ce qui concerne *l'aménagement et l'équipement de terrains et bâtiments à l'usage de l'industrie, de l'artisanat ou de services ou d'autres infrastructures d'accueil des investisseurs*, l'arrêté du 19 décembre 1991 prévoit que la décision d'octroi d'une subvention énonce les conditions et modalités de son paiement effectif. Elle *peut* subordonner celui-ci à la condition que, dans les douze mois de sa notification, le promoteur ait, selon le cas, acquis l'immeuble ou notifié à l'entrepreneur l'ordre de commencer les travaux.

En *développement rural*, la commune a deux ans pour adjuger les travaux à partir de la signature de la convention.

De façon générale, que penser des délais de validité liés au droit à la subvention, à la promesse ferme ou de principe,...

Les avantages sont que :

- le programme reste en principe d'actualité dans le délai prévu, quoi qu'on puisse mettre cela en doute si ce délai est de longue durée comme pour les PCDR ;
- le délai à respecter peut stimuler l'action des communes.

Les inconvénients sont le découragement face à la difficulté de respecter les délais, voire l'échec en cas de réalisation hors délais qui ne permet plus de bénéficier de la subvention anticipée au départ.

14.3.5 La liquidation de la subvention

La liquidation des subventions peut s'opérer en plusieurs tranches ou à la fin des travaux, sur base d'états d'avancement ou forfaitairement à différents stades de réalisation, avec ou sans acompte ou avances, avec ou sans possibilité d'avenants, de suppléments,...

- Dans le cadre du *programme triennal*, une avance sur le montant de la subvention peut être accordée dès que le montant des travaux subsidiés réalisés, limité aux quantités prévues dans la soumission, atteint 30 % du montant des travaux subsidiés. Ces avances sont égales à 70 % de la subvention et sont liquidées sur présentation de l'état d'avancement dûment approuvé et de la déclaration de créance (art. 15 AGW 7 mai 98). Le solde est payé sur base du décompte final.
- En matière d'*infrastructures sportives*, pour les grandes infrastructures, une avance peut être accordée dès que le montant des travaux subsidiés réalisés, limités aux quantités prévues dans la soumission, atteint 30 % du montant des travaux admis à la subvention. Cette avance est égale à 70 % de la subvention et est liquidée sur présentation des états d'avancement et des déclarations de créance. Le solde est libéré sur présentation du décompte final des travaux. (art. 13 AGW 10 juin 99). En ce qui concerne les petites infrastructures, une avance peut être accordée sur présentation des factures et des états d'avancement, dès que le montant des travaux subsidiés réalisés, limité aux quantités prévues dans le projet, atteint 50 % du montant des travaux pris en considération pour l'octroi de la subvention. Une avance peut également être accordée dès qu'une partie du programme est parfaitement opérationnelle sur présentation du dossier justificatif des dépenses effectuées par le demandeur. (art.7 et 8 AGW 10 juin 99)
- Dans le domaine de *l'expansion économique*, la subvention est octroyée sur présentation des résultats de l'attribution du marché en application de la loi du 14 juillet 1976 sur les marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Pour la *construction de bâtiments d'accueil* pour les entreprises, une avance de 30 % du montant de la subvention octroyée est payée sur production de la lettre du promoteur notifiant à l'entrepreneur l'ordre de commencer les travaux. Deux montants représentant chacun 30 % du montant de la subvention sont ensuite payés sur présentation par le promoteur d'états d'avancements mensuels représentant chaque fois un tiers du montant total des travaux. Pour les *travaux d'infrastructures*, les avances sont payées sur présentation des états mensuels par le promoteur. Le solde de la subvention est payé sur présentation du décompte final de l'ensemble des travaux. Quant aux subventions relatives aux *frais d'études*, elles sont payées comme suit : pour les études relatives aux travaux d'infrastructure, deux tiers sur présentation du premier état d'avancement et un tiers sur présentation du décompte final ; pour les études relatives à des bâtiments d'accueil à construire ou à transformer, le paiement se fait sur présentation du décompte final (art. 21 et 24 ARW 19 décembre 91) .

- En ce qui concerne les travaux de rénovation et de restauration du *petit patrimoine populaire wallon*, la moitié du subside est liquidée dès la notification de l'arrêté de subventionnement. Une fois le projet réalisé, le demandeur fait parvenir les factures accompagnées de deux photos au moins. Après un contrôle sur le terrain et avis de la commission, le solde sera versé à concurrence du montant des factures acquittées (note explicative de la fiche de demande concernant la campagne en faveur de la restauration, la rénovation et la valorisation du petit patrimoine populaire wallon, conformément à l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 décembre 1998).
- En matière de *voiries agricoles*, le Ministre peut opérer la liquidation d'acomptes sur les subsides octroyés. La subvention est liquidée sur présentation d'une déclaration de créance de l'allocataire appuyée par un état d'avancement des travaux. (art.13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 avril 1997 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs publics subordonnés pour des travaux d'amélioration de la voirie agricole).
- En cas de travaux subventionnés dans le cadre d'une opération de *développement rural*, une avance correspondant à 20 % de la subvention peut être liquidée sur production de la notification faite à l'entreprise de l'ordre de commencer les travaux. La subvention est ensuite liquidée par tranches sur base des états d'avancement approuvés par l'administration, et au total à concurrence de 95 % du montant de l'intervention due au titre du développement rural. Le solde de la subvention est liquidé, déduction faite des avances éventuellement consenties, sur présentation du décompte final approuvé par l'administration (art. 18 décret 6 juin 1991).
- En *rénovation urbaine*, pour les travaux, la subvention est liquidée par acomptes sur base des états d'avancement approuvés par la DGATLP, à concurrence de 95 % du montant de l'intervention de la Région. Une avance correspondant à 20 % de la subvention peut toutefois être liquidée sur production de la notification faite à l'entreprise de l'ordre de commencer les travaux. Sur présentation du décompte final approuvé par l'administration, le solde de la subvention est liquidé (art.29 AERW 6 décembre 1985 relatif à l'octroi par la Région de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine).

a) *La liquidation de la première tranche de la subvention*

Le premier paiement relatif à la subvention a lieu selon les cas au moment de la notification de l'arrêté de subventionnement par le Ministre (petit patrimoine populaire), au moment de la notification de l'ordre de commencer les travaux par la commune à l'entrepreneur (développement rural, rénovation urbaine) ou dès que le montant des travaux subsidiés réalisés a atteint un certain pourcentage du montant total des travaux subsidiés (programme triennal, infrastructures sportives). L'importance de ce premier paiement est également variable : elle varie de 20 % (au moment de la notification de l'ordre de commencer les travaux en développement rural et rénovation urbaine) à 70 % du montant total (quand 30 % du montant des travaux sont réalisés dans le cadre du programme triennal). Le reste est ensuite payé en une ou plusieurs tranches, la dernière d'entre elles étant liquidée sur base d'un décompte final.

On parle d'avances lorsque le paiement est antérieur à la réalisation des travaux concernés, et d'acomptes lorsqu'il s'agit de payer le montant correspondant à une tranche de travaux effectués. Aucune avance n'est possible pour la subvention d'espaces verts, pas plus apparemment qu'en matière de voiries agricoles. Or, il est important pour les communes de disposer d'un budget mobilisable rapidement et de pouvoir bénéficier d'avances, surtout si elles disposent de peu de fonds propres. Par ailleurs, il faut faire remarquer que certaines avances sont récupérables et d'autres non.

Il serait intéressant de généraliser les avances et le paiement en plusieurs tranches échelonnées de manière réaliste par rapport aux nécessités de paiement.

b) Les suppléments

- Espaces verts : l'accord de principe et la promesse ferme sont donnés en même temps pour les suppléments justifiés, une fois les travaux terminés. Comme l'administration surveille les travaux elle est au courant des problèmes éventuels ayant pu survenir en cours de chantier. Des avenants sont parfois approuvés en cours de réalisation, et cela peut être compensé par des postes non utilisés.
- Programme triennal : l'Exécutif peut étendre l'octroi des subventions aux travaux d'extension d'entreprises qui étaient imprévisibles au moment de l'élaboration du projet initial et qui sont nécessaires pour la bonne exécution des travaux. Dans ce cas, la subvention supplémentaire ne pourra excéder 10 % de la subvention initiale (art. 9 décret 1^{er} décembre 1988). Lorsque le montant du décompte final des travaux subventionnés, à l'exclusion des révisions contractuelles en plus, est supérieur au montant retenu pour le calcul de la subvention, le montant de celle-ci reste inchangé (art. 13 AGW 7 mai 1998).
- Infrastructures sportives : hors les cas de révisions contractuelles, l'intervention financière de la Région ne peut être revue à la hausse après la notification de la promesse ferme art. 7-14 décret 25 février 1999).
- Construction de bâtiments d'accueil et travaux d'infrastructure (expansion économique) : lorsque le décompte final de la construction fait apparaître un dépassement de coût justifié, une subvention complémentaire peut être octroyée. Celle-ci est payée sur présentation par le promoteur du supplément au décompte final (art. 22 et 25 ARW 19 décembre 1991).
- Voiries agricoles : le Ministre peut étendre l'octroi des subventions aux travaux d'extension d'entreprises qui étaient imprévisibles au moment de l'élaboration du projet initial et qui se sont avérés nécessaires pour la bonne exécution de celui-ci. Dans ce cas, la subvention supplémentaire ne pourra excéder 10 % de la subvention initiale (art.11 AGW 24 avril 1997).
- Développement rural : rien n'est explicité dans la législation, mais le vade-mecum administratif mentionne que le dossier d'adjudication comporte un projet de dépêche ministérielle à l'attention de la commune avec dispositif relatif à la prise d'un engagement complémentaire si la réserve budgétaire est insuffisante. La procédure d'engagement complémentaire doit précéder la transmission de la dépêche ministérielle complétée du nouveau numéro de visa. En réalité, les agents de l'OWDR procèdent au suivi des travaux et à l'adaptation du cahier des charges ou à la prise d'avenants à la convention si la nécessité s'en fait sentir. Ils signent pour accord les demandes de travaux complémentaires, en contrôlant s'il s'agit bien de travaux indispensables et imprévisibles.
- Rénovation urbaine : la subvention est calculée sur base du montant des travaux définis à l'adjudication, révisions, taxes et décomptes contractuels compris, les travaux supplémentaires n'étant pris en compte que s'ils sont indispensables et étaient imprévisibles lors de l'élaboration du projet (art.15 AGW du 4 novembre 1993).

La possibilité d'obtenir des suppléments par rapport au montant initialement prévu existe souvent mais pas toujours, et à des conditions plus ou moins strictes :

- seulement pour les révisions contractuelles (infrastructures sportives) ;
- pour des travaux d'extension d'entreprises qui étaient imprévisibles au moment de l'élaboration du projet initial et qui sont nécessaires pour la bonne exécution des travaux (programme triennal, voiries agricoles, rénovation urbaine). Cela se concrétise par exemple dans le cadre des travaux subsidiés, par l'introduction d'une demande d'avenant incluant la délibération du collège ou du conseil à ce propos, l'avenant au cahier des charges établi selon un modèle explicitant distinctement ce qu'il en est des travaux modificatifs, des travaux supplémentaires, et des travaux non réalisés et non remplacés ;
- en cas de dépassements de coûts justifiés (espaces verts, bâtiments d'accueil et travaux d'infrastructure dans le domaine de l'expansion économique,...).

Il peut arriver également que les dépenses soient finalement inférieures au montant prévu. Dans ce cas le montant de la subvention est généralement revu sur base de la dépense réelle.

c) La question des en-cours

Les différentes administrations régionales rencontrées mentionnent généralement une difficulté d'obtenir le décompte final dans des délais raisonnables²⁵³; diverses communes se plaignent par ailleurs du long délai d'attente pour obtenir la liquidation de la subvention après avoir introduit le décompte final. Ces facteurs influent sur l'en-cours observable dans de nombreux secteurs. Des délais de rigueur pourraient être instaurés pour limiter les retards à ce stade ; il en existe d'ailleurs lors des étapes antérieures de la procédure.

Par ailleurs certains projets sont confrontés à des aléas tels (d'ordre politique ou autre) qu'ils ne verront jamais le jour. Il importe de pouvoir les repérer pour annuler alors les sommes engagées.

On peut ajouter que, toujours dans l'optique de limiter la durée des opérations, la circulaire budgétaire du 19 mai 1995 prévoit un rappel quand le visa n'a pas fait l'objet d'un mouvement après 3 ans.

Le problème des en-cours est réduit dans le cadre du programme triennal car le budget prévu pour les projets non réalisés retombe à zéro tous les 3 ans et ces projets doivent être réintroduits dans le nouveau programme.

²⁵³ Le décompte final demande en effet plus de discussions avec l'entrepreneur et comporte plus d'enjeux pour le maître d'ouvrage qui n'a pas intérêt à le bâcler.

14.4 LA COORDINATION AVEC LES PROCEDURES CONNEXES A LA DEMANDE DE SUBVENTION

14.4.1 Comparaison du rôle des services régionaux impliqués dans la procédure de subvention et dans les procédures connexes (permis, tutelle sur les marchés)

Il est intéressant de considérer simultanément trois des principaux rôles joués par la Région à l'égard des projets de travaux communaux : la subvention du projet, l'autorisation en matière d'urbanisme, et le contrôle sur la procédure de marché public. Le tableau suivant examine l'intervention de chacune de ces administrations au fil du processus de conception et de réalisation du projet. Les doubles-emplois potentiels ou rôles de même type exercés dans le cadre de filières administratives différentes sont mis en évidence (soulignés).

	Rôle potentiel de l'administration régionale dans les procédures suivantes :			
Stade :	Octroi de la subvention	Délivrance du permis (DGATLP)	Exercice de la tutelle sur les marchés publics (DGPL)	Commentaires
Stade de l'idée	<p><i>Opportunité du projet ?</i></p> <p>Répond-il à un besoin ?</p> <p>La commune dispose-t-elle de moyens suffisants, y compris pour l'entretien et la gestion par après ? <i>(programme triennal,...)</i></p> <p><i>Opportunité de sa localisation ?</i></p>			Dès avant que le projet prenne forme, il est logique d'examiner s'il est opportun et s'il mérite d'être subventionné. C'est là le rôle de l'autorité subsidiaire, en dialogue avec la commune. A ce stade, les procédures de délivrance du permis et d'exercice de la tutelle ne sont pas encore mises en route. L'examen de l'opportunité du projet et de sa localisation pourrait utilement faire référence à un plan stratégique communal (tel que le SSC par exemple) et/ou régional.
Stade de l'engagement d'un auteur de projet	<i>Bien-fondé du choix de l'auteur de projet ?</i>		Tutelle d'annulation sur les marchés publics de services sur les conditions, le cahier des charges, l'attribution	Le choix de l'auteur de projet est souvent laissé à la discrétion de l'autorité communale, mais il fait cependant l'objet de conseils ou d'approbation de la part de la Région dans quelques procédures.
Stade de l'élaboration du	<i>Qualité technique du projet ?</i>	<i>Affectation permise par la situation juridique du</i>		On remarque que si les aspects de qualité

projet	<p><i>Fonctionnalité ?</i></p> <p><i>Efficience ?</i></p> <p><i>Garanties d'entretien et de gestion</i> (infrastructures sportives)</p> <p><u><i>Qualité architecturale et urbanistique ?</i></u> (programme triennal, développement rural, infrastructures sportives)</p> <p><i>Précision du montant à subventionner</i></p>	<p><i>terrain ?</i></p> <p><u><i>Qualité architecturale et urbanistique ?</i></u></p>		<p>architecturale et urbanistique sont automatiquement pris en compte dans le cadre de l'octroi du permis, ils le sont souvent aussi dans le cadre de l'octroi de la subvention (PT, DR, IS,...). Ce souci se justifie davantage quand le projet n'est pas soumis à permis par ailleurs. Cependant, une réflexion en commun peut trouver son utilité dans ce domaine relativement subjectif.</p>
Stade de la mise en œuvre / marché public de travaux	<p><i>Conseils sur la procédure de marché</i> (espaces verts, patrimoine)</p> <p><u><i>Vérification de la conformité de la procédure</i></u> (développement rural, infrastructures sportives)</p> <p><i>Précision du montant à subventionner</i></p>		<p>Tutelle d'annulation a posteriori sur les acquisitions et les marchés publics de travaux d'où vérification de la conformité de la procédure dans les cas où les documents sont transmis (non obligatoire (conditions, cahier des charges, attribution))</p>	<p>Le double emploi apparent est moins important qu'il n'y paraît, vu la suppression de l'obligation communale de transmettre les actes soumis à la tutelle d'annulation à l'autorité de tutelle. De plus, plusieurs procédures prévoient que le rapport de l'administration de tutelle soit transmis à l'administration qui octroie la subvention. Dans le cadre du programme triennal, dans certains cas, à la fois la province et la Région se livrent à la vérification de la conformité du marché.</p>
Stade de l'évaluation	<p><u><i>Contrôle de l'emploi des subventions par la Région</i></u> (programme triennal)</p>	<p><i>Contrôle de conformité</i> de des travaux au permis (rare)</p>		
Commentaires	<p>La précision du montant à subventionner se fait selon les cas au stade de l'élaboration du projet ou au stade de la mise en œuvre du marché.</p>		<p>Remarque générale : la tutelle sur les marchés publics étant une tutelle générale d'annulation, l'intervention qui la concrétise se situe en fin de processus. Il est bon que</p>	

			d'autres services puissent jouer un rôle de conseil a priori en la matière, voire préciser les conditions à respecter.	
--	--	--	--	--

Comme on peut le lire dans les commentaires, un risque de double-emploi existe plus particulièrement par rapport à deux situations :

- l'examen de la qualité architecturale et urbanistique ;
- l'examen de la conformité du marché ;

Or, chacun de ces rôles revient de manière logique à une administration privilégiée :

- la qualité architecturale et urbanistique à la DGATLP chargée d'accorder les permis ;
- l'examen de la conformité du marché à l'autorité de tutelle (DGPL) - cependant celle-ci ne voit plus qu'une fraction des dossiers (environ 30 % selon les estimations d'un membre de l'administration) ; pour les autres, le contrôle de l'administration chargée de la subvention sur le reste des dossiers reste donc plus légitime - ;

Toutefois, en ce qui concerne le premier aspect de la qualité architecturale et urbanistique et de l'intégration au milieu existant, l'examen de la question étant partiellement d'ordre subjectif, une réflexion collective peut alors être garante de meilleure qualité. L'organisation de réunions entre la commune et les administrations concernées peut utilement servir le déroulement de cette réflexion. L'examen de la conformité du marché relève davantage d'un examen objectif qui nécessite d'être réalisé par une seule administration.

Pour terminer, il faut faire remarquer qu'un certain nombre de projets non subventionnés font seulement l'objet d'une demande de permis et/ou éventuellement d'une analyse par la tutelle. Il pourrait être intéressant que les administrations particulièrement au fait de ce type de projets sur le plan technique (c'est-à-dire celles qui les subventionnent habituellement) puissent mettre leur expérience en ce domaine à disposition, par exemple par le biais d'avis ou de participation à des réunions d'élaboration du projet. Approfondissons quelque peu le rôle plus général de l'autorité qui accorde les subventions :

14.4.2 Le rôle de l'autorité subsidiaire

De quelle nature sont les apports des services régionaux accordant les subventions dans le cadre des différentes procédures analysées ? Les éléments suivants précisent les informations générales présentes dans le tableau.

Programme triennal :

- analyse de l'opportunité des projets, de la capacité financière des communes, de la conformité des dossiers, de la qualité de la construction des voiries,...conseils techniques (au niveau du programme, puis du projet), conseils urbanistiques (surtout dans le cadre des projets-pilote)

Infrastructures sportives :

- analyse d'opportunité, prise en compte des contraintes techniques, examen de la fonctionnalité du projet, dont accessibilité aux handicapés, de l'efficacité du projet, prise en compte de l'entretien et de la gestion, des aspects urbanistiques... (au niveau de l'esquisse- avant-projet)

Développement rural :

- analyse d'opportunité, évaluation des avant-projets sur le fond et la forme, en matière d'architecture et d'aménagement. (par les ingénieurs de l'OWDR aidés de la DPU)

Patrimoine :

- élaboration en commun dans le cadre de l'octroi du certificat d'urbanisme, partenariat dès le départ, analyse d'opportunité, de la qualité des réponses apportées, conseils pour le choix de l'auteur de projet, les critères du marché, les conditions de restauration ,...

Espaces verts :

- de plus en plus, travail avec les auteurs de projet, échevins, écoconseillers, dès le début, analyse du projet (intérêt social, situation urbanistique, aménagement proposé, intérêt biologique, paysager,...) conseils, propositions d'adaptation du projet (mais la commune fait ce qu'elle veut), conseils sur le mode de passation du marché, les critères,...

...

L'autorité subsidiaire est en général particulièrement au fait de son domaine technique d'intervention. Ainsi la DGPL dispense-t-elle un savoir-faire en matière de voiries et d'espaces publics comme en matière d'infrastructures sportives. Elle met à la disposition des communes un certain nombre de publications portant sur ces sujets afin de les sensibiliser aux éléments importants à prendre en compte dans leurs aménagements. Ainsi en va-t-il également de la Direction générale de l'agriculture et de l'OWDR en matière de remembrement et de préservation et de développement du milieu rural, et de bien d'autres administrations. Mais leur rôle est également un rôle d'encadrement des projets en cours d'élaboration. Des réunions d'accompagnement de ces projets se tiennent, parfois en présence de représentants de la DGATLP amenée à octroyer les permis. L'idéal est sans doute que les projets se bâtissent en partenariat avec les diverses administrations impliquées dans la procédure ; ce point sera traité plus en détails ci-après.

14.4.3 La coordination du déroulement des procédures

14.4.3.1 procédures de subvention et procédures de permis

On conçoit aisément qu'il soit contre-productif d'octroyer une subvention pour un projet qui ne réussirait pas à obtenir l'autorisation d'urbanisme permettant son exécution. Les deux procédures doivent donc idéalement être menées en concertation, et de la manière la plus intégrée possible. Les mener en parallèle permet de gagner du temps par rapport à une succession de démarches.

C'est ce qui se passe par exemple dans le cadre de la procédure d'obtention du certificat de patrimoine.

La procédure commence par une lettre du propriétaire qui souhaite restaurer son bien.²⁵⁴ Un comité d'accompagnement est chargé dès le départ d'assister le propriétaire dans la démarche (choix de l'auteur de projet, définition des critères du marché et conditions de restauration,...) avant même que des plans soient élaborés, et ensuite tout au long du processus. En cours de procédure de certificat de patrimoine, on demande déjà des subventions pour les études préalables. Ensuite, l'auteur de projet peut commencer son travail qui est suivi par le comité d'accompagnement. De même, le certificat n'est pas donné uniquement sur base du plan, mais aussi sur base du cahier des charges qui servira

²⁵⁴ Pour les personnes de droit public, la demande de certificat de patrimoine est introduite auprès du Gouvernement ou du fonctionnaire délégué et délivrée par celui-ci ; dans les autres cas, elle est introduite à la commune et délivrée par celle-ci, de l'avis conforme du fonctionnaire délégué.

pour l'adjudication. On fait également la liste des postes du cahier des charges qui pourraient faire l'objet d'une subvention. Selon le responsable régional en la matière, le projet est ainsi construit ensemble et les délais sont mieux acceptés, car ils sont compris.²⁵⁵

Qu'en est-il en général de l'articulation concrète entre demande de permis et demande de subvention ?

Habituellement, il s'agit de procédures différentes menées séparément. Toutefois le dossier de subvention doit comporter l'autorisation d'urbanisme, celle-ci n'étant pas toujours exigée au même stade de la procédure...

Dans certains cas (par exemple, pour les espaces verts), le permis fait théoriquement partie déjà du dossier à fournir pour l'obtention de l'accord de principe; en réalité, il vient le plus souvent après celui-ci.

Dans d'autres cas, le permis est à fournir pour l'obtention de la promesse ferme, mais celle-ci se fait aussi fréquemment sous réserve de l'octroi du permis (exemple : programme triennal²⁵⁶)... En développement rural, la convention-exécution est signée avant l'octroi du permis ; le dossier d'avant-projet, basé sur une esquisse, ne comporte pas non plus l'autorisation d'urbanisme, mais la direction opérationnelle (composée d'ingénieurs agronomes) examine le dossier de préférence en concertation avec le service extérieur de l'urbanisme et tout autre service régional concerné. Le dossier de projet définitif doit comporter une copie du permis, mais une tolérance est accordée si nécessaire en toute dernière extrémité pour qu'il accompagne le dossier d'adjudication.

La souplesse est également de mise dans le secteur de l'expansion économique où la validité de 12 mois de la dépêche d'engagement est souvent prolongée en vue de l'obtention du permis. C'est en dernier recours au moment du paiement que la preuve de l'obtention du permis est exigée. On peut alors rencontrer une nécessité de modification du dossier de subvention si le projet tel que prévu n'a pas reçu l'autorisation nécessaire de l'urbanisme et a dû être modifié pour cette raison. On remarque que les administrations chargées d'octroyer la subvention font généralement preuve de souplesse afin de prendre en compte les aléas de l'élaboration du projet. A l'inverse, il arrive que le dossier de permis doive être modifié vu l'intervention du pouvoir subsidiant qui fait encore évoluer le projet.

Demander le permis trop tôt dans la procédure de subvention peut être risqué, la validité de celui-ci étant limitée . En effet il est utile de rappeler que selon les termes de l'article 87 du CWATUP, si dans les deux ans de l'envoi du permis d'urbanisme, le bénéficiaire n'a pas commencé les travaux de manière significative, le permis est périmé. A la demande du bénéficiaire du permis, celui-ci peut être prorogé pour un an. Il est périmé pour la partie restante des travaux si ceux-ci n'ont pas été entièrement exécutés dans les cinq ans de son envoi, sauf si leur réalisation a été autorisée par phases. Antérieurement, le délai de validité du permis était d'un an, et il est déjà arrivé que certains permis ne soient plus valables au stade de l'adjudication.

Par ailleurs demander le permis trop tard peut conduire à ce que le délai d'attente de l'autorisation d'urbanisme empêche de commencer les travaux dans le délai imparti dans la législation sur les subventions.

²⁵⁵ Cependant, une fois le certificat de patrimoine obtenu, reste encore la nécessité d'obtention du permis...qui ne devrait plus théoriquement qu'être une simple formalité après un tel travail préalable.

²⁵⁶ Cette situation n'était pas optimale aux yeux des membres de l'administration responsables du programme triennal rencontrés à ce sujet.

Enfin, il importe de prendre en compte les évolutions du droit de l'urbanisme, plus particulièrement en ce qui concerne les procédures de permis : le rôle de la région s'amenuise au profit de la commune. Cela pourrait rendre d'autant plus important le rôle de conseil potentiellement joué par les ministères octroyant des subventions.

14.4.3.2 procédures de subvention et procédures de marché public

Les dossiers de travaux sont susceptibles de passer par diverses procédures de marché public : marché de services relatif à l'engagement d'un auteur de projet, marché de travaux, marché pour la nomination d'un coordinateur sécurité (au cas où au moins deux entrepreneurs travaillent sur le chantier...).

La procédure de marché comporte deux stades principaux : la fixation du mode de passation ainsi que des conditions du marché et l'attribution du marché, le troisième stade étant l'exécution des travaux.

a) Rappel : les modes de passation d'un marché public

Pour rappel, les modes de passation d'un marché public sont variables :

L'adjudication et l'appel d'offres

- *L'adjudication* est le mode de passation par lequel le pouvoir adjudicateur fixe les conditions auxquelles le marché doit répondre. Le marché est automatiquement attribué au soumissionnaire qui a remis l'offre régulière au prix le plus bas.
- *L'appel d'offres* est le mode d'attribution par lequel l'adjudicateur conclut le marché avec le soumissionnaire qui a remis l'offre régulière la plus intéressante. Le caractère intéressant de l'offre ne dépend pas uniquement de son prix. On tient compte de critères d'attribution qui doivent être mentionnés dans le cahier des charges ou l'avis de marché.
- Ces marchés sont passés selon une *procédure publique ou restreinte* : publique lorsque l'adjudicataire laisse à quiconque la possibilité de participer à l'offre de soumission, restreinte lorsque l'adjudicataire sélectionne les candidats qui vont pouvoir participer. Les marchés ne pourront être conclus sous forme restreinte que sur base d'une justification particulière.
- Les marchés passés sous forme d'adjudication ou d'appel d'offres doivent faire l'objet d'une *publicité* au Bulletin des adjudications.

La procédure négociée

- Le marché est conclu par procédure négociée lorsque le pouvoir adjudicateur sélectionne lui-même et négocie directement avec le soumissionnaire à qui il va attribuer le marché. Cette procédure n'est permise que dans un certain nombre de cas, notamment lorsque le prix estimé du marché ne dépasse pas un certain seuil (2.500.000 francs). Il s'agit de l'ancienne procédure dite de gré à gré. Toute procédure négociée doit néanmoins, dans la mesure du possible, mettre plusieurs fournisseurs en concurrence. De plus, dans un certain nombre de cas, la procédure négociée doit être précédée d'une publicité.

b) La tutelle sur les marchés publics

Une tutelle d'annulation existe à l'égard des marchés publics (mode de passation, conditions, décisions d'attribution). En vertu du décret du 1^{er} avril 1999, l'autorité de tutelle à cet égard est le Gouvernement. Celui-ci transmet les actes qui lui sont soumis par les communes à la DGPL, chargée d'instruire le dossier pour le compte de l'autorité de tutelle. Le gouvernement peut annuler tout ou partie de l'acte par lequel une autorité communale, provinciale ou une intercommunale viole la loi et blesse l'intérêt général et régional. Pour

rappel, les communes n'ont plus l'obligation de transmettre à l'autorité de tutelle les actes concernés.

Les dossiers relatifs au marché (fixation du mode de passation et des conditions, d'une part, et attribution du marché d'autre part) doivent généralement être transmis dans le cadre de la procédure de demande de subvention. Le *dossier préparatoire au marché* sert de base à l'octroi de la *promesse ferme* dans le cadre du programme triennal, à *l'accord sur la mise en adjudication* du dossier de projet dans le cadre des opérations de développement rural.

En matière de développement rural toujours, le *dossier d'adjudication* doit également être transmis. Le vade-mecum de la gestion administrative du développement rural précise que la commune est tenue d'établir un rapport d'adjudication complet, permettant à l'administration de vérifier en tous points la régularité de la procédure. Il précise que l'avis de la tutelle sera sollicité en temps utile. Le dossier contiendra également une copie conforme du rapport de la tutelle sur la procédure d'adjudication. Dans le cadre du programme triennal, l'offre approuvée servira de base à une promesse ferme rectifiée, de même qu'en matière de grandes infrastructures sportives.

En ce dernier domaine, la brochure explicative à l'attention des communes précise que Infraspports, au stade de l'étude technique définitive, contrôle de manière stricte le respect des obligations imposées aux maîtres d'ouvrage concernés par la nouvelle loi sur les marchés publics et ses arrêtés d'exécution. Les agents d'Infraspports se tiennent à disposition des communes pour toute information à ce sujet. L'administration ne pourra soumettre au Ministre des propositions d'octroi de subventions sur des dossiers qui ne respecteraient pas le prescrit légal.

15. LES ENJEUX LIES A LA PROBLEMATIQUE DU FINANCEMENT DE PROJETS COMMUNAUX

Différents enjeux sont liés à la problématique du financement des actions et projets communaux : des enjeux d'*équité* (accès à toutes les communes, transparence et critères d'attribution objectifs,...), des enjeux de *développement* (incitation des communes à agir de manière pertinente, dans le cadre d'une réflexion globale et en cohérence avec les stratégies régionales,...), des enjeux de *gouvernance* (équilibre entre autonomie communale et tutelle régionale, place des citoyens dans la définition des projets,...) et des enjeux d'*efficacité* (rapidité et lisibilité des procédures, traçabilité des dossiers, simplification administrative,...). Nous les passerons successivement en revue.

15.1 ENJEU D'EQUITE : FAVORISER L'ACCES DE TOUTES LES COMMUNES AUX SUBVENTIONS

15.1.1 L'information des communes

Plusieurs administrations sont conscientes du fait que les communes ne sont pas toutes au courant des possibilités de subvention. Certains services élaborent des plaquettes d'information à disposition des communes, mais la priorité n'est pas toujours à l'information. En réalité dans certains domaines, une augmentation de la demande conduirait à une pression sur les budgets ce qui semble constituer un frein à la volonté d'information des responsables. Pour garantir l'équité entre les communes, il serait utile d'améliorer l'information sur les aides existantes.

Il semble qu'un service d'information général puisse être plus motivé pour ce faire, n'étant pas confronté aux conséquences pratiques d'une augmentation des demandes sur le fonctionnement du service. Des organismes au service des communes comme l'UVCW ou la FRW sont également de bons relais d'information dont la motivation première est de faciliter la vie des communes.

Par ailleurs, les différentes étapes et procédures pour l'obtention des subventions ne sont pas toujours explicitées de manière détaillée dans la législation. Des zones d'ombre subsistent ; les procédures obéissent alors à des principes éventuellement mentionnés dans des documents non rendus publics ou pire encore, non écrits. Seuls les initiés disposant d'un capital relationnel suffisant seront à même de savoir ce qu'il en est exactement. La mise en ligne d'informations et de formulaires relatifs aux subventions peut pallier au moins partiellement à ce problème. Mais en attendant, la « traçabilité » de certains dossiers peut être sérieusement compromise dans certains domaines.

15.1.2 La transparence de l'attribution

De nombreux textes législatifs instaurant des subventions aux communes mentionnent que celles-ci sont octroyées dans la limite des crédits disponibles. En cas de crédits disponibles inférieurs à la demande, une priorité doit être octroyée à certains dossiers. La question primordiale à cet égard est de voir quels seront les critères utilisés pour en juger.

Dans certains cas, un degré de priorité est attribué en fonction de l'état d'avancement technique du dossier.

Ainsi, dans le domaine du patrimoine, l'administration élabore un programme général avec tous les projets des différentes communes et leur état d'avancement fréquemment remis à jour. On donne alors aux projets un ordre de priorité correspondant à leur état d'avancement. Tous les candidats répondant aux impératifs de la loi auront une subvention.

Dans d'autres cas, la volonté de l'administration est d'attribuer un ordre de priorité en fonction du dynamisme des communes, pour récompenser en quelque sorte les communes les plus actives. Une grille a été élaborée à cet effet dans le domaine du développement rural, et elle est remplie notamment en fonction des données du rapport annuel sur l'opération que les communes doivent produire.

Dans le cas du programme triennal, la capacité financière de la commune est également un critère d'attribution.

Dans d'autres cas encore, une priorité est donnée à certains types de projet que la Région voudrait soutenir préférentiellement.

Cependant, que de telles mesures d'attribution de priorités selon des critères objectifs aient été prévues ou non, le capital relationnel joue inévitablement dans les attributions. L'existence de pratiques d'exception réservées à certaines communes au courant de ce fait est également à déplorer dans une perspective d'accès équitable à tous. Les attributions de subventions en fonction des affinités se produisent plus facilement dans le cadre d'expériences-pilotes pour lesquelles les critères d'accès ne sont pas définis clairement dans un document accessible à tous, ainsi que dans l'octroi de budgets encore disponibles en fin d'année. Les communes qui n'ont pas pu mener à bien la finalisation des travaux dans les temps sont désavantagées au profit d'autres qui profitent de « queues de budget ».

En cas de moyens inférieurs à la demande, il importe également de partager les fonds entre un nombre suffisant de communes, faute de quoi quelques projets onéreux pourraient utiliser tout le budget. Le phasage des gros projets est généralement imposé pour cette raison. Une façon de partager le budget plus équitablement est également de fixer un plafond aux interventions par commune.

15.1.3 la capacité des communes à établir les dossiers

Certaines communes disposent au sein de leur administration d'un personnel suffisamment nombreux et qualifié pour pouvoir monter les dossiers sans encombre. D'autres (notamment de petites communes rurales) sont pénalisées à cet égard et cherchent un appui externe. Les communes en développement rural peuvent ainsi avoir recours aux services de la Fondation Rurale de Wallonie pour la concrétisation des projets du PCDR et à un auteur de projet (qu'elles doivent payer) pour l'élaboration des fiches de projet. En ce qui concerne les voiries, nombreuses sont les communes rurales qui recourent aux services des services techniques provinciaux, notamment pour l'élaboration des fiches du programme triennal.

On ne peut que constater que toutes les communes ne sont pas à égalité par rapport aux possibilités d'aide externe pour l'élaboration des dossiers. Certaines ont la chance de pouvoir disposer de services gratuits dans leur entourage, d'autres non.

15.1.4 L'impact des conditions d'octroi sur l'égalité d'accès aux subventions

La capacité financière de la commune est une des conditions d'accès aux subventions. Une part du coût restant à charge de la commune, il faut qu'elle soit à même de l'assumer. Une commune trop pauvre n'aura donc paradoxalement pas accès à certaines subventions. Plus le taux de prise en charge est élevé, plus le nombre de communes pouvant y prétendre sera élevé. De plus, il faut faire remarquer que les montants subsidiés ne représentent qu'une part (variable) des frais réels encourus par la commune. La part contributive communale est donc parfois plus importante que ce que l'on pourrait croire à première vue.

Par ailleurs un seuil minimal d'accès à la subvention est parfois instauré ; ainsi dans le cadre du programme triennal, le montant des investissements susceptibles d'être subventionnés doivent être supérieurs à 20000 euros HTVA.

Si la multiplicité de petits financements est une source de travail supplémentaire pour l'administration régionale, ce qui conduit parfois à instaurer des seuils d'intervention, le financement de petits projets est seul accessible aux communes qui disposent de peu de moyens et il serait dommage de les en priver.

L'obligation fréquente de recours à un entrepreneur agréé conduit également à augmenter les coûts de réalisation des travaux.

Un certain nombre de travaux peuvent toutefois être effectués en régie par les services communaux eux-mêmes. Il n'est pas toujours possible d'obtenir une subvention dans ce cas, mais la chose est cependant plus fréquente qu'antérieurement.²⁵⁷

²⁵⁷ Ainsi, lorsque les administrations communales travaillent en régie, dans le cas des aménagements forestiers, un bon de commande est signé, la subvention portant alors sur le matériel. Dans le domaine du patrimoine, 100 % des fournitures sont prises en compte si les travaux sont exécutés par le propriétaire ou des bénévoles...

15.2 ENJEUX DE DEVELOPPEMENT : INCITER LES COMMUNES A AGIR DANS LA COHERENCE / LIEN AVEC LES OUTILS STRATEGIQUES

15.2.1 Incitation des communes à l'action

Les subventions peuvent avoir pour fonction d'inciter les communes à agir. Théoriquement, plus le taux de la subvention est élevé, plus l'effet d'incitation est important ; cependant certaines communes manquent de projets. La réalisation préalable d'un plan stratégique (PCDR, schéma de structure,...) les aide justement à avoir des projets et, aux dires de plusieurs services, augmente la demande de subventions pour l'exécution de travaux (notamment pour des réalisations d'espaces verts, d'aménagements de sécurité,...). Cela se produit notamment car ce type de démarche stratégique préalable permet l'expression de la demande de la population.

Assez paradoxalement, les procédures de subvention elles-mêmes peuvent inciter les communes à l'inaction si elles sont trop complexes, ou avoir des conséquences dommageables pour elles. Si un projet prend du retard et que les délais sont dépassés, la commune peut perdre le bénéfice de la subvention escomptée. Or, tous les retards ne lui sont pas toujours imputables.

15.2.2 Incitation des communes à la cohérence et la pertinence

La référence à une stratégie globale dans laquelle le projet s'inscrit est généralement un facteur de pertinence. Elle est encouragée dans le cadre de la procédure d'octroi de certaines subventions de projets, soit par le biais d'une intégration au système de financement, soit en guise de référence externe.

- **Le financement par une filière « stratégique » : financement prévu dans le prolongement d'un outil stratégique contenant un diagnostic, des options et un programme d'actions**

Ainsi en matière de développement rural, la subvention des projets est conditionnée à l'approbation préalable d'un Programme communal de développement rural (PCDR); l'établissement d'un PCDN donne lieu à la subvention de réalisations qui en découlent.

- **Le financement par une filière « programmatique » : financement nécessitant l'approbation d'un programme préalable**

Dans le cadre du programme triennal, comme son nom l'indique, les travaux doivent d'abord être inscrits dans un programme élaboré pour trois ans. Ce programme technique n'est toutefois pas précédé d'un véritable diagnostic.

En développement rural, le PCDR se termine par un programme dont les projets sont plus ou moins détaillés en fonction de l'échéance où ils sont prévus. Ce programme inclut également des projets qui ne peuvent être financés dans le cadre du développement rural ; l'opportunité est belle en effet d'élargir la réflexion. Cependant, n'existe-t-il pas un risque d'oubli en ce qui concerne la concrétisation des projets seulement réalisables par d'autres filières de financement ?

- **Le financement par une filière « opérationnelle » : financement dans le cadre d'une opération d'aménagement actif menée sur un périmètre d'intervention délimité au sein de la commune**

De telles opérations supposent souvent l'approbation d'un périmètre et d'un schéma directeur dans le cadre duquel trouveront place les projets subventionnés.

- **Le financement par une filière simple avec une possibilité de référence à un outil stratégique et/ou de planification et/ou de programmation**

Dans de nombreux domaines le financement n'est pas automatiquement couplé à un outil stratégique, mais l'existence d'un tel outil élaboré de façon distincte est le cas échéant plutôt jugée bénéfique par les administrations rencontrées. Ainsi les services concernés remarquent que les communes en décentralisation qui se sont dotées d'un schéma de structure ont une meilleure réflexion préalable sur l'emplacement de leurs espaces verts alors qu'avant leur seule référence était le plan de secteur.²⁵⁸

L'intérêt de programmes globaux, éventuellement distincts d'une filière de financement particulière est indéniable, dans le fait que les communes aient une démarche cohérente pour leurs investissements et aient peut-être moins tendance à laisser de côté certains domaines. Un tel programme peut faire l'objet d'un accord formel de la Région, mais aussi avoir une simple valeur indicative et constituer un outil souple au service de la commune.

On pourrait majorer certaines subventions à l'attention des communes qui se sont dotées préalablement d'un outil stratégique permettant de replacer les projets dans un contexte cohérent.

- **Le financement par une filière simple dotée de conditions d'octroi ou de conditions de majoration de la subvention exigeant une cohérence de la démarche**

Des critères de pertinence du projet sont parfois utilisés pour décider de l'octroi d'un taux de subvention supérieur à la règle générale. Par exemple, en matière d'espaces verts, l'administration prend en compte l'intérêt social (réponse à un besoin) la situation urbanistique, la qualité de l'aménagement proposé, l'intérêt biologique et paysager. Dans un autre domaine, un taux majoré est entre autres octroyé pour l'élaboration d'un Plan Communal de Mobilité commun à plusieurs communes adjacentes.

15.3 ENJEU DE GOUVERNANCE : FAVORISER UN PARTENARIAT RESPONSABLE ENTRE LA REGION, LES COMMUNES ET LES HABITANTS

Le soutien régional à des projets communaux est aussi à considérer sous l'angle de la gouvernance. L'aide financière, en effet, va souvent de pair avec un certain contrôle du pouvoir subsidiant qui peut parfois paraître difficilement conciliable avec l'autonomie communale. Par ailleurs, la participation du citoyen est un des aspects qui peut être intégré dans les procédures à appliquer par les communes.

15.3.1 Les relations entre la Région et les communes

Quel est le rôle joué par la Région wallonne et le type de relation qui s'instaure entre cette dernière et la commune dans le cadre de l'élaboration de programmes et de plans stratégiques tout comme dans le cadre des projets de travaux subventionnés par la Région ? Quelle est la place laissée à l'autonomie communale ?

15.3.1.1 La relation entre la Région et les communes dans le cadre de l'élaboration de plans stratégiques

a) *De la confrontation à la concertation*

²⁵⁸ Toujours selon l'administration concernée, c'est dans les SSC et PCA qu'on trouve la meilleure réflexion pour décider des affectations en espaces verts. Les PCDN, malheureusement, ne concernent que la nature, les PCDR sont déjà plus globaux puisqu'ils adoptent également une approche du bâti. Ils permettent surtout de faire émerger une demande de la population pour des espaces verts. La semaine de l'arbre, même s'il s'agit d'une opération ponctuelle, joue également le rôle de détonateur.

Le schéma traditionnel est celui d'une élaboration locale de l'outil relativement indépendante de la Région tout en suivant le canevas élaboré par elle, suivie d'un avis de la Région et/ou d'une approbation du document par celle-ci.²⁵⁹

Dans la pratique, en matière de plans d'aménagement par exemple, le rôle de la Région est avant tout d'examiner s'il n'existe pas de contradiction entre les orientations prises au niveau local et celles qui existent au niveau régional. Elle veille également à ce que les conditions d'octroi de la subvention et les étapes prévues dans le processus d'élaboration des documents soient respectées. Dans différents cas, l'administration régionale s'attache également à une analyse sur le fonds.²⁶⁰

Ces éléments s'apparentent essentiellement à un rôle de contrôle. Le passage à un rôle davantage axé sur le conseil nécessite un changement de la culture administrative qui n'est pas toujours aisé à mettre en œuvre, mais qui est réellement en train de se produire dans maints domaines étudiés.

Dans le cadre de l'élaboration de documents stratégiques plus récemment instaurés, un nouveau modèle se dessine : celui d'une élaboration concertée entre tous les partenaires locaux et régionaux dès le démarrage de la réflexion, dans le cadre de balises préalablement fixées par la Région, et celui d'une contractualisation entre la commune et la Région sur base du document.²⁶¹

Dans le modèle concerté, le débat entre les participants est susceptible de participer à la création d'une culture commune et d'un consensus sur les objectifs à atteindre et les stratégies à mettre en œuvre. Dans le modèle traditionnel au contraire, les interactions entre différents niveaux de pouvoir sont beaucoup moins nombreuses et se passent plutôt à travers la transmission de documents et d'avis écrits. Les risques de désaccord peu avant l'étape de l'approbation finale sont plus nombreux et susceptibles de bloquer le processus d'élaboration de l'outil.

²⁵⁹ Lorsque le document ouvre le droit à une subvention des projets en résultant, il est généralement soumis à l'approbation régionale ; sinon, pas nécessairement, comme dans le cas du schéma de structure, qui est lui-même subventionné mais n'ouvre pas de droit à une subvention pour les projets qui en découlent.

²⁶⁰ Ainsi, le vade-mecum de la gestion administrative du développement rural prévoit que l'examen du PCDR se traduira par un avis en ce qui concerne la conformité formelle du PCDR et une appréciation sur le fonds. A ce propos, l'administration s'attachera plus particulièrement à examiner la cohérence entre le constat, la stratégie, les actions envisagées (projets) et leur ordre de priorité, l'implication effective de la population, l'intégration des projets et leurs effets multiplicateurs sur le développement de la commune, les « fiches-projet » sous l'angle de la globalité de l'approche, de la faisabilité technique et administrative, de l'évaluation correcte du budget et de la recherche effective des moyens, la pertinence du programme proposé en première convention-exécution.

²⁶¹ Ainsi en va-t-il par exemple pour le Programme Communal d'actions en matière de Logement élaboré « en concertation avec tous les acteurs ... en vue de la mise en œuvre d'actions conformes à la politique régionale du logement » (art. 1^{er} AGW 19 juillet 2001).

La concertation constitue également le maître-mot de l'élaboration du PCDN. « L'élément de base du PCDN, c'est le partenariat de tous les acteurs concernés par la biodiversité de leur commune. Se rassemblent ainsi autour de la table des négociations responsables communaux, naturalistes, chasseurs, pêcheurs, agriculteurs, responsables touristiques, industriels,... Chacun avec ses compétences, ses attentes, et ses contraintes. Tous ensemble, pour échanger des points de vue et élaborer un programme commun d'actions en faveur de la biodiversité. » (extrait de la présentation des PCDN sur le site internet de la DGRNE/direction de la nature).

Autre exemple d'élaboration concertée, le Plan Communal de Mobilité : la Région elle-même met en place une structure d'élaboration du PCM, le comité d'élaboration, composé des principaux acteurs techniques (services communaux, administrations régionales, représentants des TEC, de la SNCB,...) et décisionnels (bourgmestre, élu, représentants des ministres concernés) ainsi que d'autres acteurs privilégiés (associations, IBSR,...). Le conseiller en mobilité, formé par la Région, en est la cheville ouvrière.

Dans les deux cas, l'autonomie communale est loin d'être totale ; la commune doit s'inscrire dans des objectifs définis au niveau régional. Mais des aménagements mutuels sont théoriquement permis par les réunions de concertation, tandis que dans le modèle traditionnel, une élaboration locale autonome en concertation avec les forces vives et les habitants de l'endroit est confrontée parfois plus brutalement en un deuxième temps aux exigences régionales.

b) La contractualisation

Les systèmes les plus récents prévoient une contractualisation entre la Région et les communes.

Ainsi, *dans le domaine de la mobilité*, les communes sont-elles invitées à signer une charte dans le cadre de laquelle elles s'engagent ainsi que la Région et les TEC cosignataires, à se concerter et à coordonner toutes les décisions ayant une incidence directe sur la mobilité.

En matière de logement, les communes qui sollicitent l'intervention financière de la Région à partir du plan communal élaboré sont soumises à un contrat d'objectifs sur base de leur programme. Celui-ci précise les objectifs assignés aux parties en présence, les délais de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre, les critères d'évaluation des politiques développées, les conditions de révision du contrat, les sanctions en cas de manquement. Le code stipule également la contrepartie communale au dit contrat. Ainsi, la commune s'engage à fonder un service communal du logement, tenir un inventaire permanent des logements inoccupés et des terrains à bâtir.

De même, *le Plan Communal de Développement de la Nature (PCDN)* approuvé fait l'objet d'un contrat communal de développement de la nature par lequel la commune et ses partenaires s'engagent à réaliser les propositions du PCDN. Il s'agit d'un contrat moral et symbolique que les partenaires signent, librement et spontanément, entre eux et vis-à-vis de la Région wallonne.

Une contractualisation est intéressante en tant qu'outil d'intégration des politiques menées à différents niveaux de pouvoir et/ou des actions menées par les différents acteurs impliqués, mais il importe qu'elle soit établie dans un esprit de partenariat véritable et puisse se négocier entre les parties dans un rapport de forces relativement équilibré. A certains égards, la contractualisation semble parfois davantage utilisée comme un moyen de pression sur les communes en vue de leur imposer une contrainte de résultat, plutôt que comme un outil de partenariat responsable. Les communes, de leur côté, craignent de se voir imposer trop d'obligations en guise d'encadrement de leurs actions : « En serré dans les postes rigides d'un programme, l'élan local ne va-t-il pas être brisé ? Coincée dans l'hyper-réglementation, la commune ne va-t-elle pas perdre la faculté de la réponse spontanée et manquer d'efficacité ? Enfermée dans son programme approuvé, combien de temps va-t-il falloir à la commune pour le modifier afin de répondre à une demande urgente ? »²⁶²

²⁶² Boverie M., le cadre de vie : approche pratique, in Communes et Région, quel partenariat pour le 21^e siècle ? , Actes du colloque, Union des villes et communes de Wallonie asbl, Centre du droit de la gestion et de l'économie publiques UCL, 1999, p. 212.

c) *L'imposition du contenu des documents*

Un autre aspect où l'autonomie est loin d'être totale tient à la manière d'élaborer le document et à son contenu qui sont généralement définis par la Région, avec plus ou moins de précision selon les cas. S'il est intéressant qu'un contenu minimal pour ces documents soit défini dans les grandes lignes, imposer un schéma à suivre strictement, éventuellement sous forme de questions et de tableaux préétablis à remplir semble d'une lourdeur de nature à freiner la créativité des auteurs de projet et des communes. Entièrement absorbés par l'objectif de conformité au cahier des charges, ceux-ci risquent de passer à côté d'une analyse plus centrée sur les enjeux plus spécifiques à la commune. L'Union des Villes et Communes de Wallonie a d'ailleurs réagi en ce sens lors de l'arrivée des législations en cause : « Loin de nous de dénier à la Région le droit d'imposer aux pouvoirs locaux la rédaction de plans ou de programmes qui permettront la meilleure concertation possible des pouvoirs entre eux. Mais ce à quoi il convient de s'opposer, c'est le carcan que risquent de devenir, pour une commune, tous plans, programmes ou contrats d'objectifs lorsque leur contenu est impérativement et strictement défini, et par là-même, devient extrêmement contraignant par le détail de ses modalités. »²⁶³

15.3.1.2 La relation entre la Région et les communes dans le cadre de l'exécution de travaux subventionnés

Les subventions classiques suivent généralement une même filière d'octroi : la commune rentre une demande selon les règles administratives déterminées, elle répond à telle ou telle condition préalable et s'engage à répondre à d'autres ; le subside est versé en fonction des disponibilités budgétaires ; la sanction du non-respect des conditions consiste en un remboursement du subside.

Plus récemment sont apparues les subventions de travaux soumises à l'élaboration d'un plan préalable d'actions et à un contrat d'objectifs (voir ci-dessus). La Région souhaite alors, avant de s'engager dans la voie de la subvention, connaître et négocier les axes-mêmes de la politique communale²⁶⁴, ce qui peut être ressenti comme une ingérence par les communes, même si cette pratique repose par ailleurs sur une approche rationnelle et stratégique.

Pour ce qui est des travaux eux-même, tous les projets doivent faire l'objet d'une approbation par la Région. On a vu que de nombreuses procédures d'aller-retour de dossiers entre les communes et la Région existent, avec la lourdeur que cela suppose. L'analyse des projets par la Région prend des formes diverses et les attitudes des différentes administrations varient... Dans certains cas, la Région donne un avis « ex cathedra », par retour de courrier. C'est alors le plus souvent elle qui aura le dernier mot. La commune devra rencontrer les obstacles évoqués pour obtenir la promesse ferme par exemple. Dans de nombreux cas (qui relèvent surtout de la pratique et ne sont pas nécessairement inscrits dans les textes), des réunions sont organisées assez tôt dès la naissance du projet entre les promoteurs locaux du projet et la Région afin d'échanger idées et conseils. Il est parfois laissé à la commune la latitude de tenir compte ou non des conseils de l'administration (*espaces verts*), mais cette attitude n'est pas répandue partout. Dans d'autres cas, on assiste à une véritable co-production du projet. Dans cette perspective, des comités d'accompagnement de projets rassemblant tous les acteurs concernés sont mis sur pied (*certificats de patrimoine, actions des plans sociaux intégrés,...*)

²⁶³ Boverie M., le cadre de vie : approche pratique, in Communes et Région, quel partenariat pour le 21^e siècle ? , Actes du colloque, Union des villes et communes de Wallonie asbl, Centre du droit de la gestion et de l'économie publiques UCL, 1999, p. 212.

²⁶⁴ Boverie, *ibid.* p. 210

De façon générale, dans beaucoup d'administrations rencontrées, on tente d'accompagner les communes et de les conseiller au mieux pour monter un projet cohérent et agir efficacement. Des documents d'information et des formulaire-type existent également pour leur faciliter la tâche.²⁶⁵

Dans le domaine de la subvention de travaux, on évolue donc aussi du contrôle a posteriori vers l'accompagnement et l'élaboration concertée, mais on ne peut dire pour autant que la Région s'efface pour laisser plus d'autonomie aux communes. Les communes sont d'ailleurs également demandeuses de conseils. Si on veut promouvoir davantage l'autonomie communale, sans doute devrait-on davantage renforcer le développement de leurs compétences internes en les aidant à se doter du personnel qualifié nécessaire.

15.3.2 La participation des citoyens dans l'élaboration des projets subventionnés par la Région

Le deuxième aspect de l'enjeu de gouvernance examiné ici est celui de la participation des citoyens au choix et à l'élaboration des projets. Dans quelle mesure les conditions imposées ou les attitudes conseillées par la Région vont-elles dans le sens d'une association des citoyens aux processus en cause ?

15.3.2.1 La participation en matière de programmes et de plans

La participation des citoyens est particulièrement requise dans le cadre des approches d'élaboration de projets, plans et programmes stratégiques. Elle l'est soit sous des formes *consultatives* traditionnelles (avant-projet soumis à une enquête publique dans le cadre de laquelle toute personne intéressée peut faire valoir des réclamations, comme dans le cas du schéma de structure ou du règlement communal d'urbanisme) ou des formes de *concertation* traditionnelles (avis d'une commission représentative des citoyens et des élus) soit par le biais d'une *coproduction* de projet avec les habitants et acteurs locaux à travers des groupes de travail thématiques ou par villages (PCDN, PCDR). En matière de plans de mobilité également, toute une réflexion a été menée à propos des formes de participation à promouvoir.²⁶⁶

Mais la tradition participative n'est pas présente dans tous les domaines, notamment quand il s'agit de traiter certaines matières techniques comme dans le cadre des Plans communaux d'égoûtage ou, dans une moindre mesure, des programmes triennaux. Dans d'autres domaines encore, on peut davantage parler de partenariat avec les professionnels locaux tandis que les simples citoyens ne sont pas représentés.

²⁶⁵ En ce qui concerne les conventions de *développement rural*, l'administration remet une note au Ministre via l'Inspection des finances avec quelques commentaires sur l'exécution de l'opération (rapport d'évaluation), sur la pertinence et la justesse du programme proposé en référence au PCDR, sur la faisabilité et la recevabilité des projets présentés. Ensuite, pour l'examen du dossier d'avant-projet, le service concerné examine le projet de préférence en concertation avec le service extérieur de l'urbanisme et tout autre service concerné. Afin de respecter tant l'esprit de transversalité du développement rural que le statut de maître d'œuvre de la commune, le gestionnaire de dossier privilégiera l'organisation de cette concertation au niveau communal. Le Directeur notifie son accord assorti d'éventuelles remarques à la commune en l'invitant à élaborer le projet définitif. L'administration dit pouvoir vérifier en tous points la régularité de la procédure.

La législation sur le *programme triennal* prévoit que la décision d'approbation totale ou partielle du programme prend en considération notamment la valeur technique et économique des investissements et la capacité financière du demandeur et de la Région. Les agents de l'administration se rendent bien souvent sur le terrain afin de se rendre compte de visu des travaux proposés.

En matière d'infrastructures sportives, l'équipe d'Infrasports prône le dialogue permanent avec les promoteurs et acteurs du projet dès le départ. Des plaquettes d'information sont à disposition des candidats-investisseurs pour les conseiller. Par ailleurs, les services d'infrastructures peuvent procéder sur place au contrôle de l'emploi des subventions avant la libération de l'intervention régionale.

²⁶⁶ Dossier de presse Plans Communaux de Mobilité 19 décembre 2000 <http://daras.wallonie.be>.

15.3.2.2 La participation en matière de travaux

Pour ce qui est de la participation à l'élaboration des projets de travaux et à leur exécution, les pratiques de conception participative sont laissées à la discrétion des communes, tandis que certains projets jugés plus délicats par le législateur sont soumis à enquête publique dans le cadre de la procédure de demande d'autorisation d'urbanisme. C'est plutôt par le biais de la consultation préalable à l'élaboration d'un plan stratégique que la population est sollicitée et a pu exprimer le souhait de tel ou tel aménagement ou se positionner par rapport à telle ou telle proposition des pouvoirs publics. On se situe donc en amont du moment de la réalisation du projet, moment stratégiquement important pour que les citoyens puissent faire entendre leur voix avant que l'on en soit au stade de la réalisation, mais où la prise de conscience de l'existence d'un enjeu n'est pas aussi claire que face à un dossier de permis.

15.4 ENJEU D'EFFICACITE : LIMITER LES DEMARCHES ADMINISTRATIVES ET AUGMENTER LA RAPIDITE D'EXECUTION.

L'examen des procédures de subvention d'acquisitions, d'études et de travaux a bien montré toute leur complexité et leur diversité. Pour améliorer l'efficacité des procédures, certains aménagements pourraient avoir lieu dans les sens suivants :

15.4.1 Limitation du nombre d'avis sur un même dossier :

Il serait plus efficace et économique d'éviter l'intervention de plusieurs administrations ou organismes issus du même secteur sur un même dossier. Ainsi on peut voir une redondance dans le fait de demander l'avis de la Région et de la CRAT sur les PCDR, tout comme dans le fait de demander l'avis de la Région et de la Province sur les programmes triennaux. Par contre, recourir à l'avis de différentes administrations représentant chacune un angle de vue différent est un avantage pour la globalité de l'approche.

15.4.2 Préférer les avis simultanés aux avis successifs :

Dans la mesure du possible, demander simultanément l'avis aux différentes administrations concernées est préférable à une remise d'avis successifs. Si nécessaire une réunion de concertation entre administrations peut être organisée.

15.4.3 Limiter le nombre de passages du dossier à l'administration et envisager l'application d'un droit de tirage :

Dans certains cas, comme par exemple celui du programme triennal, de nombreux aller-retour ont lieu entre les communes et la Région sur des dossiers de travaux. Il serait plus efficace de se limiter à un premier passage officiel donnant lieu à une promesse ferme sur le dossier préparatoire à l'adjudication pour que les communes soient sûres d'obtenir le financement avant de continuer l'élaboration du projet²⁶⁷, et à un deuxième passage après l'adjudication, donnant lieu à un contrôle de la procédure de marché et à une promesse ferme rectifiée. On peut alors se limiter dans un premier temps à une discussion plus informelle avec des membres de l'administration responsable de la subvention sur l'opportunité de l'initiative à cet endroit, domaine qui ne fait pas l'objet de la décision sur le permis, et sur les grandes lignes du projet. De façon générale, il est souhaitable que cette administration puisse jouer un rôle d'appui à l'élaboration des projets, en dialogue permanent avec les communes concernées et leurs auteurs de projet. En cas de manque d'effectifs au sein de l'administration, la mission peut éventuellement être déléguée à un organisme extérieur. C'est par ailleurs à l'administration de l'urbanisme de juger de la qualité

²⁶⁷ (la promesse de principe est de peu d'utilité puisqu'elle ne donne pas la certitude du financement).

urbanistique et architecturale en cas de demande de permis. Si un permis n'est pas nécessaire et que le projet est susceptible d'avoir un impact sur son environnement, l'accompagnement de l'administration subsidiaire peut jouer un rôle élargi.

Dans le cas particulier où le projet est lui-même précédé d'un programme sur lequel la région a donné son accord, son opportunité est censée avoir été préalablement établie. La contractualisation sur un programme est une démarche intéressante à bien des égards, susceptible d'orienter davantage le rôle de la Région vers l'analyse de l'opportunité des projets que vers le détail de ses modalités d'exécution. L'instauration d'un droit de tirage sur base de cette première étape simplifierait la tâche aux communes, la Région restant à leur disposition pour dispenser toute information utile.

On pourrait diminuer le nombre d'étapes nécessaires pour obtenir la subvention en arrêtant une fois pour toutes le montant financé par projet. L'accord sur l'opportunité du financement dans le cadre du programme ou de la présentation du projet pourrait être suivi de la liquidation, sans que le projet précisé ne fasse en lui-même l'objet d'un nouvel avis de l'administration. L'administration subsidiaire se limiterait à émettre un avis sur l'opportunité du projet, en n'intervenant sur ses modalités de réalisation que par le biais de conseils.

Ceci plaide en faveur de l'élaboration d'une programmation basée sur un diagnostic territorial préalable afin que le choix des projets soit solidement étayé. Mais de telles études, par ailleurs sujettes à une perte d'actualité au cours du temps, gagneraient à être réalisées d'une manière efficace et relativement rapide en se limitant aux investigations strictement nécessaires. Il serait sage également de renforcer les capacités des communes à gérer elles-mêmes le processus de projet en les aidant à se doter du personnel qualifié nécessaire.

15.4.4 Adapter les procédures à la complexité du projet et aux caractéristiques des communes

Des procédures distinctes peuvent être instaurées en fonction de l'ampleur et de la complexité du projet, comme cela existe par exemple dans le domaine des infrastructures sportives. Plus de latitude peut être laissée aux communes en ce qui concerne les petits projets. En cas de projet important, il est préférable que le dialogue entre la commune et la Région s'établisse le plus tôt possible, et que le financement d'une étude préalable à la définition des options et d'un travail d'auteur de projet puisse être accordé si nécessaire. Cela permet de confirmer l'opportunité et la faisabilité du projet et de préciser au mieux les coûts qui y seront liés.

La procédure pourrait également laisser plus de latitude aux communes disposant d'effectifs et de compétences suffisants (voir par exemple l'obligation de se doter d'un conseiller en mobilité).

15.4.5 Faciliter la liquidation de la subvention

Pour faciliter la tâche aux communes, il est souhaitable que les subventions soient payées par tranches successives pour défrayer les exécutants au fur et à mesure de l'avancement du travail sans créer de problème de trésorerie. Vu le délai nécessaire entre l'approbation d'un décompte et la liquidation de la somme par la Région, la possibilité d'obtention d'une avance dès le début des travaux est un bon système. Dans un objectif de limitation des tâches administratives au niveau régional, le plus efficace est évidemment que le montant de la subvention soit arrêté dès le départ, et soumis seulement à une révision contractuelle. Aux communes de choisir si elles préfèrent la certitude d'obtention d'un montant fixe assez tôt dans le processus ou son ajustement le plus précisément possible aux frais encourus moyennant des démarches complémentaires...

15.4.6 Instaurer des délais réalistes à chaque étape

Il est important que des délais puissent être fixés à l'intervention du Ministre comme à celle de l'administration régionale. Il est souhaitable que des délais soient mis également, comme c'est le cas en matière de PCGE, à la liquidation des subventions une fois le décompte final obtenu, car les retards peuvent poser des problèmes de trésorerie aux communes. On peut imposer aux communes des délais (comme c'est souvent le cas dans les procédures existantes), mais la sanction du non-respect de ceux-ci par la perte du droit à la subvention est trop forte si la commune souhaitait mener son projet à terme. Il s'agit d'une arme à double tranchant : si le délai peut avoir un effet stimulant sur les communes, on l'a déjà dit, il peut également les bloquer. On pourrait à cet égard se contenter de prévoir une pénalité en cas de non respect des délais, après avoir prévu également une possibilité de prolongation et une dispense pour les cas de force majeure.

15.4.7 Encourager la délégation de signature le cas échéant

Le procédé de la délégation de signature permet également de faire gagner du temps dans une procédure. Certaines décisions purement techniques sont parfois à défaut soumises à un accord ministériel alors que l'administration pourrait s'y substituer. Pour ce qui est de la liquidation des sommes, il semblerait que la seule intervention de l'administration suffise. Dans la matière particulière des programmes triennaux, pourquoi les services techniques provinciaux ne pourraient-ils pas bénéficier d'une délégation leur permettant de rendre un avis direct, tout comme le fonctionnaire délégué rend un avis direct dans le cadre de la procédure des permis de bâtir ?²⁶⁸

15.4.8 promouvoir la préoccupation de maintenance et de gestion des équipements

Pour promouvoir l'efficacité à plus long terme, il est bénéfique de promouvoir la préoccupation de maintenance et de gestion des équipements.

²⁶⁸ voir à ce sujet Burgeon W., « les relations entre les institutions communales provinciales et régionales en matière de travaux » in Mouvement communal n°1, 1997.

Chapitre III : LES INDICATEURS COMMUNAUX DE DEVELOPPEMENT CONSTITUANT LE TABLEAU DE BORD COMMUNAL

16. CONTEXTE DE L'ETUDE ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Les travaux précédents relatifs au diagnostic de l'Agenda Stratégique Concerté ont mis en évidence l'utilité de mettre en place à l'échelle communale une série d'indicateurs pertinents en matière de développement local durable²⁶⁹.

Par ailleurs, le programme de travail 2002 / 2005 du thème 4 de la CPDT souligne la nécessité pour la Commune de se doter d'outils pertinents d'observation et de prise de décision pour évaluer et orienter son développement.

En effet, le Gouvernement wallon désire inciter les Communes à mettre en place un tableau de bord, qui devrait éclairer les décideurs communaux sur la situation dans les différents domaines et les aiderait à définir une stratégie pour leur territoire. En outre, d'après le CA, l'usage du tableau de bord dans le but de benchmarking doit également être pris en compte.

S'inscrivant dans la continuité des travaux précédents du thème 4 et bénéficiant des recherches réalisées dans ce cadre, la mission actuelle des équipes universitaires consiste à identifier, inventorier, voire à définir les indicateurs de développement nécessaires à l'élaboration de ces tableaux de bord communaux. Au terme de cette étude, une proposition des couples « Objectifs stratégiques » - « Indicateurs-types » correspondants, ainsi que l'identification des sources de données existantes nécessaires à la tenue à jour des indicateurs, devra permettre de faciliter la tâche des Communes qui souhaiteraient élaborer un tel tableau de bord.

Ce tableau de bord pourrait être intégré, par exemple, dans le rapport communal annuel prévu par l'Art. 96 de la Nouvelle Loi communale ou encore permettrait de guider la réalisation du diagnostic de l'Agenda stratégique concerté et son évaluation. *In fine*, les indicateurs recueillis pourraient nourrir une base de données communales articulée avec des bases de données existantes.

Les indicateurs, régulièrement mis à jour, peuvent avoir plusieurs finalités. Parmi celles-ci relevons :

- Diagnostic du développement de la commune. Il s'agit d'identifier les points forts et les points faibles de la commune afin de stimuler la prise de conscience pour orienter l'action et la décision.
- Evaluation de la stratégie politique que la Commune s'est fixée (l'évaluation des impacts et des performances des actions entreprises, afin de les modifier, les recentrer, en lancer de nouvelles...) (évaluation *in itinere*, réajustement des actions et des objectifs)
- Evaluation de la mise en œuvre, par la Commune, de la politique régionale.

²⁶⁹ Rappelons qu'un indicateur est une variable ayant pour objet de mesurer ou d'apprécier un état. Il traduit donc des phénomènes quantitatifs et qualitatifs et se présente sous forme chiffrée ou éventuellement visuelle (graphique, etc.). Les indicateurs reposent sur le choix d'une question posée avec un objectif déterminé ; ils permettent de suivre l'évolution de la situation ou/et d'établir des comparaisons avec des valeurs de référence (objectifs politiques visés, valeurs limites, valeurs guides, ...).

- Information et sensibilisation des décideurs et du public²⁷⁰.
- Benchmarking : comparaison de la situation et des performances de la commune aux autres entités territoriales

Cependant, la constitution d'un set exhaustif d'indicateurs pouvant répondre simultanément à ces objectifs serait une tâche très ambitieuse, extrêmement complexe qui mobiliserait une équipe pluridisciplinaire durant un temps important. Il a donc été nécessaire de définir ou du moins de hiérarchiser parmi ces objectifs ceux qui guideront notre étude et détermineront le choix des indicateurs.

Quelques autres remarques s'imposent suite à la demande formulée par le Gouvernement.

Premièrement, le recours aux indicateurs requiert de la part des pouvoirs locaux, notamment dans une optique de benchmarking, une véritable culture politique d'évaluation, de rationalisation, de démocratie et de débat public. Dès lors, il est nécessaire de convaincre les Communes de l'utilité des indicateurs et de leur diffusion dans un esprit d'émulation positive et d'amélioration continue de la situation de leur territoire.

Deuxièmement, la définition des indicateurs qui permettraient une évaluation de la situation de développement de la commune est un objectif difficile à atteindre. Il est délicat de mesurer de manière satisfaisante une situation communale complexe à l'aide de quelques valeurs simples.

Troisièmement, les situations et les objectifs des Communes wallonnes peuvent être très diversifiés et par conséquent les indicateurs qui les mesurent également. La prise en compte des objectifs locaux dans la définition des indicateurs pourra se faire au travers l'analyse des axes stratégiques exprimés dans les Déclarations de politique communale, les SSC et les PCDR. Cette analyse permettra de dégager quelques objectifs stratégiques-clés qui se retrouvent dans la plupart des communes.

Enfin, il sera utile de travailler en complémentarité avec la future étude CPDT relative à la définition des indicateurs communaux de gestion de l'administration communale. Cette étude, menée en parallèle consiste à évaluer l'efficacité et la bonne mise en oeuvre des initiatives communales visant à atteindre des objectifs stratégiques choisis par la Commune.

Des compromis devront donc être recherchés pour pouvoir répondre à ces impératifs tout en proposant un set d'indicateurs restreint et supposé intéresser toutes les Communes.

Pour palier en partie à ces contraintes, il serait souhaitable de hiérarchiser les indicateurs en construisant un modèle à deux niveaux²⁷¹ :

- **Indicateurs du premier niveau (une cinquantaine d'indicateurs²⁷²)**. Il s'agirait d'indicateurs-clés considérés comme les plus importants. Ces indicateurs incontournables et fortement recommandés figureraient, par exemple, dans le rapport annuel communal et seraient proposés à toutes les communes wallonnes aussi bien rurales qu'urbaines.

²⁷⁰ Dans ce cas, il est possible de se limiter à quelques indicateurs simples

²⁷¹ A l'instar du modèle proposé par le gouvernement britannique, un des pionniers en matière d'indicateurs de développement durable, ou encore par l'UE

²⁷² Ce chiffre sera défini ultérieurement

- **Indicateurs du deuxième niveau (plus d'une centaine d'indicateurs).** Il s'agirait d'un panier d'indicateurs complémentaires, facultatifs, dans lequel les Communes puiseraient ceux qui sont plus adaptés aux particularités de leur territoire et à leurs objectifs stratégiques spécifiques. Ces indicateurs, conjointement aux indicateurs-clés, serviraient à l'élaboration du diagnostic et à l'évaluation de l'Agenda stratégique concerté. La Région pourrait procéder à une collecte d'indicateurs proposés dans le cadre de diverses études réalisées de manière éparse et qui ont pour objet la proposition et l'application d'indicateurs de développement. Il serait dès lors possible de réunir ces informations au sein d'une banque de données organisée commune (ex. CYTISE).

La recherche actuelle se concentre en priorité sur la définition indicateurs-clé du premier niveau.

17. DEFINITION D'UN CADRE PHILOSOPHIQUE

Le choix des indicateurs est guidé par les stratégies énoncées au niveau régional (notamment le CAW, le SDER), mais doit également tenir compte des stratégies locales les plus fréquemment rencontrées (énoncées, par exemple, dans les Déclarations de politique communale, les SSC et les PCDR).

Le travail de sélection des objectifs stratégiques définis dans ces documents est actuellement en cours.

Cependant, les travaux réalisés au sein du thème 7.5 ont souligné la difficulté pour les Communes de se doter d'une stratégie globale cohérente et de définir des objectifs clairs pour leur territoire. Par conséquent, pour aider les Communes à cadrer leurs objectifs stratégiques, nous proposons de poursuivre le cadre philosophique qui a guidé jusqu'à présent les travaux du thème 7.5 et du thème 4. Ces études visent à contribuer à l'organisation maîtrisée et cohérente du développement local, afin de fédérer les acteurs locaux dans une stratégie de développement intégrée et durable de l'espace wallon.

Le développement durable

Le terme « développement durable » apparaît, depuis quelques temps, dans de nombreux textes et discours politiques ou juridiques. Il s'agit souvent d'une utilisation abusive ou injustifiée du terme où l'on confond pérennité et développement durable. Par conséquent, nous allons reprendre la définition de ce principe qui est le ciment de l'Agenda 21:

*"Le développement durable : ce terme désigne un mode de développement qui satisfait les besoins des populations sans compromettre ceux des générations futures en cherchant un équilibre entre l'action économique, le respect des équilibres écologiques et le développement social."*²⁷³

Le terme anglais « *sustainable development* » est également traduit par « développement soutenable » ou « développement viable ».

Pour aider les Communes à guider leur démarche vers un développement durable, il est nécessaire de s'appuyer sur des programmes d'action et textes de référence en cette matière au niveau international (l'Agenda 21) et fédéral (le Plan Fédéral de développement durable).

Le développement local

Le développement local peut être défini comme un *"processus collectif d'innovation territoriale inscrit dans la durabilité. Ce processus s'enracine dans un territoire pertinent, il y*

²⁷³ Commission mondiale de l'environnement et du développement (1987) *Notre avenir à tous*. Traduction française du rapport Brundtland, Éditions du Fleuve, Montréal, 1988.

*fédère et y organise en réseau les acteurs économiques, sociaux, environnementaux et culturels pétris d'une culture de projet dont la finalité est le bien-être collectif et la centralité : l'être humain ».*²⁷⁴

Le développement local doit être durable, profitant à toutes les catégories de la population (avec une attention toute particulière pour les plus faibles), dans un souci d'auto-responsabilisation de la population et des pouvoirs locaux, de préservation de l'environnement et du patrimoine culturel.²⁷⁵

18. ANALYSE DES ETUDES ET TRAVAUX EXISTANTS RELATIFS AUX INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT

Parallèlement au travail de sélection des objectifs stratégiques-type déterminant le choix des indicateurs, nous avons entamé une stratégie prudente "de recyclage" en recensant, sélectionnant et adaptant les indicateurs et les données disponibles dans notre pays. En absence d'indicateurs satisfaisants dans certains domaines (ex. participation et gouvernance, lutte contre la pauvreté) nous nous basons sur des travaux effectués au niveau international, ainsi qu'à l'étranger.

En effet, il existe de nombreux projets qui visent à définir les indicateurs de développement au niveau communal, régional, supra-régional. Bien que les objectifs poursuivis par ces études soient diversifiés, notre démarche méthodologique vise un maximum de cohérence avec ces travaux. En effet, il est souhaitable de s'appuyer sur les indicateurs existants au niveau régional, voire international, notamment par souci d'harmonisation, en vue d'une éventuelle articulation avec les bases d'indicateurs existantes (ou en prévision), mais également pour faciliter l'utilisation des indicateurs dans une optique du benchmarking.

18.1 ... AU NIVEAU INTERNATIONAL

Les institutions internationales (ex. l'OCDE, l'ONU²⁷⁶) proposent des listes d'indicateurs de développement durable applicables à l'échelle des Etats, mais également à l'échelle locale (ex. « l'Audit urbain » de la Commission Européenne²⁷⁷).

18.2 ... À L'ÉTRANGER

Gouvernement français: "Indicateurs de développement durable pour la France" (étude réalisée par l'Institut français de l'environnement)²⁷⁸

Gouvernement britannique : "Local quality of life counts"²⁷⁹

²⁷⁴ DECOSTER D.-P. (1998a). *Appui pour la mise en œuvre de projets de développement local et leur accompagnement : Guide de diagnostic de situation et de modèle de plan stratégique de développement local*. Université Libre de Bruxelles, Ministère de la Région wallonne, p.5.

²⁷⁵ à ce sujet, voir également le rapport Intermédiaire CPDT - Thème 7.5 : rationalisation des outils de développement local-- Mars 2000 - GUIDE/CREAT/LEPUR

²⁷⁶ <http://www.un.org/esa/sustdev/isd.htm>

²⁷⁷ http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/urban/audit/index.html Les indicateurs proposés dans ce projet sont fortement inspirés par l'étude 'L'offre et la demande en matière de statistiques urbaines' Michel Poulain, EUROSTAT Working Papers, Mars 1997.

²⁷⁸ <http://www.ifen.fr/idd2002/index.htm>

²⁷⁹ <http://www.sustainable-development.gov.uk/indicators/index.htm>

18.3... AU NIVEAU FÉDÉRAL ET RÉGIONAL

Plusieurs études ont été menées, ou sont en cours de réalisation, sur le développement d'indicateurs applicables à l'échelle régionale ou fédérale. Citons notamment :

- « Elaboration et application de sets d'indicateurs de développement durable pour la Belgique : approche sectorielle (agriculture et transports) ». Il s'agit d'une étude financée par les Services fédéraux des Affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles (SSTC) et finalisée en 2000 par l'ULB (Prof. HECQ W.).
- Le Tableau de Bord de l'Environnement wallon (MRW / DGRNE) qui a servi de guide à l'analyse de "l'Etat de l'Environnement Wallon 2000"²⁸⁰. Cette étude a abouti à la définition d'une série d'indicateurs de forces directrices, de pression, d'état, d'impact et de réponse (modèle DPSIR) en matière d'environnement. Une partie de ces indicateurs, peut être intégrée à la présente étude (notamment ceux basés sur les données disponibles au niveau communal).
- Par ailleurs, la Cellule Base de Données de la CPDT a été chargée récemment d'identifier et de mettre au point un Tableau de Bord du Développement Territorial. Il s'agit d'un set d'indicateurs susceptibles de permettre un diagnostic du développement territorial en Wallonie et d'assurer son suivi au cours du temps. Le projet vise à établir une batterie de critères de suivi et d'évaluation du développement territorial, à rendre cohérente avec le Tableau de Bord de l'Environnement wallon.

L'utilisation des indicateurs standardisés du niveau régional et fédéral permettrait à la Commune de comparer sa situation par rapport à la situation de la Région wallonne et au niveau de la Belgique.

Certains indicateurs, peuvent être utilisés tels quels, bien que pour la plupart, plusieurs adaptations doivent être envisagées avant leur application au niveau local. Enfin, certains de ces indicateurs sont à exclure car ils ne sont pas pertinents à l'échelle communale.

18.4...AU NIVEAU LOCAL

Fort heureusement, d'autres études se sont attachées à la définition d'indicateurs plus spécifiquement adaptés au niveau local, en tenant compte de la pertinence et de la disponibilité des données pour les Communes. Citons, par exemple :

- « Indicateurs de développement urbain durable », financé par le SSTC. Cette étude est gérée par l'Observatoire des données de l'Environnement de l'IBGE qui a élaboré un set d'indicateurs destinés aux gestionnaires urbains. Il s'agit d'un outil de gestion de la ville qui vise à faciliter la prise de décision et l'évaluation des progrès vers le développement durable au niveau local, et ce, notamment dans le domaine environnemental. Un réseau de six villes belges (dont Liège et La Louvière) a été constitué afin de choisir et de tester les indicateurs proposés dans le cadre de cette recherche.
- « Indicateurs des villes durables » définis par le Centrum voor Duurzame Ontwikkeling de L'Université de Gent²⁸¹.

²⁸⁰ <http://environnement.wallonie.be/eew2000/gen/framegen.htm>

²⁸¹ <http://cdonet.rug.ac.be/publicaties/#beleid>

- « Démographie, aménagement du territoire et développement durable de la société belge », étude finalisée en 2000 pour SSTC par l'équipe de l'ULG et l'UCL (Prof. ORIS M. Prof. POULAIN M.)²⁸². Cette étude a permis de construire un indicateur synthétique de « bien-être » de la population des 262 communes de Wallonie. L'indicateur regroupe des variables susceptibles d'épingler des situations porteuses ou génératrices d'iniquités sociales et d'effets déstabilisants. Il sert à estimer le degré d'insoutenabilité de certaines situations.
- Relevons également le projet de la DGRNE et de l'Institut wallon qui consiste à créer des fiches signalétiques concernant la situation environnementale des communes et qui regroupent des données environnementales accessibles au niveau de la Région wallonne²⁸³. Il s'agit de « cartes d'identités » communales qui peuvent être consultées sur l'Internet par les Communes désireuses de s'informer sur l'état de leur territoire, notamment dans les matières telles que l'eau, le sol et sous-sol, la nature et le paysage, les déchets ménagers, l'air et les risques environnementaux.
- « Etude sur la ruralité en Région wallonne »²⁸⁴ commanditée par le Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité. Ce projet vise à créer une banque de données communales OBRUR. Une série « d'indicateurs » est proposée en matière de population et ménages, du logement, de l'occupation du territoire et de l'agriculture.

Voici le schéma illustrant les principales sources que nous utilisons actuellement pour le recueil et la définition des indicateurs.

²⁸² http://www.belspo.be/belspo/ostc/geninfo/publ/rappHL_fr.stm

²⁸³ http://mrw.wallonie.be/dgrne/fiches_enviro/Index.htm

²⁸⁴ « Etude sur la ruralité en Région wallonne ». MRW/ Ministère de l'Agriculture et de la Ruralité. FUSAGx. Rapport intermédiaire. Octobre 2001.

Sources utilisées

INDICATEURS PROPOSÉS AU NIVEAU INTERNATIONAL :
 Les indicateurs de développement durable de l'OCDE, de l'ONU, de la Commission pour le Développement Durable de l'Union Européenne (CSD)

INDICATEURS PROPOSÉS À L'ÉTRANGER :
 Gouvernement français: "Indicateurs de développement durable pour la France" (IFEN)
 Gouvernement britannique: "Local quality of life counts"

INDICATEURS PROPOSÉS POUR LE NIVEAU FEDERAL ET REGIONAL

TBE : Indicateurs régionaux de l'environnement

TBDT : Indicateurs régionaux de développement territorial

SETS D'INDICATEURS DE D.D. POUR LA BELGIQUE : APPROCHE SECTORIELLE du SSTC (par l'ULB) : indicateurs sectoriels (agriculture et transports)

INDICATEURS PROPOSÉS POUR LE NIVEAU COMMUNAL

INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE du SSTC (par l'IBGE)

INDICATEURS DES VILLES DURABLES par le CDO de L'Université de Gent

DEMOGRAPHIE, AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET D.D. DE LA SOCIÉTÉ BELGE du SSTC (par l'ULG et l'UCL)

CARTE D'IDENTITÉ ENVIRONNEMENTALE DES COMMUNES de la DGRNE

OBRUR Indicateurs communaux de ruralité

« Urban audit » de l'UE

Objet de l'étude

Indicateurs du 2^e niveau : Indicateurs communaux de développement durable (plus de 100 indicateurs)

Indicateurs du 1^{er} niveau : Indicateurs communaux « clés » de développement durable (env. 50 indicateurs)

Utilisation finale

L'AGENDA STRATEGIQUE CONCERTÉ

RAPPORT ANNUEL COMMUNAL

Autres

19. PROPOSITION D'UNE LISTE PRELIMINAIRE D'INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL

Pour rappel, suite à la demande du Gouvernement, un certain nombre d'indicateurs-clés qui donneraient une vue globale de la situation de chaque commune pourrait être intégré dans le rapport communal annuel. Ces données serviraient de base à l'impulsion d'un débat démocratique et rendraient le rapport plus propice à une diffusion plus large.

D'après l'art. 96. de la Nouvelle Loi communale, le rapport annuel communal qui a trait au budget *"définit la politique générale et financière de la commune et synthétise la situation de l'administration et des affaires de la commune ainsi que tous éléments utiles d'information"*. On constate malheureusement que, sous sa forme actuelle, le rapport budgétaire est difficilement communicable et diffusable de par son contenu trop technique et « administratif ». Il s'agit trop souvent des données administratives brutes, listées sans un objectif ni structure apparents.

Nous proposons que le rapport communal offre une vision résumée de la situation du territoire communal (incluant des indicateurs du type « état » et « pression ») et de l'évaluation de la politique communale dans les différents domaines d'action (incluant des indicateurs du type "réponse"). La plupart des données seront actualisées chaque année, d'autres, notamment ceux qui nécessitent des enquêtes plus poussées, seront recueillies à des intervalles plus espacés.

19.1 CHOIX ET ORGANISATION DES THEMES TRAITES

Le choix et l'organisation des thématiques traitées s'appuient sur la structure du diagnostic de l'Agenda stratégique concerté. Voici le modèle provisoire des thèmes proposés :

PROTECTION DU MILIEU PHYSIQUE ET NATUREL

- Nature et biodiversité
- Sol et sous-sol
- Eau
- Air

UTILISATION PARCIMONIEUSE DES RESSOURCES

- Eau
- Energie
- Déchets

CADRE DE VIE ET SATISFACTION

- Bruit
- Propreté publique

CULTURE, PATRIMOINE ET PAYSAGE

MOBILITE ET TRANSPORTS

- Mobilité, déplacements
- Sécurité routière

POPULATION ET CONTEXTE DEMOGRAPHIQUE

EMPLOI ET ACTIVITES ECONOMIQUES

SERVICES ET EQUIPEMENTS COLLECTIFS
CRIMINALITE ET SECURITE
SANTE ET MORTALITE
ENSEIGNEMENT ET FORMATION
LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE
LOGEMENT ET POLITIQUE FONCIERE
ENGAGEMENT, POLITIQUES ET GOUVERNANCE
RELATIONS SOCIALES, ECONOMIQUES ET INSTITUTIONNELLES AVEC LE RESTE DU MONDE

A chaque thème sont associés les objectifs stratégiques, les indicateurs correspondants et diverses données relatives à ces indicateurs. Les initiatives à prendre pour atteindre ces objectifs relevant exclusivement des compétences et de la responsabilité communale.

19.2 CRITERES DE SELECTION DES INDICATEURS

Parmi les différentes sources étudiées précédemment (cf. Chap.18), nous avons entamé une première sélection des indicateurs selon les critères suivants :

- Pertinence par rapport aux objectifs de l'étude et aux enjeux communaux wallons.
- Précision quant à l'aire géographique communale de l'indicateur.
- Qualité et disponibilité des données de base (dans un rapport coût-bénéfice raisonnable). Il est souhaitable de retenir cependant quelques indicateurs qui intègrent une part de subjectivité c.-à-d. la perception qu'ont les gens des phénomènes. La récolte de ce type d'information devra être fait notamment par le biais d'une enquête auprès de la population.

20. CONSULTATION PORTANT SUR LA LISTE PRELIMINAIRE D'INDICATEURS

La liste préliminaire des indicateurs devra être évaluée auprès de personnes compétentes dans les différentes matières concernées, au niveau des administrations régionales, du monde scientifique, de l'Union des villes et des communes...

Cette consultation visera à s'assurer de la pertinence des indicateurs (du point de vue des priorités des problématiques, lacunes éventuelles, ...), de leur caractère fonctionnel et permettra éventuellement de prendre connaissance de nouvelles sources de données existantes.

21. CHOIX DEFINITIF DES INDICATEURS

Après l'analyse des remarques formulées lors de la consultation, le choix final des indicateurs sera opéré par les chercheurs tenant compte notamment des objectifs du projet et de diverses contraintes liées aux indicateurs . (cf. Chap.19.2),

22. ETABLISSEMENT DES FICHES DESCRIPTIVES

Enfin, la dernière étape de l'étude consiste en la réalisation pour chaque indicateur d'une fiche descriptive. L'objectif de ces fiches est d'aider les Communes à comprendre la portée et le contexte d'utilisation des indicateurs.

Voici l'exemple d'informations que pourrait comporter une fiche-type²⁸⁵ :

<p><u>DESCRIPTION :</u> Nom Thème Définition Objectifs de l'indicateur Interrelations avec autres thèmes Liens avec d'autres indicateurs Mode de calcul / Unité de mesure Périodicité d'actualisation Positionnement dans le schéma DPSIR ou PER Ventilation permettant de mettre en évidence des disparités en fonction de critères géographiques ou sociaux Difficultés, limites, précautions d'utilisation Source bibliographique de l'indicateur</p>	<p><u>DONNEES :</u> Mode d'investigation nécessaire (donnée publiée, donnée sur demande, donnée nécessitant une enquête, ...) Producteurs et détenteurs de données Accessibilité</p>
<p><u>CADRE DE REFERENCE :</u> Objectifs de référence au niveau supra-communal Aspects réglementaires (RW, Fédéral, UE) Normes, valeurs-guides à atteindre définis au niveau : supra-communal (RW, UE) communal Mise en évidence des écarts ou divergences par rapport aux objectifs, aux normes, aux valeurs-guides existants</p>	<p><u>INFORMATIONS ADMINISTRATIVES :</u></p>

23. VALIDATION DU SET D'INDICATEURS AUPRÈS DES COMMUNES

Vu l'ampleur de la tâche et pour réaliser une économie d'échelles, il est utile de sélectionner certains indicateurs locaux de développement durable qui, dans le cadre d'autres études, ont déjà bénéficié d'une validation et d'une étude d'application sur des communes-pilotes (ex. « Urban audit » de l'UE, Indicateurs du CDO de Gent, ...).

Toutefois, avant l'adoption définitive du set d'indicateurs et sa généralisation à l'ensemble des Communes wallonnes, il sera utile au terme de cette étude de procéder à une validation des indicateurs sur quelques communes-pilotes.

²⁸⁵ La récolte des informations indiquées en caractère gras a été entamé pour les indicateurs actuellement pré-sélectionnés

Chapitre IV : L'IMPLICATION DES ACTEURS DANS LE PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL

24. L'ARTICULATION ENTRE LES DIFFERENTES STRUCTURES PARTICIPATIVES

24.1 INTRODUCTION

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 structures participatives ou 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 structures devraient être mises en évidence. Cette mise en synergie se justifie d'autant plus que la multiplication des structures participatives pose un problème de transparence de l'action communale tant à l'égard des acteurs locaux que de la population.

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 sens²⁸⁶. Les articulations entre ces diverses commissions et la CDS restent à développer.

La méthode de travail se base sur l'analyse comparative des structures participatives et des commissions existantes. Cette comparaison nous permettra de mettre en évidence les zones de recouvrement entre les diverses commissions, de dégager leurs spécificités comme de fournir des principes et des recommandations visant à structurer et à opérationnaliser la future Commission de Développement Stratégique.

La mise en évidence des passerelles à envisager entre la CDS et les commissions spécifiques sera ensuite abordée. Dans l'étude des conditions dans lesquelles les diverses commissions pourraient assumer le rôle de la CDS, nous proposerons les adaptations nécessaires pour que celles-ci puissent remplir ce rôle.

²⁸⁶ CPDT – Thème 4 - Rapport intermédiaire de la subvention 2000 – Mars 2001.

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

La source réglementaire diffère d'un outil à l'autre. La constitution des CCAT, CLDR, est fixée par décret tandis que les commissions PSI, la Plate Forme Stratégique de Développement Local, la Commission Communale de Mobilité et le Partenariat Local pour le Développement de la Nature dépendent d'arrêtés liés à des expériences pilotes.

Le mode de fonctionnement des structures participatives est également balisé par une série de conseils méthodologiques diffusés par l'intermédiaire de sources documentaires (ouvrage méthodologique,...).

Afin de compléter ces sources par un éclairage de terrain, une série d'interviews a été réalisée :

ADL - Equipe d'évaluation du dispositif pilote - ULB.

SSC - X. De bue – DGATLP.

PCDR - B. Charue – DGA.

PCDN et PCEDN - P. Petit et L. Welcomme – DGRNE.

PCM – B. Wilders, B. Gany, Y. Bruart– MET

PSI – J.P. Sanderson - DIIS - et P. Léonard – DGPL.

24.2 COMPARAISON DES STRUCTURES PARTICIPATIVES

Les structures participatives (ou commissions) ciblées dans notre étude sont celles qui sont liées aux outils qui ont été étudiés dans le cadre du thème 7.5 :

- 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),
- et la commission PSI, auxquelles nous avons ajouté la plate-forme stratégique de l'ADL ainsi que les différentes structures mises en places dans le cadre des PCM.

Ces deux derniers outils ont pour particularité d'avoir développé en parallèle plusieurs structures participatives ayant chacune une composition et des missions spécifiques. Ainsi, dans la phase d'élaboration du PCM, trois structures coexistent :

- le comité technique ou d'élaboration élabore les propositions,
- le comité de pilotage approuve celles-ci,
- et le conseil consultatif de mobilité (CCM), est chargé de rendre des avis.

Dans la pratique, on observe de plus en plus que le comité de pilotage fusionne avec le comité technique pour ne former qu'un seul comité. La commission consultative n'est par contre pas obligatoire et est peu mise en pratique dans les communes.

Ainsi, les rôles de propositions, de décisions et d'avis sont remplis par des structures différentes, la décision finale revenant toujours à l'autorité communale.

On peut considérer que le processus de développement local de l'ADL s'organise également au sein de différentes entités.

- La plate-forme stratégique est « le moteur du projet de développement local ». C'est le lieu d'échanges entre l'ensemble des acteurs partenaires du projet.
- Le comité de liaison et de coordination est l'organe exécutif de l'ADL.
- La cellule opérationnelle quant à elle se compose actuellement d'un ou deux agents selon le nombre d'habitants. Sa mission est d'animer le partenariat afin que les actions du processus de développement local soient mises en œuvre et les objectifs atteints.

Etant donné que la plate-forme stratégique de l'ADL est le moteur du processus, c'est cette dernière qui sera analysée dans la suite du travail.

La rationalisation ne s'arrêtera pas à ces 7 outils de développement territorial communal et il faudra veiller à créer des passerelles avec les autres structures participatives existantes telles que le Comité de rivière, la Commission de gestion du Parc naturel ...

L'étude cible plus particulièrement les aspects de comparaison suivants :

- la base légale des structures participatives ;
- leur composition : le nombre d'acteurs, les secteurs d'activités représentés, ... ;
- le processus d'appel aux candidatures, le processus de désignation, le type de présidence et de renouvellement des membres ;
- les missions dévolues à ces structures : les fonctions et rôles attribués à ces organes dans l'élaboration de l'outil ainsi que les autres missions qu'elles remplissent éventuellement ;
- 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,...), aux subventions et à la prise en compte des avis des commissions (le degré de prise en compte des propositions et décisions issues de ces commissions ;
- les passerelles existantes entre les structures participatives.

1. Statut des structures participatives - personnalités juridiques

Plate-forme stratégique de développement local	C.C.A.T	C.L.D.R	Partenariat local pour la gestion concerté de la nature	C.C.E.D.N.	Comité d'élaboration et de pilotage, conseil consultatif en mobilité	Commission d'accompagnement locale P.S.I.
Dispositif pilote Lettre circulaire aux communes transmises par la DGEE sous l'impulsion du Comité d'Accompagnement	Au sens stricte de la loi, la CCAT est un organe consultatif habilité à rendre des avis dans le cadre de procédures réglementaires déterminées.	Organe consultatif lié à l'élaboration d'un PCDR et mis en place sur base du modèle méthodologique développé par la FRW.	Il est possible de constituer le partenariat en ASBL ou en en association de fait. Ce statut permet de lui assurer une certaine autonomie, notamment dans la gestion financière.	Organe consultatif.		

Commentaires

Certaines structures participatives (CCAT, CCEDN, CCM) sont des organes consultatifs, habilité à rendre des avis dans le cadre de procédures réglementaires déterminées. Le Conseil communal est libre d'instituer de tels conseils consultatifs dans les matières les plus diverses (sports, folklore, jeunesse,...). Ce mécanisme est utilisé dans de très nombreuses communes et peut être mis en place indépendamment de tout outil.

De son côté, l'ADL peut être considéré comme une structure plus autonome par rapport au pouvoir communal. Dans le projet de décret relatif aux ADL. deux statuts sont proposés : la régie communal autonome et l'A.S.B.L. communale. Le partenariat local pour la gestion concerté de la nature peut également se constituer en ASBL.

Une étude plus poussée pourrait être réalisée pour mettre en évidence les avantages et inconvénients de ces différents types de statut.

2. Composition des structures participatives

Plate-forme stratégique des ADL	C.C.A.T	C.L.D.R	Partenariat local pour la gestion concertée de la nature	C.C.E.D.N.	Comité d'élaboration et de pilotage, conseil consultatif en mobilité	Commission d'accompagnement locale P.S.I.
<p>La lettre d'appel à candidature précise que la PFS compte des représentants de l'ensemble des intérêts du territoire et invite à la constitution d'un noyau de base dès l'élaboration du dossier de candidature.</p> <p>La PFS est la formalisation du partenariat de développement local. Elle comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secteur public - Secteur privé - O.N.G. - Population - Tout acteur / citoyen sensibilisé au développement de sa commune <p>La PFS fixe son règlement d'ordre intérieur si elle le souhaite.</p>	<p>Le Conseil communal choisit les membres en respectant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un quart de membres délégués par le conseil communal, répartis proportionnellement à l'importance de la majorité et de l'opposition (et choisis par elle) ; - une répartition géographique équilibrée ; - une représentation spécifique à la commune des intérêts sociaux, économiques, patrimoniaux, environnementaux ; - un représentant DGATLP avec voix consultative. 	<p>Un quart des membres peut être désigné au sein du conseil communal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les autres membres sont désignés parmi des personnes représentatives des milieux politiques, économiques, socioprofessionnels et culturels de la commune, des différents villages ou hameaux qui la composent, ainsi que des différentes classes d'âge de sa population ; - représentant DGATLP avec voix consultative - représentant FRW ou équivalent avec voix consultative 	<p>La commune est un le seul partenaire obligatoire. Le Collège ou le Conseil désigne au moins une personne chargée de représenter la commune activement (ex. Echevin en environnement).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Composition souple . Est invitée à s'y joindre toutes personnes intéressées (ex. responsables communaux, naturalistes, chasseurs, agriculteurs, responsables touristiques, industriels...). - Il faut veiller néanmoins à la diversité du partenariat qui doit représenter toutes les facettes de la réalité communale. - Des personnes extérieures à la commune peuvent apporter leur collaboration. 	<p>Le conseil communal décide des règles de composition et de fonctionnement en tenant compte des principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une représentation du conseil communal ne dépassant pas un quart des membres et respectant proportionnellement l'importance de chaque groupe siégeant au conseil communal - une répartition géographique équilibrée - une représentation apte à examiner les thèmes du PCEDN et à prendre en considération les intérêts sociaux, économiques, patrimoniaux, environnementaux de la commune - une participation d'un des 	<p>Le <u>comité d'élaboration</u> est composé notamment des personnes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le Ministre ayant la mobilité dans ses attributions ; - Deux ou trois représentants du Collège des Bourgmestre et échevins ; - Les Ministres ayant dans leurs attributions les Transports, les Travaux publics, l'Aménagement du territoire et les Pouvoirs locaux ; - Le CeM de la commune et un représentant d'au moins chacun des services suivants : travaux, urbanisme, police ; - Deux représentants de la Direction générale des Transports, de la Direction générale des Routes ; 	<p>Organismes, structures ou personnes publiques ou privées dont les activités sont en rapport avec le projet proposé par la commune</p> <ul style="list-style-type: none"> - Président membre du collège - Vice-président membre du bureau permanent du C.P.A.S. - Chef de projet désigné par le conseil - Responsable de la coordination sociale du C.P.A.S. - Délégué de la DIIS, qui peut inviter la commission à entendre toute personne qu'elle juge utile.

Le nombre de membres n'est pas fixé.	12 à 28 selon le nombre d'habitants de la commune, plus suppléants.	10 à 30 membres effectifs, selon le nombre d'habitants de la commune, autant de suppléants	Le nombre de membre n'est pas fixé. Le noyau porteur de la dynamique est généralement constitué entre 15 et 30 personnes.	conseillers en environnement	<ul style="list-style-type: none"> - Un ou deux représentants de la DGATLP, de la DGPL – division des infrastructures routières subsidiées ; - Un représentants des TEC, de la SRWT, de l'IBSR, de la zone inter police ; - Deux ou trois membres représentant l'adjudicataire. <p>Le <u>comité de pilotage</u> est composé des membres politiques du comité d'élaboration.</p> <p>La composition du <u>Conseil consultatif en mobilité</u> n'est pas fixé. Le cahier des charges précise que le CeM participe aux réunions du comité d'élaboration et du CCM auquel il apporte un éclairage technique et administratif.</p>	Le nombre de membres n'est pas fixé. La CPSI comprend généralement entre 2 et 20 membres , ce nombre est variable en fonction de la diversité des acteurs sociaux de la commune.
--------------------------------------	---	--	---	------------------------------	---	--

Commentaires

La plupart des assemblées sont composées de mandataires communaux et de représentants des forces vives de la population, intervenants majoritaires au sein de ces assemblées. Cette composition est marquée par un soucis de représentativité des acteurs locaux.

En effet, la composition des structures représentatives inclut:

- d'une part, une représentation géographique et sociale équilibrée,
- d'autre part, une représentation des intérêts environnementaux, sociaux, économiques et culturels spécifique à la commune.
- La représentation des mandataires communaux, au sein de ces structures, assure un lien direct avec le conseil communal. Ceux-ci sont généralement répartis selon une représentation proportionnelle à l'importance de la majorité et de l'opposition au sein du conseil.

En théorie, cette composition diversifiée permet de refléter les différentes tendances existant au sein de la commune et de dégager une position commune à l'issue des débats.

En termes de participation citoyenne, on notera de fortes différences entre les commissions :

- La commission PSI se présente comme une coordination de professionnels locaux et régionaux, au sein de laquelle aucun citoyen ne siège.
- Il n'y a donc pas de participation directe de la population, à l'inverse de ce qui est observé dans la PFS de l'ADL ainsi que dans partenariat pour la gestion concerté de la nature où tout volontaire est invité à se joindre au processus de développement.
- Rappelons également qu'il est conseillé à la commune de mettre en place un conseil consultatif en mobilité composés de représentants de la population. Ce conseil est distinct du comité d'élaboration comprenant des techniciens et des décideurs ainsi que du comité de décision, reprenant les membres politiques issus de ce dernier.

On peut également souligner au sein de ces deux dernières structures, une forte représentativité des acteurs supra locaux et régionaux.

La plupart des organes participatifs accueillent également des intervenants extérieurs à la commune à même d'apporter un éclairage / une expertise au projet.

Le nombre de membres oscille entre une dizaine et une trentaine de personnes. Dans la pratique, le nombre de participants est fonction de la taille démographique de la commune et / ou de la thématique abordée. Un nombre trop important de membres nuit à l'efficacité du travail de la structure participative en compliquant le processus décisionnel tandis qu'un trop petit nombre aboutit à un organe insuffisamment représentatif de la population et des intérêts de la Commune. Lorsque le quota n'est pas fixé, le nombre de membres fluctue entre ces extrêmes.

3. Processus de désignation et de renouvellement des membres

Plate-forme stratégique de développement local	C.C.A.T	C.L.D.R	Partenariat local pour la gestion concertée de la nature	C.C.E.D.N.	Commission communale de mobilité	Commission d'accompagnement locale P.S.I.
<p>La note circulaire aux communes mentionne que toute personne volontaire et intéressée au processus de développement local peut y siéger et qu'une attention doit être apportée à la participation directe des habitants.</p> <p>Sur proposition du comité de liaison de l'ADL (fixé par le Collège), le Conseil communal approuve la composition de la PFS</p> <p>Pas de délais recommandés ou fixés pour la mise en place de la PFS. Dans la pratique deux grands cas de figures s'observent : des groupes de travail thématiques sont constitués préalablement à la PFS. La PFS subdivise ses activités en différents groupes thématiques d'animation.</p>	<p>Appel public aux candidats par le collège annoncé par affichage, avis dans 3 quotidiens, bulletin communal, journal publicitaire gratuit.</p> <p>Proposition du conseil communal sur membres effectifs, suppléants, et présidence.</p> <p>Décision du conseil d'instituer une CCAT.</p> <p>Avis de la CRAT sur composition et règlement d'intérieur.</p> <p>Institution et arrêt du règlement d'ordre intérieur par le gouvernement</p>	<p>La CLDR doit être créée dans les 6 mois de décision de principe de la Commune d'entrer en développement rural.</p> <p>La CLDR constitue des groupes de travail qui ont pour objet soit un thème, soit un village (décret) .</p> <p>En réalité, le processus se construit de manière inverse. Les groupes de travail composés d'habitants se constituent le plus souvent avant la CLDR. A partir de ceux-ci, émergent des représentants de la population qui siégeront à la CLDR. Chaque groupe de travail est représenté au sein de la commission de développement stratégique.</p>	<p>Dès le dossier de candidature, constitution d'un noyau dur de quelques membres (3 au minimum) = groupe de base des partenaires = assemblée générale.</p> <p>Par leur réseaux, les éco-conseillers ou les associations locales peuvent jouer le rôle d'initiateur du groupe de base.</p> <p>La constitution du partenariat est balisée par une série de conseils et consignes, diffusés notamment dans une brochure (Mougenot et al. , 1995)</p> <p>Par après, élargissement du partenariat de base qui se répartit en différents groupes de travail thématiques, selon leurs centres d'intérêts.</p> <p><u>Groupe partenarial</u> : noyau dur + acteurs secondaires + spectateurs.</p>	<p>Appel public aux candidats par voie d'affiches et par un avis inséré dans un journal local.</p> <p>Choix des membres effectifs et suppléants et du président par le conseil communal</p>	<p>Avec l'accord du comité de pilotage, la composition du comité d'élaboration peut être étendue à d'autres membres. Ainsi, il pourra être proposé à chaque groupe du conseil communal de déléguer un observateur au Comité. De plus, la Direction générale de Transports en concertation avec la Commune, proposera, le cas échéant, des personnes supplémentaires afin que chaque mode de déplacement soit valablement représenté au sein du comité.</p>	<p>Créée à l'initiative de la commune sur base d'un partenariat organisé par une convention.</p>
Présidence, Bourgmestre ou son délégué.	Président choisit par le Conseil communal.	Le président est le bourgmestre ou son représentant	<u>Coordinateur local</u> (le plus souvent l'éco-conseiller) anime le groupe de base. Des coordinateurs animent		Le président du Comité d'élaboration est le bourgmestre ou un échevin ou le fonctionnaire dirigeant.	Président membre du collège et vice-président membre du bureau permanent du C.P.A.S.

			également les groupes de travail.		La présidence du comité de pilotage est assuré par le Bourgmestre ou son représentant.	
Pas de délais recommandés ou fixés	Le Conseil doit décider dans les trois mois suivant les élections, soit de renouveler intégralement la CCAT (relance entièrement la procédure), soit de la supprimer.	Les membres exercent leur mandat pour une durée de quatre ans renouvelable, de manière à assurer un certain dynamisme à la commission.	Partenariat n'est pas fixé. Souple et évolutif.			

Commentaires

Si la composition des commissions est similaire en « théorie », l'étude du mode de désignation des membres met en évidence des pratiques divergentes. De fait, une certaine autonomie dans le mode de composition transparait et confère ainsi au niveau des pratiques une relative souplesse aux commissions. La plupart des commissions ont une composition qui n'est pas figée dès leur création. Elles se mettent progressivement en place. La majorité d'entre elles ont donc une composition à « géométrie variable » qui évolue au cours du processus.

A titre illustratif, nous relèverons les exemples suivants :

- même si la composition de la CLDR est précisée dans le décret, elle se met souvent en place au départ des groupes de travail composés d'habitants de la commune. A ce titre, la FRW joue parfois un rôle de conseil quant aux personnes à accueillir utilement dans la CLDR.
- la composition du partenariat local pour la gestion de la nature est aussi très souple et non imposée comme la PFS l'est également. Est ainsi invitée à s'y joindre toute personne motivée. La Commune est le seul partenaire obligatoire. On veille cependant à assurer une représentation de toutes les facettes de la vie communale. Le noyau dur du partenariat s'élargit au cours du temps et se répartit en groupes de travail thématiques, selon les centres d'intérêts des participants.
- de même, la composition de la commission PSI peut évoluer en fonction du type de projet mené.

De tels processus impliquent donc de manière progressive les acteurs. Ils offrent l'avantage de constituer des commissions composées de personnes motivées, informées et impliquées dans le processus de développement local. Ce type de processus permet également un partenariat large et varié, offrant la possibilité de toucher/impliquer beaucoup de monde.

A l'inverse, la CCAT a une composition rigide, fixée à priori. Le processus de désignation y est entièrement réglementé. Il se fonde sur un appel public aux candidats. Le conseil communal désigne les membres effectifs et suppléants ainsi qu'un président. C'est à la CRAT que revient le rôle de contrôle de cette réglementation qui se traduit par la remise d'un avis sur la composition et le règlement d'ordre intérieur. Une des plus valeurs de ce mode de contrôle est de garantir une représentativité effective et équilibrée ainsi que d'amener une plus grande continuité de la participation tout au long du processus de développement local.

La composition des comités techniques et de pilotage du PCM est également fixée a priori par la Région dans un cahier des charges. Cette composition est principalement guidée par des impératifs techniques ; rassembler l'ensemble des acteurs locaux et supra locaux impliqués dans la mobilité. Par contre, une grande liberté est laissée à la commune quant à la constitution du CCM.

Deux tendances contraires s'observent quant à la désignation des membres :

- fixation réglementaire préalable,
- dynamique d'émergence participative.

Sur le plan pratique, l'appel aux candidatures est souvent ouvert aux habitants. Cet appel intègre un recours à différents formes de médias (affichage, avis dans les quotidiens locaux et dans le bulletin communal, utilisation de journal publicitaire gratuit,...). Dans certains cas, cette démarche est complétée par l'envoi de lettres d'invitation personnalisées qui visent des groupes cibles (associations, experts, catégories socioprofessionnelles).

Dans de nombreux cas, lors de l'initialisation de la démarche on constate que l'information diffusée n'est pas efficiente. En effet, au stade de l'appel à candidature, l'information est souvent trop peu ou mal perçue par la population. Dans les CCAT, les taux de réponse à l'appel de candidature sont faibles. La raison la plus souvent invoquée est le caractère théorique et « élitiste » de la commission. Pour pallier cette carence, certaines commissions diversifient leurs modes de communication. Sur ce plan, le recours aux associations locales est efficace pour relayer l'information vers la population de même que l'organisation de réunions publiques d'information dans les différents noyaux d'habitats.

Plusieurs critères entrent en ligne de compte pour le choix des membres. Outre l'appréciation de la motivation, de la compétence ou de la complémentarité des personnes, se pose la question d'un équilibre entre présence d'habitants-experts, d'habitants-représentatifs et présence de simple « habitants » afin d'assurer une représentation citoyenne. Certains types de structures semblent plus ouvertes à la participation de simple habitant en invitant toute personne volontaire et intéressée. Dans le cas des ADL, la Région rappelle aux communes qu'une attention particulière doit être apportée à la participation directe des habitants.

Toutefois, le processus de désignation pointe davantage les catégories de population désireuses de s'investir sans que celles - ci ne soient parfaitement représentatives de la population dans son ensemble. Pour toucher les populations plus marginalisées, des modalités nouvelles de communications adaptées à ces publics cibles sont à envisager.

Le mode de désignation du président est également différent selon le type de commissions.

Dans certaines commissions (PCDR, PSI, PFS), le président doit être issu du Collège des Bourgmestres et Echevins. Ce sera alors en général le Bourgmestre ou son délégué. Dans d'autres cas (CCAT, CCEDN,...), le président est élu par le conseil communal.

Dans tous les cas de figure, la fonction qu'occupe le président soulève une question importante : celle de l'indépendance de la commission vis-à-vis du monde politique.

- Certains considèrent que la présidence d'une commission par un mandataire communal pose un problème de déontologie par rapport à la neutralité de la commission.
- D'autres, au contraire, y voient le gage d'un engagement fort et d'un relais auprès des autorités communales et régionales. Dans les CCAT, les communes se montrent en général réticentes à élire un président qui ne soit pas mandataire communal par crainte de créer un contre pouvoir. Néanmoins, une étude de la CCBW a montré que la majorité des membres des CCAT souhaitent un président non issu du conseil communal.
- « Il semble que l'intervention d'animateurs relativement neutres, extérieurs aux communes, offre la possibilité de donner davantage la parole aux habitants que si les réunions étaient menées par des élus. Ces derniers pourraient dans ce cas davantage monopoliser la parole ou orienter les débats vers ce qu'ils ont envie d'entendre. »

Le renouvellement des commissions est encore marqué par des pratiques différentes :

Certaines commissions ont une géométrie variable, leur composition évolue au cours de la démarche. Le renouvellement peut être réglé par une procédure. Les membres de la CLDR, par exemple, exercent leur mandat pour une durée de quatre ans renouvelables, de manière à assurer une dynamique et une continuité de la commission. Dans le cas de la CCAT, le conseil communal doit décider, dans les trois mois suivant les élections, soit de relancer entièrement la procédure de désignation des membres de la commission, soit de la supprimer.

4. Compétences et rôles dévolus aux structures participatives

Plate-forme stratégique de développement local	C.C.A.T	C.L.D.R	Partenariat local pour la gestion concertée de la nature	C.C.E.D.N.	Commission communale de mobilité	Commission d'accompagnement locale P.S.I.
<p>Parlement du développement local</p> <p>Lieu de débat, d'échange de points de vue, de décroisement des spécialités, d'expression de la créativité.</p> <p>Définition d'objectifs communs de développement, confrontation des objectifs à un diagnostic global de situation puis élaboration d'une stratégie générale d'action centré sur les objectifs retenus.</p> <p>Information du conseil communal (objectifs, stratégies, projets concrets)</p> <p>Constitution et animation de groupes d'acteurs locaux en fonction soit d'une thématique ou d'un besoin identifié particulier.</p>	<p>Informée des études préalables au SSC et reste informée tout au long de la procédure d'élaboration du SSC.</p> <p>Formule des suggestions utiles pour le SSC</p> <p>Avis sur projet SSC final et sur les résultats enquête publique</p> <p>Rend des avis motivés portant sur des projets d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Elle est amenée à se prononcer sur les PCA, le SSC et le RCU, à l'occasion des études des incidences sur l'environnement, sur les permis dérogatoires.</p> <p>Le Collège des Bourgmestres et échevins peut également solliciter spontanément l'expertise de la CCAT.</p> <p>Le règlement d'ordre intérieur d'une CCAT peut prévoir la possibilité pour</p>	<p>Associée à toutes les phases d'élaboration, de réalisation, de suivi, de mise à jour et de révision du P.C.D.R</p> <p>S'exprime au besoin d'initiative</p> <p>Dresse les axes directeurs et le cadre d'un projet de P.C.D.R. (sur base des propositions des GT). Sur cette base, la commune donne instruction à un auteur de projet.</p> <p>Répond aux demandes d'avis</p> <p>Etablit annuellement un rapport de l'avancement des projets et de propositions de projets.</p> <p>Organisme de suivi et de contrôle de l'opération de développement rural et d'interpellation du pouvoir communal.</p> <p>La CLDR coordonne les groupe de travail, synthétise</p>	<p>Lieu de débat, d'échange de points de vue, de décroisement des spécialités.</p> <p>Lieu de définition des objectifs</p> <p>Lieu d'émergence des projets et définition des moyens de leur mise en œuvre.</p> <p>Lieu de travail sur le projet (collaboration à l'inventaire).</p> <p>Lieu de réalisation des projets. En finale, la commune et ses partenaires signent le " contrat communal de développement de la nature " par lequel ils s'engagent à réaliser les propositions du PCDN. Il s'agit d'un contrat moral et symbolique que les partenaires signent, librement et spontanément, entre eux et vis-à-vis de la Région wallonne.</p>	<p>Forum de réflexion.</p> <p>Suivi de l'élaboration</p> <p>Susciter le partenariat</p> <p>Proposition d'orientations</p> <p>Formulation d'avis</p> <p>Rouage de la mise en œuvre</p> <p>Avis sur le P.C.E.D.N avant l'enquête publique</p> <p>Information annuelle par le collège sur l'état d'avancement des actions</p>	<p>Le comité d'élaboration :</p> <p>Assure la bonne exécution de l'étude conformément aux clauses et conditions du cahier des charges et aux orientations définies par le comité d'élaboration.</p> <p>Approuve le rapport intermédiaires relatif à l'état des lieux et au diagnostic ;</p> <p>Propose au comité de pilotage l'approbation des autres rapports intermédiaires et du rapport final ;</p> <p>Propose des réponses aux réactions recueillies dans le cadre de la consultation et de l'enquête publique.</p> <p>Le comité de pilotage :</p> <p>Porte la responsabilité politique des options prises dans le PCM.</p> <p>Orienter le plan, donne les impulsions politiques et valide la manière dont les orientations qu'il donne sont traduites par le comité d'élaboration, avec l'aide de</p>	<p>Associe le public cible à la conception, la réalisation et l'évaluation des actions</p> <p>Lieu d'information et d'échange entre les partenaires sociaux de terrain.</p> <p>Propose, coordonne et évalue le P.S.I., dans le respect des finalités définies dans l'arrêté</p> <p>Examine l'état d'avancement du projet et les dépenses</p> <p>Assure la circulation de l'information</p> <p>Veille à l'articulation des initiatives</p> <p>Evalue le projet</p> <p>Adopte le rapport financier</p> <p>Propose chaque année au conseil une redéfinition éventuelle du P.S.I.</p> <p>Permet à l'ensemble des partenaires d'agir de manière complémentaire et non plus de manière concurrentielle.</p>

	celle-ci d'émettre des avis d'initiative face à des situations qui l'interpelle particulièrement.	les résultats de ceux-ci et propose des projets à réaliser au conseil communal. Sur base ces propositions, la commune donne des instructions à un auteur de projet pour qu'il rédige et lui présente un avant projet de programme.			<p>l'Adp.</p> <p>Approuve les rapports intermédiaires relatifs aux objectifs du PCM et relatifs au PCM lui-même. Ainsi que le rapport final.</p> <p>Décide de la poursuite, de la réorientation ou de l'arrêt définitif de l'étude éventuellement avant le terme prévu. Il répond aux réactions recueillies dans le cadre des consultations publiques effectuées auprès de la population. Il s'appuie sur les avis rendus par le CCM et le comité d'élaboration. Dans le cas où il s'écarte des avis rendus, il motivera sa décision.</p> <p>Le CCM est régulièrement informé dans le cadre de l'élaboration du plan de mobilité. Il rend un avis motivé concernant le projet de plan à destination du comité d'élaboration. Par ailleurs, il rend un avis d'initiative lorsqu'il le souhaite.</p>	Encourager la coopération entre les partenaires par le biais d'initiatives visant à améliorer la connaissance et le savoir-faire, par le développement d'échanges d'informations, la promotion du travail en réseaux, par l'analyse des expériences novatrices et la création de méthodes adéquates.
--	---	--	--	--	--	--

Commentaires

Les structures participatives étudiées sont liées au développement d'un outil particulier dans la commune :

- Elles sont associées à toutes les étapes clés du processus d'élaboration de l'outil.
- Elles sont également présentées comme le moteur de la dynamique.

Toutefois, nous relevons que l'existence de la CCAT est indépendante du SSC. Outre son intervention dans le cadre du SSC, cet organe exerce des compétences plus large en matière d'aménagement du territoire. Son avis est obligatoirement sollicité dans certains projets d'urbanisme et d'aménagement du territoire tels que l'adoption, la modification, l'abrogation de PCA, RCU et pour certains permis spécifiques. La révision du CWATUP a étendu les compétences des CCAT à la consultation pour avis de tous les permis dérogatoires. Ce surcroît de dossiers tend à démotiver certains membres. Afin d'y remédier, la proposition de déléguer une partie des dossiers à un groupe de travail composé de membres particulièrement motivés et disponibles a été faite au Gouvernement. A l'heure actuelle, ce mode de fonctionnement n'est pas encore mis en pratique.

Dans la majorité des autres cas, le rôle dévolu aux commissions s'articule autour de plusieurs axes : elles interviennent au niveau de l'élaboration, du suivi et de la mise à jour ou de la révision de l'outil.

Rappelons également, que le Conseil communal est libre d'instituer des conseils consultatifs chargés de rendre des avis dans les matières les plus diverses (mobilité, sports, folklore, jeunesse,...). Ce mécanisme est utilisé dans de très nombreuses communes et peut être mis en place indépendamment de tout outil.

Toutes les commissions jouent un rôle important dans la phase d'élaboration de l'outil.

Lieu de dialogue, de réflexion et d'accompagnement du travail réalisé, elles mettent les compétences de leurs membres à profit à tous les stades de l'élaboration :

- diagnostic,
- définition des options,
- définition des projets,

soit en fournissant des avis ou des suggestions, soit en formulant des propositions concrètes.

Il convient de souligner ici, la différence entre

- les structures consultatives, chargées légalement de remettre au minimum des avis,
- les structures partenariales, dont les membres remplissent un rôle plus actif dans l'élaboration de l'outil.

Les réunions des groupes de travail constituent les moments essentiels où l'outil s'élabore. Certaines structures réalisent un travail de concertation en définissant les objectifs et les projets. Parfois, les commissions travaillent concrètement au projet de territoire. Les membres peuvent, par exemple, se voir confier des tâches dans l'élaboration du diagnostic. A titre d'exemple, dans le cadre du PCDN, des partenaires bénévoles peuvent être associés à l'inventaire de terrain. Cette solution a l'avantage de mettre en valeur les «compétences locales».

Les commissions interviennent également au niveau du suivi de la mise en œuvre de l'outil.

Elles sont un lieu d'émergence et de maintien d'une dynamique propre à encourager l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de territoire. Généralement, les commissions établissent un rapport annuel d'avancement des travaux et des projets menés ainsi que des nouvelles propositions de développement qui seront abordées dans le futur. Dans le cas particulier des CCAT, certaines inscrivent au règlement d'ordre intérieur, une disposition prévoyant leur consultation en cas de dérogation aux options du SSC.

Relevons aussi qu'au stade de la mise en œuvre des projets, les acteurs impliqués dans la démarche ne sont plus nécessairement les mêmes et de nouvelles structures, chargées du suivi, peuvent parfois être mises en places. A titre d'exemple, lors de la mise en œuvre du PCM, un comité de suivi est créé, il comprend des acteurs directement impliqués dans la réalisation des actions.

Les commissions ont encore un rôle à jouer dans la révision ou la mise à jour de l'outil.

Par contre, peu d'entre elles se voient pourvues d'un véritable rôle d'évaluation. Seule la commission PSI se voit légalement confier la tâche d'évaluer en quoi les actions développées sur le terrain ont contribué à atteindre les objectifs définis dans le PSI. A ce titre, chaque année une redéfinition éventuelle du projet de PSI.

Par ailleurs, en tant qu'organe consultatif, les commissions sont parfois amenées à intervenir en dehors du processus lié à l'outil lui - même.

Ainsi, la PFS de l'ADL, la CLDR et la CCAT, en tant qu'outils transversaux, peuvent s'ouvrir à toutes les réflexions qui touchent le développement de la commune. Notons à ce propos, que ces deux derniers organes peuvent s'exprimer d'initiative face à des situations de déficit observé. Cette possibilité leur confère un rôle plus actif (voir pro-actif) dans la politique communale. La commune peut ainsi confier à la CCAT toute une série de missions spécifiques qui sortent des compétences que le CWATUP lui reconnaît strictement. Il s'agira par exemple d'opération de RU, SAED, ...

5. Fonctionnement des structures participatives

Plate-forme stratégique de développement local	C.C.A.T	C.L.D.R	Partenariat local pour la gestion concertée de la nature	C.C.E.D.N.	Commission communale de mobilité	Commission d'accompagnement locale P.S.I.
<p>Le comité de liaison et de coordination, ou « gouvernement du développement local », se charge de gérer au quotidien le projet, les propositions sont émises par la PFS (théorie).</p> <p>Dans la pratique ce sont les Agents ADL ou le Comité de liaison quand il existe, ou encore les échevins qui élaborent des propositions concrètes.</p> <p>Celles – ci sont généralement débattues par la PFS mais toujours soumises à l'approbation du Collège.</p> <p>Selon la taille de la commune un à deux agents se chargent de l'opérationnalisation des décisions.</p>	<p>La CCAT doit se réunir au minimum 10 fois par an.</p> <p>Le Président convoque la CCAT, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Collège.</p> <p>Le secrétariat est assuré par l'administration communale.</p> <p>Le Conseil établit un règlement d'ordre intérieur qui régit le fonctionnement de la commission (le quorum de présence, l'exclusion de la CCAT, la procédure de vote, etc.).</p> <p>Pour permettre le bon fonctionnement de la Commission, un bureau est constitué. Il est composé du président, de deux vice-présidents et du secrétaire. Son rôle est d'assurer le suivi des dossiers et la gestion courante.</p> <p>La CCAT peut être divisée en sous-sections ayant des tâches spécifiques. Toutefois, aucune délégation de pouvoir n'est accordée à ces groupes de travail.</p>	<p>Le Conseil communal établit un règlement d'ordre intérieur qui régit le fonctionnement de la commission.</p> <p>La CLDR se réunit au minimum quatre fois l'an et chaque fois que l'opération de développement rural le requerra.</p> <p>Un secrétaire est désigné. Il convoque les membres, assiste le Président pour l'animation de la réunion, rédige un compte-rendu de chaque séance, conserve les archives de la Commission, est chargé de la gestion journalière et veille à assurer la circulation de l'information au sein de la commission.</p> <p>Pour remplir ses missions, la CLDR peut demander aux groupes de travail, d'étudier davantage certains points.</p> <p>Les groupes de travail comprendront au moins un membre de la CLDR. C'est à la commission plénière qu'il appartient de faire des propositions au conseil</p>	<p>Une structure du partenariat est proposée dans la brochure méthodologique.</p> <p>Groupe de base est le moteur et le garant de l'ensemble de la démarche. Il se réunit en plénière et est animé par un coordinateur.</p> <p>Par après, le groupe de base des partenaires s'élargit et se répartit en différents groupes de travail thématiques, selon leurs centres d'intérêts. Ces groupes élaborent et mettent en œuvre des projets d'actions.</p> <p>Deux moment clés facilitent l'élargissement du groupe :</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'annonce des thèmes des groupes de travail. - La phase de la présentation de l'avant-projet à la signature du plan. <p>Un comité de gestion veille à la gestion pratique du PCDN (budget, secrétariat, problèmes généraux, courrier, nouveaux partenaires,...), à</p>	<p>La commission communale se réunit chaque fois que de besoin et au minimum 3 fois par an et sur convocation du président. En outre, à la demande du collège des bourgmestre et échevins, le président convoque la commission communale.</p> <p>Le secrétariat est assuré par l'administration communale</p>	<p>Le comité d'élaboration se réunit au minimum:</p> <p>Une première fois obligatoirement dans les 20 jours ouvrables après la notification de la convention à l'auteur de projet pour entériner le plan et la méthodologie,</p> <p>Une fois au moins pour accepter chaque rapport intermédiaire et au moins une fois pour accepter le projet et le rapport final.</p> <p>Par ailleurs, le comité se réunit chaque fois qu'une des deux partie contractantes en fait la demande.</p> <p>Le secrétariat est assuré par le fonctionnaire dirigeant.</p> <p>Le comité de pilotage se réunit indépendamment des autres membres du comité d'élaboration à la demande d'un de ses membres.</p> <p>Le secrétariat est assuré par le fonctionnaire dirigeant.</p> <p>Les membres du comité de</p>	<p>La commission se réunit au minimum 4 fois/an.</p> <p>Le président convoque les membres et anime la réunion.</p> <p>Le chef de projet prépare l'ensemble des documents pour la réunion et dresse le PV.</p> <p>Au sein de la commission, on peut distinguer 3 types de partenaires : les partenaires réguliers conventionnés (qui ont signé une convention ou tout du moins se sont engagés moralement), les partenaires commerciaux en sous-traitance pour mener certaines actions particulières et les partenaires ponctuels en fonction de l'action menée.</p> <p>Certaines d'entre elles fonctionnent également avec une ou plusieurs sous commissions thématiques qui se réunissent parfois tous les mois.</p> <p>Le public cible est indirectement associé à la</p>

		communal.	<p>l'information / sensibilisation, et à la cohésion du projet. Il synthétise les propositions concrètes d'actions qui émanent des différents groupes. Il examine la cohérence de l'ensemble des suggestions et élabore une version provisoire du plan qui sera soumis à la concertation des habitants de la commune.</p> <p>Les Groupes de travail (organisation, réunions,...) se transforment en groupes ou responsables de projet (concrétisation) autour d'un projet mobilisateur.</p> <p>Après la signature, deux plénières-bilan par an au minimum sont nécessaires.</p>		<p>pilotage peuvent approuver les rapports au cours des réunions du comité d'élaboration.</p>	<p>conception, la réalisation et l'évaluation des actions au travers des acteurs de terrain, membres de la commission. Ces derniers jouent l'intermédiaire entre le public cible et la commission et relayent leurs avis et leurs demandes.</p>
<p>Pas de procédure particulière prévue pour informer la population sur les travaux de la plate-forme stratégique. L'ADL est tenue de fournir un rapport d'activité annuel à l'administration régionale. Dans la majorité des cas, celui-ci fait l'objet d'une approbation préalable du Conseil Communal.</p> <p>D'initiative plusieurs états d'avancement des travaux sont présentés dans la presse locale ou font l'objet de comptes - rendus présentés en réunion publique</p>	<p>La CCAT ne doit devenir en aucun cas un pouvoir parallèle ; c'est la raison pour laquelle ses membres sont tenus à un devoir de réserve et discrétion concernant l'avis de la Commission. Ce droit de réserve peut être levé par le Conseil communal. Les autorités locales choisissent le mode de publicité à donner aux avis de la Commission en confiant éventuellement cette mission à cette dernière.</p> <p>En vertu notamment du</p>	<p>Rapport annuel de la commission est consultable à l'administration.</p> <p>La CLDR est chargée d'assurer la concertation permanente entre les autorités communales, les groupes de travail et la population. Ses membres sont chargés de faire écho dans leur milieu des débats de la CLDR et aussi de recueillir l'avis de leurs concitoyens.</p>	<p>Afin de faire circuler l'information vers l'extérieur du groupe, le guide méthodologique conseille la création d'un groupe de travail spécifiquement consacré à l'information et à la sensibilisation. Peuvent s'y retrouver les partenaires habituels de la diffusion (enseignants, animateurs culturels,...) ou un représentant de chacun des autres groupes de travail.</p>			<p>Pas de procédure particulière pour informer la population au sens large. L'information au public cible est transmise par l'intermédiaire des acteurs de terrain (animateurs de rue, assistants sociaux)</p>

d'information et / ou sur le site web communal.	décret relatif au libre accès à l'information en matière d'environnement, les autorités communales sont tenues de communiquer à tout tiers qui en fait la demande l'avis rendu par la CCAT à l'issue de l'instruction d'un dossier. La commission dépose chaque année son rapport d'activités auprès du collège. C'est l'occasion d'évaluer le travail réalisé, de déceler d'éventuelles carences et de déterminer les objectifs poursuivis. Une diffusion plus large de ce document, notamment auprès des habitants est conseillée.					
La subvention accordée aux ADL sert à couvrir les frais de personnel et partiellement les frais de fonctionnement de l'agence. En pratique, les communes sont amenées à compléter le budget de fonctionnement de l'outil. Ce complément est inscrit au budget communal.	Le gouvernement peut octroyer sur demande une subvention de 100.000 BEF par an aux CCAT. Elle est destinée à assurer les frais de fonctionnement et de formation des membres et du personnel communal concerné.	Pas de subvention.	Outre la subvention allouée par la RW aux communes, la commune peut aussi décider d'attribuer une subvention propre au groupe de base.			Les frais de fonctionnement directement liés aux actions proposées par la commission PSI font entre autre partie des dépenses admissibles au titre de la subvention. On trouve également les frais de personnel et les frais d'investissements et d'infrastructures.
Niveau décisionnel : degré de prise en compte des propositions et décisions des commissions, limites des compétences						
Les propositions émanant de l'outil ADL sont soumises à l'approbation du Collège, et présentées au conseil communal.	Les actes administratifs doivent obligatoirement être motivés. Pour motiver correctement leur décision, l'administration communale prend en compte les	Le processus mis en place s'apparente à la concertation puisque des représentants des élus et de la population se retrouvent dans le cadre d'une même	Que la commune soit initiatrice du PCDN ou non, le partenariat local ne doit pas être l'émanation du pouvoir communal. Ses missions ne peuvent être au		Outil de concertation : les comités doivent mettre au point une concertation entre les différents acteurs tant pour la phase de démarrage (définition des motivations,	Lieu d'information, de concertation et de décision. Les décisions sont en principe prises en compte par la commission. Dans la

	décisions de la CCAT.	commission, où ils vont tenter d'arriver à un consensus sur des projets, qui, émanent de groupes de travail composés d'habitants. Au sein de la commission, il s'agit de se mettre d'accord sur une approche commune, à partir des projets proposés par les groupes de travail et des objectifs proposés par l'auteur de projet.	service ni d'exécuter les décisions d'un Conseil communal ou d'une majorité en place.		précision des objectifs et du cahier des charges, choix de l'adp) que pour la conception et la mise en œuvre du P.C.M. La CCM est un organe d'avis.. Son avis est toutefois consultatif.	pratique, ce n'est pas toujours le cas.
--	-----------------------	--	---	--	---	---

Commentaires

Le principal objectif de l'analyse est de mettre en évidence les principaux éléments liés du fonctionnement des commissions tels que :

- l'organisation du travail au sein des structures participatives

La CCAT et la CLDR disposent d'un règlement d'ordre intérieur qui régit le fonctionnement de la commission. Ces règlements sont le plus souvent élaborés par les commissions pour être ensuite proposés à l'approbation communale. Pour le PCM, c'est le cahier des charges qui joue le rôle de règlement d'ordre intérieur. En ce qui concerne les ADL, la Région les encourage à adopter un règlement d'ordre intérieur pour la plate-forme, mais en pratique, peu d'entre elles l'ont fait. Le fonctionnement du PCDN est guidé par un guide méthodologique.

Un certain nombre de réunions sont généralement fixées annuellement mais les commissions peuvent se réunir d'initiative. Dans la pratique, c'est l'importance du travail en cours qui régle le nombre de réunions organisées.

La majorité des commissions fonctionnent en groupe de travail. La CCAT peut également être divisée en sous-sections ayant des tâches spécifiques. Toutefois, aucune délégation de pouvoir n'est accordée à ces groupes de travail.

Le fonctionnement des commissions est encore régulé par une répartition claire des rôles et missions :

- Ainsi la responsabilité du suivi de la mise en œuvre des décisions des commissions est généralement assumé par un « bureau », un « comité de gestion », un « comité de liaison », un « secrétariats » composés de quelques membres.
- Dans certain cas la préparation des réunions des commissions et leur fonctionnement bénéficie de la présence d'un coordinateur. Pour le bon fonctionnement des commissions, il est indispensable de désigner un secrétaire ou d'avoir un coordinateur. L'importance du rôle de coordinateur dans les commissions partenariales est fortement souligné car c'est lui qui permet de faire le lien entre les différents partenaires et qui assure la cohérence et le bon fonctionnement du partenariat. Il n'est pas requis qu'il soit assumé par un agent de l'administration communale.

- Une structure du partenariat est proposée dans la brochure méthodologique du PCDN. Le groupe de base est le moteur et le garant de l'ensemble de la démarche. Il se réunit en plénière. Celui ci désigne un coordinateur qui anime les réunions. Le Coordinateur met en place un comité de gestion. Ce dernier veille à la gestion pratique du PCDN, à l'information, la sensibilisation et à la cohésion de l'ensemble du projet. Par après, le groupe de base des partenaires s'élargit et se répartit en différents groupes de travaux thématiques, selon leurs centres d'intérêts. Cette méthode présente des avantages puisqu'elle permet de toucher plus de gens. Ce type de structure se retrouve dans l'ADL, où un comité de liaison et de coordination assume la gestion, le contrôle et l'orientation du projet défini par la PFS. Selon le nombre d'habitants, l'équipe opérationnelle compte un ou deux agents.

- la communication des activités des structures participatives vers la population

Dans la pratique, on regrettera que l'existence, le rôle et les activités des commissions ne soient pas toujours bien connues de la population. Pour bien faire, les structures participatives devraient être en mesure d'assurer un retour d'information vers l'ensemble de la population et les participants des commissions avoir la charge de relayer les informations dans leur milieu d'appartenance.

Si le PCDN conseille de mettre en place une démarche spécifique afin d'assurer la communication vers l'extérieur, notons que les textes légaux confient un rôle important à la CLDR. Dans l'exposé des motifs, il est dit que le rôle de la commission est d'organiser l'information et la consultation. Afin de faire circuler l'information vers l'extérieur du groupe partenarial, le guide méthodologique du PCDN recommande la création d'un groupe de travail spécifiquement dédié à l'information et à la sensibilisation. Sont invités à s'y retrouver : les partenaires habituels de la diffusion (enseignants, animateurs culturels,...) ainsi qu'un représentant de chacun des autres groupes de travail.

Ces dispositions ne contredisent pas le respect du secret professionnel et de la collégialité des décisions. Cas de la CCAT où, l'autorité communale conserve le droit de lever ce devoir de réserve.

En ce qui concerne, la CCAT et la CLDR, commissions dont le fonctionnement est formalisées par la législation, la diffusion du travail réalisés auprès l'ensemble de la population sont assurées au minimum par la publication d'un rapport d'activités consultable à l'administration.

Aucune disposition particulière n'est prévue pour la plate forme stratégique de l'ADL, le PSI et le PCM. Un guide méthodologique sur la participation a été publié récemment mais le lien n'est pas établi avec la CCM. Cette préoccupation est laissée à la libre appréciation de la commune.

Sur le terrain, on constate que les gens sensibilisés aux sujets du développement local sont souvent des professionnels. Pour véritablement toucher la population, il convient de mobiliser des moyens supplémentaires pour informer, sensibiliser et former les gens aux différents thèmes du développement local, à ses contraintes, finalités et modes de fonctionnement. Des modalités d'information particulières restent à proposer aux publics fragilisés qui, à l'heure actuelle, restent le plus souvent exclus du processus de développement local et en particulier des organes de concertation tels les commissions.

A ce titre, on relève que le partenariat mis en place au cours de l'élaboration du PCDN peut être l'occasion de renforcer la cohésion sociale, notamment par l'établissement de liens interpersonnels supplémentaires entre membres participants. Pour ce faire, une grande attention est accordée à la convivialité. L'hypothèse sous jacente est que les participants acquièrent progressivement le goût de s'impliquer dans le développement de leur commune et renforcent leur capacité de concertation et de coordination. Le renforcement des liens entre les membres pourrait pallier pour partie, au problème récurrent de l'essoufflement de la dynamique participative et de la perte de motivation des membres en cours de démarche. Dans cette optique, il est important d'informer dès le départ les participants des objectifs et de la temporalité de leurs missions, comme de la possibilité d'observer dans le court et moyen termes les effets de leurs travaux.

- Niveau décisionnel et indépendance des structures participatives

Par rapport au degré de prise en compte des propositions et décisions issues de ces commissions, aucune commission n'a de véritable pouvoir décisionnel. Dans tous les cas, celui-ci reste aux mains du politique.

Certaines commissions sont des organes de consultation, d'autres sont des structures partenariales. Dans la majorité des cas (PFS, PCDR, Partenariat, PSI) des représentants des élus et de la population se retrouvent sein d'une même commission et tentent d'arriver à un consensus sur des options et des projets. Il s'agit de faire émerger des positions communes. Le processus participatif mis en œuvre ne se limite donc pas à une simple consultation. Il s'apparente à une concertation entre acteurs locaux. Le rôle du politique est par conséquent amené à évoluer : Il propose d'écouter les divers interlocuteurs locaux impliqués dans la thématique abordée, de tenir compte dans la mesure du possible des propositions et avis formulés et conserve toujours le pouvoir de décision . Il lui appartient de trancher.

Si la CCAT se situe plus au niveau de l'organe consultatif, dans la pratique rien n'empêche que certaines travaillent sur un mode de concertation. La CCAT permet en effet à des représentants des habitants d'être associés à la conception du projet. La définition des options peut enfin se pratiquer sous forme d'un débat élargi, incluant l'autorité communale mais également la CCAT.

6. Passerelles entre les structures participatives

Plate-forme stratégique de développement local	C.C.A.T	C.L.D.R	Partenariat local pour la gestion concertée de la nature	C.C.E.D.N.	Commission communale de mobilité	Commission d'accompagnement locale P.S.I.
<p>Compte tenu de la vocation d'analyse globale des problématiques et de la volonté de représentation démocratique des membres de la PFS, on observe sur le terrain un mixage de la PFS et de la CLDR ou encore un élargissement du PLGCN vers la PFS.</p> <p>Sa géométrie étant par définition variable et la globalité de ses missions avérées la PFS pourrait aisément s'apparenter à la CDS dès l'instant où la représentativité des groupes d'appartenance territoriale est respectée.</p>	<p>La CCAT peut être élargie à d'autres commissions mais, étant donnée sa rigidité, l'inverse n'est pas possible.</p> <p>Dans certains cas, la CCAT dispose de la possibilité de se constituer en groupes thématiques de travail et d'élargir le champs des avis qu'elle dépose à des domaines plus large que ceux explicitement prévus au CWATUP.</p> <p>L'assouplissement de sa composition et des modalités de participation des membres lui permettraient de rencontrer les finalités principales de la CDS.</p>	<p>Les communes disposant déjà d'une CCAT peuvent organiser une seule commission pour les 2 matières, en constituant au besoin des sections distinctes.</p> <p>Sous réserve d'un élargissement des champs de compétences de la CLDR, celle-ci peut facilement conduire à la CSD</p>	<p>La commission mise en place à une vocation thématique spécifique.</p> <p>Pour constituer une CDS, il conviendrait soit d'inviter les représentants du partenariat à s'associer au travaux de la CDS, le PLGCN continuant à fonctionner comme groupe de travail thématique. Soit d'élargir considérablement et le champs des missions et la composition des membres en y intégrant des représentants de tous les autres secteurs de la vie communale.</p>	<p>Le Conseil communal peut décider d'élargir au domaine de l'environnement et du développement de la nature le champ des compétences de la CCAT</p>	<p>CCM peut-être attachée à la CCAT ou la CLDR aux quels sont ajoutés des acteurs privilégiés de la mobilité.</p>	<p>Commission PSI devrait fonctionner en lien avec la plate forme stratégique des ADL (dans la pratique ce n'est pas toujours le cas) et la CLDR (dans la pratique, il n'y a pas de lien).</p>

Commentaires

Dans la plupart des cas, il est envisageable d'intégrer un organe participatif lié à un outil, sous forme d'un « groupe de travail » au sein d'une commission à vocation plus large telle que la CDS.

La CCAT peut faire office de CLDR, de CCM ou de CCEDN. La commune peut élargir au domaine de l'environnement ou de la mobilité le champ des compétences de la CCAT en ajoutant des acteurs privilégiés dans ces domaines. La réussite de ce partenariat élargi est fonction du dynamisme de la CCAT.

Dans le cas de la CLDR, il faut que des membres des groupes de travail de la CLDR soient représentés au sein de la commission de la CCAT. Cela suppose donc que les membres de la CCAT s'impliquent réellement dans le processus participatif comme acteurs et soient

reconnus comme représentatifs des groupes de travail. La situation inverse n'est pas possible, le mode de composition rigide de la CCAT a pour conséquence que celle-ci ne peut être créée à partir des autres commissions.

La mise en place d'une même commission pour plusieurs outils offre une série d'avantages notamment pour les petites Communes, ou dans le cas d'objets communs de travail (la sécurité est commune à la mobilité, l'intégration sociale et la dynamisation de la cité). Cette option permet d'éviter de mener en parallèle des réunions dans des outils différents lorsque leur objet porte sur les mêmes thèmes et facilite par ailleurs l'analyse globale des problématiques. Cette option permet encore, d'éviter l'essoufflement de la dynamique des bénévoles par la multiplication des réunions. Dans les faits, on observe que le surnombre des participants et l'excès de réunions nuisent à l'efficacité de la démarche participative. Dès lors il est recommandé de distinguer les réunions de nature technique ou d'ajustement (lesquelles rassemblent les personnes directement concernées ou en charge du dossier) des autres (qui sollicitent la participation de l'ensemble des représentants du territoire dont les habitants).

24.3 LES STRUCTURES PARTICIPATIVES DANS LE CADRE DE L'AGENDA STRATEGIQUE CONCERTÉ

24.3.1 Opérationnalisation de la CDS

Sur base de l'analyse comparative des spécificités des différentes commissions, un ensemble de recommandations peuvent d'ores et déjà être formulées quant à l'opérationnalisation de la CDS. Toutefois, un certain nombre d'options sont envisageables quant aux statuts, aux modes de désignation et de fonctionnement à conférer à la commission de développement stratégique, entre lesquelles des choix devront être opérés.

a) Statut de la commission

L'analyse a mis en évidence le fait que certaines structures participatives sont des organes consultatifs, habilités à rendre des avis dans le cadre de procédures réglementaires déterminées. Ces structures sont le plus généralement intégrées à l'administration communale ou sont perçues comme faisant partie de l'administration communale. Les autres commissions n'ont pas de personnalité juridique propre et existent à travers un outil. Dans le cadre du projet de décret relatif aux ADL, deux statuts sont proposés:

- la régie communale autonome
- l'A.S.B.L. communale.

L'adoption de ce type de statut confère au partenariat de l'outil et par voie de conséquence aux décisions issues de la commission une plus grande autonomie vis à vis du pouvoir communal qui y est de toute façon représenté. Une étude plus poussée pourrait être réalisée afin de mettre en évidence les avantages et inconvénients de ces différents types de structures.

Commentaire :

Avant d'approfondir la réflexion et de mener des investigations complémentaires sur les mécanismes de fonctionnement et d'articulations des outils avec la CDS, il faudrait avant tout de choisir l'une des options présentées ci-dessus.

b) Composition et mode de désignation des membres

La composition de la commission de développement stratégique devrait être la plus représentative possible des différents groupes d'acteurs locaux et de la population, en associant :

- des représentants de la population, en tenant compte :
 - des différents sous-territoires constituant la commune (anciennes communes, zones homogènes spécifiques, noyaux d'habitants, etc.);
 - des différentes catégories sociales (sur le plan de l'âge, du statut social, du sexe, de l'appartenance culturelle ou ethnique des résidents, etc.).

On veillera en particulier à activer les compétences des habitants qui peuvent être mises à profit en les intégrant à la CDS. Dans certains cas, s'ils peuvent jouer le rôle de palliatif au manque de ressources internes à l'administration communale, on gardera en mémoire que l'investissement bénévole ne peut durablement se substituer à un investissement professionnel.

L'implication de la population apporte un ensemble de plus-values à la définition d'un projet global de développement territorial. Elle apporte un éclairage différent sur les problématiques (celui des utilisateurs). Elle légitime la démarche (correspondance entre besoins et réponses) en assurant une meilleure appropriation du projet par les habitants (formulation de pistes possibles) et favorise leur implication dans le suivi des opérations (bénéficiaires directs). Enfin, la participation et l'information répondent à l'exigence grandissante des citoyens à l'égard des principes de subsidiarité, de gouvernance locale et de transparence décisionnelle. En effet, la participation des habitants est indispensable à la prise de conscience collective des problématiques singulières du territoire communal, au renforcement de la cohésion sociale locale ainsi qu'à l'amélioration de leur capacités d'intervention dans le devenir de leur commune.

- Des représentants des secteurs privés, en proportion de la diversité et de l'importance des activités existantes.
- Des représentants du tiers secteurs, en tenant compte des lieux et des thématiques d'intervention.
- Des élus : tous les groupes politiques doivent pouvoir être associés à la démarche. Il s'agit donc d'avoir aussi bien des représentants de la majorité que de l'opposition. En effet, le développement global et durable d'un territoire surpasse la durée du mandat local. Pour garantir une continuité de développement et de stratégie, l'ensemble des options politiques doivent donc avoir la possibilité d'être confrontées et validées en début de processus.

- Des représentants de l'administration communale :

L'administration communale est le garant du partenariat de développement qui se construit. En effet, elle apporte non seulement sa connaissance du territoire à la réflexion mais elle sera aussi chargée du suivi de la mise en œuvre des orientations préconisées.

- Des experts extérieurs :

Afin d'amener la CDS à pouvoir prendre position « en toute connaissance de cause », des experts extérieurs peuvent ponctuellement apporter un éclairage à la démarche et aux thématiques traitées ou assister/ animer le processus en cours.

- Des représentants de l'administration régionale :

Plusieurs éléments plaident en faveur d'une représentation directe de la Région au sein des CDS locales. Premièrement, la Région ayant défini un projet de développement pour l'ensemble de son territoire, et précisé de grandes orientations politiques, il importe que les stratégies du niveau communal s'intègrent harmonieusement à la stratégie régionale. Sur un autre plan, la Région apporte aux Communes des moyens financiers souvent conséquents pour la réalisation des diagnostics de base et des outils de développement. Dans le cas de l'agenda stratégique, ces financements seraient accordés pour autant que la stratégie communale réponde aux conditions fixées par la Région. Dès lors, il est nécessaire que la Région ait connaissance dès que possible des grandes orientations poursuivies par la Commune et des évolutions progressives de celles-ci dans les phases successives de mise en œuvre et d'actualisation. Ainsi, elle sera en mesure de se positionner d'entrée de jeu sur la stratégie communale, de veiller à son intégration dans la stratégie régionale et d'éviter des remises en question ultérieures qui retarderaient la signature de l'agenda. Enfin, de par sa position elle peut avoir une lecture globale des actions qui prennent cours dans les différentes Communes et veiller à leur bonne articulation territoriale et complémentarités éventuelles.

Commentaires :

L'analyse comparative des commissions locales a mis en évidence deux types de structure envisageables pour l'accompagnement de l'agenda stratégique concerté :

- **Option A** : des commissions de type « partenariales », caractérisées par une grande souplesse dans le mode de composition et de fonctionnement (commission de type PCDN, CLDR, etc.),
- **Option B** : des commissions plus rigides à vocation « consultative ». Seule la CCAT correspond à ce type de commission.

Il faut remarquer ici que le mode de composition rigide de la CCAT lui permet d'assumer les missions dévolues à d'autres commissions locales comme la CLDR mais l'inverse n'est pas vrai. En effet, la composition, le mode de désignation des membres de la CCAT sont fixés de manière stricte par arrêté et contrôlés par la Région wallonne.

Un certain nombre de questions mérite encore de trouver rapidement une réponse pour la poursuite des travaux :

- Souhaite-t-on déterminer, à l'instar de la CCAT, une composition précise à la CDS?
- Dans l'appel à candidature et le mode de désignation des membres, quelles modalités souhaite-t-on mettre en œuvre ? La CDS comprend-elle des représentants de la population ? Si oui, s'agit-il :
- d'une représentation de la population à travers un groupe des forces vives représentatif des divers intérêts de la commune ?
- de simples citoyens motivés ?
- une solution intermédiaire ?
- Comment intégrer les populations marginalisées dans le processus ?

Quelle représentation des élus veut-on voir figurer dans la CDS ? Prévoit-on d'exiger la présence du politique quelle que soit sa proportion par rapport à l'ensemble des membres de la commission ?

- Quelles finalités veut-on donner à la procédure d'information ? Celle-ci peut-elle inclure des aspects de sensibilisation et de formation de l'ensemble de la population ou convient-il de la centrer sur des interlocuteurs spécifiques ? Quelle publicité veut-on réserver aux travaux et conclusions de la commission ?

c) Missions

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

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

- d'évaluation du processus de développement local et de ses effets pour les bénéficiaires et participants du processus.

Commentaires :

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

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

d) Fonctionnement de la Commission de développement stratégique

L'analyse du fonctionnement des structures participatives a mis en évidence le fait que celles-ci s'organisent fréquemment en groupes de travail thématiques (ex : « logement », « environnement », « mobilité », « agriculture »). Dans le cadre de l'élaboration de l'ASC, il est possible d'extrapoler ce modèle au fonctionnement de la commission de développement stratégique. Nous privilégions l'option d'une commission souple qui offrirait l'avantage de permettre un partenariat large et multiple, tout en précisant la composition minimum du groupe de base afin que cette commission puisse assurer efficacement ses missions. Il ne s'agit pas d'imposer un modèle rigide mais de proposer un schéma d'organisation capable de s'adapter aux particularités de chaque commune.

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

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

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

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

Comme l'a montré l'analyse des commissions, un certain nombres de fonctions doivent être assumées pour le fonctionnement optimum de la CDS. Il s'agit des fonctions d'animation, de coordination, et de secrétariat.

◆ Le Président de l'ASC est l'animateur. Il est chargé de :

- Veiller au respect de l'ordre du jour ;
- Présenter le cadre de mise en œuvre du processus et ses grandes étapes ;

- Assurer la participation active des membres ;
- Préparer des événements spécifiques tels que des ateliers, des groupes de travail ;
- Résoudre les conflits directs au moyen de techniques de communication professionnelles ;
- Animer la prise de décision.

L'animation des réunions demande des compétences spécifiques. Les réunions de la CDS pourraient bénéficier de l'apport d'animateurs ou de médiateurs professionnels neutres (particulièrement dans les grandes villes). Le recours à cette compétence est par ailleurs recommandé par l'Agenda 21 local²⁸⁷. Ainsi, l'animation pourrait être assurée par le président, de préférence en collaboration avec un animateur professionnel.

- ◆ Le coordinateur est le relais entre l'ensemble des membres c-à-d entre le politique, l'administratif, la population, l'associatif et le privé. La CDS désigne un coordinateur.

Ses fonctions sont multiples : il doit dynamiser la démarche et assurer la mémoire :

- Schématiser l'état d'avancement ;
- Rédiger un rapport global d'activité ;
- Rédiger un rapport d'évaluation, ...

Lors de la mise en œuvre des outils, il assure la cohérence entre la commission de développement stratégique et les groupes de travail spécifiques.

A ce stade, il est en retrait vis-à-vis des projets.

Cette position lui permet d'avoir une vision transversale de l'ensemble, approche qu'il doit susciter au sein des groupes de réflexion.

Afin de remplir ses missions, le coordinateur doit posséder une connaissance des réseaux locaux, des associations, des personnages clés, des personnes ressources, etc. Il doit également posséder des compétences en communication et animation et des connaissances en gestion d'un système humain complexe.

- ◆ La CDS désigne également un secrétaire qui sera chargée de la gestion financière et matérielle. Celui-ci est également responsable de :
 - Convoquer les participants aux réunions ;
 - Prendre des notes au cours de la réunion, rédiger un compte rendu ;
 - Diffuser l'information tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du groupe.

Les fonctions de coordination et de secrétariat peuvent être assurées soit par une seule personne, soit par deux personnes différentes. Dès que les impératifs de gestion technique se développent, il est recommandé de distinguer ces fonctions. En particulier pour celles qui relèvent de la gestion financière et matérielle.

24.3.2 Articulation entre la CDS et les commissions locales

Lors de la première approche du territoire, la commune est chargée d'établir l'inventaire des divers organes consultatif et participatifs existant sur son territoire, qu'ils dépendent directement ou non d'un outil particulier.

Lors de cette étape, il s'agit de repérer :

- les diverses commissions susceptibles d'exercer les rôles de la CDS,
- les conditions dans lesquelles, ces commissions pourraient assumer les missions de la CDS,

²⁸⁷ International Council for Local Environmental Initiatives & Sustainable Cities and Towns Campaign (1997). (Briefing Sheet 5.4 : Participation publique, principe : création d'un consensus. Local Agenda 21 Guidance & Training).

- les adaptations éventuelles à proposer.

L'option la plus simple consiste à proposer aux communes d'adapter leurs commissions existantes (ou une de celle-ci) à la CDS en se fondant sur des décisions du conseil communal. La fusion des organes participatifs soulève des questions de représentativité des membres de la commission et des groupes de travail ainsi que celle de l'élargissement du champ de compétences confié.

L'adaptation des commissions dépendra de l'option qui a été retenue quant au modèle à adopter pour la CDS « modèle strict de type CCAT » ou « Modèle à géométrie variable de type partenarial ».

Si l'ensemble des commissions préexistantes sont susceptibles de conduire à une CDS, une hypothèse restera à considérer dans la suite des travaux. En effet, il n'est pas rare que les communes possèdent plusieurs commissions. Dès lors, une hiérarchie entre commission pourrait être proposée afin d'une part, de clarifier les missions de chacune d'entre-elles et de préciser d'autre part, leurs modalités de fonctionnement spécifiques et communes.

25. L'IMPLICATION DE LA REGION DANS L'AGENDA STRATEGIQUE CONCERTÉ

25.1 INTRODUCTION

L'objectif de l'étude de l'implication de la Région wallonne dans les outils de développement communal et dans l'agenda stratégique concerté est de déterminer à quel stade de l'agenda la Région interviendra, dans quel but, avec quels moyens humains et au sein de quelle structure.

En effet, l'exercice de traduction normative fait référence à différents types d'implication de la Région. Il s'agit :

- de l'accompagnement continu par la Région wallonne ;
- de l'avis donné par un comité d'accompagnement régional ;
- d'une évaluation annuelle effectuée, entre autre, par la Région wallonne.

On fait également référence dans ce document à une série de décisions qui devront être prises par la Région :

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

Dans cet exercice de traduction normative, un type de structure régionale à même d'assurer l'ensemble des missions décrites ci-avant est déjà proposé. L'exercice de traduction normative mentionne en effet l'existence d'un comité d'accompagnement régional.

Dans ce document, une synthèse de la recherche sur l'implication de la Région dans le processus de développement communal est présentée. Nous y abordons premièrement la méthodologie utilisée, deuxièmement, les types de structures régionales qui pourraient jouer le rôle d'interface avec les Communes et enfin, nous examinerons, pour chacune des missions de la Région, le type de structure envisageable.

L'analyse de l'implication de la Région dans l'élaboration de l'agenda stratégique concerté s'appuie sur la comparaison du mode d'implication de la Région dans chacun des outils de développement communal précédemment étudiés. Pour cela, une analyse des textes législatifs a été réalisée puis confrontée aux résultats issus d'une enquête de terrain effectuée auprès des interlocuteurs impliqués dans le suivi des outils.

Sur base de cette analyse, différents scénarios d'implication de la Région ont été envisagés en fonction des avantages et des inconvénients qu'ils présentent en regard du fonctionnement actuel.

Les différentes missions de la Région pourraient être assurées :

1. Soit par un comité d'accompagnement régional (Option A) constitué d'agents de l'administration régionale appartenant aux différentes directions générales ;
2. Soit par une nouvelle cellule administrative transversale (Option B) composée d'agents de terrain et de personnes ressources pour les Communes. La question centrale est de définir la localisation de cette structure au sein de l'administration régionale. Plusieurs options sont envisageables:
 - une cellule transversale (option B1) créée au sein du secrétariat général du MRW,
 - une cellule administrative (option B2) créée au sein d'une DG existante.
 - une cellule transversale instaurée au sein d'un office de développement territorial indépendant (option B3) comme ce qui se pratique par exemple, en France et en Suisse.
3. Un mixte de ces deux options (option C) : Au stade de l'élaboration de l'ASC, il est important d'impliquer le plus tôt possible les agents régionaux en charge du suivi et de l'accompagnement des outils communaux actuels. Ceux-ci joueront, en effet, un rôle important dans la mise en œuvre de l'agenda. Il faut veiller à assurer un lien entre les agents régionaux en charge de l'élaboration et ceux en charge de la mise en œuvre de l'agenda.

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

25.2 LES MISSIONS DE LA REGION

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

Dans cette dernière section, les trois grandes missions que la Région pourrait remplir sont envisagées ainsi que les structures qui permettraient de mener à bien ces missions et, enfin, les options de financement sont ébauchées. Les différentes missions de la région par rapport à l'agenda stratégique concerté sont les suivantes :

1. L'accompagnement et le contrôle

L'analyse de l'implication de la Région dans les outils de développement communal a mis en évidence toute une série d'éléments en faveur du positionnement de la Région comme partenaire à part entière dans l'accompagnement du processus de développement communal. Il s'agit notamment de l'acquisition d'une meilleure connaissance du terrain, d'un gain de temps dans l'évaluation des rapports, d'une plus grande garantie d'avoir une intégration des objectifs communaux aux objectifs régionaux, etc. Au niveau des outils de

développement communal. Dans le PSI par exemple, un représentant de la Région participe aux commissions PSI comme partenaire à part entière. Au niveau de l'agenda stratégique, cela impliquerait donc la présence de représentants de l'administration régionale, issus de la cellule transversale ou du comité d'accompagnement, dans les commissions de développement stratégique.

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

2. Les décisions

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

- La convention relative à la subvention de l'élaboration de l'agenda stratégique concerté.
Cette décision pourrait aussi bien relever du Gouvernement (caractère global de la démarche) que dépendre du Ministre qui se verrait confier cette nouvelle compétence. Si cette seconde option présente l'avantage de simplifier la procédure de prise de décision, elle comporte un inconvénient majeur pour la signature du contrat de développement communal (celle-ci relevant simultanément de politiques différentes).
- La contractualisation en vue de l'activation de l'agenda stratégique concerté : le contrat de développement communal.

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

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

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

3. La mise en œuvre de l'agenda

Les objectifs généraux de la Commune définis, il s'agira alors de mettre en œuvre l'agenda stratégique au travers des outils actuels. Un deuxième type d'implication régionale va alors apparaître : l'accompagnement, le suivi et le contrôle des différents outils communaux par les administrations régionales actuellement en charge de ces outils.

Dans le schéma ci-dessous, on voit apparaître deux échelles, l'échelle régionale et l'échelle communale. Lorsqu'on se place à l'échelle communale, on observe que la Région intervient à deux niveaux différents : au niveau de la commission de développement stratégique et au niveau des commissions locales des outils communaux. La question de savoir comment on va pouvoir assurer le lien entre ces différents agents régionaux laisse supposer, à ce stade de la recherche, qu'il faudra certainement agir aussi bien au niveau communal qu'au niveau régional.

25.3 SCENARIO D'IMPLICATION DE LA REGION DANS LE CADRE DE L'AGENDA STRATEGIQUE CONCERTÉ

Le choix entre ces options et la localisation de ces différentes structures au sein de l'administration régionale s'envisage principalement en fonction de la source de financement de l'ASC. En effet, la question principale qui se pose est celle du financement. Deux solutions sont envisageables pour financer l'élaboration de l'ASC :

Soit un financement par plusieurs Ministres :

Scénario 1 : Si on considère que l'ASC fait appel à l'ensemble des compétences du Gouvernement, alors on aurait plusieurs Ministres qui financeraient l'élaboration de l'ASC et dans ce cas, on pourrait avoir une cellule d'accompagnement au sein du secrétariat général à l'instar de la DIIS qui effectue la coordination, l'accompagnement et l'évaluation des PSI. La cellule de contrôle pourrait être située au sein d'une des DG existante.

Scénario 2 : Etant donné que l'ADL pourrait entre autre accomplir les missions de la commission de développement stratégique, on pourrait envisager un financement multiple pour l'élaboration de l'agenda, comme c'est le cas actuellement pour les ADL. La cellule d'accompagnement pourrait encore se situer au sein du secrétariat général et la cellule de contrôle au sein d'une des DG dépendant d'un des Ministres impliqués.

Scénario 3 : Etant donné que, dans le cadre de la rationalisation des outils, les diagnostics des outils sont allégés (exemple : SSC, PCM, etc.), les financements destinés à leur réalisation pourraient être en partie affectés à l'élaboration de l'ASC.

Soit un financement par un seul Ministre :

Scénario 4 : En théorie, plusieurs Ministres sont susceptibles de prendre en charge, individuellement, le financement de l'élaboration de l'agenda stratégique concerté.

Ainsi notamment, le Ministre qui a dans ses compétences les pouvoirs locaux. Dans ce cas, la cellule d'accompagnement de l'élaboration des agendas communaux serait située au sein de la DGPL et la cellule de contrôle également. Mais, pour avoir une meilleure visibilité par rapport aux acteurs communaux, ne faudrait-il pas essayer de localiser la structure d'accompagnement et la structure de contrôle en des lieux différents, dans des administrations différentes ?

26. LES MOYENS HUMAINS MOBILISABLES

26.1 INTRODUCTION

Dans le programme de travail du thème 4 : « la Commune, acteur du développement territorial »²⁸⁸, l'étude des moyens humains occupe une large place.

En effet, l'importance du travail requis pour l'élaboration et le suivi des outils de développement communal fait reculer nombre de Collèges échevinaux lorsqu'il s'agit de se lancer dans de telles opérations. Notamment, parce que les communes disposent de moyens humains limités. L'analyse des outils communaux réalisée dans le thème 7.5 a mis en évidence plusieurs éléments de nature à faciliter la démarche de développement communal :

- La préparation préalable à la démarche de développement communal doit reposer sur l'information et la sensibilisation du personnel communal. En effet, c'est sur ces éléments que repose la qualité de 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.
- La mise en œuvre d'un processus de développement communal nécessite une approche transversale rassemblant les responsables des différents services communaux. Or, cette approche constitue un véritable changement du mode de fonctionnement de l'administration locale, souvent organisée sur un mode thématique sectoriel. L'organisation transversale des services communaux devrait faciliter d'une part, l'appropriation de la démarche et des données par l'ensemble des services communaux, et d'autre part, l'analyse globale des problématiques comme la coordination des différentes étapes.
- L'élaboration de l'agenda stratégique concerté nécessite également la présence de personnels spécifiques, chargés de l'accompagnement du processus. Ils devraient 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 mobilisation des moyens humains disponibles dont celui, des experts financés par la Région et mis à la disposition des Communes.

La phase d'identification préalable de la ressource humaine mobilisable montre que deux grandes catégories d'experts financés par la région peuvent participer au processus de développement communal et venir soutenir ainsi, le travail des agents de l'administration locale. Ceux qui interviennent directement dans le processus de développement communal par l'intermédiaire d'outils communaux, ceux qui interviennent indirectement dans le processus de développement communal mais qui participent à l'élaboration ou la mise en œuvre des outils.

- Dans un premier temps, l'analyse s'est concentrée 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 et sur ceux qui interviennent à l'échelle communale dans le cadre de dispositifs pilotes financés par la région en passant ou venant

²⁸⁸ 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

d'être pérennisés par un décret (Maison de l'emploi, Agences de développement local, Gestion des centres villes et Agence immobilière sociale).

- Dans un second temps, la recherche s'est élargie à l'ensemble des acteurs qui sont susceptibles de participer au développement du territoire communal. En effet, la première phase d'identification de la ressource humaine mobilisable dans les processus de développement local fait apparaître, tant au niveau supra-communal (ou infra- régional) qu'au niveau communal, l'existence d'autres catégories d'acteurs- ressources financés par la région. Les acteurs ressources sont ceux qui interviennent dans le processus de développement communal sans en être l'animateur privilégié. Selon le degré d'implication que l'on peut attendre de ces acteurs, une distinction sera apportée entre acteurs – ressources directs (participation permanente au processus de développement stratégique) et acteurs-ressources indirects (participation ponctuelle)
- Compte tenu de l'importance et de la diversité des acteurs – ressources potentiels, on peut supposer que les communes, faute d'une parfaite connaissance de ceux-ci, n'ont pas toujours la capacité de mobiliser ces moyens humains déjà financés par la région. Quelques recommandations sont dès lors, formulées à la suite de l'analyse pour permettre :
 - une meilleure mobilisation des moyens humains disponibles en région wallonne.
 - favoriser la bonne intégration et la complémentarité de missions de l'ensemble des agents et acteurs ressources du processus de développement stratégique local.
 - Assurer la coordination des interventions, tant dans les phases d'élaboration et de mise en œuvre que dans l'évaluation et le suivi des réalisations .

Les objectifs de l'étude sont de :

- Identifier la ressource humaine mobilisable par les communes dans le cadre de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi des outils de développement communal.
- Clarifier les missions des agents - accompagnateurs²⁸⁹ et des acteurs- ressources²⁹⁰.
- Etablir des recommandations pour une mobilisation effective des moyens humains mis à la disposition des communes.
- Développer des pistes de collaborations et de coopérations qui renforcent les pratiques de concertation et de coordination des intervenants qui travaillent sur un même territoire.
- Proposer, sur base des domaines d'action prioritaires des divers intervenants un rôle dans l'agenda stratégique concerté dans la continuité des outils plus sectoriels dont ils ont traditionnellement la charge.

Les travaux présentés ci-après portent sur la deuxième phase de la recherche qui considère les acteurs – ressources. Le canevas méthodologique utilisé est identique à celui de la première phase d'analyse. Afin d'assurer la continuité d'analyse et de permettre au lecteur de mieux appréhender la globalité des enseignements et recommandations qui se dégagent de l'étude complète, les principaux acquis de la première phase²⁹¹ sont rapidement rappelés.

Tableau 1 : Approche de la diversité des moyens humains mobilisables en région wallonne.

²⁸⁹ Par agent – accompagnateur on entend les personnes dont la fonction est d'initier, accompagner, suivre ou mettre en œuvre un processus de développement local dans un cadre communal, qui ont un statut d'employé et dont la rémunération fait l'objet d'un financement régional même partiel.

²⁹⁰ Les acteurs ressources sont ceux qui interviennent dans le processus de développement communal sans en être l'animateur privilégié et dont la fonction est financée par le niveau régional.

²⁹¹ CPDT- Programme 2001-2002- Rapport Intermédiaire / Annexes - Mars 2002- GUIDE/CREAT/LEPUR, p.74-106.

Le tableau 1 rend compte de l'importance des moyens humains qui pourraient être mobilisés par les communes dans le cadre de l'initialisation, de la mise en œuvre ou du suivi d'un processus stratégique de développement local.

Le tableau compte trois sections qui témoignent du degré d'implication des acteurs qui pourraient être sollicités par les communes. En effet, si les agents accompagnateurs sont au cœur du processus en agissant comme animateur privilégié, les acteurs ressources peuvent intervenir avec plus ou moins de permanence dans la démarche de développement communal. Ainsi certains, feront partie intégrante du partenariat de développement communal alors que d'autres apporteront leur concours plus ponctuellement. Ces derniers interviendront, par exemple, à titre d'experts ou parce qu'ils détiennent une vision supra-locale d'une problématique. Aussi, le tableau distingue explicitement ces trois catégories d'intervenants que sont les agents-accompagnateurs, les acteurs ressources directs²⁹² et les acteurs-ressources indirects²⁹³. Pour chaque intervenant, l'outil d'appartenance et l'échelle territoriale sont mentionnés et, lorsqu'un intitulé de fonction est explicitement repris dans les sources d'informations disponibles, celui-ci est précisé.

L'analyse vise essentiellement l'identification du potentiel des intervenants, de leur spécificité ainsi que des zones de recouvrement de leur champs d'action, de leur mission et compétence.

²⁹² Par acteur - ressource direct on entend, les personnes qui interviennent de façon permanente dans le processus de développement communal sans en être l'animateur privilégié et dont la fonction fait l'objet d'un financement régional.

²⁹³ Par acteur - ressource indirect on comprend, les personnes qui interviennent sur une base ponctuelle dans le processus de développement communal sans en être l'animateur privilégié et dont la fonction fait l'objet d'un financement régional.

Tableau 1, section I. les agents – accompagnateurs.

I. AGENTS – ACCOMPAGNATEURS DU PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL		
ECHELLE TERRITORIALE	OUTILS	TERMINOLOGIE DE FONCTION
SUPRA- LOCALE	Contrat de rivière	Coordinateur
	Agence de développement local	Agent de développement local
	Maison de l'Emploi	Coordinateur
	Maison du tourisme	Gestionnaire
	Parc naturel	Coordinateurs
INFRA-LOCALE	Plan Communal d'Aménagement (PCA)	
	Rénovation Urbaine (RU)	Médiateur Social Ouvrier compagnon
	Quartiers d'initiatives (QI)	Médiateur Social Agents de Régies de Quartier de RU
	Revitalisation urbaine	
	Gestion des Centres Villes	Gestionnaire
	Sites d'activité économique désaffectés (SAED)	
LOCALE	SSC	Conseiller en urbanisme (disposition prévue par le CWATUP mais non mise en œuvre)
	PCDR	Agent de développement rural
	PCDN	
	PCEDN	Conseiller en environnement
	PDS	
	Charte de la mobilité communale	
	Plan communal de mobilité	Conseiller en mobilité
	Programme triennal des travaux	
	PSI	Chef de projet
	PCL	
	RU	
	RCU	
	...	

Tableau 1, Section II. Les acteurs ressources directs.

II. ACTEURS – RESSOURCES DIRECTS DU PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL		
ECHELLE TERRITORIALE	OUTILS	TERMINOLOGIE DE FONCTION
SUPRA- LOCALE	Centre Régional d'Intégration des Personnes Etrangères (CRIPE)	Gestionnaire
	Association de Santé Intégrée (Maison médicale)	Gestionnaire
	Centre Culturel	Directeur
	Comité Subrégional de l'Emploi et de la Formation	Secrétaire Chargé de Mission Agent Relais
	Mission Régionale pour l'Emploi (MIRE)	Chargé de Mission
	Centre Régional d'Initiation à l'Environnement (CRIE)	Animateur
	Intercommunale de Gestion des Déchets	Missi - Dominici
	Intercommunales	Chargé d'information Attaché
	Union Wallonne des Entreprises (UWE)	Conseiller
	Union des Villes et Communes (UVC)	Conseiller
	Agence Immobilière Sociale(AIS)	Médiateur Social
LOCALE	Syndicat d'Initiative (SI)	Gestionnaire
	Centre Public d'Aide Sociale (CPAS)	Secrétaire Assistant Social
INFRA - LOCALE

Tableau 1, Section III. Les acteurs ressources indirects.

III. ACTEURS – RESSOURCES INDIRECTS DU PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL		
ECHELLE TERRITORIALE	OUTILS	TERMINOLOGIE DE FONCTION
SUPRA- LOCALE	Agence Wallonne à l'Exportation (AWEX)	Attaché régional Assistant
	Agence Conseil en Economie Sociale (ACES)	Chargé de Mission
	Centre d'Entreprises et d'Innovation (CEI)	Conseiller
	Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI)	Chargé de Mission
	Union des Classes Moyennes (UCM)	Conseiller
	Comité Subrégional de l'Emploi et de la Formation (CSEF)	Agent Relais
	Office Wallon de la Formation Professionnelle et de l'Emploi (FOREM)	
	Conseil Economique et Social de la Région Wallonne (CESRW)	Attaché
	Fonds du Logement des Familles Nombreuses	
	Société Wallonne de Crédit Social	
	Société de Logement de Service Public	
	Société Wallonne du Logement (SWL)	
	Institut du Patrimoine Wallon (IPW)	
	Office de Promotion du Tourisme (OPT)	
	Commissariat Général au Tourisme (CGT)	
	Guichet de l'énergie	Consultant
	Office régional de promotion de l'agriculture et l'horticulture	
	Conseil Supérieur Wallon de Conservation de la Nature (CSWCN)	
Conseil Wallon de l'Environnement pour le Développement Durable (CWEDD)		
LOCALE
INFRA - LOCALE		

26.2 METHODOLOGIE

L'analyse comparative des acteurs-ressources est principalement réalisée à partir de l'étude des textes réglementaires adoptés par la région, des informations reprises sur les sites officiels de la région wallonne et des précisions apportées par les organismes, notamment celles figurant dans les rapports annuels et les portails web.

Dans l'analyse comparative, ces acteurs-ressources sont examinés et comparés sous différents angles. L'analyse prend en compte:

- L'importance et la répartition des acteurs-ressources sur le territoire wallon ;

L'objectif est de recenser le plus précisément possible la ressource humaine mobilisable, d'observer sa répartition sur le territoire wallon dans son ensemble mais également d'identifier les communes qui bénéficient de la présence simultanée d'agents-accompagnateurs et d'acteurs-ressources qui devraient, idéalement pouvoir se coordonner.

- Le niveau territorial d'intervention ;

Ici, il s'agit d'observer sur quelle portion de territoire (niveau infra - communal, communal et supra- communal), les acteurs-ressources sont amenés à exercer leur fonction.

- Le relevé des terminologies de fonction employées ;

L'objectif de l'approche est de comparer les titres conférés aux acteurs-ressources et aux différents agents-accompagnateurs pour tenter d'apprécier les similitudes et les différences qualitatives de fonctions.

- Les domaines d'action prioritaire des acteurs - ressources et les groupes cibles auxquels ils s'adressent;

Le(s) domaine(s) d'action prioritaire(s) de l'acteur est compris comme le secteur (économiques, environnemental, social, culturel) dans le(s)quel(s) il est amené à exercer sa compétence et les groupes d'acteurs locaux vers lesquels il l'exerce. L'objectif de l'étude est de pointer les points d'intégration successive entre agents-accompagnateurs et acteurs - ressources dans l'échelle territoriale et de mieux cerner leurs complémentarités respectives.

- Les rôles et tâches associées au(x) domaine(s) d'action prioritaire(s) ;

Très souvent une fonction est définie par l'ensemble des tâches, des obligations et des responsabilités qui globalement constituent le travail d'une personne. L'analyse comparative a pour finalité d'identifier les tâches communes et spécifiques des divers acteurs-ressources.

- Le financement ;

La région finance directement ou indirectement la majorité des fonctions remplies par les acteurs-ressources. L'étude approche la répartition des coûts entre les différents partenaires.

- Leur statut ;

Il s'agit de considérer les différents cadres contractuels dans lesquels les acteurs-ressources sont employés.

Pour l'élaboration des commentaires, il a parfois été nécessaire d'adopter des définitions utilisées par ailleurs, de les adapter ou d'en proposer. Certains commentaires s'enrichissent de données et conclusions apportées par des recherches traitant de l'évaluation du rôle des divers intervenants dans les processus stratégiques ainsi que de la consultation d'ouvrages abordant les questions liées à la mobilisation et la gestion des ressources humaines dans un cadre territorial.

Les recommandations proposées précisent les grandes options de décisions et d'investigations complémentaires possibles. En effet, l'étude complète de la ressource humaine mobilisable, pour le processus de développement stratégique communal, supposerait la réalisation de deux volets supplémentaires d'études axés sur la prise en compte de l'ensemble des ressources de l'administration régionale et sur celles issues des secteurs associatifs et privés. Même si l'étude considère ces deux derniers secteurs, elle les aborde partiellement et ne traite pas des tâches accomplies par les directions régionales.

26.3 FICHES ACTEURS

Les fiches acteurs ont pour vocation de présenter une vue synthétique de la plus grande part²⁹⁴ de la ressource humaine mobilisable par les communes dans le cadre de processus de développement stratégique.

Les fiches regroupent, sous une structure identique, les informations principales relatives à chaque fonction et servent de matériel de référence dans l'analyse comparative.

Présentées par thématiques, elles constituent un bon répertoire des moyens humains disponibles. Pour une meilleure lisibilité de l'analyse, les fiches types acteurs sont reprises en annexe. Dans le cadre de l'opérationnalisation des résultats de la recherche, chacune des fiches pourraient être complétées par exemple, d'un répertoire des coordonnées utiles et déboucher sur la réalisation d'un référentiel métiers qui précise les tâches principales et secondaires associées à chacune des fonctions. Ce type de recherche²⁹⁵ pourrait, en outre, servir de balise pour le suivi et l'accompagnement des intervenants, être un support au travail des agents sur le terrain ou encore préparer l'harmonisation des statuts et des responsabilités de l'ensemble des intervenants financés par la région. Le développement de ce type de répertoire demande des investigations complémentaires propices à l'élaboration de nouveaux programmes de recherches, nécessairement pluridisciplinaires.

Dans la présentation, les acteurs d'une même thématique ont été regroupé afin de permettre au lecteur d'avoir une vision globale de la ressource humaine susceptible d'apporter son concours dans une problématique donnée. L'ordre de présentation de la ressource humaine suit la logique de mobilisation. Ainsi, les acteurs pouvant être fortement mobilisés sont tout d'abord présentés, ceux susceptibles d'intégrer le partenariat de développement local sont présentés en deuxième lieux, et les acteurs ressources indirects, capables d'apporter un éclairage plus ponctuel, clôturent la liste. Les acteurs plurithématiques, c'est – à – dire dont la mission principale couvre plus d'un domaine d'action prioritaire (Economique, Social, Culturel, Environnemental) assurent, dans la présentation, la liaison d'une thématique à l'autre.

²⁹⁴ Par la plus grande part, nous entendons la ressource humaine qui, soit bénéficie directement d'un mécanisme de subventionnement régional, ou dont la fonction entretient des liens avec les différentes phases du processus stratégiques (élaboration, mise en œuvre, évaluation) ou des outils de développement communal.

²⁹⁵ Etats Généraux des Métiers du Développement Territorial, DATAR, Délégation Interministérielle à la Ville, Paris, 23/11/01.

26.4 ANALYSE COMPARATIVE DES ACTEURS – RESSOURCES.

26.4.1 Terminologie

Les termes utilisés pour désigner les fonctions assumées par les divers intervenants du processus de développement communal sont particulièrement diversifiés. Ainsi, dans l'ensemble des terminologies utilisées par le législateur on relève, entre - autre les appellations suivantes :

- Animateur (CRIE)
- Agent (relais, de prospection, de développement – local/rural-, ...)
- Attaché (économique, régionaux,...)
- Chargé (de mission, d'information)
- Chef de projet (PSI) ;
- Conseillers (en mobilité, en environnement, en urbanisme, d'entreprise, à l'exportation, ...)
- Consultant (guichet de l'énergie)
- Coordinateurs (de maison de l'emploi, de parc naturel, de contrat de rivière, ...)
- Gestionnaires (de maison du tourisme, de maison médicale, de centre ville, de centre régional d'intégration, ...)
- Médiateurs, Assistants Sociaux (régie de quartier, agence immobilière sociale, CPAS, ...)
- Secrétaire (CSEF, CESRW, UVC, ...)
- ...

Commentaire

La terminologie utilisée, ne donne aucune indication quant aux complémentarités d'action des divers intervenants. En effet, il est assez malaisé de distinguer la nature exacte des fonctions remplies et d'apprécier le niveau de responsabilité assumé par l'interlocuteur. Or, pour le bon fonctionnement du processus de développement local, il importe par exemple, que l'expert participe aux réunions techniques ou que les décisionnaires se prononcent sur les choix d'orientations.

26.4.2 Domaine d'action prioritaire/ public cible

Pour mettre en avant la spécificité des objets d'intervention des acteurs-ressources et apprécier le caractère transversal ou thématique de celui-ci, une comparaison des domaines d'action²⁹⁶ a été effectuée. Le principal domaine d'intervention des acteurs-ressources peut être précisément délimité ou recouvrir différentes thématiques. Sur cette base, on distingue les intervenants mono-thématiques, qui ont un domaine d'action prioritaire unique, des intervenants pluri-thématiques dont le champs d'action couvre au moins deux thématiques .

Tableau 2 : Distinction des intervenants mono et pluri- thématique.

Intervenants Mono - thématique	
<i>Agents – accompagnateurs</i>	Conseiller en mobilité. Coordinateur de Maison de l'Emploi. Gestionnaire de Maison du Tourisme. Gestionnaire de Centres Villes. Médiateur social d'Agence Immobilière Sociale, de Régie de Quartier (inclusion sociale). Chef de projet du Plan Social Intégré.
<i>Acteurs – ressources directs</i>	- Missi – Dominici. - Chargé d'information des intercommunales. -Gestionnaire de Syndicat d'Initiative, de maison médicale. - Animateur de Centre Régional d'Initiation à l'Environnement
<i>Acteurs – ressources indirects</i>	Conseiller d'entreprise, en énergie Attaché économique, d'agence conseil, de l'ORPAH, du Logement, du FOREM, de l'OPT, du CGT, Chargé de mission des CCI, Agent relais des CESF, Attaché – CSWCN / CGT- CWEDD Consultant – guichet de l'énergie-

²⁹⁶ C'est à dire de la ou des thématique(s) dans lesquelles ils interviennent (économique, sociale, environnementale, spatiale,...)

Intervenants Pluri - thématiques	
<i>Agents – accompagnateurs</i>	<p>Conseiller en environnement, coordinateur de Parc Naturel : (environnement et aménagement du territoire).</p> <p>Agent de développement local : (dynamisation économique et sociale).</p> <p>Médiateur Social de Régie de Quartier de Rénovation Urbaine : (requalification sociale et spatiale).</p> <p>Agent de développement rural : (environnement, aménagement du territoire, économie rurale).</p>
<i>Acteurs – ressources directs</i>	<p>Médiateur Social –AIS- (Médiation propriétaire, locataire. Accompagnement socio éducatif et financier).</p> <p>Gestionnaire –CRIPE- (intégration socioprofessionnelle, logement, santé).</p> <p>Assistant sociaux –CPAS- (insertion socioéconomique, emploi, santé, assistance économique).</p> <p>Conseiller –UWE- (mobilité, environnement, international).</p> <p>Attaché –MIRE/ CSEF- (accompagnement social, programme formation, gestion du partenariat, tableau de bord économique et social).</p> <p>Gestionnaire centre culturel (développement socio-culturel)</p>
<i>Acteurs – ressources indirects</i>	<p>Attaché – IPW- (conservation des savoir faire, gestion des biens classés).</p> <p>Attaché – UVC/CESRW- (environnement, aménagement du territoire, logement, finance,...).</p> <p>Attaché – AWIPH- (intégration socio-professionnelle et culturelle)</p>

Commentaire :

Cette catégorisation élémentaire de la ressource humaine mobilisable pour le processus stratégique de développement communal permet d'établir rapidement les contours des partenariats de développement associés à l'initialisation des projets et des outils de développement territorial. Selon la (les) thématique(s) concernée(s), l'animateur principal du processus, les partenaires potentiels ainsi que les experts du domaine peuvent être aisément distingués.

De même, l'analyse s'est intéressée à la mise en évidence des publics cibles des acteurs – ressources. Certains s'adressent quasi exclusivement à une catégorie cible de population (par exemple, les entrepreneurs, les immigrés, les très faibles revenus, ...), d'autres travaillent plus particulièrement avec les organisations professionnelles de(s) la(les) thématique(s) concernée(s), se mettent au service de la population dans son ensemble ou s'adressent en même temps à différentes cibles. Cette distinction fournit un indice de la capacité des acteurs à diffuser (ou à collecter) l'information vers (de) l'ensemble des acteurs locaux et des groupes de population du territoire concerné.

Tableau 3 : Répartition des intervenants par public cible

Destinataires : Acteurs professionnels	
Agents – accompagnateurs	Conseiller en mobilité. Gestionnaire de Maison du Tourisme. Gestionnaire de Centres Villes. Agent de développement local.
Acteurs – ressources directs	Attachés CSEF Chargé d'information, Missi dominici,
Acteurs – ressources indirects	Agent relais CSEF, SWL, SLSP, UVC, CGT, CWEDD, CSCN, CESRW, ...
Destinataires : groupe cible de population & acteurs professionnels	
Agents – accompagnateurs	Médiateur Social (PSI, AIS, RQ, RQRU). Coordinateur de Maison de l'Emploi.
Acteurs – ressources directs	Gestionnaire CRIPE (pouvoirs locaux, immigrés). Assistant social CPAS. Conseiller UWE. Attaché MIRE (formateurs, entreprises, demandeurs d'emplois particulièrement difficiles à placer), ...
Acteurs – ressources indirects	AWIPH. IPW. ...

Destinataires : Acteurs professionnels et population dans son ensemble	
<i>Agents – accompagnateurs</i>	Gestionnaire de Maison du Tourisme. Gestionnaire de Centre Ville. Coordinateur de Parc Naturel. Conseiller en Environnement. Agent de Développement Rural.
<i>Acteurs – ressources directs</i>	Gestionnaire de Centre Culturel, Gestionnaire de Maison Médicale, ...
<i>Acteurs – ressources indirects</i>	Attaché ORPAH, OPT, FOREM, ...

Destinataires : Population	
<i>Agents – accompagnateurs</i>	...
<i>Acteurs – ressources directs</i>	...
<i>Acteurs – ressources indirects</i>	Attachés, Chargés de mission AWEX, CEI, Agence Conseil en Economie Sociale, UCM Fonds du Logement des Familles Nombreuses, Société Wallonne de Crédit Social. ...

Le croisement de deux premiers éléments de comparaison, groupe destinataire cible et caractère de transversalité, fait apparaître,

- des éléments de convergence entre acteurs ; ceux - ci se retrouvent dans une même case.
- des éléments d'articulation entre acteurs ; ceux - ci se situent dans des cases différentes.

Tableau 4 : Répartition des intervenants par destinataires et caractère de transversalité.

Destinataires	Agents - Accompagnateurs		Acteurs – Ressources Directs		Acteurs – Ressources Indirects	
	Mono - Thématique	Pluri - Thématique	Mono - Thématique	Pluri - Thématique	Mono - Thématique	Pluri - Thématique
Population					Conseiller entreprise (AWEX, CEI, UCM, CCI, ACES) Consultant Energie FLFN, SWCS,	
Profession nels	CEM	ADL	Missi Dominici Agent relais	CSEF UVC UWE Chargé d'information	CWEDD CSCN CGT SWL SLSP	CESRW
Profession nels & fraction de population	AIS, RQ, PSI, Maison de l'Emploi	RQRU		CRIFE MIRE		IPW AWIPH
Profession nels & Population	GCV Maison du Tourisme	Parc Naturel Conseiller en Environnement ADR	CRIE SI Maison Médicale	CPAS Centre Culturel	ORPAH OPT	FOREM

Commentaire :

- La première partie de la recherche avait montré qu'en fonction de la diversité des publics cibles et des thématiques considérées, les intervenants n'atteignaient pas les mêmes niveaux d'intégration dans l'analyse globale et la prise en compte des problématiques territoriales. Or, la transversalité et la coordination des interventions, qui caractérisent l'approche intégrée, participent du développement durable des territoires.
- Dès lors et compte tenu, de la très grande diversité des moyens humains mobilisables, il conviendrait d'organiser les mécanismes de concertation de l'échelle locale afin que le développement stratégique du territoire puisse s'organiser dans des directions cohérentes et complémentaires. Par exemple, au sein de la commission de développement stratégique.
- Les agents – accompagnateurs pluri - thématiques avaient été identifiés comme les plus à même de répondre à la nécessité de coordination des différentes politiques locales. Si les conseillers en environnement, les agents de développement rural et les coordinateurs de parc naturel s'adressent à la fois à l'ensemble de la population et des acteurs d'un territoire, les médiateurs sociaux des régies de quartier de rénovation urbaine ne travaillent que sur une portion très limitée de celui-ci, tandis que les agents de développement local s'adressent principalement aux acteurs professionnels.
- Sur base des recommandations dégagées dans la première partie de la recherche, lesquelles envisageaient de distinguer les fonctions d'animation - information des publics cibles, des fonctions de coordination – concertation, positionne l'agent de développement local comme le plus susceptible d'assurer la fonction de coordinateur permanent du processus stratégique. Le conseiller en environnement, l'agent de développement rural ou de parc naturel apparaissent comme pouvant soutenir au mieux le processus participatif en assurant la diffusion comme l'animation de l'information auprès de l'ensemble des parties prenantes. Sur cette même base, les acteurs – accompagnateurs mono – thématiques pourraient idéalement assurer, plus particulièrement, l'animation permanente des groupes de travail ou commissions thématiques auxquels ils se rattachent.
- Suivant les principes simples consistant à d'abord mobiliser
les acteurs ressources directs avant les acteurs ressources indirects

(Principe de proximité)

les pluri – thématiques prioritairement aux mono – thématiques

(Principe de transversalité)

et ceux qui s'adressent à l'ensemble de la population et des acteurs professionnels avant ceux qui travaillent avec les acteurs professionnels mais seulement une fraction de la population, prioritairement à ceux qui ne s'adressent que soit aux acteurs, soit à la population ou un groupe cible.

(Principe participatif)

Les représentants du CPAS comme du Centre Culturel apparaissent comme premiers membres pour la mise sur pied d'un partenariat de gestion du processus stratégique. Les agents de la Mission régionale pour l'emploi et la formation professionnelle, du Centre régional d'intégration des personnes étrangères, du Comité subrégional de l'emploi et de la formation, des intercommunales, de l'Union des villes et communes et de l'Union wallonne des entreprises pourraient être parmi les partenaires permanents du processus de développement stratégiques de la commune. Par ailleurs, on observe que chez une partie de ces acteurs - ressources directs une fonction d'agent relais, (ou encore « d'envoyés – représentants » de chargé d'information) existe sur une base permanente. Pour renforcer la participation des acteurs – ressources directs au

partenariat de développement territorial de la commune, il conviendrait de développer ce type de fonction. Vis à vis des acteurs – ressources indirects, on notera que tous ceux qui s'adressent à la population ou une fraction de celle –ci²⁹⁷ ont une mission d'animation. Dans le cadre du processus de développement stratégique, ces acteurs pourraient idéalement se voir déléguer des actions d'animation ponctuelles en venant soutenir et compléter le travail des agents – accompagnateurs en charge des outils sectoriels et de l'animation des groupes de travail thématiques. Organisant la concertation à l'échelle régionale sur des thématiques relevant du développement territorial durable ou du développement humain, le conseil économique et social de la région wallonne, l'institut du patrimoine wallon, l'agence wallonne d'intégration des personnes handicapées et l'office régional de l'emploi et de la formation professionnelle apparaissent comme étant susceptibles d'éclairer, par une mise en perspective, les prises de décisions stratégiques. Les acteurs – ressources indirects mono – thématiques constituent un vivier d'expertise mobilisable dans le cadre de l'élaboration des outils thématiques de développement communal, soit dans le cadre de l'approfondissement d'un des axes retenus par l'agenda stratégique concerté.

- En superposant à chacune des cases du tableau 4 les éléments de réflexion dégagés de l'analyse, on peut synthétiser les propositions formulées pour la mobilisation et l'articulation de la ressource humaine disponible au travers d'un tableau similaire.

²⁹⁷ Conseiller de l'agence wallonne à l'exportation, des centres d'entreprises et d'innovation, de l'union des classes moyennes, des chambres de commerces et d'industrie, des agences conseils en économie sociale, des guichets de l'énergie, de l'office régional de promotion de l'agriculture et de l'horticulture, de l'office de promotion du tourisme, du fonds du logement des familles nombreuses, de la société wallonne de crédit social.

Tableau 5 : synthèse :

Proposition de rôle pour les intervenants du processus de développement stratégique local

ROLE	Agent - Accompagnateur		Acteurs – ressources directs		Acteurs – ressources indirects	
	ANIMATEUR PERMANENT		PARTENARIAT DE GESTION		EXPERTISE CONSULTATION	
	Mono - Thématique	Pluri - Thématique	Mono - Thématique	Pluri - Thématique	Mono - Thématique	Pluri - Thématique
ANIMATION	→ PONCTUELLE →				Groupes Cibles De Population	
P E R M A N E N T E	Coordination Des groupes De travail et des outils thématiques	COORDINATION GENERALE DU PROCESSUS Coordination Des Groupes De Travail et des Outils Thématiques	Désignation D'un « Agent relais »	Partenariat De gestion	Expertise Ponctuelle Thématique	Mise en Perspective Des Orientations Stratégiques
			Partenariat Thématique	CŒUR DU PARTENARIAT DE GESTION		

26.4.2.1 Tâches associées

En considérant uniquement la terminologie de fonction utilisée, pour désigner les divers intervenants susceptibles de prendre une part active dans l'agenda stratégique concerté et les outils thématiques de l'échelle locale, il est assez délicat de se prononcer sur la nature des fonctions remplies.

La première partie de la recherche a sérié les tâches confiées aux agents-accompagnateurs dans l'objectif d'identifier les rôles qu'ils remplissent dans le cadre actuel des outils. Dans la continuité du relevé effectué dans la première partie de la recherche le tableau 6 présente la liste des tâches associées.

- Tableau 6 : Tâches associées aux terminologies de fonction

Terminologie de fonction	Tâches confiées
Agent de développement ²⁹⁸	Aller à la rencontre des acteurs locaux, de la population Organiser les réunions Ecouter, accueillir Participer à un diagnostic Susciter et orienter les initiatives Proposer des objectifs et un programme Intervenir en complémentarité des structures existantes
Agent relais ²⁹⁹	Elaborer des documents d'information Informer les promoteurs et opérateurs potentiels Conseiller et assister la préparation des dossiers Faciliter la mise en place de partenariat Collecter des données Disséminer les bonnes pratiques
Conseiller ³⁰⁰	informer et sensibiliser la population participer à un diagnostic identifier les dysfonctionnement, les incohérences alerter les responsables organiser les réunions favoriser la concertation proposer des objectifs et un programme d'action

²⁹⁸ On tient compte des agents de développement local et rural : Avant projet, première présentation au Parlement Wallon pour l'adoption du Décret Régional Wallon relatif aux agences de développement local et Fondation Rurale de Wallonie, Rapport d'activités 2000. , site de la Fondation Rurale de Wallonie, 15/01/02.

²⁹⁹ Sous le terme d'agent relais, nous reprenons à la fois, les agents relais des CSEF, les missi –dominici des intercommunales de gestion des déchets ainsi que les chargés d'information des intercommunales.<http://139.165.223/csefnew/assistance.html>. Décret Régional Wallon du 5/12/1996, du 07/03/01 et Plan Wallon des Déchets – Horizon 2010, p.484.

³⁰⁰ Dans ce cas, Ar du G.W. du 27/05/99 relatif à l'établissement et au financement des plans communaux d'environnement et de développement de la nature (M.B. du 14/07/1999, p.27102). et Site du Réseau des Conseillers en Mobilité de la Région Wallonne, 14/01/02.

Consultant ³⁰¹	<p>Concevoir du matériel didactique de vulgarisation</p> <p>Informé et conseiller, sur une base individualisée</p> <p>Réaliser des audits</p> <p>Organiser des activités et des animations de sensibilisation.</p>
Coordinateur ³⁰²	<p>sensibiliser les acteurs locaux, un groupe cible, la population</p> <p>développer un partenariat local</p> <p>rassembler les dispositifs</p> <p>favoriser l'établissement d'un programme d'action</p> <p>fournir une assistance globale (information, orientation, logistique) au groupe cible</p>
Gestionnaire ³⁰³	<p>informer et répondre au besoin du groupe cible</p> <p>détecter les dysfonctionnements et y remédier</p> <p>créer des liens et encourager la coopération</p> <p>soutenir les partenaires</p> <p>favoriser la concertation</p> <p>établir un programme d'action</p>
Médiateur Social ³⁰⁴	<p>informer, sensibiliser un groupe cible, la population</p> <p>proposer des activités formatives</p> <p>être un relais entre les acteurs professionnels et le groupe cible, entre le niveau communal et le niveau régional</p> <p>préparer les réunions, rédiger les rapports d'activités.</p> <p>développer la concertation</p> <p>effectuer le suivi de la mise en œuvre</p> <p>évaluer les acquis</p>

³⁰¹ Ici, nous entendons les personnes des guichets de l'énergie et des centres régionaux d'information sur l'environnement. Décret Régional Wallon du 06/05/1999 et Ar. Du GW du 20/12/00.

³⁰² Pour le relevé on a considéré les maisons de l'emploi, Maison-Emploi.htm, Site de la Division de l'Emploi et de la Formation professionnelle en Région Wallonne, 14/01/02. Direction Générale de l'Economie, de l'Emploi, Division de l'Emploi et de la Formation professionnelle, Ministère de la Région Wallonne. Formulaire de présentation d'un projet de Maison de l'Emploi et Ministère de la Justice, Texte de loi, Décret Régional Wallon du 16/07/1985 relatif aux parcs naturels (M.B. 22/12/1985), mise à jour du 08/06/1999.

³⁰³ Ici, la maison du tourisme : Décret Régional Wallon du 6/05/1999 relatif aux organismes touristiques (M.B. du 30/06/1999) et : [developpement%20local02.htm](#), site de la Division de l'Emploi et de la Formation professionnelle en Région Wallonne, 14/01/02. Plan d'action Wallon pour la gestion des centres-villes. La gestion des centres villes, AMCV, ULB – IGEAT – CREADEL, Journée Thématique " Pérenniser les processus locaux d'innovation " du 03/10/00, p.5.

³⁰⁴ Ont été pris en compte dans le recensement des tâches citées Ar. Du Gouvernement Wallon du 10/06/1999 relatif à la subvention spéciale aux communes pour la mise en œuvre d'un Plan Social Intégré (M.B. du 03/09/2000), Ar. Du Gouvernement Wallon portant création de régies de quartier de rénovation urbaine 11/05/1995 (M.B. du 18/08/1995), , Site de la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Ministère de la Région Wallonne, Agence Immobilière Sociale, 20/01/02.

Commentaire :

- Les intitulés d'assistant, d'attachés, de premier attaché, de chargés de mission ou encore de secrétaire n'apparaissent pas dans le tableau car ils se réfèrent plus, à un niveau hiérarchique administratif fixé à la fois par le diplôme et l'ancienneté qu'à un ensemble de tâches bien déterminées. Pour aborder effectivement les tâches associées à ces fonctions, il faudrait pouvoir disposer des règlements du personnel propres à chacune des organisations prises en compte.
- La lecture du descriptif des tâches associées aux terminologies de fonction montre plusieurs éléments de similarité flagrants. Ainsi les tâches d'information - sensibilisation sont communes à tous les intervenants recensés. Les tâches de concertation, de relais et d'assistance sont également largement partagées, de même que celles s'apparentant au diagnostic. Enfin, dans une moindre mesure on retrouve la tâche d'évaluation.
- Une étude³⁰⁵ réalisée en France auprès de 266 secrétaires généraux, équivalents en titre à nos secrétaires communaux mais très proches par les tâches et par d'autres caractéristiques³⁰⁶ de nos agents-accompagnateurs, a identifié les tâches et les rôles effectivement appropriés et mis en œuvre. L'étude note que les tâches³⁰⁷ prioritaires des agents consistent par ordre d'importance à :
 - « orienter les processus de décision dans le sens de décisions réalistes et efficaces,
 - proposer des idées et des projets,
 - promouvoir, encourager de nouveau projet au sein de la communauté,
 - être tenu au courant du point de vue des citoyens,
 - définir et mettre en œuvre les règles concernant le rôle des autres, donner des conseils politiques».
- Pour caractériser le rôle de ces agents, l'auteur fait référence à deux pôles d'activités d'importance différente :
 - un volet technique
 - un volet relationnel centré sur les tâches qui relie l'agent aux processus de décision et d'orientation.

et synthétise leur rôle comme suit : « être un médiateur, un trait d'union entre deux univers, qui participe au politique sans faire de la politique. Les agents ont confiance dans leur capacité à gérer les problèmes collectifs, à générer l'efficacité et l'efficacé ».

³⁰⁵ Les secrétaires généraux des villes, J.C. Thoenig, K.Burlen, Revue Politiques et Management Public, Vol.16/1, 1998.

³⁰⁶ Mode de recrutement, profil de qualification, taux de renouvellement de poste, qualité relation agent – élus, ... caractéristiques mises en évidence dans l'étude « Enquête de terrain auprès des élus locaux » p. 53-68, Le rôle de l'élu local dans le développement de son territoire, Ouvrage collectif, Centre de Ressources et d'Accompagnement en Développement Local, ULB, à paraître.

³⁰⁷ Typologie de tâches définie par J. Aberbach, R. Putnam, Bureaucrats and politicians in western democracies, 1981, Cambridge, Harvard University Press.

L'ensemble des intervenants considérés par l'analyse, assument un rôle général de coordination où les tâches associées consistent à collecter, gérer et faire circuler l'information, principalement auprès des destinataires cibles et dans une moindre mesure, auprès de la population. Cette remarque déjà dégagée dans la première phase de recherche, s'applique également aux acteurs – ressources. Si les agents – accompagnateurs interviennent plus comme cheville ouvrière du processus de concertation, (c'est – à – dire dans la recherche de consensus et de prise de décision concertée entre les groupes d'acteurs locaux impliqués), les acteurs – ressources s'orientent plus dans des tâches d'assistance et de collecte – circulation de l'information..

Des variations fines s'observent dans les rôles. D'une part, au niveau de l'autonomie de gestion laissée aux intervenants. D'autre part, dans la spécialisation technique qui leur est demandée :

- Ainsi, certains ont une capacité d'initiative plus large, dans la mesure où une autonomie plus grande de décision et de mise en œuvre leur est donnée (développer des activités d'éducation permanente, identifier les dysfonctionnements et y remédier, répondre aux demandes du groupe cible) alors que d'autres ont plutôt la responsabilité de préparer la prise de décision, sans la prendre, puis ensuite soit de la mettre en œuvre directement, soit de veiller à ce que celle-ci soit exécutée par d'autres (identifier les dysfonctionnement et proposer des objectifs, des solutions). Maurino³⁰⁸ relève une spécificité de métier qui s'appuie sur la marge d'autonomie et les responsabilités de direction dont ils bénéficient. Selon l'auteur cette spécificité plaide en faveur d'un profil de « **manager territorial** » dont les bases mêlent deux sphères de compétences : celle d'un gestionnaire (comme dans le privé) généraliste , celle de pilote et gardien des politiques publiques.
- Pour exercer leur fonction, certains agents doivent impérativement disposer d'une compétence technique approfondie du domaine d'action concerné (diagnostic, évaluation des solutions) alors que d'autre doivent plutôt présenter des savoir – faire pratiques, des compétences relationnelles (animer une réunion³⁰⁹, conduire un groupe de travail). A titre d'exemple, et depuis les années soixante³¹⁰ on reconnaît que l'animation comporte une fonction de production (susciter l'expression des participants), une fonction de facilitation (s'assurer par la reformulation et l'interrogation des participants de la bonne compréhension des énoncés) et une fonction de régulation (distribuer la parole et gérer les échanges). Ces deux types de compétences (techniques et relationnelles) sont de nature très différente. Si la première s'acquière et est validée dans le cursus scolaire classique, la seconde passe plus fréquemment par des modes d'acquisition moins traditionnels (ateliers de formation centré, formation continuée, stages d'immersion, apprentissage sur le tas, coaching, etc) qui débouchent au mieux sur une certification qui ne fait pas toujours l'objet d'une reconnaissance institutionnelle, professionnelle et sociale ad-hoc.

³⁰⁸ Du secrétariat général à la direction générale : la mutation du management communal, 1987, J.D. Maurino, M. Gavarniaux, L. le Perff, Politiques et Management Public, Vol 4, p.3-34.

³⁰⁹ Techniques d'entretien, d'animation et d'intervention sociopsychologique » 5 édit. R. Delhez, 1991, Ulg , p.II.2 – II.6 , Fonctions, pôles et dimensions.

³¹⁰ C'est G. Palmade qui a introduit la notion de tripartition des fonctions d'animation dans un article intitulé : « Conceptualisation et étude dans le domaine des réunions » éd : Bulletin de psychologie 1959,12(6-9) p.347-351.

Partant du constat de double compétence, ou de double qualité demandée aux intervenants (technique et relationnelle) des questions mériteraient d'être approfondies pour la mobilisation et l'organisation des moyens humains disponibles :

Pour une plus grande efficacité, faut – il privilégier :

une spécialisation des fonctions et donc des rôles?

l'acquisition de la double compétence ?

Comment organiser :

la complémentarité des fonctions et donc des rôles ?

la formation continuée de la ressource humaine mobilisable?

26.4.2.2 Statuts

Les statuts des agents-accompagnateurs et des acteurs-ressources ne sont pas équivalents. Les différences proviennent principalement d'une variation dans les dispositions adoptées. Le plus souvent, si des dispositions minimales sont prévues, un libre choix est laissé à l'employeur quant aux caractéristiques du contrat :

- cadre statutaire.
- cadre contractuel.
- contrat à durée déterminée.
- contrat à durée indéterminée.
- échelle barémique de référence.
- avantages sociaux complémentaires.

Les intervenants recensés peuvent dépendre de trois types d'employeurs :

- Organisme de type public : dans cette catégorie on relève que la commune est le principal employeur. Cependant, on notera que l'agent peut également dépendre d'autres organismes de type public comme le CPAS, le FOREM, l'ONEM, la Province, ...
- Organisme de type privé : Sous cette appellation, on reprend les organismes dans lesquels le secteur public n'a pas de participation ou une participation minoritaire. il s'agit principalement d'ASBL. A titre d'exemple, les agents de développement rural dépendent de la Fondation Rurale de Wallonie et n'ont aucun lien de subordination avec les communes dans lesquelles ils interviennent.
- Organisme mixte : sous cette dénomination, l'employeur principal de l'agent est la structure partenariale locale dans laquelle les organismes publics et privés se retrouvent et assurent une gestion conjointe. Ainsi, les gestionnaires de centres villes dépendent de l'ASBL de gestion du centre ville qui rassemble un partenariat public - privé.

26.4.2.3 Territoire couvert

La zone territoriale couverte par les agents- accompagnateurs peut correspondre à l'ensemble du territoire communal, s'organiser sur une portion de celui-ci ou encore dépasser les frontières communales pour s'étendre à un cadre plus vaste. Par contre, pour les acteurs – ressources on observe que dans la toute grande majorité des cas, l'échelle territoriale transcende les frontières communales.

Les intervenants dont l'action se concentre sur une portion restreinte et clairement délimitée du territoire communal sont :

- Les Gestionnaires de Centres Villes.
- Les Médiateurs Sociaux de Régie de Quartier.

- Les Médiateurs Sociaux de Régie de Quartier de Rénovation Urbaine.

Les intervenants qui couvrent l'ensemble du territoire communal comptent :

- Les Conseillers en Mobilité.
- Les conseillers en Environnement.
- Les Chefs de projet de Plan Social Intégré.
- Les assistants sociaux de CPAS.
- Les gestionnaires de syndicat d'initiative.

Parmi ceux dont l'action s'étend ou peut prendre place dans un cadre supra-communal on retrouve :

- Le coordinateur de Maison de l'Emploi.
- Le coordinateur de Maison du Tourisme.
- Le coordinateur de Maison Médicale.
- Le gestionnaire de Centre Culturel.
- Le gestionnaire de Centre Régional d'Intégration des Personnes Etrangères.
- Les animateurs des Centres Régionaux d'Information à l'Environnement.
- Le consultant d'un Guichet de l'Energie.
- L'agent de développement local.
- L'agent de développement rural.
- Les agents des Missions Régionales pour l'Emploi,
- Des Comités subrégionaux pour l'Emploi et la Formation,
- Des organismes d'animation économique, sociale ou touristique.
- Le médiateur social d'Agence Immobilière Sociale.
- Les agents des sociétés de logement ou de crédit social.
- Le coordinateur de Parc Naturel.

Commentaires

Selon le niveau d'intervention territorial concerné, on peut distinguer les intervenants en trois catégories :

- Ceux qui interviennent dans un cadre infra- communal et dont l'action est concentrée sur un périmètre restreint. Ce sont les Médiateurs Sociaux. (Régie de Logement Social, Régie de Quartier de Rénovation Urbaine) et les Gestionnaires de Centres Villes.
- Ceux qui animent le territoire communal. On y retrouve d'une part, les Conseillers (en mobilité, en environnement) et les Agents de Développement (Local, Rural) et d'autres par, les Chefs de Projets de Plan Social Intégré ou encore une partie du personnel du CPAS.
- Ceux dont l'intervention couvre au minimum une portion de commune (rivière), ou une commune, pour s'étendre à une zone d'animation plus vaste caractérisant un partenariat transcommunal. Parmi ces agents accompagnateurs du processus de développement local, on identifie principalement les Coordinateurs (de Parc Naturel, de Contrat de Rivière, de Maison de l'Emploi, de Maison du Tourisme, de Maison Médicale, de Centre Culturel, de Centre d'Information, de Centre d'Intégration, ...).

La possibilité pour plusieurs Communes de se regrouper pour faire appel à un même spécialiste permet d'une part, de soutenir les communes qui disposent de moyens insuffisants pour supporter les coûts salariaux et de fonctionnement associés. D'autre part, cette disposition permet de mobiliser de la ressource humaine sur un territoire d'intervention qui, dans certains cas, s'avère plus pertinent.

26.4.3 Financement

Le financement de la ressource humaine mobilisable pour le processus de développement stratégique local relève différents modes d'intervention dans la prise en charge des coûts salariaux et de gestion associés.

La tendance majeure qui se dégage de la première phase d'analyse relève un mode d'intervention conjoint dans la prise en charge des coûts. Celui-ci est soit partagé entre la Région et la ou les Commune(s) soit partagé par la Région, la ou les Commune(s) et leurs partenaires. Pour ce qui concerne plus particulièrement les acteurs – ressources, les mêmes enseignements peuvent être dégagés. L'organisme finançant sur fonds propres une partie de la rémunération. Lorsque aucune disposition ne prévoit le financement direct de la fonction, les employeurs recourent aux différents dispositifs du Plan de Résorption du Chômage en activant par exemple, soit des points ACS (conseillers en environnement) soit en recourant à l'AR 258 (gestionnaire de centres villes, agence conseil en économie sociale, centre d'entreprise et d'innovation) soit encore un contrat PRIME (agent de développement rural). Lorsque une prise en charge directe par la région est prévue, celle-ci atteint rarement 100% des coûts effectifs.

L'analyse de la part contributive fait apparaître deux grands cas de figures :

La région intervient majoritairement en couvrant plus de 50 % des coûts :

- Médiateurs sociaux (PSI, AIS, RQ, RQRU)
- Agents de développement (ADL, FRW)
- Chefs de projets (PSI, AIS)
- Coordinateurs (PN, ME)
- Gestionnaires (de centres villes, de maison du tourisme)
- Conseillers d'entreprises (ACES, CEI, UCM, CCI, ...)

Dans ce cas, on note que la part contributive complémentaire est assumée conjointement par les membres du partenariat local. Le partenariat local peut être soit de type public, c'est à dire composé d'autres organismes publics ou para publics - CPAS, FOREM, ONEM, intercommunale, soit de type mixte, c'est-à-dire comptant des représentants issus du secteur privé et du tiers secteurs.

La commune assume plus de la moitié des coûts :

les Conseillers (en environnement, en mobilité, en urbanisme)

26.5 RECOMMANDATIONS

Dans l'objectif d'une meilleure complémentarité d'intervention des acteurs du processus de développement communal et d'une clarification de leurs rôles, plusieurs pistes d'amélioration pourraient être envisagées. En particulier, celle de l'organisation du processus de concertation de l'échelle locale. Egalement celles qui permettraient une définition plus claire des fonctions et une plus grande transparence dans les tâches et responsabilités qui leur sont associées.

Organisation de mécanismes de concertation à l'échelle locale.

La mise en œuvre de la plupart des outils communaux de développement territorial passe par le concours d'agents- accompagnateurs. Cette ressource humaine occupe aujourd'hui une part importante en compétence, en budget et en impact pour les habitants. Or, on a pu constater dans le chapitre sur les commissions et dans le paragraphe relatif au domaine de compétence des agents –accompagnateurs qu'il pouvait arriver (et qu'il arrive) que divers commissions consultatives co - existent sur un même territoire sans que celles – ci soient effectivement articulées l'une à l'autre.

Dès lors que la gouvernance locale peut s'entendre comme la capacité à développer une vision à long terme, à s'attacher à définir des orientations générales de développement et à mettre en œuvre le programme adopté en concertation, on peut recommander que le travail des agents – accompagnateurs, qui sont les principaux relais d'information, passe par des lieux de mise en commun et de confrontation lorsque ceux – ci font défauts. Et particulièrement lorsque l'on sait que ces agents, dans le cadre des outils actuels, mettent en œuvre des mécanismes de concertation, en parallèle et sans se consulter, qui font appel aux mêmes acteurs – ressources.

L'organisation d'un processus de concertation entre les divers agents – accompagnateurs présents sur un même territoire pourrait répondre, en partie, au souci de coordination et d'intégration des différents programmes adoptés dans le cadre de chacun des outils. Dans cette optique, le rôle des agents – accompagnateurs pourrait se centrer sur :

- Une mission de coordination centrée sur la prise d'information, la digestion d'information et la circulation de l'information auprès des groupes cibles d'acteurs locaux. L'organisation des réunions, c'est – à – dire assurer le bon fonctionnement des réunions de concertation : préparation des supports techniques, convocation, confirmation, prise de points de vue.
- Une mission de concertation, c'est - à – dire assurer un fonctionnement sans heurt des processus de concertation et de mise en œuvre des décisions. Identifier et informer sur les points de dysfonctionnement ou de contradictions des programmes, proposer diverses pistes de solutions dans une visée pragmatique.

Par ailleurs, et vis –à – vis des travaux menés dans les commissions liées aux outils, la mise en place de la commission de développement stratégique, telle que proposée dans ce rapport, offrirait l'opportunité d'organiser une concertation globale à l'échelle locale, en matière d'orientation stratégique du développement. Les acteurs – ressources pourraient, dans ce cadre, mieux gérer la délégation de personnel au sein de la CDS, d'une part et des commissions thématiques propres aux outils d'autre part.

Définition d'une terminologie commune des fonctions :

Sur base de l'analyse comparative conduite et des travaux réalisés par d'autres groupes de recherche, il apparaît que les agents – accompagnateurs et les acteurs ressources partagent des caractéristiques communes et certaines spécificités.

Ces spécificités, au nombre de trois (compétence technique, compétence relationnelle, degré d'autonomie) pourraient constituer les jalons pour l'adoption d'une terminologie de fonction plus explicite.

L'adoption d'une terminologie commune favoriserait la transparence, en donnant à l'ensemble des parties concernées (la commune, les agents, les acteurs locaux, la population, les acteurs ressources, la région, le législateur) des points de repère plus clairs favorisant, dans le même temps, le suivi et l'accompagnement des actions.

A terme, elle pourrait déboucher sur la mise en place d'un statut commun. On notera à ce propos que le financement de cette ressource humaine, principalement prise en charge par le budget régional, suit des mécanismes limités.

Définition du rôle des agents – accompagnateurs et des acteurs - ressources :

Deux voies principales sont envisageables :

Spécialisation fonctionnelle des intervenants sur base d'une séparation des fonctions.

Les fonction d'animation – sensibilisation des groupes cibles, qui comme on l'a vu, requièrent des compétences relationnelles particulières seraient confiées à des agents différents de ceux qui assumerait la fonction de coordination – concertation caractérisée par la gestion des échanges et de l'information ainsi que de ceux chargés de pointer les sources de dysfonctionnement, d'analyser la problématique et les diverses solutions en profondeur, détenteurs d'une expertise technique du domaine d'action prioritaire.

Dans ce cas, on irait vers la mise en place de "cellule communale de développement" qui regrouperait de façon permanente **deux types d'agents – accompagnateurs différents, un coordinateur et un animateur**, et qui mobiliserait plus ponctuellement, en fonction des besoins et de l'état d'avancement du processus de développement local, un - des expert(s) technique(s) du domaine. Cette option présente l'avantage de pouvoir associer directement le personnel communal existant dans la démarche mais pourrait présenter des inconvénients au niveau de l'organisation de la communication et de l'ajustement des temporalités entre cellule, services communaux et éventuellement intervenants externes.

Re – centrage sur le cœur de métier caractérisé par l'addition des missions de coordination et de concertation.

Les missions d'expert technique du domaine et d'animateur venant en compléments des premières. Si l'avantage de cette option est de pouvoir proposer à terme des cursus de formation continuée semblable, elle présente divers inconvénients dont le premier pourrait être la difficulté à remplir simultanément les trois missions avec une qualité égale. Des éléments très différents viennent limiter cette capacité à remplir la fonction d'agents – accompagnateurs. On peut citer, l'importance du travail à accomplir par un même agent, l'impératif de réunir simultanément trois types de compétences, la tentation de survoler les matières au détriment d'une prise en charge sur le fond. Le second inconvénient pourrait être caractérisé par le risque de recouvrement, la démultiplication d'agents au niveau local et l'augmentation des temps de coordination au détriment des temps d'animation et d'analyse.

26.6 REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Revue des textes législatifs et des documents préparatoires :

Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 18 octobre 1990 relatif à la conservation de la nature.

Arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 mars 1990 fixant le nombre et le ressort territorial des services subrégionaux de l'Emploi.

Arrêté de l'exécutif régional wallon portant exécution des articles 77 ter et 77 quater du Code du Logement.

Arrêté du Gouvernement wallon du 03 juin 1999 relatif aux organismes touristiques.

Arrêté du Gouvernement Wallon du 10 juin 1999 relatif à la subvention spéciale aux communes pour la mise en œuvre d'un Plan Social Intégré.

Arrêté du Gouvernement Wallon du 12/04/01 relatif à la subvention spéciale aux communes pour la mise en œuvre d'un Plan Social Intégré.

Arrêté du Gouvernement Wallon du 13 décembre 01 modifiant l'Arrête du Gouvernement Wallon du 11 mai 1995.

Arrêté du Gouvernement wallon du 13/12/2001 modifiant le décret régional wallon du 04/07/1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère.

Arrêté du Gouvernement wallon du 14 mai 1998 relatif aux missions régionales pour l'emploi.

Arrêté du gouvernement wallon du 18 mai 1995 fixant les règles de composition et de fonctionnement du CWEDD.

Arrêté du Gouvernement Wallon du 2 février 1999 relatif aux régies de quartier sociales.

Arrêté du Gouvernement Wallon du 2 mai 1991 portant exécution des articles 77ter et 77 quater du Code du Logement.

Arrêté du gouvernement wallon du 20 décembre 2000 relatif à l'initiation à l'environnement en Région wallonne.

Arrêté du Gouvernement Wallon du 25 février 1999 relatif aux régies de quartier sociales.

Arrêté du Gouvernement Wallon du 27 mai 1999 relatif à l'agrément et à l'évaluation des associations de santé intégrée.

Arrêté du Gouvernement Wallon du 27 mai 1999 relatif à l'établissement et au financement des plans communaux d'environnement et de développement de la nature.

Arrêté du Gouvernement Wallon du 11 mai 1995 portant création de régies de quartier de rénovation urbaine.

Avant projet, première présentation au Parlement Wallon pour l'adoption du Décret Régional Wallon relatif aux agences de développement local.

Décret de la Communauté Française du 29 mars 1993 relatif à l'agrément et au subventionnement des associations de santé intégrée.

Décret du conseil régional wallon du 06 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la Formation Professionnelle et de l'Emploi

Décret régional wallon du 05 décembre 1996 relatif aux intercommunales.

Décret régional wallon du 01 avril 1999 relatif à la conservation et à la protection du patrimoine.

Décret Régional Wallon du 01 juillet 1985 relatif aux parcs naturels mise à jour du 08/06/1999 .

Décret régional Wallon du 15 février 1990 instituant les Comités subrégionaux de l'Emploi et de la Formation.

Décret Régional Wallon du 16 juillet 1985 modifiant le décret relatif aux parcs naturels du 06/03/1999

Décret régional wallon du 19 juillet 1991 relatif à la promotion du tourisme.

Décret régional wallon du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable

Décret régional Wallon du 04 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère.

Décret régional wallon du 06 mai 1999 relatif à l'initiation à l'environnement en Région wallonne.

Décret régional wallon du 06 mai 1999 relatif aux organismes touristiques.

Décret régional wallon du 07 mars 2001 relatif à la publicité de l'administration dans les intercommunales.

Décret régional wallon relatif du 06 avril 1995 à l'intégration des personnes handicapées.

Décret régional wallon relatif du 06 mai 1999 aux organismes touristiques.

Direction Générale de l'Economie, de l'Emploi, Division de l'Emploi et de la Formation professionnelle, Ministère de la Région Wallonne. Formulaire de présentation d'un projet de Maison de l'Emploi.

Loi organique du 08 juillet 1976 sur les C.P.A.S.

Loi sur la conservation de la nature du 12/07/1973

Projet d'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française organisant les jurys locaux de reconnaissance des compétences des animateurs, directeurs des centres culturels.

Etudes et rapport d'évaluation :

Convention cadre Région wallonne- Fondation Rurale de Wallonie, Rapport d'activités 2000, Synthèse, CA du 26/04/01.

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

Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement, Ministère de la Région Wallonne, Répertoire des Eco-conseillers, 20/01/02.

Etats Généraux des Métiers du Développement Territorial, DATAR, Délégation Interministérielle à la Ville, Paris, 23/11/01.

Evaluation globale du dispositif des Agences de Développement Local, Rapport final, mars 2001, ULB-IGEAT.

Fondation Rurale de Wallonie, Rapport d'activités 2000.

La gestion des centres villes, AMCV, ULB – IGEAT – CREADEL, Journée Thématique " Pérenniser les processus locaux d'innovation "du 03/10/00,p.5

Statistique de formation des conseillers en mobilité, 20/11/01.

Union des Villes et Communes de Wallonie, Rapport d'activité de 2001.

Ouvrages et revues :

Communauté française de Belgique, Direction Générale de la Culture et de la Communication : « La culture en action : Les Centres culturels dans la Communauté française de Belgique » *T. Mangot, Y. Bronkart, C. Bernard, MF De Boschere*, Dossier documentaire, 88 pages, déc. 1996.

Plan Wallon des Déchets – Horizon 2010.

Conceptualisation et étude dans le domaine des réunions, G. Palmade, Bulletin de psychologie 1959,12(6-9) p.347-351.

Du secrétariat général à la direction générale : la mutation du management communal, 1987, J.D. Maurino, M. Gaverniaux, L. le Perff, Politiques et Management Public, Vol 4, p.3-34.

Enquête de terrain auprès des élus locaux »p. 53-68, Le rôle de l' élu local dans le développement de son territoire, Ouvrage collectif, Centre de Ressources et d'Accompagnement en Développement Local, ULB, à paraître.

Les secrétaires généraux des villes, J.C. Thoenig, K.Burlen, Revue Politiques et Management Public, Vol.16/1, 1998.

Techniques d'entretien, d'animation et d'intervention sociopsychologique », R. Delhez, Ulg , 1991, p.II.2 – II.6 , Fonctions, pôles et dimensions.

Typologie de tâches définie par J. Aberbach, R. Putnam, Bureaucrats and politicians in western democracies, 1981, Cambridge, Harvard University Press.

Une stratégie de changement d'une administration publique, J.J.Legrand, De Boeck Université,1993, Management des systèmes complexes, Bonami-de Henin-Boqué-Legrand, p.173-202.

Sites Internet :

<http://cem.mobilite.wallonie.be>, Site du Réseau des Conseillers en Mobilité de la Région

<http://emploi.wallonie.be> , Site de la Division de l'Emploi et de la Formation professionnelle en Région Wallonne

<http://emploi.wallonie.be/dveloppement%20local02.htm>, site de la Division de l'Emploi et de la Formation professionnelle en Région Wallonne, 14/01/02. Plan d'action Wallon pour la gestion des centres-villes.

<http://emploi.wallonie.be/economie%20sociale.htm>

<http://emploi.wallonie.be/maison-emploi.htm>, Site de la Division de l'Emploi et de la Formation professionnelle en Région Wallonne, 14/01/02.

<http://environnement.wallonie>

<http://f.gov.be>

<http://frw.be>, site de la Fondation Rurale de Wallonie, 15/01/02.

<http://mrw.wallonie.be>

<http://mrw.wallonie.be/dgatlp>, Site de la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, Ministère de la Région Wallonne, Agence Immobilière Sociale, 20/01/02.

<http://wallex.wallonie.be> Site reprenant l'ensemble de la législation wallonne, 14/01/02.

<http://wallonie.be/DGASS/>

<http://www.awiph.be>

<http://www.bep.be>

<http://www.cci.be/>

<http://www.econosoc.org/saw/saw.htm>

<http://www.environnement.wallonie.be/cgi/dgrne/>

<http://www.heracles.be>

<http://www.pays-des-collines.be/pnpc1.htm> Site du Parc Naturel du Pays des Collines, 29/01/02.

<http://www.socran.be>

<http://www.ucm.be>

<http://www.uvcw.be/>

<http://www.uvcw.be> Site de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, M. Boverie, "La commune et la protection du cadre de vie": Protections spécifiques, B. Parcs naturels. p.349-350.

<http://www.uwe.be/UWE/Presentation.html>. 25/06/02

<http://www.wallonie-en-ligne.net> les 6 CEI Wallons

Chapitre V : LA PARTICIPATION DES CITOYENS A L'ELABORATION DES OUTILS STRATEGIQUES

27. INTRODUCTION

La recherche vise la production de recommandations pour optimiser la participation des citoyens au processus de développement local.

Quelles sont, au cours des différentes étapes menant à la définition d'une stratégie de développement local, les méthodes les plus efficaces pour associer la population à la création d'un projet partagé, apportant les réponses les plus adaptées aux problématiques locales, projet idéalement soutenu et mis en œuvre par toutes les composantes de la collectivité ?

Dans ce but, nous avons proposé de recourir à plusieurs démarches interactives :

1. La construction d'un cadre théorique de référence;
2. L'analyse comparative des procédures participatives utilisées dans l'élaboration des différents outils stratégiques analysés précédemment, de leurs avantages et inconvénients;
3. La mise en évidence de pratiques participatives innovantes et de recommandations

28. ELEMENTS DE THEORIE

On brossera ici en quelques traits une typologie de référence des pratiques participatives qui nous aidera à caractériser les exemples wallons relatifs à l'élaboration d'une démarche stratégique de développement, mais qui peut s'appliquer aussi plus largement aux différentes formes de participation du citoyen à la vie communale. Les spécificités de la démarche de développement d'un outil stratégique et de la participation des citoyens qui peut se dérouler dans un tel contexte seront également mises en évidence.

28.1 PARTICIPATION : DEFINITIONS ET CONCEPTS

28.1.1 Participation spontanée et participation institutionnelle

On peut distinguer deux grandes catégories de démarches participatives :

1. *La participation spontanée*, initiée par les citoyens ou par des leaders ou des animateurs au service de la base. Celle-ci peut prendre la forme de la promotion d'un projet porté par les citoyens et/ou d'une lutte contre un projet porté par les pouvoirs publics
2. *La participation institutionnelle*, offerte par les pouvoirs publics comme cadre d'échange prédéterminé avec les citoyens. C'est celle-ci qui nous intéresse plus particulièrement dans les développements qui suivent.

28.1.2 Modèle hiérarchique et modèle négocié

La participation institutionnelle peut s'exercer dans le cadre de deux modèles de conception de projets différents : le modèle hiérarchique d'une part, et le modèle négocié d'autre part.³¹¹ Le modèle hiérarchique traditionnel suppose l'intervention d'un acteur central qui élabore un avant-projet qu'il va soumettre ensuite à une consultation ; le modèle négocié ne part pas d'un programme établi a priori, il suppose une co-production, une conception en commun du projet dans le cadre d'un processus collectif permettant aux participants des apprentissages et la création progressive d'une culture commune.

28.1.3 Participation et empowerment

Le concept de participation est parfois opposé à celui d'« empowerment ». « L'empowerment (au sens des expériences britanniques) est un processus de mobilisation horizontale des forces individuelles et sociales qui se concrétise par la capacité de créer des services et de les organiser, de générer des ressources sociales et économiques, voire d'acquérir des compétences dans la gestion des quartiers, y compris des budgets. »³¹²

L'initiative des habitants est donc au cœur de la démarche ; les pouvoirs publics mettent des moyens à leur disposition en vue de soutenir leurs projets. L'objectif poursuivi en priorité est la mobilisation de la société civile pour créer des réponses à ses besoins. La dimension horizontale, c'est-à-dire la société civile et les interactions entre tous ses composants privés, sociaux, publics, est privilégiée, alors que la participation au sens hollandais et français relève plutôt de la dimension verticale, en visant la réduction des écarts entre l'offre venue d'en haut (institutions et gouvernement) et la demande émanant d'en bas (société civile, habitants).

28.1.4 Typologie des formes de participation

La participation institutionnelle se décline concrètement selon différentes variantes appartenant à l'un et/ou à l'autre des modèles évoqués ci-dessus :³¹³

28.1.4.1 La participation informationnelle et consultative

Cette forme de participation se place dans le cadre d'une conception hiérarchique de projet dont l'initiative appartient à un acteur central, en occurrence les autorités locales pour le sujet qui nous occupe. On retrouve ici les trois niveaux de participation classiquement distingués par de nombreux auteurs :

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

³¹¹ Voir CALON M., concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié, in Actes du séminaire européen sur l'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe, sous la responsabilité de M. Bonnet, Paris, Plan construction, 1997. Et DECLEVE B. Coproduire une puissance publique d'intervention, in Coproduire nos espaces publics, sous la direction de Bernard Declève, Rosanna Forray, Paola Michialino, UCL, Presses universitaires de Louvain, 2002.

³¹² Groupe de travail sur la Régénération urbaine dans l'Europe du Nord-Ouest, La participation et l'empowerment dans la régénération urbaine, Synthèse des contributions des villes et conclusions, séminaire des 23, 24 et 25 avril à Birmingham, septembre 2001.

³¹³ On s'inspire notamment à cet égard de la publication suivante : « La participation des citoyens à la vie publique locale ». Rapport du comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR), préparé avec la collaboration du professeur Gerry Stoker. Communes et régions d'Europe n°72, Editions du Conseil de l'Europe, novembre 2000.

- *consultation* (processus de communication visant à recueillir l'avis de la population sur un projet et laissant les autorités locales libres de prendre en compte les éléments qu'elles jugent pertinents) ;
- *concertation* (existence d' une réelle négociation entre les parties, qui peut transformer plus ou moins profondément le projet initial, les autorités locales gardant toutefois l'initiative et le pouvoir de décision) ;

Il faut mentionner que le nombre de citoyens impliqués dans le processus décroît au fur et à mesure de la complexification de celui-ci. Si l'information peut viser la population dans son ensemble, la concertation ne peut être menée qu'avec un nombre restreint de représentants. La question de la représentativité des personnes consultées ou avec lesquelles une concertation est menée devient donc centrale.

28.1.4.2 La coproduction

La coproduction s'inscrit dans un modèle de conception négocié. Une conception collective du projet s'établit dès le départ entre divers acteurs publics et privés du territoire, qui peuvent en être considérés comme les forces vives. Les pouvoirs publics ne viennent pas avec une vision précise des buts à atteindre, mais acceptent d'entrer dans une dynamique de réflexion et de choix d'orientations partagée avec d'autres acteurs. Une telle participation suppose la structuration du processus en différentes scènes où les acteurs interagissent : réunions avec les représentants des différents acteurs, groupes de travail travaillant en relais avec eux, forums ou assemblées générales ouverts à tous pour permettre un élargissement du processus et soumettre à la population dans son ensemble les projets en évolution...

28.1.4.3 L'implication

Le concept d'implication vise l'instauration d'une dynamique participative généralisée, au quotidien, pilotée par la collectivité locale, plutôt qu'une offre de participation ponctuelle proposée par une institution autour d'une problématique précise.

Cette approche a notamment été proposée comme alternative à l'échec de certaines formes de consultation et de concertation traditionnelles dans les quartiers défavorisés.³¹⁴

28.1.4.4 La délégation

Il s'agit de l'acte de charger quelqu'un/ un organisme d'une fonction, d'une mission, en transmettant son pouvoir, ou de confier une autorité, un pouvoir pour un objet déterminé

Dans notre pays, les pouvoirs publics gardent toujours la maîtrise de la décision. D'autres pays d'Europe vont parfois jusqu'à une délégation de celle-ci à travers des référendums décisionnels ou des associations ou des comités d'usagers à qui on donne un pouvoir de décision.

28.1.4.5 La participation dans l'exécution / la gestion de projets

Il ne s'agit plus de participer à la conception de projets ou à la décision à leur propos, mais bien de participer à leur mise en œuvre concrète. On peut mentionner ainsi à titre d'exemple la participation des citoyens à la prestation de services locaux d'intérêt général.

³¹⁴ MILLET H., 1979-1990, Evolution de la problématique de la participation, in Archimède et Léonard, les carnets de l'AITEC n°10, été 1995 : « de la participation des habitants, participation et citoyenneté », pp.29 et suivantes.

28.2 LA PLACE DES HABITANTS DANS L'ELABORATION D'UN OUTIL STRATEGIQUE LOCAL

La manière d'envisager la participation des habitants à une démarche déterminée est tributaire du contexte dans lequel celle-ci est mise en place et des objectifs visés par cette démarche. On se place ici dans la perspective de l'élaboration d'une stratégie et d'un programme de développement et d'aménagement d'une localité. Quelle place les habitants peuvent-ils prendre dans ce processus ?

L'élaboration d'un programme de développement au sens où nous l'entendons suppose un diagnostic de la situation du territoire communal, et le choix d'options et de priorités à concrétiser par des projets. Il suppose l'intervention conjointe d'une expertise, de choix politiques, et d'une écoute du milieu local ; ces trois ingrédients pouvant se combiner dans des proportions et selon des modalités différentes, notamment en fonction des desiderata des autorités communales.

Essayons de caractériser davantage la démarche d'élaboration d'un outil stratégique général et la place que pourraient y prendre les habitants.

Il s'agit en quelque sorte de faire participer le citoyen à la définition d'un projet politique local. Notre système politique est une démocratie représentative où l'expression des citoyens se fait par délégation et élection de représentants politiques qui prendront les décisions. Cependant, une démocratie vivante dépend du concours actif des citoyens. En complément aux mécanismes traditionnels, le système peut être amélioré, notamment au niveau local, en recourant à différentes formes de participation du citoyen au processus de prise de décisions particulières. Un équilibre est donc à trouver entre l'exercice de la responsabilité du pouvoir politique et l'implication des citoyens dans le processus de décision .

Participer à l'élaboration d'un diagnostic et d'un programme de développement pour l'ensemble d'une localité n'est pas participer à une négociation sur un projet d'implantation controversé. On se situe davantage en amont des projets ou du moins de leur réalisation, ce qui rend le processus moins conflictuel. De prime abord, une frange importante des citoyens ne voient pas nécessairement d'enjeu important dans la démarche; ils se sentiront éventuellement concernés s'il s'agit de citoyens conscientisés s'intéressant au devenir de leur commune, plutôt que directement touchés par les décisions en passe d'être prises.

Au-delà du fait d'associer le citoyen à un projet politique, il s'agit également d'arriver à créer du développement économique, social, culturel au sein du territoire concerné : de l'emploi, des services, des loisirs, des projets, répondant aux besoins des habitants... Les acteurs de ce développement seront les pouvoirs publics, mais aussi les acteurs privés (entreprises, associations,...). Une attention particulière à la mobilisation des acteurs concernés est donc inhérente à toute élaboration d'un programme de développement qui veut être suivi d'effets.

En résumé, les principaux objectifs à poursuivre sont l'intégration des préoccupations des citoyens et des acteurs locaux dans le programme de développement, et la mobilisation des forces vives locales au service de ce développement.

Des objectifs plus techniques, que l'on pourrait qualifier de secondaires, viennent s'y ajouter tels que l'affinement du diagnostic grâce à la connaissance des perceptions et des pratiques de la population, l'efficacité de la démarche et la démultiplication du potentiel de réflexion et d'action grâce à la mobilisation de compétences externes à l'équipe chargée de réaliser la mission. Se limiter à ces objectifs aboutirait à une instrumentalisation de la participation des citoyens simplement utilisés au service des finalités des experts et des pouvoirs publics.

Bien concrètement, la participation des habitants peut intervenir aux différents stades du processus d'élaboration de l'outil stratégique.

- Dans l'étape du diagnostic, ils peuvent jouer un rôle d'information des experts et des pouvoirs publics sur leurs pratiques, leur vécu et leur image du territoire, les problèmes qu'ils rencontrent, ... Ils peuvent également réagir à un premier diagnostic réalisé par un auteur de projet (objectif d'affinement du diagnostic). Les citoyens intéressés peuvent également participer activement à la réalisation du diagnostic dans le cadre de groupes de travail thématiques ou territoriaux (objectif d'efficience). On peut alors parler également de diagnostic mobilisateur, susceptible de sensibiliser davantage les citoyens au devenir de leur territoire et de les inciter à agir en vue d'une amélioration (objectif de mobilisation).
- Dans l'étape de définition des options et projets, les citoyens et les acteurs locaux peuvent émettre des souhaits, voire tenter de faire prendre en compte dans la dynamique globale et soutenir des projets qui leur tiennent à cœur. Ils peuvent contribuer à la réflexion sur l'élaboration du programme, le choix des projets et les critères à prendre en compte à cet égard (objectif d'intégration des préoccupations des citoyens).
- Dans l'étape de mise en œuvre du programme, les habitants et autres acteurs du territoire peuvent être les groupes porteurs de projets et de dynamiques productrices de développement (objectif de mobilisation). Ils peuvent aussi leur accorder un soutien passif en ne s'y opposant pas (objectif de création de consensus).

29. APPLICATION A LA REGION WALLONNE

Les différentes formes de participation prévues par le législateur ou encouragées dans le cadre de l'élaboration des outils de développement stratégique en Wallonie sont présentées ci-dessous en se référant aux concepts mis en évidence dans la partie théorique : modèle hiérarchique ou négocié, information, consultation, concertation, implication, ...

29.1 ENQUETE PUBLIQUE (CONSULTATION/MODELE HIERARCHIQUE)

L'enquête publique consiste à informer la population de l'existence d'un projet de schéma, de plan ou de programme qu'elle pourra consulter à l'administration communale aux fins d'émettre d'éventuelles observations ou réclamations. Dans le cadre du futur décret relatif à la communication et à l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire, de patrimoine et d'environnement, les enquêtes relatives à des outils stratégiques, plans et règlements sur ces matières (*schémas de structure, plans communaux d'aménagement, règlements communaux d'urbanisme et parcs naturels au niveau communal, SDER, plan de secteur, plan d'environnement pour le développement durable*) sont classées en catégorie A (enquête d'une durée de 45 jours).

La principale nouveauté est que les enquêtes publiques vont bénéficier de l'intervention d'un guide-enquêteur chargé de les animer. Une réunion d'information préalable au dépôt du dossier sera également organisée. Pour le reste, l'enquête est annoncée par voie d'affiche (avis aux endroits habituels d'affichage et notamment aux valves de la commune), par un avis inséré dans la presse écrite, dans le bulletin communal ou un journal publicitaire distribué gratuitement, et le cas échéant, par voie audio-visuelle ou par notification individuelle. Les documents peuvent être consultés à la maison communale et toute personne peut obtenir des explications relatives au projet auprès de la commune ou du guide-enquêteur. Les réclamations sont envoyées par recommandé ou remises contre récépissé au Collège. Les réclamations et observations verbales sont recueillies également. A l'expiration du délai d'enquête, une séance de clôture où sont entendus tous ceux et celles

qui le désirent est organisée. Une étude d'évaluation de la décentralisation en aménagement du territoire constate que ces séances suscitent peu de participation.³¹⁵

Une enquête publique est également prévue dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999 relatif à l'établissement et au financement des *plans communaux d'environnement et de développement de la nature*, non appliqué actuellement. De même, une enquête publique est organisée dans le cadre des *Plans communaux de mobilité*.

Avantages

Vu les importants moyens d'information et de communication mis en œuvre (affichage, avis dans la presse et/ou les media), l'enquête contribue à l'information d'un large public, appelé à réagir le cas échéant.

Le caractère formel de la procédure garantit un minimum de prise en compte des réclamations et observations qui doivent faire l'objet d'un examen et dont la non-prise en considération doit être justifiée.

Inconvénients

La participation à de telles enquêtes est généralement réduite, sauf si les habitants perçoivent des enjeux importants pour eux.

Un tel procédé suscite avant tout des réactions d'opposition et peut donc mener à certains conflits.

L'enquête intervient sur un projet adopté par le conseil communal, et donc assez tard dans le processus d'élaboration. Il devient difficile à ce stade d'apporter des changements fondamentaux. Dans la pratique, certaines communes ou auteurs de projet cherchent à pallier à ce problème en organisant une consultation plus en amont (stade de la définition des options par exemple)³¹⁶.

Les affiches et avis officiels sont austères et peu explicites.

Conditions de réussite

Veiller à présenter une information attractive et vulgarisée.

Sensibiliser les participants à l'intérêt général.

Intégrer l'enquête publique en tant que maillon d'un processus d'information et de consultation ayant commencé en amont.

29.2 REUNIONS D'INFORMATION-CONSULTATION (CONSULTATION / MODELE HIERARCHIQUE)

Les réunions d'information et/ou de consultation sont souvent prévues conjointement à d'autres mécanismes participatifs.

Le stade auquel elles ont lieu conditionnera le degré potentiel d'implication des citoyens par rapport au projet.

Réunions d'information-consultation dès le démarrage de l'élaboration de l'outil

³¹⁵ CREAT, Sonecom, CEAT, Evaluation de la décentralisation et de la participation, rapport final du lot 4, étude réalisée à la demande de la Région wallonne, p. 62 .

³¹⁶ CREAT, Sonecom, CEAT, Evaluation de la décentralisation et de la participation, rapport final du lot 4, étude réalisée à la demande de la Région wallonne, p. 61.

En *développement rural*, les réunions interviennent très tôt. L'élaboration d'un PCDR ne se fait pas au départ de l'intervention d'un auteur de projet qui commencerait par élaborer un diagnostic et à proposer des options de développement susceptibles d'en découler ; elle démarre en privilégiant la participation de la population. Les habitants sont informés du démarrage de l'opération et consultés lors de réunions publiques. Les éléments d'information et les souhaits exprimés sont consignés et feront partie intégrante du PCDR.

Réunions d'information-consultation sur le diagnostic

En matière de *plans de mobilité*, la population doit être associée au minimum par deux consultations avec débats et exposés des travaux. Une première réunion d'information-consultation est prévue lors de la phase de diagnostic, et l'autre précédera l'enquête publique. Le guide pour la participation citoyenne dans les plans communaux de mobilité³¹⁷ préconise cette consultation pour récolter des informations quant aux usages de mobilité : comportement, habitudes, problèmes identifiés,... Au stade de la définition des objectifs, la consultation servira à demander l'avis de la population et des usagers sur les objectifs à atteindre.

Réunions d'information-consultation sur le projet de document

- préalablement au dépôt du dossier :

Une réunion d'information *préalable au dépôt du dossier* sera organisée dans le cadre des *enquêtes publiques régies par le futur décret* dont question au point précédent. Elle a pour objet de permettre à l'autorité de présenter son projet, de mettre en évidence les points particuliers qui pourraient être abordés dans l'étude d'incidences le cas échéant, et les alternatives techniques qui pourraient raisonnablement être prises en compte lors d'une telle étude. Bien qu'on se situe toujours ici principalement dans une conception hiérarchique, on s'ouvre quand même à un apport plus important des citoyens consultés dans la mesure où on est à l'écoute des alternatives qu'ils pourraient proposer. Il s'agit d'un pas en faveur d'un minimum de co-production du projet, et d'une tentative de pallier au problème du moment tardif de l'intervention de l'enquête publique dans la procédure.

- sur un dossier de projet :

Dans la procédure de l'enquête publique relative au schéma de structure, le Collège doit prévoir une ou plusieurs séances d'information durant la(les)quelle(s) le projet est présenté à la population. L'évaluation précitée³¹⁸ confirme que les séances d'information prévues dans le cadre des enquêtes apparaissent comme utiles. Elles permettent au public de mieux percevoir l'objet et la portée du document soumis à enquête et le cas échéant de poser des questions de compréhension, voire d'opportunité en présence des auteurs de projet, de l'administration ou des élus. 60 % des citoyens « conscientisés » interrogés au cours d'une enquête menée dans le cadre de cette évaluation estiment que ces séances sont assez ou très utiles. On remarquera que la législation se limite dans ce cadre à prôner une information.

L'enquête publique *sur le projet de plan communal de mobilité* prévoit au minimum deux séances d'information-consultation. L'objectif en est principalement de susciter la compréhension et l'adhésion au plan, la mobilité étant un domaine où la préoccupation de développement durable soutenue par les pouvoirs publics entre parfois en conflit avec les vues plus à court terme d'une frange de la population.

Ces deux derniers exemples privilégient donc une approche descendante de ce type de réunion (information-sensibilisation plus que consultation).

³¹⁷ de Thier Dominique, Saelens S., Vermeiren B., guide pour la participation citoyenne dans les plans communaux de mobilité, éditions du MET, 2001.

³¹⁸ CREAT, Sonecom, CEAT, op. cit. p. 62.

Des réunions de consultation font partie de pratiques spontanées de nombreux auteurs de projet ou communes, notamment dans le cadre de l'élaboration des schémas de structure.

Avantages

Ces réunions ouvertes à tous sont susceptibles de toucher un grand nombre de personnes.

Elles peuvent être un point de départ pour une mobilisation dans le processus d'élaboration du projet dans le cadre de groupes plus restreints.

Il existe une possibilité d'interactions, de questions-réponses, de propositions de la part du public.

Inconvénients

De telles réunions sont quasi inévitablement l'occasion de réactions émotionnelles à l'encontre des pouvoirs publics, que l'on laissera émerger pour que le reste de la réunion puisse se dérouler dans un climat serein.

Le nombre de participants peut entraîner des difficultés à gérer la consultation ; le débat en sera limité. On peut alors envisager un travail en sous-groupes.

Ce mode d'expression n'est pas accessible à tous.

Conditions de réussite

La qualité de l'animation est sans doute la première condition de réussite de telles réunions. Ainsi, l'animateur veille à donner la parole à tous, à gérer les conflits, à dédramatiser, à instaurer un état d'esprit constructif ...

Le moment de la ou des réunions est également important : il est nécessaire que la conception du projet ne soit pas achevée et qu'il soit possible d'émettre des éléments d'information utiles au diagnostic, des propositions en lien avec les options, les projets,... Il faut idéalement que des suggestions alternatives puissent encore être prises en compte

29.3 ENQUETES AUPRES DES HABITANTS (CONSULTATION/MODELE HIERARCHIQUE)

En matière de rénovation urbaine, dans le cadre de l'élaboration du projet de quartier qui peut être considéré comme un outil stratégique infra communal, on insiste sur le recueil de données subjectives centrées sur les souhaits et les préoccupations des habitants du quartier à rénover. Ces données comprennent :

1° un volet physique consistant en, d'une part, la prise en compte des souhaits d'aménagement du cadre de vie, bâti et non bâti, émis par les habitants et les usagers et leur ordre de priorité et, d'autre part, l'identification des éléments de « patrimoine social » par les habitants illustrés par des cartes et photos ;

2° un volet économique et fonctionnel comprenant les créations, dynamisations, maintiens d'équipements publics souhaités par les habitants et usagers ;

3° un volet social comprenant :

une étude du mode de vie des habitants du quartier ;

une synthèse de l'image que les habitants ont de leur quartier et de celle qu'ils souhaitent lui donner ;

une synthèse du concours actif que les habitants sont prêts à apporter à la réalisation du projet de quartier.

De telles données peuvent être recueillies par diverses méthodes concrètes : enquête par questionnaire ou par interviews, réunions de consultation (voir point précédent).

Les enquêtes constituent à la fois une aide au diagnostic de la situation du quartier tel qu'il est vécu et perçu par ses habitants et l'occasion d'un recueil de souhaits et propositions.

A part le cas de la rénovation urbaine, le recours à l'enquête est rarement préconisé dans les textes législatifs relatifs à l'élaboration des outils stratégiques en Région wallonne. L'enquête fait partie de la panoplie des pratiques spontanées existant dans les communes et parmi les auteurs de projet. On voit également se développer les questionnaires « on line » sur les sites de communes en train d'élaborer un outil stratégique.

Avantages

- consultation approfondie auprès d'un public dépassant le noyau actif des citoyens éventuellement impliqués par ailleurs, mobilisés ou réunis en acteurs constitués ;
- aide au diagnostic grâce à l'émergence du vécu et des pratiques de la population ainsi que des points forts et points faibles ressentis ;
- aide à l'évaluation des propositions et projets par un public plus large que ceux qui les ont élaborés ;
- information, sensibilisation et mobilisation potentielle de la population au départ d'une enquête par entretiens (contact personnalisé) ;
- un questionnaire toutes-boîtes est aussi une occasion d'informer la population, y compris ceux qui ne répondront pas.

Inconvénients

- importance du travail de conception du questionnaire, d'encodage, de dépouillement et d'analyse, qui se traduisent par un coût supplémentaire ;
- absence de contact physique avec les habitants et de possibilité d'interaction et d'échanges lors d'une enquête postale ;
- en cas d'enquête postale, difficulté d'accès aux personnes qui ne maîtrisent pas l'écrit.

Conditions de réussite

- conception du questionnaire et dépouillement à faire par un personnel suffisamment qualifié pour éviter les biais et les problèmes d'interprétation ;
- importance de veiller à la représentativité des résultats et d'avoir conscience des limites de ceux-ci ;
- nécessité le cas échéant de procéder à une relance auprès de catégories « oubliées ».

29.4 REUNION DE CONCERTATION (CONCERTATION / MODELE HIERARCHIQUE)

Tout comme les réunions d'information-consultation, les réunions de concertation sont elles aussi généralement organisées conjointement à d'autres mécanismes participatifs.

Une réunion de concertation par arrondissement administratif est prévue par le futur décret relatif à la communication et à l'enquête publique en matière d'aménagement du territoire, de patrimoine et d'environnement dans le cas particulier des projets *régionaux* de catégorie A . Cette réunion a pour objet de permettre aux personnes qui ont déposé des réclamations ou observations durant l'enquête publique de préciser leur portée, et d'en discuter le bien-fondé avec le demandeur (ou promoteur du projet), les administrations concernées et l'administration compétente. Cette réunion est présidée par le guide-enquêteur qui en dresse le procès-verbal.

Une réunion de concertation est aussi prévue actuellement dans le cadre de la procédure d'élaboration des PCA, à la clôture de l'enquête publique. Les communes ont été interrogées sur l'utilité de ces réunions dans le cadre de l'évaluation de la décentralisation-participation; 42 % d'entre elles les estiment assez utiles, et 20 % les estiment très utiles. La même question leur était également posée à propos des réunions de concertation tenues dans le cadre d'une étude d' incidences sur l'environnement. L'utilité de la concertation est encore plus unanimement reconnue dans ce cadre (36 % des communes estiment les réunions de concertation assez utiles, et 40 % les estiment très utiles).³¹⁹

Les réunions de concertation comptent normalement un nombre limité de participants. On peut distinguer les *réunions* de concertation ponctuelles ouvertes à ceux qui se sont exprimés lors de l'enquête publique, (c'est à dire à la fin du parcours d'élaboration de l'outil), des *commissions* de concertation appelées à suivre de plus près un dossier et à donner leur avis à plusieurs reprises tout au long du processus d'élaboration. Il y sera fait allusion plus loin.

Avantages

- possibilité de débat et d'échange d'arguments ;
- possibilité d'affinement de la compréhension des problèmes et des positions de chacun ;
- possibilité d'évolution vers un consensus.

Inconvénients

- difficulté pour certaines personnes d'accéder à ce type d'expression ;
- nécessité que les groupes en présence mandatent des représentants en cas de nombre élevé de personnes concernées et risque de déconnexion entre les représentants et leur base.

Conditions de réussite

- Qualité de l'animation ;
- Que les autorités communales jouent le jeu.

29.5 STRUCTURES CONSULTATIVES OU PARTENARIALES OUVERTES AUX HABITANTS

On présentera ici différents types de structures ouvertes aux habitants qui contribuent à l'élaboration de projets et stratégies concertés au niveau communal :

- forums, assemblées ;
- groupes de travail ;
- commissions consultatives communales chargées de donner un avis aux autorités, composées de représentants des habitants, ou de représentants des habitants et du conseil communal pouvant se concerter entre eux à cette occasion ;
- comités de pilotage et/ou comités de gestion composés de différents acteurs publics et privés concernés par le projet.

C'est souvent à travers une articulation entre plusieurs de ces structures que la participation des citoyens est menée.

³¹⁹ CREAT, Sonecom, CEAT, Evaluation de la décentralisation et de la participation, rapport final du lot 4, étude réalisée à la demande de la Région wallonne, p. 71.

Deux conditions de réussite importantes à ce sujet sont celles de la représentativité de ces structures censées permettre à la voix des citoyens de s'exprimer, et de leur animation susceptible d'influer sur leur caractère démocratique.

29.5.1 Forums, assemblées (information-consultation/modèle hiérarchique ou négocié)

Des réunions plénières ouvertes à toute la population peuvent se tenir pour récolter les avis sur le projet de développement en constitution. L'important est que toute personne intéressée puisse s'y exprimer et émettre une idée ou une proposition. On parle également de restitution à l'ensemble des acteurs de l'état d'avancement d'un projet mené en plus petit comité (autorités et experts ou partenariat élargi). Les participants à ces réunions peuvent se décomposer selon leur appartenance aux trois groupes suivants : noyau dur, acteurs secondaires et spectateurs.

Avantages, inconvénients et conditions de réussite :

Voir réunions d'information-consultation

29.5.2 Groupes de travail thématiques (co-production / modèle négocié)

Dans certains domaines, on assiste à une coproduction de projet avec les habitants à travers des groupes de travail thématiques ou par villages. L'élaboration du PCDR et du PCDN en sont de bons exemples.

En développement rural, les pistes apparues lors des premières réunions d'information-consultation vont être approfondies dans le cadre de groupes de travail composés en grande partie d'habitants. Tout cela est prévu en détail par le décret. Chaque groupe de travail a pour objet, soit un thème de développement, soit un village particulier.

De même, le PCDN se construit sur base du partenariat entre tous les acteurs concernés à un titre ou l'autre par la nature, qui se réunissent pour échanger leurs points de vue et élaborer en commun un programme d'actions en faveur de la biodiversité. L'inventaire du patrimoine naturel et paysager communal est entrepris parallèlement à la mise en place du partenariat. Différents groupes thématiques se créent et les propositions de chacun ainsi que celles contenues dans l'étude sont discutées afin de retenir un certain nombre de projets à réaliser.

Ces groupes thématiques ne fonctionnent pas seuls; ils sont une scène parmi d'autres où les projets sont en train de s'élaborer, et sont, comme on l'a vu, en relation avec un dispositif plus complexe intégrant d'autres lieux de discussion et de décision. En ce qui concerne l'élaboration du PCDR par exemple, les groupes de travail sont le plus souvent une émanation des personnes intéressées qui se sont manifestées au cours des séances d'information-consultation (alors que le décret les instaure plutôt en tant que groupes de travail d'une commission locale préalablement constituée) ; ils sont en relation avec la Commission locale de développement rural (CLDR), finalement constituée à partir des habitants qui composent ces groupes. C'est la commission qui synthétise, hiérarchise et sélectionne les projets présentés par les différents groupes de travail afin de présenter un projet de programme à la décision du conseil communal.

Avantages

La multiplication des réunions entre les habitants et les différents acteurs locaux participe à la création de nouveaux réseaux d'interconnaissance, voire de groupes porteurs de projet ainsi qu'à une ouverture aux logiques d'autres groupes.

Elle peut également permettre de nouvelles modalités de collaboration entre les habitants et les autorités communales après l'expérience de l'élaboration de l'outil stratégique.

Inconvénients

Le processus de participation risque de tourner en circuit fermé au sein d'un petit groupe, dans l'indifférence de la majorité de la population.

Il existe une difficultés de représentativité due notamment à la sur représentation de personnes disposant de beaucoup de temps libre comme les pensionnés, à la sous-représentation des jeunes,...

La participation à des groupes de travail n'est accessible qu'à des habitants disposant d'un capital socio-culturel suffisant.

Conditions de réussite

- Restitution de la démarche à la population dans son ensemble

Des pratiques d'information-consultation complémentaires sont souhaitables face à la nécessité de restitution de la démarche à la population dans son ensemble. Il paraît indiqué de soumettre plus généralement à la consultation les projets émanant d'un sous-groupe particulier. Une idée pour élargir la participation est de créer un sous-groupe chargé de la mise en œuvre de cet aspect.

- Articulation entre l'expertise et la participation

Un des défis à réussir en ce domaine est l'articulation optimale entre l'expertise et le processus participatif. Parfois on laisse à l'expert le seul rôle de formaliser en un programme les projets issus de la participation, dans d'autres cas son intervention est avantageusement intégrée au processus de réflexion avec les habitants, en soutien à la démarche participative.

- Composition suffisamment représentative des groupes de travail
- Ne pas oublier certains sujets dans l'attribution de thèmes aux groupes de travail
- Eviter une trop grande sectorialisation de la démarche des groupes de travail : ils doivent interagir entre eux pour préserver une approche globale et transversale.
- Veiller à une bonne animation des groupes

29.5.3 Commissions de consultation ou de concertation ouvertes aux habitants (consultation-concertation / modèle hiérarchique ou négocié)

Les commissions de consultation et de concertation peuvent jouer un rôle dans le cadre d'un modèle hiérarchique ou négocié. Nous prendrons l'exemple de la CCAT dans la conception du schéma de structure (modèle hiérarchique), et celle de la CLDR dans le cadre de l'élaboration du Programme communal de développement rural (modèle négocié).³²⁰

La CCAT est composée de membres choisis par le Conseil communal en respectant une répartition géographique équilibrée et une répartition spécifique à la commune des intérêts sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux. Elle comprend un quart de membres délégués par le Conseil communal et répartis selon une représentation proportionnelle à l'importance de la majorité et de l'opposition au sein du conseil communal et choisis respectivement par les conseillers communaux de l'une et de l'autre. Le conseil communal choisit également le président. Il est procédé à un appel public aux candidats annoncé par voie d'affiche et dans la presse.

Une attention particulière est accordée à la représentativité de la CCAT et à son caractère démocratique. Elle est conçue comme un lieu de dialogue entre représentants de la population et élus et est chargée de remettre un avis aux autorités communales.

³²⁰ Une commission consultative est également chargée de remettre un avis dans le cadre de l'élaboration du Plan communal de mobilité.

Dans le cadre de l'élaboration du schéma de structure et du règlement communal d'urbanisme, la CCAT est informée des études préalables et peut à toute époque formuler les suggestions qu'elle juge utiles. Le projet de document et les réclamations et observations issues de l'enquête publique sont également soumis à l'avis de la CCAT.

De nombreuses réunions supplémentaires avec la CCAT non prévues par les modalités légales sont tenues par certains auteurs de projet afin d'élaborer en commun les options et le programme.

De son côté, la CLDR, on l'a vu, synthétise, hiérarchise et sélectionne les projets présentés par les différents groupes de travail afin de proposer un projet de programme à la décision du conseil communal.

Un quart des membres peuvent être désignés au sein du Conseil communal. Les autres sont désignés parmi des personnes représentatives des milieux politique, économique, socio-professionnel et culturel de la commune, des différents villages ou hameaux qui la composent, ainsi que des classes d'âge de sa population ; chaque groupe de travail est également représenté au sein de la commission.

On peut noter à nouveau l'attention accordée à la représentativité de la commission. Comme la CCAT, la CLDR est un organe consultatif à disposition de la commune qui répond aux demandes d'avis et s'exprime au besoin d'initiative. Elle est aussi un lieu de concertation entre les différentes parties en présence et remet finalement un avis au pouvoir chargé de la décision et de l'adoption du programme.

La principale différence avec la CCAT réside dans le fait que la CLDR est aussi une émanation de groupes de travail et donc d'habitants actifs dans la réflexion sur le projet. La législation attribue à la CLDR un rôle actif dans l'élaboration du programme. Elle est associée à toutes les phases d'élaboration, de réalisation, de suivi, de mise à jour et de révision du PCDR.

Avantages

Les commentaires émis par rapport aux réunions de concertation³²¹ sont également d'application dans le cadre des commissions consultatives ou de concertation. Il existe une possibilité de débat et d'échange d'arguments susceptible de faire évoluer les participants vers une position commune, d'autant plus si la commission se réunit à plusieurs reprises.

Toutefois l'avantage spécifique principal des commissions réside dans leur caractère permanent qui leur permet d'exercer un rôle de vigilance et de dynamisation du projet au fil du temps, à condition qu'elles gardent leur motivation .

Inconvénients

De telles commissions comptent un nombre limité de représentants et ne peuvent être ouvertes à tous ceux qui voudraient y siéger. Un choix doit donc être opéré entre les candidats.

Conditions de réussite

Une des conditions de réussite essentielles est le caractère représentatif de la commission et la matérialisation de la représentation par des contacts effectifs entre les membres et leur groupe d'appartenance ou leur base. Ce dernier aspect fait le plus souvent défaut dans les CCAT, il existe peut-être un peu plus fréquemment dans le cadre des CLDR, mais ne constitue certainement jamais une généralité.

³²¹ Voir page 214.

Cela dit, même si la commission est représentative, des rapports de force émergent entre les membres et c'est du style d'animation que dépendra surtout le caractère démocratique de son fonctionnement, lui-même condition nécessaire au maintien de la motivation des membres.

Enfin, le moment d'intervention de la commission est important. Plus elle intervient tôt dans le processus, plus sa capacité d'influence est grande.

29.5.4 Comité de pilotage et/ou de gestion ouvert aux représentants des habitants et usagers (modèle négocié / concertation)

La présence de représentants des habitants dans le groupe responsable de donner les grandes orientations au projet et/ou de les mettre en œuvre est également une manière de les considérer comme partenaires et de les impliquer en tant que tels. On parlera ici de structure partenariale plus que consultative. Les représentants des autorités, de la population et des acteurs locaux se retrouvent au sein d'une même commission et tentent d'arriver à un consensus sur des options et des projets.

Ceci ne veut pas dire que le pouvoir de chaque participant soit égal au sein de tels organes. La décision finale appartient toujours aux autorités publiques responsables et le pouvoir effectif des autres membres dépendra aussi de la marge de liberté que celles-ci voudront bien leur donner ou qu'ils arriveront à prendre.

Ainsi par exemple, le contrat de rivière est un protocole d'accord entre un ensemble d'acteurs publics et privés sur des objectifs visant à concilier les multiples fonctions et usages des cours d'eau et de leurs abords ; il peut être institué sous forme de charte. Se retrouvent à une même table de négociation les autorités politiques régionales, provinciales et communales, les différents usagers du cours d'eau, le monde économique (industriels, agriculteurs, ...), les pêcheurs, le monde associatif, culturel, technique, scientifique, ... Les acteurs locaux mettent ainsi en place un comité de rivière qui est composé de représentants mandatés par les parties intéressées à la réalisation du contrat de rivière. Le respect des engagements pris par les signataires du contrat de rivière et la coordination des actions sont assurés par le comité de rivière.

Dans le domaine des PCDN, les propositions d'action qui émanent des différents groupes de travail sont synthétisées par un comité de gestion. Ce comité veille également à la gestion pratique du PCDN, à l'information, la sensibilisation, la cohésion de l'ensemble du projet.

La plate-forme stratégique de développement local, comprenant des représentants du secteur public, du secteur privé, d'ONG et des citoyens, est également un lieu de débat et d'échange de points de vue pour dégager des objectifs et une stratégie commune. La note circulaire aux communes mentionne que toute personne volontaire et intéressée au processus de développement local peut y siéger et qu'une attention doit être accordée à la participation directe des habitants. Elle est en quelque sorte le parlement du développement local. Un comité de liaison et de coordination est l'organe exécutif de l'ADL et une cellule opérationnelle anime le partenariat.

Avantages

De telles structures sont les outils d'une véritable co-production des projets.

Inconvénients

Un nombre limité de personnes sont engagées dans le processus. Un risque de scission d'avec la base existe, ainsi qu'un transfert des vraies prises de décision dans des filières

parallèles telles que le comité de gestion ou encore les rencontres informelles. Ce phénomène a été constaté dans l'analyse de contrats de rivière.³²²

Conditions de réussite

Des restitutions auprès de l'ensemble de la population concernée sont nécessaires.

29.6 CONCLUSION : L'INCITATION A LA PARTICIPATION ET AU PARTENARIAT PAR LA REGION

Le recours à une démarche participative dans le cadre de subventions octroyées par la Région est prévu essentiellement dans le cadre de l'élaboration des outils stratégiques. Les démarches prônées se rattachent tantôt à une conception hiérarchique traditionnelle (démarche d'information-consultation ou de concertation sur un projet ou un avant-projet³²³), tantôt à une conception négociée : une logique de coproduction du projet est instaurée entre les acteurs locaux ou entre ceux-ci et les acteurs régionaux (PCDN, PCDR).

Il faut noter cependant que le législateur n'a pas instauré la participation comme condition nécessaire à l'élaboration du document dans tous les domaines couverts par un outil stratégique et/ou de programmation. La participation des habitants est absente notamment quand il s'agit de traiter certaines matières techniques comme dans le cadre des Plans communaux d'épuration ou, dans une moindre mesure, celui des programmes triennaux. L'administration en charge des programmes triennaux estimait³²⁴ il y a peu la participation des habitants comme inappropriée, les exigences de réfection des équipements publics et voiries répondant selon elle à des critères essentiellement techniques.

Dans certains domaines moins techniques comme le programme communal d'actions en matière de logement, la participation des citoyens n'est pas nécessairement mise à l'honneur pour autant. Certes le programme est établi en concertation, mais celle-ci se déroule avec des organismes et des professionnels acteurs de la politique du logement, les usagers ne paraissant pas représentés. Cela s'explique sans doute, d'une part par le caractère sectoriel relativement limité des opérations entreprises dans ce cadre, et d'autre part par la prédominance d'acteurs sociaux intervenant dans ces domaines, acteurs à qui on attribue peut-être trop facilement le statut de porte-parole des populations en difficulté. C'est le cas également en ce qui concerne les plans sociaux intégrés. N'est-ce pas là le risque de la coproduction dans le cadre d'un groupe limité d'acteurs ?

D'un autre côté, on trouve le processus de développement rural où les modalités de participation sont incontournables et réglementées dans les moindres détails, ce qui risque de conduire à la routine et à un manque d'innovation. On peut néanmoins parler dans ce cas de coproduction citoyenne. Le soutien à la participation accordé dans le cadre des opérations de développement rural est très important puisqu'un organisme chargé de venir en aide à l'animation du processus, la Fondation rurale de Wallonie, est par ailleurs subventionné par la Région. L'existence d'une élaboration participative est une des conditions d'approbation du PCDR.

³²² Dasnoy C. Le contrat de rivière, un modèle pour la gestion de l'eau ? in Environnement et société n°22, 1999, Fondation Universitaire Luxembourgeoise.

³²³ voir par exemple l'enquête publique sur le schéma de structure.

³²⁴ Lors d'un entretien effectué en mai 2000

En matière de plans de mobilité également, toute une réflexion a été menée à propos des formes de participation à promouvoir.³²⁵ La population doit être associée au minimum par deux consultations avec débats et exposés des travaux (information-consultation après la phase de diagnostic, et enquête publique sur le projet de plan, avec au minimum deux séances d'information-consultation. L'objectif en est principalement de susciter la compréhension et l'adhésion au plan, la mobilité étant un domaine où la préoccupation de développement durable soutenue par les pouvoirs publics entre parfois en conflit avec les vues plus à court terme d'une frange de la population. Les pratiques de coproduction du plan avec des acteurs tels que les écoles et institutions générant de nombreux déplacements sont encouragées. Une commission consultative est également chargée de remettre un avis. La participation est un critère déterminant à trois niveaux : pour le choix du bureau d'études, pour le taux de financement (majoré si la commune en fait plus que le minimum nécessaire), et pour l'approbation du PCM. Ces méthodes préconisées dans le cadre de l'élaboration du PCM peuvent être qualifiées de mixtes : elles s'apparentent à la fois à une conception hiérarchique et à une conception négociée de la participation. Un guide pour la participation citoyenne a été mis à disposition des acteurs concernés³²⁶.

Il faut enfin faire remarquer que les démarches participatives imposées ou préconisées par l'autorité régionale sont très souvent dépassées par la pratique des auteurs de projet et autres acteurs locaux qui innovent dans la zone de liberté qui leur est laissée..., mais aussi dans les limites du budget qui leur est imparti.

30. RECOMMANDATIONS

Pour aller plus loin, le texte ci-dessous s'inspire de divers ouvrages, articles et sites internet témoignant de démarches participatives menées en d'autres lieux. Quelques recommandations sont rassemblées autour de quatre problématiques apparues comme des enjeux fondamentaux pour la réussite du processus participatif dans le cadre de l'élaboration d'outils stratégiques :

- donner l'audience la plus large possible à la démarche, au-delà de l'implication d'un seul noyau actif ;
- favoriser la meilleure représentativité des groupes consultés ;
- éviter d'exclure les groupes les plus faibles ;
- articuler au mieux l'expertise et la participation.

30.1 POUR DONNER L'AUDIENGE LA PLUS LARGE POSSIBLE A LA DEMARCHE :

- Travailler en relais avec les associations et groupements existants, organiser des réunions des associations existant sur le territoire, les inviter à émettre un avis.³²⁷
- Utiliser les réseaux existants, aider à l'organisation de consultations de leurs pairs par des groupes d'habitants formés à cela
- Créer des conseils consultatifs de quartier permanents à solliciter pour toute question touchant à leur territoire³²⁸
- Créer des maisons de quartier avec une permanence d'accueil, des maisons de l'urbanisme, services de la participation ouverts au public pour informer, répondre à toute question,...³²⁹ Profiter de la présence de tels lieux pour y mettre à disposition les

³²⁵ Dossier de presse Plans Communaux de Mobilité 19 décembre 2000 <http://daras.wallonie.be>

³²⁶ de Thier D., Saelens S., Vermeiren B., Guide pour la participation citoyenne dans le cadre des plans communaux de mobilité, éditions du MET, 2001.

projets de plans et programmes (tout comme dans des lieux fréquentés par la population à d'autres fins : commerces, services, antennes administratives,...) ³³⁰ Il est intéressant de multiplier les points de consultation et de les rapprocher de les intégrer au maximum à la vie quotidienne des habitants.

- Tenir des réunions non seulement dans les centres administratifs des territoires concernés, mais aussi dans les quartiers et villages plus reculés, et pas nécessairement dans des lieux symbolisant l'institution, mais aussi dans des lieux appropriés par la population.
- Organiser des « promenades critiques » ou promenades planifiées à travers un site et destinées à aider les gens à visualiser les problèmes et à comprendre les enjeux et les possibilités. De telles promenades peuvent être combinées avec un reportage-photo.³³¹
- Organiser une exposition, éventuellement itinérante, sur le diagnostic et les propositions³³². Une telle exposition peut être assortie de la distribution d'un questionnaire à déposer dans une urne ou à renvoyer.
- Passer aussi par internet pour atteindre ceux qui ne se déplacent pas : mise de tous les documents préparatoires sur le site de la ville ou des pouvoirs publics concernés, consultation par courrier électronique, questionnaire on line, forums de discussion,...³³³

30.2 POUR FAVORISER LA MEILLEURE REPRESENTATIVITE DES GROUPES CONSULTES :

- Prévoir des règles de représentativité des commissions.³³⁴
- Tenir un inventaire permanent des caractéristiques des personnes consultées (en cas d'enquête, ne pas oublier les questions d'identification, en cas de réunions, faire circuler une feuille de présences incluant quelques renseignements tels que la fonction ou l'organisme représenté, l'adresse,...).
- Connaître les caractéristiques de la population du territoire visé par le projet et des différentes portions de ce territoire et y confronter l'échantillon des acteurs et personnes consultés.
- Recontacter des personnes ou groupes absents ou trop peu représentés dans la première vague de consultations.
- Penser de même à toutes les catégories d'usagers du territoire concerné.

³²⁷ voir opération VINEX de Leidsche Rijn : Van Der Meijden J., Pays-Bas, les projets Vinex : le cas d'Utrecht et Vleuten-de-Meer, <http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/elabproj/vinex.htm>

³²⁸ voir l'exemple des conseils de quartier d'Issy (France), <http://www.issy.com/quartiers>

³²⁹ voir le cas des régies de quartier dans les quartiers d'initiatives, les maisons de l'urbanisme, les expériences de boutique urbaine et autre maison de la participation des villes de Liège, Bruxelles, etc...

³³⁰ voir consultation de la ville de Liège sur son plan communal de mobilité, <http://www.liege.be>

³³¹ voir expériences de coproduction menées par Habitat et développement in Declève B., Forray R., Michialino P (dir.), Coproduire nos espaces publics. Formation Action Recherche, UCL, Presses universitaires de Louvain, 2002

³³² voir nombreux cas de schémas de structure, PCDR, PCM,...

³³³ voir consultation par courrier électronique et questionnaire on-line de la ville de StGhislain à l'occasion de l'élaboration de leurs projet de ville (<http://www.pixelsproductions.com/stghislain/avis/quinzaine.html>), mise à disposition sur le site de la ville de Liège du projet de PCM (<http://www.liege.be>), forums de discussion à l'occasion du Plan Territorial Régional de la Région de l'Emilia Romagna en Italie, voir l'expérience E-burger à Amsterdam.

³³⁴ voir composition de la CCAT et de la CLDR, sans toutefois aller trop loin dans le détail des modalités.

- Après une démarche d'élaboration de propositions en groupes de travail, procéder à une consultation élargie auprès de la population afin de voir si le soutien de ces projets est suffisamment partagé, s'ils répondent vraiment aux préoccupations ou du moins pour identifier par quels groupes ils sont soutenus et par quels groupes ils sont rejetés, ou quel est leur ordre de priorité pour la population.³³⁵
- Procéder éventuellement par panels : les participants sont choisis d'emblée de façon à représenter les principales fractions composant la population. ³³⁶

La méthode Lens :

Cette méthode de consultation nous vient des Pays-Bas. Elle comporte les étapes suivantes :

1. Consultation d'un panel d'habitants représentant les diverses catégories sociales lors de la phase d'inventaire (liste de questions sur ce qui va, ce qui ne va pas, idées pour améliorer les choses...).
2. Rapport à tous sur tous les membres du panel sur les réponses émises.
3. Phase de décantation (« afweging ») : débat en groupe sur les éléments rapportés et les propositions de solutions, dans le cadre de groupes de discussion aussi diversifiés que possible dans leur composition, ce qui permet une discussion plus nuancée et réaliste.
4. Phase de rétroaction (terugkoppeling ») : les propositions sont présentées à des groupes d'habitants préexistants, afin de recueillir leurs commentaires. Les propositions et commentaires sont consignés sur une fiche qui est envoyée à des acteurs potentiels de ce type de projet (« oplossers ») : services publics, écoles, région, intercommunales, organisations,...On leur demande de réagir à des questions telles que : « est-ce que cette proposition est dans votre planning ? Quels moyens sont-ils prévus pour cela ? Pour quand serait-ce réalisable ? ».
5. Ensuite, un toutes-boîtes avec ces propositions est envoyé à tous les habitants ; ils sont invités à une journée de discussion sur l'avenir du quartier.
6. Tout cela fait l'objet d'un rapport final et devient un instrument de travail pour les décideurs et les acteurs locaux. Une version vulgarisée est également distribuée en toutes-boîtes.

³³⁵ voir consultation sur les objectifs du plan communal de mobilité de Nivelles (<http://www.nivelles.be>)

³³⁶ voir panel de citoyens, méthode Lens explicitée dans l'encart ci-dessous .

30.3 POUR LUTTER CONTRE L'EXCLUSION DES GROUPES LES PLUS FAIBLES :

- Mettre en place des stratégies d' « empowerment », d'éducation permanente, de mise en relation des habitants, d'émergence de groupes et de leaders, de construction de micro-projets à la base.³³⁷
- Travailler à la liaison de la dynamique d'animation locale avec les enjeux plus vastes traversant le territoire considéré, les prises de décision politiques,...
- Ne pas agir à la place des gens, mais venir en appui à leurs projets.
- Créer dans la multiplicité des structures de réflexion un groupe de travail garant de la préoccupation de lutte contre l'exclusion.³³⁸
- Se servir de la médiation des acteurs sociaux et des associations en contact avec les populations démunies, de façon à mettre en œuvre des actions en lien avec l'élaboration de l'outil stratégique et du projet de territoire.
- Intégrer les professionnels du secteur social, leurs ressources et leur capacité d'action, mais ne pas les considérer comme des représentants des habitants ; oser le cas échéant identifier des pratiques dysfonctionnelles en leur sein et leur proposer de nouveaux comportements.³³⁹
- Etre à l'écoute en direct de la parole des plus démunis, chercher à comprendre leur vision du monde et oser opérer en ce sens un processus de « décentration ». ³⁴⁰
- Aider à l'expression de ce public cible en direction des autres groupes sociaux.³⁴¹

La recherche-action participative d'Ita Gassel

La recherche-action participative d'Ita Gassel se fonde sur un constat fait depuis longtemps par les ethnologues : il n'y a pas de groupe humain sans culture, si on entend par culture l'outillage dont il dispose pour voir le monde. Nous partons de l'hypothèse que cet outillage, même s'il n'est pas dans un état parfait, peut permettre au groupe en question de gagner en autonomie, et de participer activement, à partir de là à la vie de la collectivité plus large à laquelle il appartient. Notre travail consistera donc, en résumé, à découvrir avec une population sa culture (souvent éclatée, parcellisée, méprisée par elle-même et autrui), à la lui restituer comme outil praticable, et à lui permettre de la mettre en œuvre. Le processus de la recherche-action participative est construit pour atteindre ce but.³⁴²

³³⁷ voir à ce sujet l'école anglaise in Groupe de travail sur la régénération urbaine dans l'Europe du Nord-Ouest, La participation et l'empowerment dans la régénération urbaine, compte-rendu du séminaire des 23,24 et 25 avril 2001 à Birmingham, Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, 2001- ainsi que l'étude suivante : BERGER C. , BURNOTTE S. , HAROU R., THYS P., Développement rural et lutte contre l'exclusion sociale, étude réalisée à la demande de la Région wallonne, rapport final, volume 2, 1996.

³³⁸ voir la mise en œuvre du Programme Pauvreté 3 à Charleroi in « Participation... au-delà des mots... La citoyenneté sociale », Charleroi 1994.

³³⁹ Voir à ce propos, BONETTI M. , CONAN M., ALLEN B., Développement social urbain, stratégies et méthodes, Paris, L'Harmattan, 1991.

³⁴⁰ Voir à ce sujet, BRUN P. Pour une connaissance émancipatoire des plus pauvres : Jürgen Habermas et Joseph Wresinsky in FONTAINE P. (dir.), La connaissance des pauvres, Louvain-la-Neuve, éd. Travailler le social, 1996, pp. 115 et suivantes.

³⁴¹ Voir par exemple le théâtre-action et sa fonction d'interpellation.

³⁴² EL OMEIRI A., GASSEL I. , LICATA J., Recherche-action participative à la cité du Coq (Jemappes), rapport n°3, novembre 1991.

Très concrètement, il est proposé notamment de partir des habitudes des gens. Par exemple, pour transformer le schéma des voiries locales (quelles rues mettre en sens unique...), elle ne propose pas de partir d'un référendum de la population, mais bien des habitudes des habitants. On va chez les gens avec un plan de l'entité et on leur demande quels sont leurs réseaux de déplacement, pour travailler, pour faire leurs courses, pour aller chez des amis... Partant de cet existant concret, les pouvoirs communaux peuvent imaginer quels aménagements sont à effectuer en relation avec la vie des gens. Cette méthode se veut donc très à l'écoute des besoins des gens, besoins qu'il est souvent difficile de connaître par les méthodes traditionnelles « in abstracto ».³⁴³

30.4 POUR FAVORISER L'ARTICULATION ENTRE EXPERTISE ET PARTICIPATION :

- Faire appel, quand c'est possible, à des professionnels en appui à la réflexion des habitants. Par exemple, pour tester et sélectionner les propositions émanant de groupes de travail ou panels d'habitants, les soumettre aux experts pour voir si les projets sont censés, réalistes, susceptibles de produire les résultats escomptés,...
- Soumettre également les propositions aux professionnels locaux travaillant à l'élaboration de solutions (services sociaux et autres services publics, organismes de formation, associations professionnelles,...) pour voir s'ils sont susceptibles de s'en saisir, s'ils y travaillent, ont des budgets pour cela,...
³⁴⁴- Convier des professionnels aux réunions qui demandent un supplément d'information en vue d'une meilleure compréhension des enjeux et problèmes.
- Intégrer les forces vives y compris intellectuelles (notamment les universités) dans les conférences de développement et autres groupes de réflexion.
- Prévoir des procédures simultanées et non successives pour l'élaboration du diagnostic et l'intervention de l'auteur de projet d'une part, et la participation des habitants d'autre part³⁴⁵. Le diagnostic partagé mené par un auteur de projet en collaboration avec les habitants et les acteurs locaux va en ce sens. Si deux acteurs distincts mènent respectivement les rôles d'auteur de projet et d'animation participative, il est souhaitable qu'ils puissent travailler en collaboration étroite.

³⁴³ BERGER C. , BURNOTTE S. , HAROU R., THYS P., Développement rural et lutte contre l'exclusion sociale, étude réalisée à la demande de la Région wallonne, rapport final, volume 2, 1996 p. 21.

³⁴⁴ voir à ce sujet la méthode Lens (encadré) ATTEMA F., de Lens methode. Handleiding voor toekomstanalyse van wijck en dorp., Devneter, Weson, 1991.

BOER M.d. , Een wijck onder de loep. Een literatuurstudie naar participatie van de bevolking en een actie-onderzoek volgens de Lens-methode als start van een wijckgerichtgezondheidsproject, Utrecht/Enschede, Universiteit Utrecht/GGD Regio Twente.

Fremout G., Paredis E., "Bewoners signaleren probleem en formuleren zelf oplossingen. Lens-methodiek vraagt open geest van stadsbestuur. (Interview Michèle Van Elslander) in <http://www.vodo.be/kranten/krantzes/6lens.htm>

³⁴⁵ Au contraire de ce que prévoit le décret du 6 juin 1991 relatif au développement rural.

ANNEXES