

MINISTÈRE DE LA RÉGION WALLONNE

Conférence Permanente du Développement Territorial

RAPPORT FINAL DE LA SUBVENTION 2003-2004
Septembre 2004

Thème 3.2
MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE
DE L'AGENDA 21 LOCAL

**Université Libre
de Bruxelles
GUIDE
(ULB)**

**Université Catholique
de Louvain
CREAT
(UCL)**

**Université
de Liège
LEPUR
(ULg-FUSAGx)**

Pilote 3.2

GUIDE-ULB : Dominique-Paule Decoster

Chefs de service

GUIDE-ULB : Dominique-Paule Decoster

CREAT-UCL : Marie-Laurence De Keersmaecker

Chargés de recherche

GUIDE-ULB : Pierre Fontaine, Joëlle Piraux, Zofia Rosinski, Frédérique Vissers

CREAT-UCL : Helen Barthe Batsalle, Raphaëlle Harou

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I : AGENDA 21 ET PRATIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE AU NIVEAU LOCAL : ETAT DES LIEUX EN RÉGION WALLONNE	7
1 L'ENQUÊTE « AGENDA 21 LOCAL ET DÉVELOPPEMENT DURABLE » AUPRÈS DES COMMUNES WALLONNES	7
1.1 Objectifs.....	7
1.2 Méthodologie	7
1.3 Limites	8
2 TAUX DE RÉPONSE À L'ENQUÊTE ET REPRÉSENTATIVITÉ DE L'ÉCHANTILLON	8
2.1 Répartition par province.....	8
2.2 Répartition en fonction de la taille de la population communale	9
2.3 Répartition en fonction de différentes typologies communales	10
2.4 Conclusion	14
3 ANALYSE DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE.....	15
3.1 Les outils stratégiques dont les communes sont dotées.....	15
3.2 Les outils stratégiques existants et le développement durable	18
3.3 La connaissance du concept d'Agenda 21 local	20
3.4 L'engagement explicite des communes wallonnes dans une démarche de développement durable et d'Agenda 21 local	23
3.5 La vision des communes sur la promotion du développement durable par la Région wallonne.....	40
3.6 Le type d'appui souhaité par les communes	41
3.7 Actions menées par les communes en faveur du développement durable.....	43
4 SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS.....	65
CHAPITRE II : ENTRETIENS AUPRÈS DE QUINZE COMMUNES	69
1 DESCRIPTION SYNTHÉTIQUE DES SITUATIONS ANALYSÉES	71
2 ANALYSE DES ENTRETIENS SUR BASE DES PRINCIPAUX CRITÈRES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ..	76
2.1 La perception du concept	76
2.2 Les étapes de la démarche	78
2.3 Des conditions pour réussir	82
3 ESSAI DE TYPOLOGIE	89
3.1 Démarches visant explicitement le développement durable	89
3.2 Démarches ayant potentiellement un impact en matière de développement durable.....	91
4 CONCLUSIONS.....	93
CHAPITRE III : COMPARAISON ENTRE L'AGENDA 21 LOCAL ET QUATRE OUTILS STRATÉGIQUES DE DÉVELOPPEMENT : LE PCDR, LE SSC, LE ZIP-QI ET LE CONTRAT DE RIVIÈRE	97
1 L'AGENDA 21 LOCAL ET LE PROGRAMME COMMUNAL DE DÉVELOPPEMENT RURAL	97
1.1 Source d'information.....	97
1.2 Brève présentation de l'outil	97
1.3 Approche transversale et intégrée.....	98
1.4 Interaction d'échelles (dimension locale - dimension globale)	100
1.5 Gouvernance	101
1.6 Intégration des principes de développement durable au sein des services communaux.....	105
1.7 Vision à long terme et établissement d'un plan d'actions.....	106
1.8 Synthèse.....	110
2 L'AGENDA 21 LOCAL ET LE SCHÉMA DE STRUCTURE COMMUNAL.....	113
2.1 Sources d'information.....	113
2.2 Brève présentation de l'outil	114
2.3 Approche transversale et intégrée.....	114
2.4 Interaction d'échelles (dimension locale - dimension globale)	117
2.5 Gouvernance	117

2.6	Intégration des principes de développement durable au sein des services communaux	122
2.7	Vision à long terme et établissement d'un plan d'actions	123
2.8	Synthèse	130
3	L'AGENDA 21 LOCAL ET LES ZIP-QI	132
3.1	Sources d'information	132
3.2	Brève présentation de l'outil	133
3.3	Approche transversale et intégrée	134
3.4	Interaction d'échelles (dimension locale - dimension globale)	135
3.5	gouvernance	136
3.6	Intégration des principes de développement durable au sein des services communaux	140
3.7	Vision à long terme et établissement d'un plan d'actions	141
3.8	Synthèse	144
4	L'AGENDA 21 LOCAL ET LE CONTRAT DE RIVIÈRE	146
4.1	Sources d'information	146
4.2	Brève présentation de l'outil	146
4.3	Approche transversale et intégrée	147
4.4	Interaction d'échelles (dimension locale - dimension globale)	149
4.5	gouvernance	150
4.6	Intégration des principes de développement durable au sein des services communaux	155
4.7	Vision à long terme et établissement d'un plan d'actions	155
4.8	Synthèse	159
5	CONCLUSIONS	161
	CONCLUSIONS GÉNÉRALES	164
	ANNEXES	168
	ANNEXE I : QUESTIONNAIRE AGENDA 21 LOCAL ET DÉVELOPPEMENT DURABLE : ENQUÊTE AUPRÈS DES COMMUNES WALLONNES	169
	ANNEXE II : CROISEMENT DU SENTIMENT DE MENER UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE AVEC DIFFÉRENTES VARIABLES / ENQUÊTE COMMUNALE AGENDA 21	193
	ANNEXE III : GUIDE D'ENTRETIEN - AGENDA 21 LOCAL	196
	ANNEXE IV : LA DÉCLARATION DE POLITIQUE DU GOUVERNEMENT WALLON ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE	201
	ANNEXE V : COMPTE-RENDU DU COLLOQUE D'ECHIROLLES : PARTICIPATION ET DÉVELOPPEMENT DURABLE – 24/25 JUIN 2004	210

THÈME 3.2 : MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE DE L'AGENDA 21 LOCAL

INTRODUCTION

Le présent rapport est constitué de quatre parties distinctes.

Le **Chapitre I** porte sur les résultats d'une enquête sur « l'Agenda 21 et les pratiques de développement durable au niveau local » réalisée auprès des communes wallonnes au début de l'année 2004. Cette enquête par questionnaire a suscité 160 réponses parmi les 262 communes wallonnes sollicitées. Les objectifs poursuivis par l'enquête sont les suivants :

- disposer d'un aperçu général de la mise en œuvre de l'Agenda 21 local en Wallonie et faire l'inventaire des communes qui se sont lancées dans ce type de démarche ou qui ont cette intention. S'agit-il d'une notion connue au sein des communes wallonnes ? Fait-elle déjà l'objet d'expérimentations ? Quels sont les freins rencontrés dans la mise en œuvre de cette démarche innovante ?
- voir dans quelle mesure les communes réalisent des actions allant vers le développement durable et sont soucieuses d'intégrer cette notion dans leurs pratiques quotidiennes.
- repérer les facteurs susceptibles d'influer sur ces démarches .

Le **Chapitre II** présente les analyses des entretiens réalisés auprès d'un échantillon de quinze communes. L'objectif de cette approche plus qualitative était d'affiner les informations collectées via l'enquête par questionnaire et de voir de quelles manières et avec quelle intensité elles mettent en pratique les critères du développement durable. Les résultats de cet aspect du travail sont présentés en quatre parties :

- dans la première, nous donnons une description des cas,
- nous analysons alors un à un les principaux critères et abordons les positionnements de nos interlocuteurs et des institutions qu'ils représentent,
- nous proposons ensuite une approche permettant de suggérer une typologie,
- enfin, la dernière partie est consacrée à quelques conclusions générales sur les différentes approches locales du développement durable.

Le **Chapitre III** porte sur la comparaison entre l'Agenda 21 local et quatre outils stratégique wallon existants : le Programme communal de développement rural, le Schéma de structure communal, le Contrat de rivière et le Quartier d'initiative. Cette étude nous permet de voir en quoi ces outils rencontrent totalement ou partiellement les critères de l'Agenda 21 local et quelles sont les pistes pour qu'ils puissent s'inscrire davantage dans une politique de développement durable. Le but de l'analyse est de valoriser ces démarches existantes afin que les communes puissent le cas échéant s'en servir comme outils de développement durable, voire comme un Agenda 21 local.

Enfin, cinq documents supplémentaires sont présentés en **Annexes** :

Les trois premiers concernent successivement : le « Questionnaire Agenda 21 local et développement durable » ayant servi à l'enquête, les tableaux croisés « sentiment de mener une politique de développement durable avec différentes variables », et du Guide d'entretien utilisé pour interviewer les quinze communes sélectionnées.

Le quatrième document en annexe concerne l'analyse du contenu de la Déclaration de Politique du Gouvernement wallon 2004-2009 en regard du Développement durable. L'objectif de cette note est de relever, dans la Déclaration, les éléments faisant référence aux principes du développement durable et de mettre en évidence les éléments ayant un impact sur l'action des communes, en cette matière.

Le dernier document qui figure en annexe est un compte-rendu du colloque sur le thème « Participation et développement durable » qui a eu lieu le 24 et le 25 juin 2004 dans la ville française d'Echirolles et auquel ont participé deux chercheurs CPDT

Chapitre I : AGENDA 21 ET PRATIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE AU NIVEAU LOCAL : ETAT DES LIEUX EN RÉGION WALLONNE

1 L'ENQUÊTE « AGENDA 21 LOCAL ET DÉVELOPPEMENT DURABLE » AUPRÈS DES COMMUNES WALLONNES

1.1 OBJECTIFS

Les objectifs poursuivis par l'enquête sont les suivants :

- disposer d'un aperçu général de la mise en œuvre de l'Agenda 21 local (A21l) en Wallonie et plus précisément faire l'inventaire des communes qui se sont lancées dans ce type de démarche ou qui ont cette intention. S'agit-il d'une notion connue au sein des communes wallonnes ? Fait-elle déjà l'objet d'expérimentations ? Quels sont les freins rencontrés dans la mise en œuvre de cette démarche innovante ?
- voir dans quelle mesure les communes réalisent des actions allant vers le développement durable et sont soucieuses d'intégrer cette notion dans leurs pratiques quotidiennes.
- repérer les facteurs susceptibles d'influer sur ces démarches

Les apports de l'enquête devraient, en complément avec les autres investigations menées, conduire à la production de recommandations et aider la Région wallonne à mettre au point les politiques incitatives les plus appropriées, en cohérence avec ce qui existe.

1.2 MÉTHODOLOGIE

Un questionnaire¹ a donc été envoyé par courrier à en-tête de la DGPL aux 262 communes wallonnes au début janvier 2004. Celui-ci comprenait une introduction sur la notion d'Agenda 21 local, susceptible à la fois d'informer et de sensibiliser les communes ; il se composait ensuite de trois parties consacrées successivement à l'Agenda 21 local, aux actions de développement durable et aux caractéristiques communales. Le questionnaire proposait des questions fermées et des questions ouvertes, les secondes étant le plus souvent destinées à fournir des éléments d'explication sur les premières.

Le questionnaire était adressé au secrétaire communal. Il lui était demandé de bien vouloir le compléter ou le faire compléter par la personne la plus adéquate au sein de la Commune et de le renvoyer avant le 30 janvier.

A l'expiration du délai, un premier rappel a été effectué par E-mail. Ensuite, les services extérieurs de la DGPL ont pris le relais pour une relance téléphonique².

A la date ultime de clôture de l'enquête, 160 questionnaires nous étaient parvenus.

¹ Voir questionnaire en annexe

² Qu'ils soient ici remerciés pour cette aide précieuse !

1.3 LIMITES

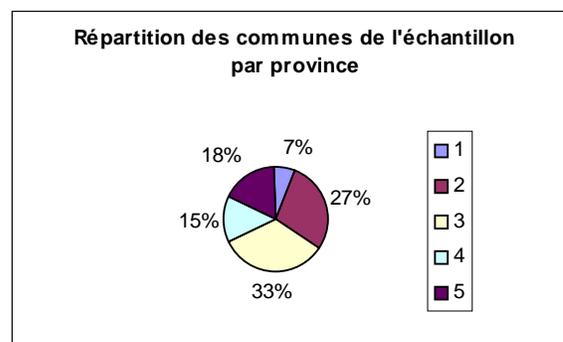
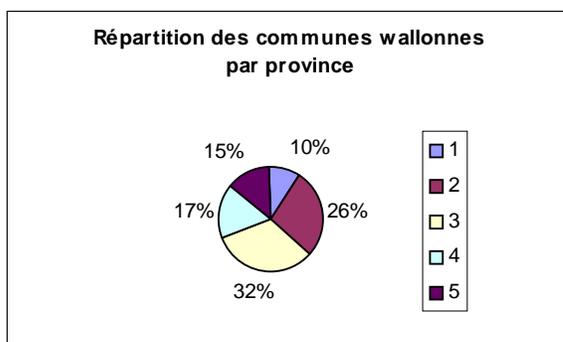
La principale limite de l'enquête (qu'il était difficile d'éviter) réside dans la diversité des types de répondants au sein des communes, qui a pu influencer sur les réponses, surtout en ce qui concerne les actions entreprises en matière de développement durable. Nous y reviendrons en temps opportun. Par ailleurs, la représentativité de l'échantillon est très satisfaisante, comme le montrent les lignes qui suivent.

2 TAUX DE RÉPONSE À L'ENQUÊTE ET REPRÉSENTATIVITÉ DE L'ÉCHANTILLON

Le nombre de communes ayant répondu à l'enquête est de 160, soit un taux de réponses de 61 %. Il s'agit d'examiner si l'échantillon paraît suffisamment représentatif des communes wallonnes, sur base de leur répartition par province, de diverses typologies communales, et des chiffres de population des entités concernées.

2.1 RÉPARTITION PAR PROVINCE

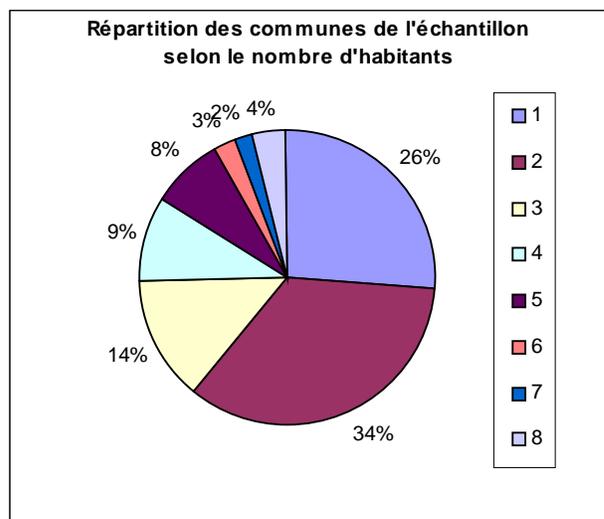
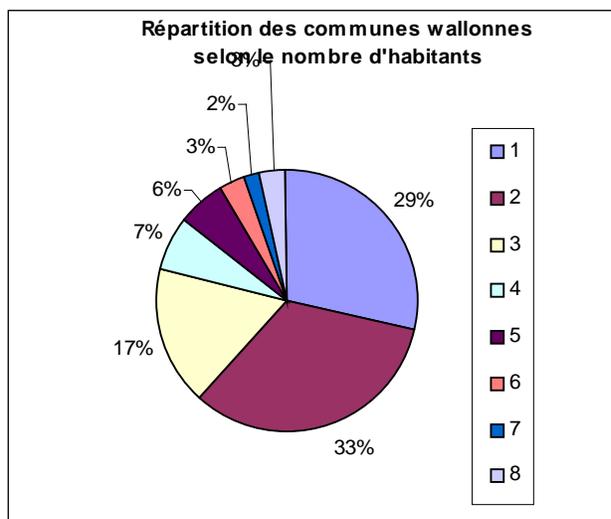
Province	Communes wallonnes/ Province	Communes wallonnes/ Province (%)	Communes répondantes/ Province	Communes répondantes/ Province (%)
1. Brabant wallon	27	soit 10,3 %	11	soit 6,88 %
2. Hainaut	69	soit 26,33 %	44	soit 27,50 %
3. Liège	84	soit 32,06 %	52	soit 32,50 %
4. Luxembourg	44	soit 16,79 %	24	soit 15 %
5. Namur	38	soit 14,5 %	29	soit 18,13 %
Total	262	100 %	160	100 %



On constate une répartition par province très satisfaisante, avec une légère sous-représentation du Brabant wallon au profit d'une légère sur-représentation des communes namuroises.

2.2 RÉPARTITION EN FONCTION DE LA TAILLE DE LA POPULATION COMMUNALE

Répartition des communes wallonnes selon le nombre d'habitants			Répartition des communes de l'échantillon selon le nombre d'habitants		
Classes population	C.A. ³	%	Classes population	C.A.	%
1 : 1 à 5000 habitants	75	28,63	1 : 1 à 5000 habitants	42	26,25
2 : 5001 à 10 000 habitants	86	32,82	2 : 5001 à 10 000 habitants	55	34,38
3 : 10 001 à 15 000 habitants	45	17,18	3 : 10 001 à 15 000 habitants	22	13,75
4 : 15 001 à 20 000 habitants	18	6,87	4 : 15 001 à 20 000 habitants	15	9,38
5 : 20 001 à 25 000 habitants	16	6,11	5 : 20 001 à 25 000 habitants	13	8,13
6 : 25 001 à 30 000 habitants	8	3,05	6 : 25 001 à 30 000 habitants	4	2,5
7 : 30 001 à 50 000 habitants	5	1,91	7 : 30 001 à 50 000 habitants	3	1,88
8 : > de 50 000 habitants	9	3,44	8 : > de 50 000 habitants	6	3,75
Total	262	100	Total	160	100



La composition de l'échantillon est également satisfaisante en ce qui concerne la taille des communes exprimée en nombre d'habitants.

³ C.A. = chiffres absolus

2.3 RÉPARTITION EN FONCTION DE DIFFÉRENTES TYPOLOGIES COMMUNALES

2.3.1 Répartition selon la typologie du « GEVERU⁴ »

La typologie du GEVERU avait pour objectif une appréhension fine de la ruralité wallonne en vue d'une délimitation de l'espace rural à cibler par les opérations de développement rural et d'une distinction des types de communes nécessitant un traitement différent et approprié. Elle combine essentiellement 29 variables issues du recensement de la population, relatives aux caractéristiques des logements et de la population⁵.

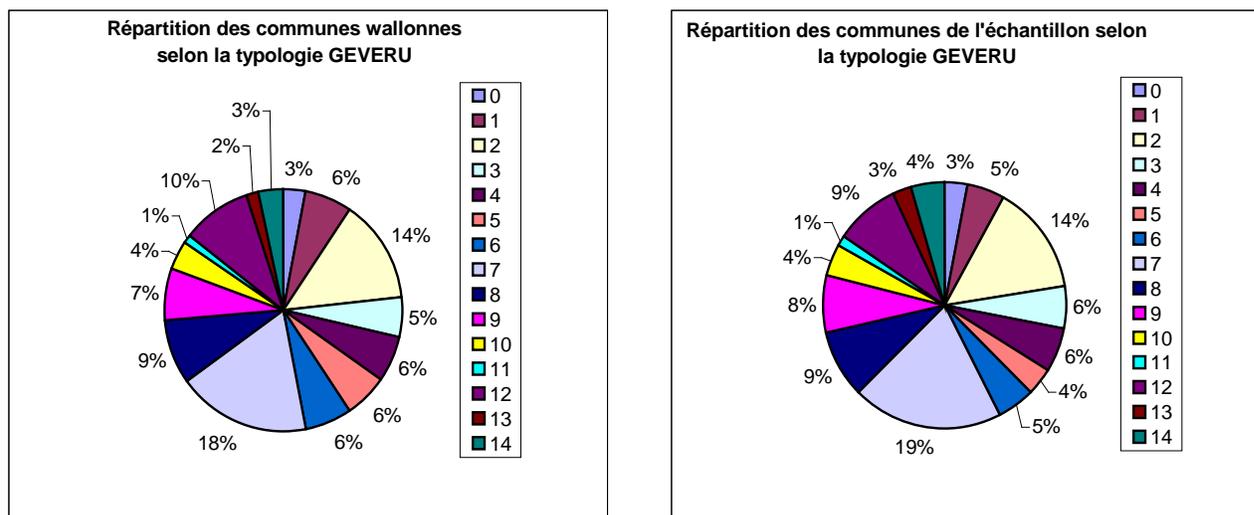
Légende de la typologie GEVERU :

0	commune avec moins de 50 % d'espace non bâti potentiellement rural et écartée de la typologie
1	commune rurale agricole
2	commune rurale agricole avec tendance résidentielle
3	commune rurale agricole avec petit centre d'emploi tertiaire
4	commune rurale agricole avec centre d'emploi tertiaire renforcé
5	commune rurale agricole avec fonction résidentielle importante
6	commune rurale avec fonction résidentielle importante, proche d'un centre d'emploi
7	commune rurale à petites industries locales
8	bourg ou petite ville attractive de main d'œuvre, à périphérie rurale
9	bourg à périphérie rurale résidentielle (commune à double mouvement pendulaire)
10	ville attractive de main d'œuvre, à périphérie morphologiquement résidentielle
11	grande ville attractive de main d'œuvre, à périphérie morphologique résidentielle
12	commune de périphérie industrielle (villages ouvriers)
13	ville à périphérie ouvrière
14	commune résidentielle de périphérie urbaine

Répartition des communes wallonnes selon la typologie GEVERU			Répartition des communes de l'échantillon selon la typologie GEVERU		
Cat. Geveru	C.A.	%	Cat. Geveru	C.A.	%
0	8	3,05	0	5	3,13
1	17	6,49	1	8	5
2	36	13,74	2	23	14,38
3	14	5,34	3	9	5,63
4	16	6,11	4	9	5,63
5	15	5,73	5	6	3,75
6	17	6,49	6	8	5
7	47	17,94	7	32	20
8	23	8,78	8	14	8,75
9	18	6,87	9	12	7,5
10	10	3,82	10	7	4,38
11	3	1,15	11	2	1,25
12	25	9,54	12	14	8,75
13	4	1,53	13	4	2,5
14	9	3,44	14	7	4,38
Total	262	100	Total	160	100

⁴ BRONCHART L., DENONVILLE I. & MARISSAL, 1991, *Critères de ruralité*. Etude réalisée à la demande de la Région wallonne, Rapport final, Bruxelles, Groupe d'Etude pour la Valorisation de l'Espace Rural et Urbain, 64 p.

⁵ BRONCHART L., DENONVILLE I. & MARISSAL, IDEM P.21



On constate à nouveau que l'échantillon a une composition très proche de la « population » des communes wallonnes.

2.3.2 Répartition selon la typologie du degré d'urbanisation⁶

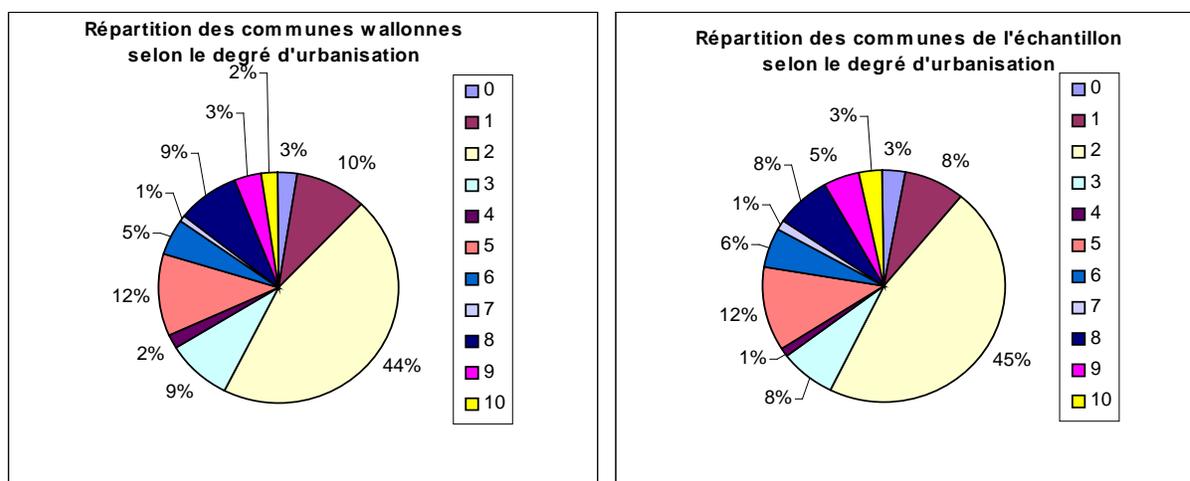
La typologie utilisée ici combine des critères portant sur l'urbanisation morphologique (densité de population et part de la superficie occupée par des parcelles bâties) et sur l'urbanisation fonctionnelle (fonction commerciale, fonction scolaire et fonction de travail).

Légende de la typologie selon le degré d'urbanisation :

- 0 commune centrale des régions urbaines
- 1 commune rurale
- 2 commune à urbanisation morphologique faible, à urbanisation fonctionnelle faible
- 3 commune à urbanisation morphologique faible, à urbanisation fonctionnelle moyenne
- 4 commune à urbanisation morphologique faible, à urbanisation fonctionnelle forte
- 5 commune à urbanisation morphologique moyenne, à urbanisation fonctionnelle faible
- 6 commune à urbanisation morphologique moyenne, à urbanisation fonctionnelle moyenne
- 7 commune à urbanisation morphologique moyenne, à urbanisation fonctionnelle forte
- 8 commune à urbanisation morphologique forte, à urbanisation fonctionnelle faible
- 9 commune à urbanisation morphologique forte, à urbanisation fonctionnelle moyenne
- 10 commune à urbanisation morphologique forte, à urbanisation fonctionnelle forte

⁶ MERENNE B., VAN DER HARGEN H., VAN HECKE, 1997. La Belgique : diversité territoriale, *Bulletin du Crédit Communal*, 202, 1997/4, 144 p.

Répartition des communes wallonnes selon le degré d'urbanisation			Répartition des communes de l'échantillon selon le degré d'urbanisation		
Degré d'urbanisation	C.A.	%	Degré d'urbanisation	C.A.	%
0	7	2,67	0	5	3,13
1	25	9,54	1	13	8,13
2	118	45,04	2	73	45,63
3	23	8,78	3	12	7,5
4	5	1,91	4	2	1,25
5	31	11,83	5	19	11,88
6	13	4,96	6	9	5,63
7	2	0,76	7	2	1,25
8	23	8,78	8	12	7,5
9	9	3,44	9	8	5
10	6	2,29	10	5	3,13
Total	262	100	Total	160	100



On observe à nouveau une répartition très semblable des communes de l'échantillon par rapport à la Région wallonne dans son ensemble.

2.3.3 Répartition selon la typologie socio-économique⁷ des communes»

Cette dernière typologie a été constituée à partir de huit critères composites : statut socio-économique, degré d'urbanisation, attractivité/externalités/centre d'emploi, évolution démographique/composante naturelle, caractère rural/niveau d'activités agricoles, degré d'activités touristiques, évolution démographique/composante migratoire, niveau d'activités industrielle. Elle aboutit à une classification en treize catégories.

⁷ Dessoy A., 1998. Typologie « socio-économique » des communes, *Bulletin du Crédit Communal*, 205, pp. 17-43.

Légende de la typologie socio-économique⁸

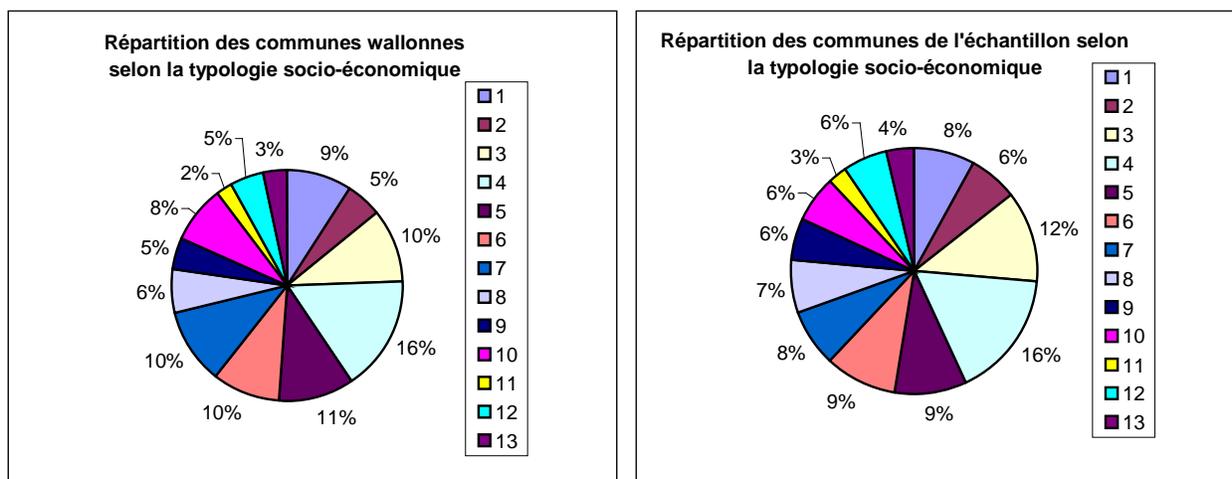
- 3 commune moyennement agricole
 9 commune fortement agricole
 10 commune fortement agricole
 1 commune résidentielle, revenus < moyenne régionale, déclin démographique
 5 commune résidentielle, revenus > moyenne régionale, rurale
 7 commune résidentielle, revenus > moyenne régionale, revenus moyens
 13 commune résidentielle, revenus > moyenne régionale, revenus élevés (avec/sans activités économiques)
 8 commune urbaine, petite ville et pôle urbain secondaire
 12 commune urbaine, ville moyenne
 11 commune urbaine, ville importante
 2 commune industrielle, urbanisée/ville
 4 commune industrielle, caractère rural
 6 commune touristique, activités agricoles

Répartition des communes wallonnes selon la typologie socio-économique			Répartition des communes de l'échantillon selon la typologie socio-économique		
Cluster	C.A.	%	Cluster	C.A.	%
1	24	9,16	1	13	8,13
2	13	4,96	2	10	6,25
3	27	10,31	3	19	11,88
4	42	16,03	4	27	16,88
5	28	10,69	5	15	9,38
6	25	9,54	6	15	9,38
7	27	10,31	7	12	7,5
8	16	6,11	8	11	6,88
9	12	4,58	9	9	5,63
10	21	8,02	10	10	6,25
11	6	2,29	11	4	2,5
12	12	4,58	12	9	5,63
13	9	3,44	13	6	3,75
Total	262	100	Total	160	100

⁸ Cette légende ne fait pas de distinction quant à l'intitulé des cluster 9 et 10 ; on se réfère à la description qui en est faite dans l'article cité :

cluster 9 : « ces communes se caractérisent par un niveau de vie plutôt favorisé, un caractère rural parfois très prononcé, une sous-représentation du tertiaire public et un dynamisme économique soutenu. Elles se démarquent en outre par une forte opposition des composantes de l'évolution démographique avec un évolution naturelle très positive et une évolution migratoire très négative.

Cluster 10 : « ce cluster regroupe de très petites communes rurales (+/- 3000 habitants en moyenne), le plus souvent touristiques et à fortes activités agricoles et forestières en particulier. Elles se caractérisent en outre par un niveau de vie sensiblement inférieur à la moyenne régionale.



La composition de l'échantillon est à nouveau très satisfaisante.

2.4 CONCLUSION

L'examen de la composition de l'échantillon selon les différentes variables étudiées permet de conclure à sa représentativité.

3 ANALYSE DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

3.1 LES OUTILS STRATÉGIQUES DONT LES COMMUNES SONT DOTÉES

Bien que les données complètes puissent pour la plupart être obtenues via les administrations concernées, nous présentons ici un tableau récapitulatif des outils de développement stratégique *en possession des communes de notre échantillon* ou pour lesquels elles sont partie prenante (cas d'outils supra-communaux).

3.1.1 Les outils communaux

Total : 160 communes

Outils communaux										
Type d'outil	En élaboration		Elaboré		En révision		Non		Sans réponse	
Schéma de structure communal	37	23,1 %	21	13,1 %	5	3,1 %	94	58,8 %	3	1,9 %
Programme communal de développement rural	29	18,1 %	32	20 %	7	4,4 %	90	56,2 %	2	1,2 %
Plan communal de développement de la nature	13	8,1 %	19	11,9 %	1	0,6 %	129	76,9 %	4	2,5 %
Plan social intégré	6	3,7 %	49	30,6 %	6	3,7 %	94	58,8 %	5	3,1 %
Plan de déplacement et de stationnement	15	9,4 %	12	7,5 %	1	0,6 %	131	81,9 %	1	0,6 %
Plan de déplacements scolaires	11	6,9 %	3	1,9 %	-	-	141	88,1 %	5	3,1 %
Charte communale de mobilité	12	7,5 %	35	21,9 %	-	-	105	65,6 %	8	5 %
Plan communal de mobilité	31	19,3 %	33	20,6 %	2	1,2 %	91	56,9 %	3	1,9 %
Programme d'action locale pour la maîtrise de l'énergie	26	16,2 %	10	6,2 %	2	1,2 %	115	71,9 %	7	4,4 %
Plan communal du logement	27	16,9 %	98	61,2 %	2	1,2 %	27	16,8 %	6	3,8 %
Autres ⁹	6	3,8 %	16	10 %	2	1,2 %	46	28,8 %	90	56,2 %

⁹ Les communes mentionnent dans la rubrique « autres » des règlements communaux d'urbanisme, agences de développement local, chartes (certification forestière, intégration des personnes handicapées, des programmes de mise en œuvre des ZAD, plans « habitat permanent », programmes triennaux, plans de prévention de proximité, plans de développement stratégique, plans de gestion, commissions,...

Total : 160 communes

Outils stratégiques d'initiative communale										
Type d'outil	En élaboration		Elaboré		En révision		Non		Sans réponse	
Projet de ville	5	3,1 %	2	1,2 %	-	-	144	90 %	9	5,6 %
Plan communal d'Env. pour le DD	2	1,2 %	1	0,6 %	1	0,6 %	151	94,4 %	5	3,1 %
Audit communal (EMAS...)	7	4,4 %	5	3,1 %	-	-	141	88,1 %	7	4,4 %
Démarche de Qualité totale (Normes ISO...)	3	1,9 %	10	6,2 %	-	-	143	89,4 %	4	2,5 %
Agenda 21 local	3	1,9 %	-	-	-	-	151	94,4 %	6	3,8 %
Autres	4	2,5 %	7	4,4 %	1	0,6 %	93	58,1 %	55	34,4 %

En ce qui concerne les outils communaux, en examinant conjointement les outils élaborés et les outils en élaboration, on voit que le plan communal du logement est le plus répandu, ce qui était prévisible vu son caractère obligatoire ; on trouve ensuite les plans communaux de mobilité et les autres outils relatifs à la mobilité, puis les schémas de structure, les plans sociaux intégrés (devenus depuis les Plans de Prévention de Proximité) et les PCDR (avec environ 30 % de communes concernées). Les programmes d'action locaux pour la maîtrise de l'énergie et les plans communaux de développement de la nature sont présents dans environ 20 % des communes de l'échantillon.

Les démarches de qualité totale et d'audit communal recueillent chacune de 7 à 8 % d'adeptes¹⁰, les projets de ville 4 à 5 %, et les autres initiatives sont encore moins répandues. A ce stade du questionnaire, seules 3 communes, soit 2 % de l'échantillon se disent en processus d'Agenda 21 local et aucune n'a terminé. Les autres questions posées permettront d'accroître légèrement ce chiffre, en y ajoutant des démarches assimilées par les communes à un processus d'Agenda 21 local (cf. point 3.4.3). Nous avons par ailleurs connaissance de 2 ou 3 démarches émanant de communes qui n'ont pas répondu au questionnaire.

¹⁰ Il faut savoir que l'UVCW réunit un réseau de 25 communes qui ont entamé une démarche d'auto-évaluation et d'amélioration de leur fonctionnement. Voir à ce sujet le rapport d'activités 2003 de l'UVCW.

3.1.2 Les outils infra-communaux

Total : 160 communes

Outils infra-communaux										
Type d'outil	En élaboration		Elaboré		En révision		Non		Sans réponse	
Projet de quartier (Quartiers d'initiatives)	13	8,1 %	25	15,6 %	-	-	115	71,9 %	7	4,4 %
Schéma directeur de rénovation urbaine	11	6,9 %	14	8,8 %	-	-	129	80,6 %	6	3,8 %
Plan communal d'aménagement	35	21,9 %	53	33,1 %	11	6,9 %	57	35,6 %	4	2,5 %
Autres ¹¹	7	4,4 %	11	6,9 %	-	-	48	30 %	94	58,8 %

Les plans communaux d'aménagement sont les outils infra-communaux les plus fréquents dans les communes de l'échantillon. Des schémas directeurs de rénovation urbaine existent ou sont en élaboration dans un peu plus de 15 % d'entre elles. Les communes mentionnent encore davantage de projets de quartier élaborés dans le cadre de périmètres de ZIP, ce qui semble une surestimation de la réalité ; sans doute ont-elles également inscrit dans cette rubrique des démarches de développement de quartier d'un autre ordre.

3.1.3 Les outils supra-communaux

Total : 160 communes

Outils supra-communaux										
Type d'outil	En élaboration		Elaboré		En révision		Non		Sans réponse	
Contrat de rivière	35	21,9 %	58	36,2 %	-	-	64	40 %	3	1,9 %
Parc Naturel	6	3,8 %	28	17,5 %	1	0,6 %	121	75,6 %	4	2,5 %
Contrat de pays (CF)	12	7,5 %	5	3,1 %	-	-	136	85 %	7	4,4 %
Schéma d'agglomération	2	1,2 %	-	-	-	-	146	91,2 %	12	7,5 %
Projet de Pays	7	4,4 %	1	0,6 %	-	-	143	89,4 %	9	5,6 %
Autres ¹²	8	5 %	9	5,6 %	-	-	60	37,5 %	83	51,9 %

¹¹ Les communes mentionnent dans la rubrique « autres » des projets de revitalisation urbaine, de SAED, un tableau de bord de l'environnement communal, des règlements communaux, projets « quartier de vie » (FRB) ou « qualité village », quelques études, des comités de quartier, conseils consultatifs, un cadastre énergétique, un projet d'accueil extra-scolaire, un plan bois-énergie.

¹² Les communes mentionnent dans la rubrique « autres » des réserves ou zones naturelles ou Natura 2000, des projets leader plus et life, un contrat d'agglomération en matière d'égouttage, modus vivendi 2000 sur la protection des zones de captage à Spa, un groupement de communes de l'Ourthe Amblève, le projet « Pays de Famenne », soutenu par Interreg, un réseau transfrontalier de minimisation des déchets ménagers, un projet de gestion intégré du massif forestier de Saint Hubert, le schéma de développement économique liégeois, des plans intercommunaux de mobilité,...

Pour ce qui est des outils supra-communaux, on notera que plus de la moitié des communes de l'échantillon sont impliquées dans un contrat de rivière et un cinquième dans un parc naturel. Les autres outils sont nettement moins fréquents.

3.2 LES OUTILS STRATÉGIQUES EXISTANTS ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

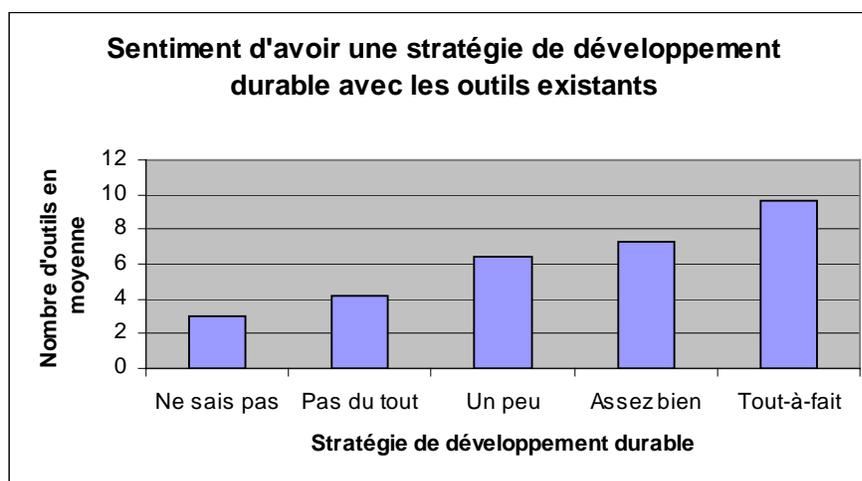
De nombreux outils d'aménagement ou de développement existent donc déjà dans les communes. Pensez-elles disposer d'une stratégie locale de développement durable avec les outils déjà en leur possession ? Le questionnaire abordait cette question et nous en présentons les résultats ci-dessous¹³.

Près de 30 % d'entre elles répondent « assez bien » ou « tout-à-fait » ; la majorité d'entre elles (66 %) optent pour la mention « un peu » ou « pas du tout ». Le bilan n'est donc pas optimal.

Total : 160 communes

Estimez-vous disposer d'une stratégie locale de développement durable avec les outils stratégiques déjà en votre possession ?					
Pas du tout	Un peu	Assez bien	Tout-à-fait	Ne sais pas	Sans réponse
46	60	36	11	4	3
28,8 %	37,5 %	22,5 %	6,9 %	2,5 %	1,9 %

Ce sentiment varie-t-il avec le nombre d'outils dont la commune dispose ? Effectivement, comme en témoigne le graphique ci-dessous.



Si l'on croise le sentiment d'avoir une stratégie de développement durable avec le nombre d'outils détenus par les communes, on constate que les communes se décrivant comme « sans stratégie de développement durable » ne disposent en grande majorité (pour les trois quarts) que de cinq outils au maximum, alors que les communes s'estimant « assez bien » ou « tout-à-fait » dotées d'une stratégie de développement durable avec les outils en leur possession possèdent dans deux tiers des cas plus de cinq outils (jusqu'à une douzaine).

¹³ Par ailleurs, le chapitre 2 sera consacré à une comparaison systématique de divers outils stratégiques existant en Région wallonne avec le concept d'Agenda 21 local.

On peut également croiser les réponses relatives au sentiment de disposer d'une stratégie de développement durable avec les types d'outils mentionnés.

Pourcentage de communes estimant assez bien ou tout-à-fait disposer d'une stratégie de développement durable	... parmi les communes disposant ou non des outils suivants ¹⁴	
	oui	non
Programme d'actions locales pour la maîtrise de l'énergie (10 c.)	60	24.35
Schéma de structure (21 c.)	52.39	23.40
Plan communal de mobilité (33 c.)	51.51	20.88
Programme communal de développement rural (32 c.)	50.01	24.44
Plan communal de développement de la nature (19 c.)	47.37	26.83
Charte communale de mobilité (35 c.)	45.71	22.86
Contrat de rivière (58 c.)	37.93	29.69
Plan social intégré (49 c.)	38.77	25.53
Plan communal du logement (98 c.)	30.61	29.63
Projet de quartier (25 c.)	32	28.70
SD de rénovation urbaine (14 c.)	28.57	27.69
Parc naturel (28 c.)	28.57	27.10
Plan communal d'aménagement (53 c.)	30.29	22.81

On voit que c'est la possession d'outils *communaux* qui est à l'origine de l'accroissement le plus important de la fréquence du sentiment de disposer d'une stratégie de développement durable par rapport aux communes qui n'en sont pas dotées ; ensuite vient l'engagement dans un contrat de rivière. La différence perceptible quant à la possession ou non d'outils *infra-communaux* est négligeable, sauf en ce qui concerne les PCA dont la réalisation influencerait peut-être légèrement aussi sur le sentiment de disposer d'une stratégie de développement durable.

Une question ouverte permettait aux communes qui le souhaitent de fournir de plus amples explications au sujet de leur réponse.

Parmi les communes satisfaites¹⁵ des outils existants en termes de stratégie de développement durable, on constate que certaines mettent l'accent sur l'aspect stratégique tandis que d'autres font plutôt référence à l'intégration des différentes thématiques du développement durable. Les outils dont elles disposent leur semblent suffisants et elles mettent en évidence leurs avantages. Elles semblent lier le fait de disposer d'une stratégie de développement durable plus particulièrement à des outils transversaux : essentiellement le PCDR, le plus souvent cité, parfois combiné avec d'autres tels que le programme communal de développement de la nature (PCDN), le plan communal de mobilité (PCM), le plan d'actions locales pour la maîtrise de l'énergie (PALME) et le parc naturel, mais aussi le

¹⁴ Le tableau contient uniquement les outils dont au moins 10 communes de notre échantillon étaient dotées.

¹⁵ Réponse « assez bien » ou « tout-à-fait » à la question : « Estimez-vous disposer d'une stratégie locale de développement durable avec les outils stratégiques déjà en votre possession ? »

projet de ville. Le schéma de structure n'est évoqué qu'une seule fois. Au niveau supra-communal, le contrat de rivière et le parc naturel sont les plus cités.

Les communes estimant « un peu » disposer d'une stratégie de développement durable avec les outils existants font référence à une plus grande diversité d'outils, le PCDR restant toutefois le plus cité. La référence au schéma de structure apparaît de temps en temps, ainsi que celles à des outils thématiques tels que le PCM, le PCDN ou des outils plus urbanistiques tels que le PCA, les permis, la CCAT, ... Les manques mis en évidence sont le fait que les thématiques couvertes ne soient pas suffisantes, que les décisions se prennent finalement sans faire référence aux outils existants ou à une réflexion prospective, le manque de moyens.

Les communes les plus négatives (« pas du tout ») font part d'un manque de moyens ou de volonté politique, les priorités étant ailleurs.

3.3 LA CONNAISSANCE DU CONCEPT D'AGENDA 21 LOCAL

Total : 160 communes

Avez-vous déjà entendu parler du concept d'Agenda 21 local avant le présent envoi ?			
Pas du tout	Rarement	Souvent	Sans réponse
69	62	27	2
43,1 %	38,8 %	16,9 %	1,2 %

Le concept d'Agenda 21 local est mal connu dans les communes wallonnes : près de la moitié n'en ont jamais entendu parler et une proportion similaire n'en ont entendu parler que rarement.

Les communes mieux au courant du concept se distinguent-elles des autres¹⁶ ?

Proportion de diplômés de l'enseignement supérieur parmi les élus						
	0 %	1-25 %	26-50 %	51-75 %	76-100 %	Total
Souvent entendu parler du concept A21I	0 %	6.67 %	19.51 %	5.71 %	37.14 %	17.91 %

On peut constater que c'est parmi les communes dont les élus sont particulièrement diplômés (75 % des élus au moins ayant un diplôme de l'enseignement supérieur) que la connaissance du concept d'agenda 21 est la plus répandue : 37 % des communes en ont souvent entendu parler, alors que cette proportion est de 17 % en général.

	Agent de développement local		Eco-conseiller		Conseiller en mobilité		Conseiller en urbanisme		Total
	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	
Souvent entendu parler du concept A21I	20,9 %	16,3 %	22,1 %	6,1 %	24,7 %	7,6 %	19,5 %	12,9 %	16,9 %

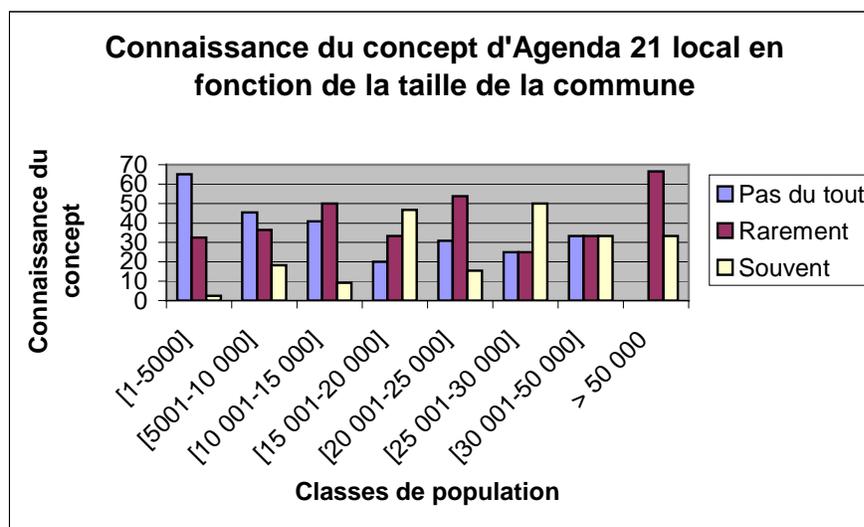
¹⁶ Outre la partie ci-dessous, des tableaux croisant cette variable avec plusieurs typologies communales figurent au point 3.4.4.5

Les communes disposant d'un échevin de l'environnement ou du développement durable, d'un conseiller en mobilité, d'un écoconseiller, d'un agent de développement local, sont aussi mieux informées, la différence étant la plus marquée entre communes dotées ou non d'un écoconseiller et d'un conseiller en mobilité. On peut néanmoins faire remarquer que le quart des communes disposant d'un échevin du développement durable n'ont jamais entendu parler de l'Agenda 21 local...de même que le tiers de celles qui disposent d'un service ou d'un responsable de la promotion du développement durable. Avoir fait un pas important vers le développement durable en intégrant ce domaine comme faisant partie des missions communales à part entière ne signifie donc pas automatiquement que l'on va promouvoir la mise en œuvre d'agendas 21 locaux.

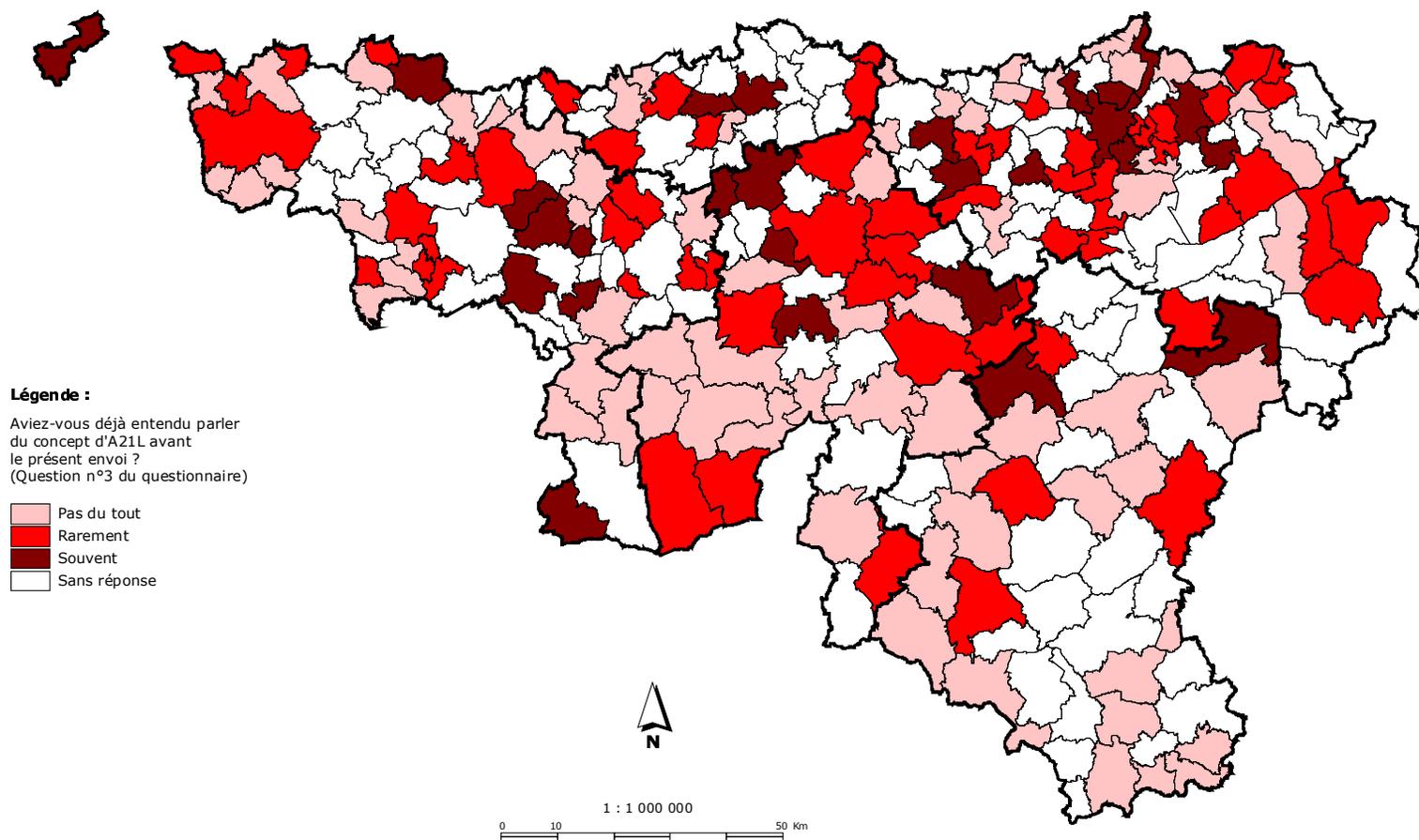
	Existence d'un échevin du développement durable		Existence d'un service/responsable de la promotion du DD	
	Oui	Non	Oui	Non
Jamais entendu parler du concept A21l	24 %	47 %	32 %	46 %

Vulgariser le concept semble une nécessité, même dans les milieux apparemment plus ouverts au développement durable.

La taille de la commune joue également un rôle : les petites communes rurales de moins de 5000 habitants n'ont que très rarement entendu parler de l'Agenda 21 local; par contre, les communes de 15 à 20000 habitants ainsi que les communes de 25 à 30000 habitants se distinguent nettement des autres par une proportion importante (entre 40 et 50 %) de connaissance de la notion d'Agenda 21 local.



Sur le plan géographique, on voit apparaître une meilleure connaissance du concept le long du sillon industriel et sur l'axe Namur-Luxembourg jusque Marche (voir carte ci-après)

Connaissance du concept Agenda 21 local

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

Réalisation : Helen Barthe Batsalle - CREAT/UCL - CPDT/RW

3.4 L'ENGAGEMENT EXPLICITE DES COMMUNES WALLONNES DANS UNE DÉMARCHÉ DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET D'AGENDA 21 LOCAL

Un des objectifs du questionnaire était de repérer les communes déjà engagées dans une démarche explicite de développement durable par le biais soit d'une charte ou déclaration d'engagement, soit d'une démarche plus systématique de type « Agenda 21 local ».

3.4.1 Déclaration d'engagement spécifique au développement durable

Total : 160 communes

La commune a-t-elle préparé ou adopté une déclaration d'engagement/d'intention spécifique au développement durable ?				
Préparée	Adoptée	Oui	Non	Sans réponse
1	6	1	150	2

8 communes sur 160 (soit 5 %) déclarent avoir adopté une déclaration d'engagement spécifique au développement durable ; l'une d'entre elles se prépare à le faire. Si l'on se penche sur le type de déclaration fait par ces communes, on constate qu'il s'agit le plus souvent de chartes sectorielles : « charte plate-forme énergie », « charte de certification du bois », « contrat biodiversité », « gestion responsable des déchets »,... Seule la charte de Ottignies-Louvain-la-Neuve, nommée « charte d'engagement pour un développement durable » peut être qualifiée de globale. Les personnes à l'initiative de ces chartes sont soit le bourgmestre, soit un échevin, soit un responsable de service ou un écoconseiller. La Région wallonne a poussé ou sensibilisé à cette démarche dans la moitié des cas, et une association dans un cas seulement.

3.4.2 Intention de se lancer dans un Agenda 21 local

Total : 160 communes

La commune a-t-elle l'intention de se lancer dans une démarche de type « Agenda 21 local » ?				
Oui	Non	Déjà en cours	Je ne sais pas	Sans réponse
16	50	6	82	2
10 %	31,2 %	3,8 %	51,2 %	3,8 %

Si oui, dans quels délais ?				
1 an	2 ans	3 ans	Autre	Total
2	4	6	4	16

16 communes sur 160 (soit 10 %) ont l'intention de se lancer dans une démarche d'Agenda 21 local, la plupart projetant cela pour dans deux ans ou plus, c'est-à-dire pour la prochaine législature, ce qui ne permet pas de prédire l'avenir avec certitude. L'initiative revient ici au bourgmestre dans un tiers des cas, au secrétaire communal dans un quart des cas, à un échevin dans un cinquième des cas et à un écoconseiller dans un cinquième des cas également.

Quel est le profil de ces initiateurs ?

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

Par ailleurs, l'intention de se lancer dans un agenda 21 n'est pas le privilège des jeunes : les initiateurs sont dans la trentaine dans un quart des situations ; les autres sont pour moitié d'âge inconnu, et pour moitié âgés entre 47 et 62 ans.

Rares sont les personnes extérieures à la commune qui ont poussé à la démarche : la Région wallonne est citée trois fois ; une association, un bureau d'études ainsi que notre questionnaire (!) sont également mentionnés chacun une fois comme ayant eu un impact sur la décision. Pour le reste ce souci semble essentiellement interne à la commune. Les motivations sont peu explicitées.

3.4.3 Elaboration d'un programme d'actions spécifique en matière de développement durable : Agenda 21 local ou assimilé

Total : 160 communes

Le conseil communal s'est-il lancé dans l'élaboration d'un programme d'action spécifique (Agenda 21 local ou de type Agenda 21 local)		
Oui	Non	Sans réponse
9	150	1
5,6 %	93.75 %	0.006 %

Enfin, 9 communes sur 160 (6 %) disent s'être lancées dans l'élaboration d'un programme d'actions spécifiques (Agenda 21 local ou de type Agenda 21 local) en matière de développement durable. Trois communes seulement parmi celles-ci intègrent le développement durable dans l'intitulé de leur démarche : plan communal de développement durable à Ottignies, stratégie vers le développement durable à Namur, et plan communal d'environnement et de développement durable à Chaumont-Gistoux. Nous ajouterons l'initiative de Visé, commune rencontrée par ailleurs. On trouve l'appellation Agenda 21 local à Braives seulement. Les autres communes assimilent à un Agenda 21 local soit leur programme de développement rural (Orp-Jauche), soit leur projet de ville (La Louvière, Colfontaine, St Ghislain), soit le plan de développement communal initié par l'ADL (Gedinne). La plupart de ces communes ont été rencontrées dans le cadre d'entretiens qualitatifs. Nous en rendrons compte dans la partie suivante.

3.4.3.1 Les responsables de « l'agenda 21 »

Qui est à l'initiative de ce programme au sein de la commune ?

Bourgmestre	3
Bourgmestre et collègue échevinal	1
Echevin	2
Secrétaire communal	1
Agent de développement local	1
Pas précisé	1
Total	9

C'est généralement un élu (bourgmestre ou échevin) qui a eu l'initiative de la démarche et dans quelques cas le secrétaire communal ou un agent de développement local. Le suivi est le plus souvent assuré par une personne de l'administration.

Quelle est la formation des initiateurs ?

Enseignement supérieur	Sans réponse	Total
7	2	9

Ces personnes sont diplômées de l'enseignement supérieur dans tous les cas où la donnée est connue. Les domaines d'études cités sont l'agronomie, les sciences économiques, la géographie, l'histoire, la physique, la philosophie.

Quelqu'un assure-t-il le suivi de la démarche ?

Oui	Sans réponse	Total
7	2	9

Qui se charge du suivi ?

Agent de développement local	1
Secrétaire communal	2
Echevin	1
Chef de cabinet du Bourgmestre	1
Chef de département	1
Sans réponse	1
Total	7

3.4.3.2 La temporalité

La démarche est encore le plus souvent en cours d'élaboration et la durée de vie prévue pour le programme est généralement de 5 à 10 ans ou de 15 à 20 ans. On peut parler d'horizon à moyen ou long terme.

Où en est l'avancement de la démarche ?			
Programme en élaboration	Programme adopté	Sans réponse	Total
6	2	1	9

Pour quelle durée le programme est-il/sera-t-il établi ?				
3 ans	5 à 10 ans	15 à 20 ans	Sans réponse	Total
1	3	2	3	9

3.4.3.3 Les thématiques abordées

Quant aux thématiques abordées, elles sont très nombreuses. Parmi les items proposés, la santé, la lutte contre l'insécurité, la gestion de l'eau, la gestion des déplacements et la politique foncière sont un peu moins cités (5 ou 6 cas sur 9). L'environnement, le paysage, la nature, les déchets reviennent quasi toujours ; le tourisme, la culture, l'éducation, les nouvelles technologies de la communication également, ce qui était un peu moins prévisible vu le constat fait par ailleurs d'une tendance à la focalisation sur l'environnement..

Les thématiques suivantes sont ou seront-elles abordées dans le cadre de ce programme d'actions spécifique au développement durable ?		
Thématiques	Oui	Total
1. Aménagement du territoire et urbanisme	7	9
2. Politique foncière	5	9
3. Environnement	9	9
4. Paysages	8	9
5. Nature	8	9
6. Energie	7	9
7. Déchets	8	9
8. Gestion de l'eau	6	9
9. Mobilité et déplacements	6	9
10. Economie	7	9
11. Emploi	8	9
12. Développement social et lutte contre l'exclusion	7	9
13. Santé	5	9
14. Education	8	9
15. Lutte contre l'insécurité	6	9
16. Patrimoine bâti	8	9
17. Tourisme	9	9
18. Culture	8	9
19. Nouvelles technologies de l'information et de la communication	8	9
20. Participation citoyenne	9	9
21. Enjeux globaux (Coopération Nord-Sud, commerce équitable, effet de serre...)	7	9
22. Autres thématiques ¹⁷	4	9

¹⁷ : les communes concernées ont cité: éco-consommation, rénovation rurale, qualité air-nuisances sonores, intégration de toutes les dimensions.

3.4.3.4 Le partenariat

Le projet est-il/a-t-il été élaboré/adopté en partenariat avec les acteurs suivants ?		
Partenaires	Oui	Total
1. Associations	7	9
2. Entreprises	7	9
3. Population	7	9
4. Intercommunales	4	9
5. Région wallonne	5	9
6. Province	2	9
7. Communauté française	2	9
8. Union européenne	3	9
9. Services communaux	9	9
10. Autres communes	1	9
11. Institutions scolaires	5	9
12. Autres (cliniques, paroisses, club de sport, maison de la laïcité, OSH)	2	9

Le processus d'élaboration de l'agenda 21 est partenarial à l'exception de deux communes qui mènent la démarche d'une manière purement interne à l'administration. Ce partenariat est avant tout local : les services communaux sont toujours associés, et les associations, les entreprises et la population le sont presque toujours. La Région wallonne, les intercommunales sont associées dans la moitié des cas, ainsi que les écoles. L'association d'autres partenaires est plus rare.

Le partenariat est quasi toujours structuré sous la forme d'un groupe spécifique.

Une structure formelle de partenariat a-t-elle été mise sur pied ?

Oui	Total
8	9

Voici les explications données à ce sujet par les répondants :

Quelle structure ?

Groupe de suivi et de coordination (phase d'élaboration, personnes ressources) 2) Groupe de travail issu de la CCAT (phase de révision)
Comité Technique Interne de Pilotage/Conseils Consultatifs des Territoires/Conseils Consultatifs/Plate-Forme Stratégique de Développement Local/Tables Rondes Techniques/CCAT
Commission interne dans un premier temps
Conseil d'évaluation et de suivi du DD
Groupe de travail au sein du Conseil communal
Groupe porteur et groupe technique
Groupes de travail par thème, commission de développement local
Plate-forme de développement stratégique

3.4.3.5 L'association de la population

La population a-t-elle été associée à ce projet ?

Oui, tout le monde a été sollicité	Oui, via des associations	Sans réponse	Total
4	3	2	9

Sous quelle forme ?

	Oui	Total
1. Information de la population	8	9
2. Participation de la population au diagnostic	5	9
3. Participation de la population à la définition du programme et des projets	5	9
4. Participation de la population à l'évaluation de la démarche	3	9
5. Actions de sensibilisation du public	7	9
6. Elaboration du diagnostic dans le cadre de groupes de travail ouverts au public	3	9
7. Elaboration du programme dans le cadre de groupes de travail ouverts au public	3	9
8. Recueil de l'avis du public sur le diagnostic	4	9
9. Recueil de l'avis du public sur le programme	4	9
10. Appel à projets auprès de la population en vue de soutenir des initiatives citoyennes	7	9

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

La participation de la population a été quantitativement...

	Oui	Total
Peu importante	3	9
Moyennement importante	4	9
Très importante	0	9
Sans réponse	2	9

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

3.4.3.6 Le suivi et l'évaluation

Des mécanismes de suivi sont-ils prévus ?

Oui	Total
9	9

Lesquels ?

	Oui	Total
Indicateurs	6	9
Tableaux de bord	5	9
Rapports d'avancement	8	9
Autres ¹⁸ :	2	9

Des mécanismes de suivi-évaluation sont généralement prévus, la plupart du temps sous forme de rapports d'avancement, mais aussi assez fréquemment sous forme d'indicateurs intégrés ou non dans des tableaux de bord.

Des moments d'évaluation sont-ils programmés ?

Oui	Total
7	9

Selon quelle périodicité ?

	Oui	Total
1 an	5	9
3 ans ou plus	1	9
Pas précisé	1	9

La périodicité choisie le plus fréquemment pour l'évaluation est annuelle ; elle est cependant de 3 ans ou plus dans un cas rencontré.

¹⁸ Elaboration d'un outil de suivi de la mise en œuvre du Projet de Ville et installation d'un Observatoire des Initiatives Locales, révision quinquennale

3.4.3.7 Les facteurs favorables au bon déroulement de la démarche

Les communes étaient invitées à cocher les cinq principaux facteurs qui, dans leur situation, avaient aidé/aidaient au bon déroulement de la démarche Agenda 21 local.

Facteurs	Oui	Total
Engagement du bourgmestre	7	9
Engagement des élus	7	9
Bonne communication du projet auprès de la population et des partenaires	5	9
Présence au sein de la commune d'une personne porteuse du projet	5	9
Formation des acteurs communaux (personnel et élus) en matière de développement durable et/ou de gestion stratégique et globale du territoire	4	9
Existence d'autres outils de développement stratégique communaux	3	9
Bonne information/sensibilisation des acteurs communaux (personnel et élus) en matière de développement durable	3	9
Engagement du personnel communal	3	9
Présence d'un groupe de pilotage	3	9
Partenariat efficace entre acteurs publics et privés	3	9
Engagement de la population	2	9
Moyens financiers disponibles au sein de la commune	2	9
Appui financier extérieur	2	9
Qualité des relations entre les partenaires locaux	2	9
Intervention d'une expertise en animation participative	1	9
Engagement des associations	1	9
Engagement des entreprises	1	9
Présence d'un expert extérieur à la commune (auteur de projet...)	1	9
Relations avec les institutions régionales chargées de ces questions	1	9
Insertion dans des réseaux régionaux ou des campagnes régionales en matière de développement durable	1	9
Partenariat efficace entre acteurs publics	1	9
Bonne coordination entre les élus	1	9
Bonne coordination entre les services communaux	1	9
Qualité des relations au sein de la commune	1	9
Intervention d'une expertise en gestion de projets	0	9
Engagement des communes voisines	0	9
Présence d'un service communal pour coordonner la démarche	0	9
Appui méthodologique extérieur	0	9
Relations avec les institutions internationales chargées de ces questions	0	9
Relations avec les institutions fédérales chargées de ces questions	0	9
Insertion dans des réseaux internationaux ou des campagnes internationales en matière de développement durable	0	9
Insertion dans des réseaux nationaux ou des campagnes nationales en matière de développement durable	0	9

Les facteurs favorables au bon déroulement de la démarche les plus cités par les communes concernées, sont tout d'abord l'engagement du bourgmestre et des élus, puis la présence au sein de la commune d'une personne porteuse du projet et la bonne communication du projet auprès de la population et des partenaires, et enfin la formation des acteurs communaux.

3.4.4 Les caractéristiques des communes engagées dans une démarche de développement durable

Examinons si les communes engagées dans une démarche de type Agenda 21 local, en ayant l'intention et/ ou au courant de la notion d'Agenda 21 local se distinguent des autres.

3.4.4.1 Présence de « nouveaux professionnels »

Le tableau ci-dessous permet d'examiner si des différences dans les attitudes par rapport à l'Agenda 21 local sont perceptibles entre les communes selon qu'elles disposent ou non de certains professionnels.

Retrait des « sans réponse »¹⁹

	Agent de développement local		Eco-conseiller		Conseiller en mobilité		Conseiller en urbanisme		Total
	%		%		%		%		
	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	
Entendu parler du concept A21l : souvent (%)	20,9	16,3	22,1	6,1	24,7	7,6	19,5	12,9	16,9
Intention de se lancer dans un A21l : oui (%)	16,2	10	13,9	6,3	15,3	7,7	16,2	7,2	10
Implication dans un A21l : oui (%)	9,3	4,76	6,97	4,47	8,64	2,98	7,79	2,81	5,6

On constate que des différences existent, et chaque fois en faveur des communes ayant engagé des professionnels, qui semblent les plus fréquemment informées et impliquées. On peut souligner à nouveau également que la connaissance du concept d'Agenda 21 local est nettement plus répandue chez les communes disposant d'un écoconseiller ou d'un conseiller en mobilité que chez les autres.

Le questionnaire demandait explicitement si la présence de ces professionnels avait influé positivement sur la mise en œuvre d'une démarche de développement durable.

¹⁹ Ce retrait des « sans réponses » explique que des variations peuvent apparaître d'un tableau à l'autre dans la colonne « tous »

Professionnels	Influence positive sur la mise en œuvre d'une démarche de développement durable	
	CA	%
agent de développement local (N=43)	26	60,5 %
éco-conseiller (N=86)	49	60 %
conseiller en urbanisme (N=76)	39	51,3 %
conseiller en mobilité (N=81)	32	39,5 %
autres acteurs du même type (N=14)	14	100 %

Les agents de développement local et les écoconseillers sont considérés comme ayant eu une influence favorable dans 60 % des cas. Ils sont suivis par les conseillers en urbanisme, dont le rôle est mentionné dans un cas sur deux, et ensuite par les conseillers en mobilité.

3.4.4.2 Présence d'échevins ou services chargés du développement durable / de la participation

Retrait des « sans réponse »

	Echevin du DD		Service ou responsable de la promotion du DD		Echevin de la participation		Service ou responsable de la participation		Tous
	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	
Entendu parler du concept A211 : souvent (%)	24	16	22.7	16.3	20.45	16.36	26.92	15.63	17.53
Intention de se lancer dans un A211 : oui (%)	13.0	10.5	0	12.9	11.1	11.0	14.3	10.5	11
Implication dans un A211 : oui (%)	16	3.03	27.27	1.54	9.09	3.60	19.23	2.33	5.16

Les communes dotées d'un échevin du développement durable, et plus encore d'un service ou d'un responsable du développement durable, sont plus fréquemment impliquées dans un Agenda 21 local ou un outil jugé équivalent, ce qui n'est guère étonnant, l'outil étant la traduction d'un intérêt pour le développement durable ayant présidé également à l'organisation des échevinats et services communaux. On peut faire remarquer par ailleurs que les communes dotées d'un service ou d'un échevin de la participation vont aussi davantage que les autres vers l'Agenda 21 local. Par contre, ces différences ne sont plus perceptibles en ce qui concerne les intentions de se lancer dans la démarche. La tendance est même inversée lors de la présence d'un service responsable du développement durable, probablement parce que ce service est déjà fréquemment impliqué dans un processus similaire.

3.4.4.3 Formation du personnel et des élus

La formation de certains acteurs communaux (dans le cadre de leurs fonctions) à des matières comme le développement durable, l'environnement, la participation a été croisée avec les mêmes variables témoignant de l'intérêt communal pour l'Agenda 21 local.

Retrait des « sans réponse »

	Formation d' élus au DD		Formation de personnel au DD		Formation d' élus à l'environnement		Formation de personnel à l'environnement		Tous
	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	
Entendu parler du concept A211 : souvent (%)	33.3	15.0	24.4	13.2	24.1	13.4	18.5	11.8	17
Intention de se lancer dans un A211 : oui (%)	15.8	9	14.3	9.8	9.8	10.5	13.8	2.9	11.2
Implication dans un A211 : oui (%)	4.76	5.56	14.63	2.80	3.70	6.02	6.72	2.86	5.84

Retrait des « sans réponse »

	Formation d' élus à la participation		Formation de personnel à la participation		Tous
	Oui	Non	Oui	Non	
Entendu parler du concept A211 : souvent (%)	23.81	15.24	28.57	13.04	16.67
Intention de se lancer dans un A211 : oui (%)	26.3	8.2	16	10.2	11
Implication dans un A211 : oui (%)	4.76	5.66	14.29	4.31	5.16

La connaissance du concept d'Agenda 21 local est toujours plus répandue dans les communes où des acteurs ont été formés aux diverses matières citées. L'implication dans un Agenda 21 local est plus fréquente là où le personnel est formé en ces matières²⁰, la différence ne se marquant pas pour la formation des élus... Par contre, l'intention de se lancer dans un Agenda 21 local est nettement plus fréquente dans les communes où des élus ont suivi une formation à la participation. On remarque donc à nouveau une certaine association entre développement durable et participation. Les élus en question sont peut-être des élus ayant eu l'occasion de suivre de telles formations dans le cadre de leur parti²¹.

²⁰ La formation découlant peut-être plus du processus d'Agenda 21 local que le contraire.

²¹ On pense particulièrement ici aux élus Ecolo.

Pour ce qui est de l'enseignement de base suivi, nous disposons de données sur le diplôme des élus communaux²². On constate que la connaissance du concept et l'implication dans un Agenda 21 local sont généralement plus répandus là où le niveau de formation de base est plus élevé, bien qu'il n'y ait pas de croissance continue observable à cet égard.

Retrait des « sans réponse »

	Proportion de diplômés de l'enseignement supérieur parmi les élus (en %)					
	0 % (N=8)	1-25 % (N=15)	26-50 % (N=41)	51-75 %. (N=34)	76-100 %. (N=32)	Tous (N=130)
Entendu parler du concept A211 : souvent (%)	0	6.67	19.51	5.71	37.14	19.91
Intention de se lancer dans un A211 : oui (%)	0	6.67	17.07	14.71	0	10
Implication dans un A211 : oui (%)	0	0	0	2.86	14.29	4.41

3.4.4.4 La taille de la commune

Retrait des « sans réponse »

	Taille de la commune (en nombre d'habitants)					
	0-5000 hab. (N=41)	5-10000 hab. (N=50)	10-15000 hab (N=15)	15-20000 hab. (N=12)	20-25000 hab. (N=10)	+ 25000 hab.
Entendu parler du concept A211 : souvent (%)	2.5	18.2	9.1	40	15.4	46.15
Intention de se lancer dans un A211 : oui (%)	7.3	8	10	26.7	8.3	20
Implication dans un A211 : oui (%)	2.44	5.45	4.55	0	7.69	23

²² Les renseignements étaient également demandés pour le personnel, mais les informations fournies à cet égard manquent malheureusement de fiabilité.

Pour ce qui est des variations en fonction de la taille des communes, on peut observer que les petites communes sont moins souvent informées et motivées à se lancer dans une démarche d'Agenda 21 local. Cela plaide en faveur d'une sensibilisation des communes étant donné que 60 % des communes wallonnes ont moins de 10.000 habitants. Les communes de 15 à 20.000 habitants sont nettement plus au courant du concept et plus enclines à se lancer dans un agenda 21 que les communes des catégories voisines. Il est vrai qu'actuellement, au sein de notre échantillon, aucune d'elles n'est déjà en processus d'Agenda 21 local, ce qui laisse place à davantage de projets pour l'avenir.

3.4.4.5 Typologies communales

En préalable, faisons remarquer que ces typologies aux catégories multiples ne permettent pas de rassembler un nombre d'individus importants pour chaque catégorie. Il faudra garder à l'esprit la relative fragilité de nos observations.

Par ailleurs, les typologies dont question ici ont été déjà utilisées et explicitées lors de la vérification de la représentativité de l'échantillon. Nous préférons cependant fournir à nouveau les explications à leur sujet dans le texte qui suit.

a) la typologie du « GEVERU²³ »

La typologie du GEVERU avait pour objectif une appréhension fine de la ruralité wallonne en vue d'une délimitation de l'espace rural à cibler par les opérations de développement rural et d'une distinction des types de communes nécessitant un traitement différent et approprié. Elle combine essentiellement 29 variables issues du recensement, relatives aux caractéristiques des logements et de la population²⁴.

	Typologie du Geveru															
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	Tous
Entendu parler du concept A21 : souvent (en %)	40	0	9.1	0	11.1	16.7	0	21.9	28.6	8.3	14.3	50	21.4	25	42.9	17
Intention de se lancer dans un A21 : oui (en %)	25	0	4.8	11.1	22.2	0	14.3	12.9	15.4	0	14.3	0	23.1	0	0	10.8
Implication dans un A21 : oui (en %)	0	0	0	11.11	0	33.33	0	0	7.14	0	0	50	0	50	29	5.66

²³ BRONCHART L., DENONVILLE I. & MARISSAL, 1991, *Critères de ruralité*. Etude réalisée à la demande de la Région wallonne, Rapport final, Bruxelles, Groupe d'Etude pour la Valorisation de l'Espace Rural et Urbain, 64 p.

²⁴ BRONCHART L., DENONVILLE I. & MARISSAL, IDEM P.21

Légende :

- 0 commune avec moins de 50 % d'espace non bâti potentiellement rural et écartée de la typologie
- 1 commune rurale agricole
- 2 commune rurale agricole avec tendance résidentielle
- 3 commune rurale agricole avec petit centre d'emploi tertiaire
- 4 commune rurale agricole avec centre d'emploi tertiaire renforcé
- 5 commune rurale agricole avec fonction résidentielle importante
- 6 commune rurale avec fonction résidentielle importante, proche d'un centre d'emploi
- 7 commune rurale à petites industries locales
- 8 bourg ou petite ville attractive de main d'œuvre, à périphérie rurale
- 9 bourg à périphérie rurale résidentielle (commune à double mouvement pendulaire)
- 10 ville attractive de main d'œuvre, à périphérie morphologiquement résidentielle
- 11 grande ville attractive de main d'œuvre, à périphérie morphologique résidentielle
- 12 commune de périphérie industrielle (villages ouvriers)
- 13 ville à périphérie ouvrière
- 14 commune résidentielle de périphérie urbaine

On peut remarquer que les communes rurales agricoles (cat. 1, 2, 3) et bourgs à périphérie rurale (cat. 8, 9) sont peu nombreux à connaître le concept d'agenda 21 et à se lancer dans la démarche. Les grandes villes (cat. 0, 11), villes à périphérie ouvrière (cat. 13) et communes résidentielles de périphérie urbaine (cat. 14) le sont beaucoup plus. Toutefois, un nombre proportionnellement important de communes rurales agricoles avec fonction résidentielle importante (cat. 5) se sont aussi lancées dans un agenda 21.

L'intention de se lancer dans un Agenda 21 local est plus fréquente dans les grandes villes, les communes rurales agricoles avec un centre d'emploi tertiaire renforcé, et les villages ouvriers.

b) la typologie selon le degré d'urbanisation²⁵

La typologie utilisée ici combine des critères portant sur l'urbanisation morphologique (densité de population et part de la superficie occupée par des parcelles bâties) et sur l'urbanisation fonctionnelle (fonction commerciale, fonction scolaire et fonction de travail).

	Typologie selon le degré d'urbanisation											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	tous
Entendu parler du concept A211 : oui (souvent) (en %)	60	16.7	9.7	16.7	50	15.8	22.2	0	16.7	50	20	17
Intention de se lancer dans un A211 : oui (en %)	20	15.4	4.4	8.3	50	16.7	14.29	0	27.3	14.3	0	10.8
Implication dans un A211 : oui (en %)	40	7.69	2.78	0	0	5.26	11.11	0	8.33	12.5	0	5.66

Légende :

- 0 commune centrale des régions urbaines
- 1 commune rurale
- 2 commune à urbanisation morphologique faible, à urbanisation fonctionnelle faible
- 3 commune à urbanisation morphologique faible, à urbanisation fonctionnelle moyenne
- 4 commune à urbanisation morphologique faible, à urbanisation fonctionnelle forte
- 5 commune à urbanisation morphologique moyenne, à urbanisation fonctionnelle faible
- 6 commune à urbanisation morphologique moyenne, à urbanisation fonctionnelle moyenne
- 7 commune à urbanisation morphologique moyenne, à urbanisation fonctionnelle forte
- 8 commune à urbanisation morphologique forte, à urbanisation fonctionnelle faible
- 9 commune à urbanisation morphologique forte, à urbanisation fonctionnelle moyenne
- 10 commune à urbanisation morphologique forte, à urbanisation fonctionnelle forte

On constate à nouveau un « retard » des communes plus rurales (cat. 1, 2, 3), sans toutefois que les plus urbaines ne soient toujours classées parmi les premières.

²⁵ MERENNE B., VAN DER HARGEN H., VAN HECKE, 1997. La Belgique : diversité territoriale, *Bulletin du Crédit Communal*, 202, 1997/4, 144 p.

c) la typologie socio-économique²⁶ des communes»

Cette dernière typologie a été constituée à partir de huit critères composites : statut socio-économique, degré d'urbanisation, attractivité/externalités/centre d'emploi, évolution démographique/composante naturelle, caractère rural/niveau d'activités agricoles, degré d'activités touristiques, évolution démographique/composante migratoire, niveau d'activités industrielle. Elle aboutit à une classification en treize catégories.

	Typologie socio-économique													tous
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
Entendu parler du concept A211 : oui (souvent) (en %)	23.1	10	15.8	29.6	7.1	6.7	8.3	18.2	11.1	0	75	11.1	33.3	17
Intention de se lancer dans un A211 : oui (en %)	36.4	0	5.3	15.4	7.7	13.3	0	20	0	10	0	11.1	0	10.8
Implication dans un A211 : oui (en %)	7.69	10	0	0	14.3	0	8.33	0	0	10	50	0	16.7	5.66

Légende de la typologie socio-économique²⁷

- 3 commune moyennement agricole
- 9 commune fortement agricole
- 10 commune fortement agricole
- 1 commune résidentielle, revenus < moyenne régionale, déclin démographique
- 5 commune résidentielle, revenus > moyenne régionale, rurale
- 7 commune résidentielle, revenus > moyenne régionale, revenus moyens
- 13 commune résidentielle, revenus > moyenne régionale, revenus élevés (avec/sans activités économiques)
- 8 commune urbaine, petite ville et pôle urbain secondaire
- 12 commune urbaine, ville moyenne
- 11 commune urbaine, ville importante
- 2 commune industrielle, urbanisée/ville
- 4 commune industrielle, caractère rural
- 6 commune touristique, activités agricoles

²⁶ DESOY A., 1998. Typologie « socio-économique » des communes, *Bulletin du Crédit Communal*, 205, pp. 17-43.

²⁷ Cette légende ne fait pas de distinction quant à l'intitulé des cluster 9 et 10 ; on se réfère à la description qui en est faite dans l'article cité :

cluster 9 : « ces communes se caractérisent par un niveau de vie plutôt favorisé, un caractère rural parfois très prononcé, une sous-représentation du tertiaire public et un dynamisme économique soutenu. Elles se démarquent en outre par une forte opposition des composantes de l'évolution démographique avec un évolution naturelle très positive et une évolution migratoire très négative.

Cluster 10 : « ce cluster regroupe de très petites communes rurales (+/- 3000 habitants en moyenne), le plus souvent touristiques et à fortes activités agricoles et forestières en particulier. Elles se caractérisent en outre par un niveau de vie sensiblement inférieur à la moyenne régionale.

Les communes agricoles (cat. 3, 6, 9, 10) sont encore une fois moins fréquemment portées vers l'Agenda 21 local et le développement durable que les villes.

L'implication dans un Agenda 21 local est plus répandue dans les villes importantes et les communes résidentielles à revenus supérieurs à la moyenne. L'intention de se lancer dans la démarche est davantage le fait des communes résidentielles dont les revenus sont inférieurs à la moyenne régionale, en déclin démographique (toutes caractéristiques indiquant un état perfectible et appelant donc à l'action), et les petites villes et pôles urbains secondaires.

3.4.5 Conclusion

Le bilan des démarches stratégiques portées vers le développement durable est donc relativement faible dans les communes wallonnes : à notre connaissance²⁸, seulement une trentaine de communes, soit un peu plus de 10 % des communes wallonnes se sont lancées à un titre ou à un autre dans une démarche de charte de développement durable ou d'Agenda 21 local ou en ont l'intention. Et encore, certaines d'entre elles appellent « charte de développement durable » une approche plus sectorielle et limitée...ou assimilent un outil stratégique préexistant à un agenda 21.

Le questionnaire demandait aux communes quels obstacles majeurs entravaient ou avaient entravé dans leur situation le lancement ou l'exécution d'un plan d'actions de développement durable. Elles étaient invitées à cocher toutes les options pertinentes.

Total : 160 communes

Obstacles	Oui	Oui (%)
Information insuffisante sur l'Agenda 21 local et le développement durable	98	61,2 %
Manque de moyens financiers	93	58,1 %
Absence d'un service communal pour coordonner la démarche	78	48,8 %
Absence d'une personne suffisamment porteuse du projet	76	47,5 %
Intérêt faible de la part des élus	69	43,1 %
Expertise insuffisante au sein de la commune	65	40,6 %
Appui financier extérieur insuffisant	61	38,1 %
Appui méthodologique insuffisant	53	33,1 %
Intérêt faible de la part de la population	52	32,5 %
Intérêt faible du personnel communal	49	30,6 %
Relations insuffisantes avec les institutions régionales chargées de ces questions	45	28,1 %
Relations insuffisantes avec les institutions fédérales chargées de ces questions	39	24,4 %
Existence d'autres outils dans la commune	37	23,1 %
Relations insuffisantes avec les institutions internationales chargées de ces questions	37	23,1 %
Intérêt faible de la part des associations	36	22,5 %

²⁸ on peut supposer que la plupart des communes lancées dans ce type de démarche ont pris le temps de répondre au questionnaire dont le contenu devait rentrer dans leurs préoccupations et qui était susceptible de les valoriser.

Intérêt faible de la part des entreprises	34	21,2 %
Difficulté d'établir un partenariat entre acteurs publics et privés	30	18,8 %
Consensus insuffisant au sein de la commune	28	17,5 %
Difficulté d'établir un partenariat entre acteurs publics	25	15,6 %
Difficulté de coordination entre les élus	24	15 %
Intérêt faible de la part des communes voisines	23	14,4 %
Difficulté de coordination entre les services communaux	18	11,2 %
Consensus insuffisant entre les partenaires locaux	10	6,2 %
Pas d'obstacle majeur	6	3,8 %

En résumé, les obstacles au lancement de la démarche mis en évidence par les communes sont avant tout :

- l'information insuffisante sur l'Agenda 21 local et le développement durable ainsi que le manque de moyens financiers (cités par environ 60 % des répondants)
- l'absence d'une personne suffisamment porteuse du projet et/ou d'un service communal pour coordonner la démarche (cité par près de la moitié des répondants)
- un intérêt faible de la part des élus (43 %) et dans une moindre mesure du personnel communal (31 %)
- une expertise insuffisante au sein de la commune (41 %)
- un intérêt faible de la part de la population (32 %), et ensuite des associations (22 %) et des entreprises (21 %)

Ces résultats recoupent un certain nombre d'aspects déjà mis en évidence par ailleurs. Ce sont essentiellement l'information sur l'outil, les moyens financiers, et la motivation et la sensibilisation des acteurs potentiels qui font défaut aux yeux des communes interrogées.

3.5 LA VISION DES COMMUNES SUR LA PROMOTION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE PAR LA RÉGION WALLONNE

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

Total : 160 communes

Considérez-vous que la Région wallonne soutient les démarches communales en faveur du développement durable ?					
Pas du tout	Un peu	Assez bien	Tout-à-fait	Ne sais pas	Sans réponse
10	57	64	8	20	1
6,2 %	35,6 %	40 %	5 %	12,5 %	0,6 %

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

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

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

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

Total : 160 communes

Pensez-vous que les différents services de la Région Wallonne agissent entre eux de manière cohérente dans la promotion du développement durable ?					
Pas du tout	Un peu	Assez bien	Tout-à-fait	Ne sais pas	Sans réponse
25	46	34	3	49	3
15,6 %	28,8 %	21,2 %	1,9 %	30,6 %	1,9 %

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

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

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

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

3.6 LE TYPE D'APPUI SOUHAITÉ PAR LES COMMUNES

Les communes étaient invitées à répondre à la question ouverte suivante : « Que vous manque-t-il pour mener à bien une stratégie de développement durable ? En quoi la Région wallonne pourrait-elle vous aider ? »

102 communes sur 160 ont fourni une explication à ce sujet.

3.6.1 Des moyens humains et financiers

Une aide de la Région est demandée en termes de moyens financiers (41) et humains (40) par une majorité de communes ayant répondu (68 communes au total, soit 66%).

3.6.1.1 moyens financiers

Les précisions apportées vont dans les sens suivants :

- une aide financière pour aider les communes à faire face aux dépenses relatives à l'élaboration du projet, notamment les frais d'expertise par un expert extérieur, « le financement d'études d'orientation stratégique intégrant le développement durable de manière transversale dans toutes les politiques de base de la commune ».
- une aide financière de la Région pour aider les communes à financer des *projets/ actions* allant dans le sens du développement durable ;
- une *discrimination positive à l'égard des projets de développement durable*.

3.6.1.2 moyens humains

Les communes interrogées demandent :

- du personnel communal supplémentaire et/ou du personnel compétent spécifiquement attaché à cette tâche (« aide à l'engagement et/ou formation d'un agent coordinateur au sein de la commune pour décloisonner et faire les liens », « subsides pour l'engagement de personnel qui serait chargé de coordonner la démarche » « création d'un service communal spécifique avec du personnel qualifié », « formation par la Région d'un agent spécialement affecté à cette tâche », « financement d'un porteur de projet », « un service communal suffisamment formé »...)
- un subventionnement récurrent pour le personnel engagé ;
- ou encore l'intervention d'un agent extérieur financé par la Région/ d'un organisme accompagnateur²⁹, dont les moyens pourraient être renforcés à cet effet.

Deux communes demandent « une officialisation de la démarche A21 », « un cadre légal qui transformerait des intentions louables en matières incontournables ».

3.6.2 Une information et un soutien méthodologique

27 communes expriment spontanément un manque d'information. Rappelons en effet que 43 % des communes disent n'avoir pas du tout entendu parler antérieurement de la notion d'Agenda 21 local.

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

Sensibiliser, stimuler les mandataires politiques communaux semble également un élément important pour plusieurs communes.

Sept communes citent spontanément la volonté politique locale comme étant un facteur important de réussite de ce type de démarche: « une réelle volonté politique locale de s'impliquer dans un projet de telle ampleur », « la priorité des instances communales en la matière ».

Or, l'utilité de la démarche n'apparaît pas toujours clairement. Aux dires de l'une d'entre elles, « le développement durable est un concept abstrait dont on ne perçoit pas bien les

²⁹ du type de la FRW par exemple

avantages ». Une commune souhaite que soit expliqué « l'intérêt direct de mener une stratégie de développement durable pour la commune et ses habitants ». De même, « une réunion d'information à l'attention des élus pour présenter les avantages et intérêts de cette stratégie » est désirée par une autre commune. Pour une quatrième, il s'agit d'« augmenter notre conviction que c'est vraiment utile ». Une autre municipalité encore demande « une information circonstanciée (non technique) pour permettre aux communes de mieux cerner et d'appréhender le sujet ».

La « simplification de l'accès à l'information » est également demandée

Une autre commune par contre souligne également le danger de la sur-information. Elle souhaiterait « y voir clair dans le fatras des initiatives en tout genre » et désire que l'on réduise l'envoi d'information non sollicitée.

Une commune cite « la difficulté à percevoir la manière dont les différents plans de développement de la Région wallonne s'intègrent dans l'Agenda 21 local ».

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

On citera plus précisément :

- un outil de suivi et d'évaluation de la mise en place d'un projet de développement durable,
- des outils permettant de mesurer concrètement les impacts économiques des investissements et des actions menées,
- des outils concrets (modèle de cahier des charges, règlements...),
- une expertise,
- une information sur les projets des autres communes,
- un guide des types d'actions à mener au niveau local pour rencontrer ces enjeux,
- des argumentaires et expériences réalisées permettant de convaincre.

Pratiquement, des colloques et/ou formations sont demandées par trois communes : formations pratiques de mise en place d'une stratégie de développement durable », « visant à présenter des expériences dans le domaine », « des exemples à suivre ».

Enfin, une commune souligne la nécessité d'une éducation permanente de la population.

3.7 ACTIONS MENÉES PAR LES COMMUNES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Au delà des démarches de planification et d'élaboration de stratégies, les communes mènent-elles des actions qui vont dans le sens du développement durable ? Nous leur proposons toute une panoplie d'actions parmi lesquelles elles étaient invitées à cocher celles se déroulant au sein de leur commune. Il faut avoir à l'esprit en examinant ces résultats l'incidence potentielle de la diversité des répondants sur ceux-ci.

Il faut savoir en effet que les répondants au questionnaire se répartissent de la manière suivante :

Répondant principal	C.A.	%
Secrétaire communal	60	39.7
Ecoconseiller, service environnement	33	21.8
Service urbanisme, AT, travaux	20	13.2
Echevin	13	8.6
Bourgmestre	9	5.9
Administratif sans autre précision	9	5.9
Agent de développement local	7	4.6
Total	151	100

La moitié des répondants peuvent être qualifiés de « généralistes » et supposés également ouverts à toutes les matières (secrétaire communal, bourgmestre,...) ; un tiers d'entre eux cependant proviennent d'un service plus particulièrement lié au cadre de vie : écoconseil, urbanisme, aménagement du territoire, travaux,... Ceux-ci peuvent avoir tendance à méconnaître les domaines qui ne sont pas a priori de leur ressort (comme le domaine social ou culturel) et à mentionner de façon plus détaillée les diverses actions menées par leurs services.

3.7.1 Les domaines d'action

3.7.1.1 Actions dans le domaine environnemental

Les actions les plus fréquemment citées par les communes ont trait à l'environnement ; toutefois, un quart des communes de l'échantillon n'en citent aucune :

Nombre d'actions environnementales citées ³⁰	Communes concernées	
0	39	24.3 %
1	25	15.6 %
2	26	16.2 %
3	32	20.0 %
4	22	13.7 %
5	16	10.0 %
Total	160	100 %

De quelles actions s'agit-il plus précisément ?

³⁰ Les actions prises en compte pour cette classification sont les actions en matière d'énergie, d'écogestion des ressources naturelles et de la biodiversité, de déchets, d'eau et de gestion des paysages (le soutien des entreprises et des agriculteurs à une gestion environnementale de leurs activités est davantage lié à certains contextes territoriaux).

Total : 160 communes		
Actions – Environnement	Oui	Oui
Énergie (mesures en faveur de la réduction de consommation énergétique, promotion d'énergies propres et renouvelables...)	79	49,4 %
Eco-gestion des ressources naturelles et de la biodiversité (fauchage tardif...)	78	48,7 %
Déchets (valorisation des déchets par la réutilisation ou par des procédés permettant d'obtenir des matériaux ou de l'énergie...)	76	47,5 %
Eau (assainissement, lagunage, recyclage des eaux usées...)	65	40,6 %
Soutien et incitation des agriculteurs à la mise en œuvre d'une gestion environnementale de leurs activités	64	40,0 %
Gestion des paysages	43	26,8 %
Soutien et incitation des entreprises à la mise en œuvre d'une gestion environnementale de leurs activités (maîtrise énergétique, réduction des pollutions, plans de déplacement du personnel...)	32	20,0 %
Autres	11	6,9 %

Les actions les plus fréquemment citées concernent, par ordre décroissant : l'énergie (mesures en faveur de la réduction de la consommation énergétique, promotion d'énergies propres et renouvelables,...) (49 %), l'écogestion des ressources naturelles et de la biodiversité (49 %), les déchets (valorisation des déchets par la réutilisation ou par des procédés permettant d'obtenir des matériaux ou de l'énergie...) (47.5 %), l'eau (assainissement, lagunage, recyclage des eaux usées,...) (40.6 %), le soutien et incitation des agriculteurs à la mise en œuvre d'une gestion environnementale de leurs activités (40 %). Les pratiques de gestion des paysages sont moins répandues (23 %), ainsi que le soutien et l'incitation des entreprises à la mise en œuvre d'une gestion environnementale de leurs activités (20 %). Toutefois, ces activités ne peuvent être considérées comme négligeables, puisqu'elles sont mises en œuvre par un cinquième des communes.

Cette polarisation sur l'environnement peut provenir en partie de l'incidence des répondants écoconseillers, elle-même induite par la proximité ressentie dans les communes entre le développement durable, thème de cette recherche, et l'environnement, qui a conduit les secrétaires communaux à transmettre le questionnaire préférentiellement à l'éco-conseiller ou au service urbanisme. Toutefois, il faut rappeler que les réponses par les secrétaires communaux restent les plus nombreuses.

Si on croise les réponses obtenues avec le type de répondant, on constate que l'importance des actions citées en matière d'environnement³¹ croît lorsque le répondant est écoconseiller, échevin ou administratif sans autre précision (mais travaillant sans doute en ce domaine). Ces différences se marquent par rapport aux réponses émanant de généralistes tels que les bourgmestres et les secrétaires communaux, mais aussi nettement par rapport aux services de l'urbanisme et des travaux - ce qui est plus étonnant et pourrait être considéré comme un indicateur de manque de transversalité entre services qui pourraient sembler au premier abord assez proches... - et également par rapport aux A.D.L.

³¹ Nous avons créé une échelle en cinq points en fonction de la présence d'actions dans les matières suivantes : énergie, eau, déchets, gestion des paysages, éco-gestion des ressources naturelles et de la biodiversité.

Nb actions environnementales	Qualité du répondant							
	Secrétaire communal (N= 60)	Ecoconseil, env. (N=32)	Service urbanisme (N=20)	Echevin (N=13)	Bourgmestre (N=9)	Administratif (N=9)	ADL (N=7)	Tous
0-1	51.5 %	16 %	50 %	23 %	44.5 %	33 %	57 %	39.7 %
2-3	26.5 %	50 %	45 %	38.5 %	44.5 %	22.5 %	29 %	36.4 %
4-5	22 %	34 %	5 %	38.5 %	11%	44.5 %	14 %	23.8 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Voici quelques détails relatifs aux différentes thématiques environnementales fournis par les répondants en complément à leurs réponses :

➤ **Énergie**

Une majorité des mesures mentionnées concernent *l'énergie solaire* : incitants communaux aux particuliers pour l'installation de capteurs, chauffe-eau solaires, utilisation de l'énergie solaire par les communes pour le chauffage d'équipements tels que piscine, halls omnisports, logement sociaux,... Plusieurs communes mentionnent leur participation à la campagne SOLTHERM de la Région Wallonne³². La Région en effet promeut l'énergie solaire thermique notamment en offrant des informations, des services gratuits (guidance solaire), des aides financières et en mettant en place une filière économique (producteur, fournisseur, installateur et architecte) en ce domaine; le but poursuivi est d'atteindre 200.000 m² de panneaux solaires installés pour l'année 2010. Il faut savoir qu'à l'heure actuelle plus de cinquante communes octroient une prime à l'installation d'un chauffe-eau solaire en complément aux primes régionale et provinciales³³

Dix communes font mention de leur engagement dans un *plan d'actions locales pour la maîtrise de l'énergie (PALME)* en réponse au questionnaire ; certaines citent l'élaboration d'un cadastre énergétique³⁴ ou des mesures de réduction de la consommation énergétique centrées sur le patrimoine communal. En réalité, vingt-cinq communes wallonnes se sont déjà lancées dans la démarche PALME. Pour rappel, ce programme a été initié par la Région wallonne en 2001 et vise l'élaboration de plans traitant de la valorisation des sources d'énergie endogènes, la maîtrise énergétique du patrimoine communal, l'intégration de l'énergie dans l'exercice des compétences de la commune et l'activation d'initiatives locales relatives à la maîtrise de l'énergie pour les particuliers, les entreprises, les commerçants et les agriculteurs. La mise en oeuvre d'un tel plan suppose quatre phases : identification de l'état des consommations énergétiques de la commune et du potentiel de maîtrise de l'énergie, établissement d'un programme d'actions, mise en œuvre et évaluation de ce programme.

La formation de *guides-énergie* est également citée à plusieurs reprises.

D'autres projets sont mentionnés de manière plus ponctuelle :

³² voir le site portail de l'énergie en Région wallonne, <http://energie.wallonie.be>

³³ idem

³⁴ Le cadastre énergétique constitue un inventaire de ses propres bâtiments classés en fonction de leurs qualités énergétiques, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif, ce qui permet de déterminer les premières priorités d'intervention. Source : site portail de l'énergie en Région wallonne, <http://energie.wallonie.be>. Il faut savoir qu'un appel à candidatures visant la réalisation gratuite d'un tel cadastre pour les communes, provinces et CPAS de Wallonie a été lancé en 2002. 61 communes ont été retenues.

- « Bois-énergie » ou valorisation des sous-produits du bois pour produire de l'énergie, par exemple chaudière à bois pour des bâtiments administratifs : il faut savoir que ce type d'installation fait également l'objet d'une prime de la Région wallonne.
- Cogénération, c'est-à-dire cogénération de chaleur et d'électricité en récupérant la chaleur perdue d'un groupe électrogène. Cette technologie permet un gain en énergie primaire qui s'accompagne d'une réduction des émissions polluantes³⁵. L'étude de pré-faisabilité est subventionnée à 50 % par la Région, et l'investissement nécessaire à l'installation d'une cogénération de qualité bénéficie également d'une subvention de 30 % à certaines conditions.
- Biométhanisation (ou procédé de transformation de la matière organique par un ensemble de microorganismes en l'absence d'oxygène, aboutissant à la production de « biogaz », mélange gazeux combustible) : ex. centre de biométhanisation des effluents d'élevage.
- Production d'électricité à partir de la biomasse
- Economies d'énergie en matière d'éclairage public : il faut mentionner en ce domaine l'aide relative à l'éclairage des voiries et espaces publics des villes, communes et provinces de la Région wallonne (EPURE) qui soutient le remplacement des appareils d'éclairage public vétustes par de nouveaux appareils comprenant la lampe et les accessoires en vue de réaliser des économies d'énergie.
- Projets d'installation d'éoliennes : la Région wallonne a adopté un cadre de référence pour l'implantation des éoliennes en Wallonie, ce qui semble avoir favorisé l'émergence de divers projets éoliens en Wallonie.
- Participation d'une ville à une centrale hydroélectrique
- Actions d'information et de sensibilisation sur l'isolation, le suivi des consommations, etc. par le biais de conférences, stands lors de manifestations, toutes-boîtes, jeux (ex. « L'énergie entre nos mains »), séminaires, conseils,...

➤ ***Ecogestion des ressources naturelles et de la biodiversité***

Les communes citent à ce propos de nombreux cas de fauchage tardif, quelques aménagements de combles et clochers, des plantations de haies et d'arbres, des aménagements de réserves naturelles ou d'espaces (tels que prés fleuris, vergers didactiques, mares didactiques, roseraie communale environnementale, réhabilitation de carrière raisonnée...), la protection des zones humides, des batraciens, le nettoyage de bords de cours d'eau,... Une commune attribue des subsides pour la restauration de mares.

En termes d'outils sont mentionnés une charte biodiversité, un contrat de rivière,... et en termes de ressources humaines, l'engagement d'un éco-conseiller.

Telle commune organise des séances d'information à l'attention des entreprises ; telle autre confie à une ASBL la gestion des initiatives en matière de ressources naturelles et de biodiversité ; une autre encore fait mention de la réhabilitation de décharges communales et d'un site d'activités économiques désaffecté.

La référence à Natura 2000 ou à un projet LIFE nature est quelquefois présente également.

On constate que la plupart des actions mentionnées sont intégrées dans des programmes subventionnés par la Région wallonne.

³⁵ voir le site portail de l'énergie en Région wallonne, <http://energie.wallonie.be>

➤ **Déchets**

Beaucoup de communes ayant cité des actions en matière de prévention des déchets se sont centrées sur la promotion du compostage : information, sensibilisation et formation sur les possibilités de compostage à domicile, formation de guides composteurs, primes au compostage, à l'achat de compostière,... Des bénévoles et des ASBL ont également collaboré à ce mouvement. Quelques communes mentionnent des aires de compostage communal, des parcs de déchets verts valorisés par broyage pour en faire du mulching (compost vert),...

Les autres actions fréquemment citées concernent le tri et les collectes sélectives : sensibilisation au tri des déchets, tri sélectif dans les écoles, kiosques à tri, tri sélectif pilote, collecte séparée pour duobacs³⁶. Les parcs à conteneurs sont cités également plusieurs fois.

On mentionne également des actions de sensibilisation à la prévention des déchets et à l'écoconsommation : toutes-boîtes explicatifs du tonnage des déchets communaux, articles dans le bulletin communal, panneaux, séances d'information,... et plan de prévention des déchets dans un cas rencontré.

Il est aussi fait allusion à plusieurs opérations de nettoyage de berges et routes associant la population et à des opérations « ville propre ».

Une commune a organisé une consultation populaire sur la collecte des déchets.

Par ailleurs, différentes actions en matière de déchets sont confiées aux intercommunales.

➤ **Eau**

Six communes citent la promotion de l'épuration individuelle dans les zones non égouttées, le cas échéant avec une incitation financière communale.

Six communes évoquent des projets ou des réalisations de lagunage.

On relève également des primes communales aux particuliers pour l'installation de citernes à eau de pluie ou de groupes hydrophores qui permettent le pompage de l'eau et son raccordement aux installations de la maison, la location ou la vente de fûts de récupération de l'eau de pluie.

Sont parfois cités également les travaux d'égouttage et de station d'épuration, de bassins d'orage (éventuellement naturels) et les démarches de PCGE (Plan Communal Général d'Égouttage) et de PASH (Plan d'Assainissement par Sous-bassin Hydrographique)³⁷

Des actions d'information et de sensibilisation de la population sont parfois organisées (sur le lagunage, l'épuration,...)

Un thème mentionné de façon plus générale est l'utilisation rationnelle de l'eau, souvent en partenariat avec les intercommunales.

Quelques communes citent enfin des actions de traitement de boues, d'assainissement de mares, d'inventaire de fosses,...

³⁶ Conteneurs à roulettes divisés en deux compartiments, l'un pour les déchets organiques et l'autre pour les déchets non recyclables.

³⁷ Le PASH est un outil stratégique pour mener à bien une politique de réhabilitation des eaux usées. Il détermine pour l'ensemble du sous-bassin qu'il concerne la manière dont l'assainissement est organisé (collectif ou autonome), les endroits d'implantation des stations d'épuration et les tracés des collecteurs et des égouts existants ou à construire. Cet outil remplace progressivement les P.C.G.E.

➤ **Gestion des paysages**

D'après les explications fournies par les communes, la gestion des paysages se fait essentiellement via des outils tels que le schéma de structure et le règlement d'urbanisme d'une part (via par exemple la création d'une zone d'habitat rural avec périmètre protégé), et le plan communal de développement de la nature d'autre part, où l'on trouve par exemple des cartes des points de vue ou des relevés des sites d'intérêt paysager,...

D'autres études paysagères trouvent place dans des conventions Natura 2000, contrats de rivière...

Pour certains répondants, la gestion du paysage passe aussi par des actions telles que la promotion de la fructiculture et des vergers, la gestion des massifs boisés et le recensement des arbres sur le domaine public, la gestion des espaces publics et des haies. En ce qui concerne les haies, on cite notamment des primes pour la plantation ou la taille de haies, la recréation de haies vives,...

- Soutien et incitation des agriculteurs à la mise en œuvre d'une gestion environnementale de leurs activités
- Voici quelques exemples des actions menées par les communes en ce domaine :
 - collecte des plastics agricoles,
 - création d'une commission ou d'une cellule agricole,
 - aide à l'analyse des sols,
 - semaine de la ruralité,
 - réunions d'information sur des sujets tels que les nitrates, l'azote, la biométhanisation, les permis d'environnement, les mesures agri-environnementales, la fièvre aphteuse,...

➤ **Sensibilisation des entreprises à une gestion environnementale de leurs activités**

En ce qui concerne la sensibilisation des entreprises, quelques communes citent des réunions sur l'écogestion avec l'Union wallonne des entreprises, des « midis d'information » dans les zonings, une information sur les permis d'environnement et les primes environnementales...

De telles actions peuvent prendre place dans le cadre d'un programme d'actions locales pour la maîtrise de l'énergie ou d'un plan de mobilité par exemple.

3.7.1.2 Actions en matière d'aménagement du territoire

Total : 160 communes

Actions – Aménagement du territoire	Oui	Oui
Actions en faveur de la densification des zones déjà équipées plutôt que de l'éparpillement du bâti	62	38,8 %
Montage de projets immobiliers en partenariat public-privé	54	33,8 %
Promotion de l'urbanisation autour des points de forte accessibilité en transports communs	25	15,6 %
Promotion de la mixité raisonnée des fonctions dans les usages du sol	24	15 %

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

➤ **Densification des zones déjà équipées**

Les initiatives citées par les communes en ce domaine sont les suivantes :

- requalification des centres urbains, densification des cœurs de village, développement du bâti continu, construction de logements sociaux au cœur des villes et villages, création de lotissements centraux,
- inventaire des terrains non bâtis et immeubles inoccupés, taxation de ceux-ci, utilisation des logements vides au-dessus des commerces et comblement des dents creuses,
- mise en œuvre de zones d'aménagement différé,
- rigueur dans la délivrance des permis.

Les communes font également allusion à plusieurs outils les aidant à agir en cette matière : le schéma de structure, outil le plus cité (pour densifier les villages, arrêter la création de trop grands ensembles de logements sociaux...), mais aussi le programme communal de développement rural, le programme communal d'actions en matière de logement, les plans communaux d'aménagement, la rénovation urbaine, les quartiers d'initiatives,...

➤ **Montage de projets immobiliers en partenariat public-privé**

En ce qui concerne le partenariat public-privé, les opérations de revitalisation urbaine³⁸ sont souvent citées. En effet, cette législation permet à des communes de passer des accords avec des investisseurs privés aux termes desquels, si l'investisseur accepte de localiser son investissement en milieu urbain, la commune prend l'engagement de réaliser un certain nombre de travaux visant à l'amélioration générale du cadre environnant l'investissement. La Région quant à elle prend à son compte la totalité des dépenses exposées par la commune dans ce cadre avec un plafond maximum fixé à 50 % du montant de l'investissement privé. Les actions subventionnables consistent en des aménagements du domaine public (équipement ou aménagement en voirie, égout, éclairage public, réseaux de distribution et abords ; aménagement d'espaces verts ; équipement urbain à usage collectif,...) et les honoraires d'auteurs de projet y relatifs.

L'ancrage communal³⁹ et le programme d'actions locales en matière de logement sont cités assez fréquemment aussi ; ils sont en effet instigateurs de nouvelles politiques partenariales.

On cite également quelques projets visant la création de logement social, notamment par l'achat de terrains aux particuliers pour les mettre à disposition de la société de logements sociaux par bail emphytéotique.

L'action des régies foncières et ses difficultés sont également citées, ainsi que celles des agences immobilières sociales.

³⁸ Voir à ce sujet la banque carrefour de la requalification urbaine : <http://www.requalificationurbaine.be/Pages/Outils/RevitalUrbaine.htm>

³⁹ Le Code wallon du logement, dans ses articles 187 à 190, définit le rôle de la commune dans la politique du logement. Il prévoit que chaque commune élabore un programme triennal d'actions en matière de logement en collaboration avec la Région, la province, le centre public d'aide sociale, les sociétés de logement de service public, le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, ainsi que tout organisme à finalité sociale qui participe à la politique du logement sur le territoire communal.

Enfin certaines communes mettent l'accent sur une opération de rénovation urbaine, un quartier d'initiative, une opération de lotissement ou un PCA dérogatoire au plan de secteur.

➤ **Promotion d'une mixité raisonnée dans les usages du sol**

Différents outils de promotion d'une mixité raisonnée dans les usages du sol sont mentionnés : le plus souvent le schéma de structure et le règlement d'urbanisme, ensuite les plans communaux d'aménagement (encourageant la mixité du bâti, visant à conserver des espaces verts au sein d'îlots bâtis...), ainsi que le plan triennal du logement et le programme communal de développement rural.

Plus en aval intervient la gestion des permis.

Rares sont les exemples de réalisations : une commune évoque un parc industriel paysager, une autre l'intégration de logements sociaux dans l'habitat de standing,...

➤ **Promotion de l'urbanisation autour des points de forte accessibilité**

Quelques exemples cités à ce sujet : le développement de lotissements en intérieur d'îlot, la requalification de zones de centre urbain pour y accueillir des logements, la création d'immeubles à appartements.

Les communes font à nouveau allusion aux outils utilisés dans cet objectif : les opérations de revitalisation urbaine, le schéma de structure, le règlement d'urbanisme et le plan triennal du logement, le PCM...

Elles mentionnent également les actions menées au travers de la gestion des permis d'urbanisme et de lotir et la mise en œuvre de ZAD.

Elles ne font pas allusion explicitement à des politiques de localisation des activités économiques aux abords des gares et stations de transport en commun comme on aurait pu l'imaginer.

3.7.1.3 Actions en matière de mobilité

Total : 160 communes

Actions – Mobilité	Oui	Oui
17. Mesures de développement et de promotion de l'utilisation des transports en commun	35	21,9 %
18. Mesures de réduction de l'usage de l'automobile (carsharing, parking de dissuasion, campagnes en faveur des modes doux...)	31	19,4 %

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

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

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

D'autres communes parlent d'entretien, de réouverture et de promotion des sentiers, d'aménagement de pistes cyclables et de zones piétonnes ou semi-piétonnes, de ramassage scolaire à vélo.

Quelques initiatives de car-sharing et une rubrique co-voiturage sur le site internet communal sont citées également.

On mentionne aussi la réouverture d'une gare, l'aménagement d'un parking de gare et de son accès (également cas d'un parking de gare gratuit pour les navetteurs) , l'aménagement de parkings de dissuasion ou d'un parking pour favoriser le commerce piéton.

Les plans communaux de mobilité sont également cités plusieurs fois, ainsi que les enquêtes auxquelles ils donnent lieu dans la population.

Les communes mentionnent enfin diverses initiatives de sensibilisation de la population à une mobilité douce (notamment lors de la semaine de la mobilité, de journées sans voiture,...) et un cas de formation continuée du conseiller en mobilité.

3.7.1.4 Actions en matière sociale ou socio-économique

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

Si l'on globalise les réponses obtenues en termes d'actions sociales ou socio-économiques, on obtient le tableau suivant :

Nombre d'actions socio-économiques citées ⁴⁰	Communes concernées	
	0	71
1	46	28.7 %
2	21	13.1 %
3	13	8.1 %
4	8	5 %
5	1	0.6 %

On peut faire remarquer que près de la moitié des communes ne mentionnent aucune action en ce domaine, ce qui est sans doute partiellement lié à l'incidence du répondant :

⁴⁰ Les actions prises en compte dans cette classification sont les suivantes : promotion des échanges interculturels et entre milieux sociaux différents, actions de prévention et de promotion de la santé, soutien de projets d'économie sociale, recours de la commune à des financements alternatifs, promotion du commerce équitable et d'une consommation responsable.

Nb actions Socio- économiques	Qualité du répondant							
	Secrétaire communal (N= 60)	Ecoconseil, env. (N=32)	Service urbanisme (N=20)	Echevin (N=13)	Bourgmestre (N=9)	Administratif (N=9)	ADL (N=7)	Tous
0-1	73.3 %	72 %	85 %	61.5 %	100 %	78 %	43 %	74 %
2-3	18.3 %	22 %	10 %	31 %	0 %	22 %	57 %	20 %
4-5	8.3 %	6 %	5 %	7.5 %	0 %	0 %	0 %	6 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Ce sont les agents de développement local et ensuite les échevins qui mentionnent le plus ce type de projets, mais ils sont très peu représentés parmi les répondants. Les bourgmestre, secrétaires communaux et services de l'urbanisme y font rarement allusion, les écoconseillers assez peu également. On ne trouve quasi aucun répondant « principal » spécialisé en ces matières, ce qui laisse supposer une sous-représentation du volet social par rapport à la réalité dans les résultats du questionnaire⁴¹.

Comment les communes se positionnent-elles par rapport aux différentes actions qui leur étaient proposées ?

Total : 160 communes

Actions socio - économique	oui	oui
Promotion d'un tourisme intégré	64	40 %
Actions de prévention et de promotion de la santé (campagnes d'information...)	57	35,6 %
Soutien et incitation au développement de projets d'économie sociale	40	25 %
Promotion du commerce équitable et d'une consommation responsable	34	21,2 %
Promotion des échanges interculturels et entre milieux sociaux différents	27	16,9 %
Recours de la commune à des financements alternatifs / placements éthiques	6	3,8 %
Soutien et incitation au développement de projets d'épargne solidaire	1	0,6 %

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

⁴¹ D'autant que par ailleurs, aucun item n'était proposé en termes de politique sociale du logement.

Voici quelques précisions relatives aux thèmes les plus cités :

➤ **Promotion d'un tourisme intégré**

Les actions citées dans le domaine du tourisme intégré vont de la ballade et du circuit à thème à la promotion des produits locaux en passant par les gîtes de tourisme. Les acteurs cités sont les offices et maisons du tourisme, un acteur de développement supracommunal tel que le Groupement Régional Economique des vallées de l' Ourthe et de l'Amblève. Une commune fait allusion à un projet Tarpan soutenu par la Fondation Roi Baudouin (qui porte sur un réseau de voies vertes à vocation touristique).

➤ **Actions de prévention et de promotion de la santé⁴²**

En matière de santé, on relève surtout des campagnes d'information sur plusieurs maladies et problèmes de santé publique (alcool, drogue,...) et des campagnes de dépistage. Les actions sont souvent menées en collaboration avec la province ; un certain nombre d'entre elles visent plus spécifiquement les écoles (nutrition, alimentation,...). Les autres acteurs locaux impliqués sont des maisons ou antennes locales de la santé, des services « ville-santé »⁴³ créés lors de l'adhésion à la charte du même nom..., des observatoires de la santé, et diverses associations.

➤ **Soutien et incitation au développement de projets d'économie sociale**

Les communes mentionnent des projets tels que :

- atelier protégé,
- atelier de repassage,
- collecte et valorisation des déchets et des encombrants (cf ASBL Terre, OXFAM, Petits riens,...),
- entreprise de formation par le travail en agriculture bio,
- services d'économie sociale pour l'entretien du réseau de promenades,
- cantine-restaurant en Afrique,...
- prime à la création d'entreprises
- campagne de promotion de l'économie sociale dans la presse.

Ce sont souvent des projets émanant du CPAS ou créés en partenariat avec lui, des actions envisagées dans le PSI ou le PCDR. On cite également des partenariats avec la Régie de quartier, l'ADL, une intercommunale.

⁴² Pour l'OMS (organisation mondiale de la santé), la santé va bien au-delà du simple fait de « bien se porter », de ne pas avoir de maladie. Elle dépasse les modes de vie sains pour viser le bien-être. Tous les secteurs d'activités qui définissent le cadre de vie d'un individu ou d'une communauté sont concernés. Les facteurs politiques, économiques, sociaux, culturels, environnementaux, comportementaux et biologiques peuvent tous intervenir en faveur ou au détriment de la santé. La promotion de la santé exige l'action concertée de tous les intervenants : les gouvernements, le secteur de la santé, les domaines sociaux et économiques, les organismes bénévoles, les autorités régionales et locales, l'industrie, les médias et chacun d'entre nous.

⁴³ La première conférence internationale pour la promotion de la santé a émis, en 1986, une charte pour l'action visant la santé pour tous au 21ème siècle. Cette charte est appelée « charte d'Ottawa ». Le réseau européen de promotion de la santé est constitué de 35 villes-provinces-cantons « pilotes » répartis dans tous les pays d'Europe et qui travaillent en collaboration avec l'OMS. Le programme O.M.S. Villes-santé, dont le but est d'appeler les autorités locales et les associations communautaires à former des coalitions pour améliorer la santé dans les villes et résoudre les problèmes d'environnement au sens large du terme. Les villes-santé s'engagent dans un processus de développement qui concilie l'économique, l'écologique, le culturel et la solidarité. C'est le développement respectueux des ressources naturelles et des écosystèmes, qui garantit l'efficacité économique, sans perdre de vue les finalités sociales que sont la lutte contre la précarité et la recherche de la justice sociale.

➤ **Promotion du commerce équitable et d'une consommation responsable**

Sont cités dans ce domaine :

- l'achat par les communes de produits du commerce équitable
- le soutien d'acteurs tels qu'Oxfam et de leurs activités
- la mise en valeur des produits du terroir
- l'existence de commissions consultatives Nord-Sud
- des actions d'information et de sensibilisation ponctuelles (conférences, articles dans le bulletin communal, mois de la coopération, opération « petit déjeuner malin »...)
- des projets pédagogiques, ateliers « alimentation »
- la mise en place de clauses sociales dans les cahiers des charges pour achat de produits
- un projet de mise en place d'emballages biodégradables avec les commerçants

➤ **Promotion des échanges interculturels et entre milieux sociaux différents**

Sont citées ici :

- des actions telles que l'organisation de fêtes, de stages pour enfants, de repas en commun avec les familles d'étrangers, et la mise à disposition de lieux de rencontre : espace « jeunes », espaces « seniors », locaux dans les cités...
- des acteurs : CPAS, centre culturel, conseils consultatifs (immigrés, troisième âge, jeunesse, enfants handicapés), commission de rénovation urbaine, échevinat de l'égalité des chances, de l'interculturalité...

3.7.2 La gestion du déroulement des actions communales / les modes d'intervention

Après avoir passé en revue les actions communales sous l'angle de différentes thématiques d'intervention, intéressons-nous à la gestion du déroulement des actions communales. Dans une optique de gouvernance et en vue d'une gestion efficace et durable, on peut promouvoir à l'heure actuelle des processus tels que :

- l'évaluation, la formation, l'échange d'expériences,... pour aller vers une « organisation apprenante »,
- la coordination des actions, le partenariat... pour une approche plus globale et intégrée, productrice de synergies,

Nous nous intéressons donc ici, non au fait de mener des politiques dans tel ou tel domaine, mais à la manière de les mener.

Quelle est la situation des communes wallonnes à cet égard ?

Sur base des réponses au questionnaire, nous avons créé une échelle en treize points permettant de classer les communes selon l'intensité de leurs pratiques de gestion intégrant les critères ci-dessus en matière de gouvernance et d'efficacité.

Les variables prises en compte pour établir ce classement sont les suivantes :

- *Actions allant dans le sens d'une institution communale apprenante* : pratiques d'évaluation des actions communales, pratiques d'évaluation des impacts sociaux ou environnementaux ou économiques⁴⁴, développement d'outils d'évaluation de ces impacts, échange d'expériences au niveau régional ou international ou Nord-Sud, formation du personnel au développement durable, démarche d'audit communal ou de qualité totale,
- *Actions productrices de cohérence des politiques et des projets* : coordination des politiques et des projets, projets intégrant les différentes dimensions,
- *Actions associant les autres acteurs du territoire communal* : campagnes de sensibilisation de la population au développement durable ou incitation des entreprises à une gestion environnementale ou incitation des agriculteurs à une gestion environnementale, organisation de formations à destination du public, pratiques participatives complémentaires aux obligations légales, actions en partenariat avec les communes voisines, création de partenariat entre les acteurs publics et le milieu économique ou montage de projets immobiliers en partenariat public-privé.

Critères de qualité de gestion (sur échelle en 13 points)	Communes concernées	
	Nombre	Pourcentage
0	36	22.5 %
1	24	15 %
2	21	13.1 %
3	24	15 %
4	11	6.8 %
5	11	6.8 %
6	4	2.5 %
7	6	3.7 %
8	8	5 %
9	3	1.8 %
10	11	6.8 %
11	1	0.6 %
Total	160	100 %

On constate qu'un cinquième des communes ne témoignent d'aucune pratique de gestion mise en évidence et que la moitié des communes ne remplissent que deux critères. Une certaine faiblesse des communes est donc perceptible à cet égard. Toutefois 27 % d'entre elles font état de plus de cinq critères.

En premier lieu, nous avons examiné l'incidence du répondant sur les pratiques de gestion communale

⁴⁴ En cas d'énoncé de diverses actions associées par le vocable « ou », la présence d'une ou plusieurs d'entre elles donne lieu à un point pour le classement.

Nb critères de gestion communale	Qualité du répondant							
	Secrétaire communal (N= 60)	Ecoconseil, env. (N=32)	Service urbanisme (N=20)	Echevin (N=13)	Bourgmestre (N=9)	Administratif (N=9)	ADL (N=7)	Tous
0-1	45 %	15.5 %	50 %	38.5 %	55.5 %	55.5 %	0 %	38 %
2-4	35 %	50 %	30 %	23 %	44.5 %	11 %	29 %	36 %
5 et plus	20 %	34.5 %	20 %	38.5 %	0 %	33.5 %	71 %	26 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

L'incidence du répondant est perceptible, les ADL, et ensuite les écoconseillers mentionnant davantage d'actions, ainsi que les échevins. Les bourgmestres et secrétaires communaux font plus rarement allusion à ces nouvelles pratiques de gestion communale. Sans doute n'en sont-ils pas les principaux instigateurs, contrairement à ce qu'on pourrait imaginer. Les services de l'urbanisme se défendent moins bien également. En conclusion, l'intervention de nouveaux professionnels tels que les agents de développement local et les écoconseillers semblerait avoir une incidence positive sur la dynamique des pratiques de gestion communale.

Examinons maintenant plus en détail la situation des communes wallonnes quant aux nouvelles pratiques de gestion communale.

3.7.2.1 Les actions allant dans le sens de la création d'une « institution communale apprenante »

➤ Evaluation

Total : 160 communes (100 %)

Actions - Evaluation	Oui	Oui
Evaluation des impacts environnementaux des projets à mener par la commune	33	20,6 %
Evaluation des impacts sociaux des projets à mener par la commune	25	15,6 %
Evaluation des impacts économiques des projets à mener par la commune	25	15,6 %
Pratiques d'évaluation des actions communales	23	14,4 %
Développement d'outils d'évaluation des impacts précités	10	6,2 %

L'évaluation a priori des impacts des projets à mener par les communes et l'évaluation des actions communales sont mentionnées par environ 15 % des communes seulement, l'évaluation des impacts environnementaux montant toutefois à 20 % étant donné sans doute son institutionnalisation dans certains cas bien précis. Le développement d'outils d'évaluation de ces impacts est rare. L'une ou l'autre commune cite la réalisation d'indicateurs ou de tableaux de bords, une enquête par questionnaire ou une autre forme de consultation des citoyens, une fiche projet incluant une rubrique « évaluation ».

Quelles sont les précisions données sur les pratiques d'évaluation ?

Les pratiques d'évaluation des actions communales :

Certaines communes mettent en évidence le recours à l'évaluation citoyenne : rencontres, réunions publiques, consultations, commissions communales et groupes de travail... permettent de recueillir les avis et suggestion des premiers concernés : les habitants.

Un certain nombre de communes considèrent également que des évaluations prennent place lors de l'élaboration d'outils stratégiques (même si parfois elles entendent par là le diagnostic de la situation existante plutôt que l'évaluation de la mise en œuvre de l'outil) : Schéma de structure communal (SSC), Plan communal de développement de la nature (PCDN), Programme communal de développement rural (PCDR), plan de prévention des déchets,...

Une commune cite une pratique d'évaluation continue, une autre un audit interne, une autre encore une démarche qualité.

L'évaluation des impacts sociaux :

A nouveau, des communes citent à ce sujet des pratiques d'information, de consultation, le cas échéant par enquêtes, mais aussi la concertation entre le CPAS et la commune. Aux yeux des communes, les évaluations se font également à travers des outils comme le PSI ou le plan d'actions locales en matière de logement, ou encore à travers le rapport de l'ADL. Il est également fait mention d'un observatoire du logement, du plan habitat permanent dans les campings et les parcs résidentiels de W-E. Deux communes parlent d'évaluation générale et systématique et une commune de la réalisation d'indicateurs par domaine.

L'évaluation des impacts environnementaux :

L'évaluation des impacts environnementaux se situe essentiellement au niveau des projets d'urbanisme qui font l'objet d'une analyse notamment environnementale soit systématiquement dans les services communaux et/ ou en commission, soit lors des études d'incidences.

Le PALME, le PCDN, des cahiers des charges, sont mentionnés également comme des outils allant dans le même sens.

L'évaluation des impacts économiques :

En ce qui concerne l'évaluation des impacts économiques des projets à mener par la commune, elle est parfois menée en interne, parfois par l'intermédiaire d'une intercommunale de développement, d'une université ou de l'ADL.

En conclusion, on observe peu de démarches systématiques d'évaluation ; celles-ci seraient à encourager davantage.

➤ **Echange d'expériences**

La participation à des échanges d'expériences (au niveau régional, au niveau international ou entre le Nord et le Sud de la planète) est pratiquée par 15 à 20 % des communes.

Total : 160 communes (100 %)

Actions – Echanges d'expériences	Oui	Oui
Participation à des échanges d'expériences au niveau international	33	20,6 %
Participation à des échanges d'expériences au niveau régional	28	17,5 %
Participation à des échanges d'expériences « Nord-Sud »	24	15 %

Divers réseaux d'échanges d'expériences sont mentionnés : entre professionnels tels que les écoconseillers, agents de développement local, conseillers en mobilité, mais aussi entre secrétaires communaux..., entre communes réalisant un même outil (PCDN, parc naturel, contrat de rivière, programme local pour la maîtrise de l'énergie...), participant à un même programme européen (Interreg⁴⁵, Leader, Villes durables, Energie-cité...) ou encore souhaitant établir plus généralement des synergies entre elles, entre écoles de consommateurs...

Les échanges d'expériences Nord-Sud visent la coopération au développement, le soutien de projets humanitaires dans le tiers monde, la coopération décentralisée de commune à commune (par exemple sur un thème comme la sécurité). Les enfants ou les jeunes y sont parfois associés.

➤ **Formation du personnel et des élus**

La formation du personnel et des élus dans le cadre de leurs fonctions

1. *Le personnel*

Total 160 communes (100 %)

Formation de certains membres du personnel dans les matières suivantes (dans le cadre de leurs fonctions)	Oui	Oui
Environnement	120	75 %
Mobilité	94	58,8 %
Gestion	80	50 %
Animation de réunions, gestion de conflits	76	47,5 %
Développement durable	41	25,6 %
Participation	28	17,5 %
Autres	37	23,1 %

Des membres du personnel ont reçu une formation en environnement dans 75 % des communes, ce qui est à souligner. Dans 60 % d'entre elles, une ou plusieurs personnes ont suivi une formation sur la thématique de la mobilité. 50 % des communes ont l'un ou l'autre membre du personnel formé en gestion, en animation de réunions ou en gestion de conflits. Le développement durable est un thème de formation moins fréquent puisqu'il touche un quart des communes.⁴⁶ Enfin, la participation arrive en dernier lieu en tant que thème de formation cité par moins de 20 % des communes.

⁴⁵ Exemple : mise en place d'un réseau transfrontalier de minimisation des déchets ménagers

⁴⁶ Par ailleurs, 16 % des communes indiquent qu'elles ont *organisé* des actions de sensibilisation et de formation du personnel communal à la démarche de développement durable.

2. Les élus

Total 160 communes (100 %)

Formation de certains élus dans les matières suivantes (dans le cadre de leurs fonctions)	Oui	Oui
Environnement	55	34,4 %
Gestion	43	26,9 %
Animation de réunions, gestion de conflits	34	21,2 %
Mobilité	27	16,9 %
Développement durable	22	13,8 %
Participation	21	13,1 %
Autres	8	5 %

On remarque que les élus recourent nettement moins à des formations dans le cadre de leurs fonctions que les membres du personnel communal. L'environnement garde la première place ; la formation en gestion prend davantage d'importance.

La présence de « nouveaux professionnels »

Total 160 communes (100 %)

Professionnels	Présence dans la commune	
	CA	%
éco-conseiller	86	53,8 %
conseiller en mobilité	81	50,6 %
conseiller en urbanisme	76	47,5 %
agent de développement local	43	26,9 %
autres acteurs du même type	14	8,8 %

Une proportion non négligeable de communes ont recours aux services de professionnels formés dans des matières touchant au développement territorial. Parmi les professionnels cités, on voit que l'agent de développement local est un profil moins répandu que les écoconseillers, conseillers en mobilité et conseillers en urbanisme. En réalité, 65 communes sur 262, soit 25 %, en sont actuellement⁴⁷ dotées, quelques-unes partageant leur agence en association avec une ou plusieurs autres communes. Ce sont actuellement les communes de moins de 30.000 habitants qui peuvent bénéficier de ce système ; la Région leur octroie une subvention annuelle forfaitaire pour une période d'un an reconductible⁴⁸.

⁴⁷ août 2004

⁴⁸ Un décret relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux agences de développement local a été promulgué le 25 mars 2004. Le Gouvernement fixera son entrée en vigueur.

Les communes recourant aux services d'un conseiller en environnement ont pu bénéficier, sur base d'un arrêté de 1991 d'une prime « one shot » pour l'engagement de celui-ci. L'optimisation du CWATUP en 2002 a instauré la possibilité d'octroyer aux communes une subvention pour engager ou maintenir en poste des conseillers en aménagement du territoire et en environnement.⁴⁹ Toute commune est concernée pour autant qu'elle réponde aux conditions suivantes : engagement ou maintien en poste de la personne dans les 6 mois de la décision d'octroi, maintien ou création d'un service communal de l'urbanisme, formation continue du conseiller dans les matières de l'aménagement du territoire et de l'environnement et conditions de diplôme à respecter.

La Région wallonne subventionne la formation de conseillers en mobilité ; toutes les communes peuvent envoyer un membre de leur personnel suivre cette formation. Actuellement, 143 communes wallonnes disposent d'un tel conseiller⁵⁰. Les grandes villes wallonnes (Liège, Charleroi, Namur, Mons, La Louvière, Verviers, Tournai, Mouscron,...) ont bénéficié fin 2003 d'une subvention de la Région wallonne en vue de couvrir une partie des frais relatifs aux charges salariales d'un conseiller en mobilité⁵¹.

Les informations ci-dessus recoupent en partie les précédentes sur la formation du personnel et des élus, dans le sens où les « nouveaux professionnels » suivent fréquemment des formations dans le cadre de leurs fonctions.

➤ **Audit communal et démarches « qualité »**

Le lancement de démarches d'audit communal est le fait de 7.5 % des communes de l'échantillon ; les démarches de « qualité totale » concernent 8 % d'entre elles. Soit au total environ 15 % de communes concernées. Ces processus où la commune se penche sur son fonctionnement afin de l'améliorer ne sont pas encore très répandus.

L'amélioration de la gestion par la démarche « qualité » née dans le secteur privé, peut également être adaptée à une application aux services publics dans le but de répondre adéquatement aux besoins et attentes du citoyen et de la société. Le cadre d'évaluation des fonctions publiques⁵² est un modèle léger d'auto-évaluation fondé sur des critères classiques de gestion et d'organisation du travail, qui sert de base à l'accompagnement d'un « Réseau Qualité » à l'attention des pouvoirs locaux par l'Union des villes et communes.

Certaines communes vont plus loin et tentent d'obtenir une certification internationale, par exemple par le biais des normes ISO.

Des approches intégrant la prise en compte de l'environnement dans le concept de « qualité » existent. Elles visent alors la mise en œuvre d'un système de gestion environnementale. Celui-ci suppose une analyse de la situation ainsi que l'établissement, la mise en œuvre et le suivi d'un programme d'actions. Ce système peut obtenir une reconnaissance officielle. Il en existe deux types⁵³ :

⁴⁹ L'arrêté du 17 juillet 2003 en définit les modalités d'octroi. Il est entré en vigueur le 23 septembre 2003, date de sa publication au Moniteur belge.

⁵⁰ Information transmise par le réseau des conseillers en mobilité, septembre 2004.

⁵¹ Voir arrêté ministériel du 8 décembre 2003. Cet arrêté stipule en son article 7 que le versement de la subvention n'a pas pour conséquence de créer, dans le chef du bénéficiaire, un droit inconditionnel à l'octroi de la subvention.

⁵² Voir à ce sujet Mouvement wallon pour la qualité, Ministère de la Région wallonne, Qualiguide Wallonie, 4^e édition, 2004, p. 34

⁵³ Voir à ce sujet Mouvement wallon pour la qualité, Ministère de la Région wallonne, Qualiguide Wallonie, 4^e édition, 2004, pp. 47 et suivantes

- La norme ISO 14001, qui est reconnue partout dans le monde et constitue un reconnaissance des qualités organisationnelles et de la capacité à maîtriser les risques liés aux activités de l'entreprise.
- Le règlement EMAS (Environmental management and Audit scheme), règlement européen fournissant des lignes de conduite à toute organisation désirant gérer l'environnement de manière volontaire. Celui-ci est plus exigeant. Il suppose la réalisation d'une analyse environnementale des activités, produits et services, la mise en œuvre d'un système de management environnemental ISO 14001, un audit environnemental systématique et périodique, et une déclaration environnementale destinée au grand public.

Si la norme ISO est centrée sur l'amélioration de la structure de gestion de l'environnement, le règlement EMAS quant à lui vise l'amélioration des performances environnementales.

3.7.2.2 Les actions allant dans le sens d'une meilleure coordination des pratiques au sein de l'institution communale

Actions – coordination, intégration	Oui	Oui
Mise œuvre de projets intégrant simultanément les dimensions sociales, environnementales et économiques.	38	23,8 %
Mise en place d'actions de coordination des politiques et projets menés par les différents échevinats et services communaux	34	21,2 %

Environ un cinquième des communes mentionnent des actions faisant preuve de coordination et d'intégration.

- **Coordination des politiques et projets menés par les différents échevinats et services**

D'après les commentaires fournis, une coordination est davantage présente entre les matières de l'environnement, des travaux et de l'urbanisme (allant jusqu'à leur intégration au sein d'un même service), voire même aussi avec la police en ce qui concerne la propreté publique. On trouve une coordination également dans le domaine social, par exemple pour la lutte contre la toxicomanie ou les projets « été solidaire » associant service jeunesse, travaux, et qualité de vie. La mise en place de projets de ville ou de plans stratégiques de ce type est vue comme allant dans le sens de la coordination entre les politiques et projets. On cite également une coordination entre différents services de développement local.

- **Projets intégrant simultanément les dimensions sociales, environnementales et économiques,...**

Les projets « intégrés » cités en exemple par les communes pour illustrer leurs réponses sont le plus souvent nés dans le cadre de la réalisation d'outils tels que les PCDR, PCM, parcs naturels, projets de ville, quartiers d'initiative, ... Quelques exemples : réhabilitation de bâtiments avec une entreprise de formation par le travail et affectation à des fonctions sociales, biométhanisation agricole, formation d'écocantonniers, mise sur pied d'une guidance énergétique, compost communautaire, ...

3.7.2.3 Les actions associant les autres acteurs du territoire communal

▪ Sensibilisation des acteurs du territoire

Actions – Sensibilisation, formation	Oui	Oui
Actions de prévention et de promotion de la santé (campagnes d'information...)	57	35,6 %
Campagnes de sensibilisation au développement durable (auprès de la population, du public scolaire...)	45	28,1 %
Soutien et incitation des agriculteurs à la mise en œuvre d'une gestion environnementale de leurs activités	64	40,0 %
Soutien et incitation des entreprises à la mise en œuvre d'une gestion environnementale de leurs activités (maîtrise énergétique, réduction des pollutions, plans de déplacement du personnel...)	32	20,0 %
Organisation de formations au développement durable à destination du public	18	11,2 %

Les informations données ci-dessus recourent pour partie des données thématiques citées précédemment.

Les *campagnes de sensibilisation* de la population sont relativement fréquentes *dans le domaine de la santé* puisqu'elles sont organisées par plus du tiers des communes (voir point 3.7.1.5. ci-avant).

Viennent ensuite les *campagnes de sensibilisation dans le domaine du développement durable* (citées par 28 % des communes), qui en réalité concernent essentiellement la sensibilisation à l'environnement (à part une initiative visant la cohabitation plus harmonieuse dans le cadre des cités sociales) et apparaissent souvent dans le cadre d'outils stratégiques communaux ou supracommunaux. Rappelons que l'incitation à la mise en œuvre d'une gestion environnementale des activités des agriculteurs (40 %) et des entreprises (20 %) vont dans le même sens.

L'organisation de *formations* à destination du public dans le domaine du développement durable est nettement moins fréquente puisqu'elle est mentionnée par 11 % des communes. Il s'agit alors essentiellement de formations de guides composteurs, guide-énergie, ou de formation à l'écoconsommation.

▪ Pratiques participatives

Actions – Participation	Oui	Oui
Développement de pratiques participatives complémentaires aux procédures officielles ou imposées (exemples : enveloppes de quartier, budget participatif, dialogue avec les comités de quartier...)	52	32,5 %

Le développement de pratiques participatives complémentaires aux procédures officielles ou imposées est mentionné par un tiers des communes. A quoi font-elles référence ? Voici les exemples qu'elles mentionnent :

- la communication avec les citoyens via le bulletin communal, le site internet, des maisons de quartier ou des visites de terrain, des réunions par quartier ou village,
- le soutien aux associations locales et le dialogue avec elles,
- la mise en place de commissions ou de groupes de réflexion,

- une politique de proximité du Collège ou du Conseil : un conseil communal décentralisé ou un collège itinérant, le droit d'interpellation du conseil communal,

On cite également quelques pratiques plus partenariales : des projets « quartier de vie »⁵⁴, une convention de gestion participative des espaces verts à Namur, en partenariat avec le monde associatif et le CPAS et une cogestion des chemins et sentiers à Chaumont-Gistoux.

Liège informe de la mise en place d'un budget participatif et Saint-Ghislain a créé des conseils consultatifs de territoire avec comme objectif final une structure permanente appelée « observatoire des initiatives locales ».

- **Pratiques de partenariat**

Actions – Partenariat	Oui	Oui
Actions en partenariat avec des communes voisines (hormis le cas des intercommunales)	52	32,5 %
Création de partenariats entre les acteurs publics et le milieu économique	21	13,1 %

Les actions en partenariat avec les communes voisines menées par un tiers des communes (surtout dans le cadre d'outils stratégiques, supra-communales ou non, pour des équipements sociaux ou culturels, routes touristiques, gestion de cours d'eau, etc.) mais aussi pour des projets plus ponctuels, sont manifestement plus fréquentes que le partenariat public - privé (acteurs économiques) qui n'est cité que par 13 % des communes ; toutefois celles-ci semblent oublier de mentionner sous ce dernier vocable le montage de projets immobiliers en partenariat public-privé, qui est le fait d'un tiers des communes de l'échantillon.

Certaines communes indiquent en complément d'information des exemples de projet en partenariat public-privé tels que : revitalisation urbaine, développement du territoire sous forme de projet de pays par l'intermédiaire de l'ADL, projets énergétiques (éoliennes, biométhanisation...), complexe touristique, promotion des produits locaux, manifestations diverses (tables-rondes, commissions, forums,...)

3.7.3 Conclusion

Après cet exercice de repérage des actions communales, les répondants étaient invités à répondre à la question suivante : « Avez-vous le sentiment que votre commune s'inscrit dans une politique de développement durable ? » Voici leurs réactions :

⁵⁴ opération de la Fondation Roi Baudouin soutenant des projets d'habitants menés en partenariat avec les communes et les entreprises locales.

Inscription de la commune dans une politique de développement durable

Total : 160 communes

Pas du tout	Un peu	Assez bien	Tout-à-fait	Ne sais pas	Sans réponse
18	72	37	9	5	19
11,2 %	45 %	23,1 %	5,6 %	3,1 %	11,9 %

Près de la moitié des communes estiment s'inscrire un peu dans une politique de développement durable; un quart d'entre elles assez bien... 15 % d'entre elles ne se prononcent pas. Les autres réponses (pas du tout ou tout-à-fait) sont minoritaires⁵⁵.

Nous avons procédé au croisement de cette variable avec diverses autres variables⁵⁶.

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

Par ailleurs, on rappellera que les réponses varient en fonction du type de communes concerné : le sentiment de s'inscrire dans une politique de développement durable est moins répandu dans les petites communes rurales agricoles, et plus répandu dans les villes de diverses importances. Toutefois, ce sont les communes de 10 à 15000 habitants qui se distinguent du lot par un fréquent sentiment de mener une politique de développement durable : la moitié d'entre elles se sentent concernées. Se réfèrent-elles à leurs actions ou à d'autres outils que l'agenda 21 en s'exprimant ainsi ? On pourrait le penser car elles ne sont pas nombreuses à mener ou viser une démarche d'Agenda 21 local.

Le sentiment de s'inscrire dans une politique de développement durable est plus répandu là où il y a un conseiller en urbanisme, une ADL, un conseiller en mobilité, un écoconseiller, là où la proportion d'élus diplômés de l'enseignement supérieur est plus élevée, où il y a un échevin ou un service de la participation, là où le personnel est formé à la participation... et bien sûr là où il y a une déclaration d'engagement ou une démarche de type A21l.

4 SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS

Ce chapitre portait sur les résultats d'une enquête sur l'agenda 21 et le développement durable réalisée dans les communes wallonnes au début de l'année 2004. Cette enquête par questionnaire⁵⁷ a suscité 160 réponses parmi les 262 communes wallonnes. La représentativité de l'échantillon est très satisfaisante. La principale limite est liée aux légers biais qui pourraient provenir de l'incidence de la qualité des répondants (parfois « généralistes », mais parfois aussi davantage spécialisés en environnement ou en aménagement du territoire), sur leur connaissance des domaines d'action communaux et donc sur leur capacité à fournir une réponse complète à certaines questions plus particulièrement consacrées aux pratiques communales en diverses matières⁵⁸.

⁵⁵ En comparant ce tableau avec les résultats à la question : « Estimez-vous disposer d'une stratégie de développement durable avec les outils stratégiques déjà en votre possession ? » (cf. Point 3.2), on constate ici moins de « pas du tout » (28.8 % pour la question liée aux outils stratégiques), et un peu plus de « un peu » et de « sans réponse ». Cela pourrait être interprété comme une perception plus positive des communes envers le caractère de développement durable de leur action qu'envers la promotion du développement durable par le biais des outils stratégiques existants...

⁵⁶ Les tableaux croisés figurent en annexe

⁵⁷ Le questionnaire figure en annexe

⁵⁸ Certains questionnaires ont circulé parmi les services ; d'autres non.

Revenons sur les principaux apports de l'enquête.

Les communes face à l'agenda 21 et au développement durable

Les communes wallonnes sont peu informées du concept d'agenda 21 : 43 % n'en avaient jamais entendu parler avant la présente enquête, et 39 % n'en avaient entendu parler que rarement. L'information est cependant plus répandue là où les élus sont plus diplômés, dans les communes disposant de nouveaux professionnels tels que les écoconseillers et conseillers en mobilité, dans les communes de 15 à 20 000 et de 25 à 30 000 habitants, dans le sillon Sambre et Meuse et sur l'axe Namur-Luxembourg.

Si elles sont peu informées, il n'est pas étonnant que les communes soient aussi très rarement engagées dans une telle démarche : trois communes sont engagées dans une démarche d'Agenda 21 local au sens strict du terme ; six autres y assimilent la réalisation d'un autre outil tel qu'un projet de ville ou un programme communal de développement rural. Ces processus sont généralement le fruit d'un partenariat local ; toutefois, deux communes ont assimilé une démarche de réflexion et d'action internes à l'institution communale, et parfois uniquement environnementale, à un Agenda 21 local. Quant aux modes de production des processus évoqués, au delà d'une simple information et sensibilisation des citoyens, des démarches consultatives et d'appel à projets citoyens sont présentes aussi dans une majorité de cas ; la mise en place d'un véritable processus de coproduction est plus rare. Malgré les opportunités de participation qui sont offertes aux habitants, celles-ci rencontrent un succès mitigé auprès du public. Une forme de suivi est prévue souvent sous forme de rapport d'avancement, plus rarement via l'élaboration d'indicateurs et de tableaux de bord.

10 % des communes informent de leur intention de se lancer dans un agenda 21 dans deux ans au plus tôt. Ce chiffre doit être relativisé vu que cet engagement vaut pour la législature suivante.

Généralement, les initiateurs des projets d'Agenda 21 local actuels et futurs se distinguent par leur profil de diplômés de l'enseignement supérieur.

Quelques communes (5 %) ont élaboré une déclaration ou une charte relative à l'un des aspects du développement durable, souvent environnemental (énergie,...). Il leur était demandé si certains acteurs les avaient poussées ou sensibilisées à cette démarche : elles mentionnent la Région wallonne dans la moitié des cas.

Obstacles et facteurs favorisant la démarche

Les petites communes (moins de 10.000 habitants) sont généralement moins motivées à se lancer dans un Agenda 21 local ; celles de plus de 20.000 habitants le sont davantage.

Les communes étaient interrogées sur les facteurs favorisant ou faisant obstacle à la mise en œuvre d'un plan d'actions de développement durable dans leur situation. D'après celles qui ont expérimenté une démarche de type proche de l'Agenda 21 local, les facteurs de réussite essentiels sont l'engagement du Bourgmestre et des élus, la présence d'un porteur du projet dans la commune, la bonne communication et la formation des acteurs communaux. Les principaux obstacles mis en évidence par l'ensemble des répondants sont l'information insuffisante sur le concept et sur sa mise en œuvre, le manque de moyens financiers, le manque d'intérêt des élus et du personnel, une expertise insuffisante et le manque d'intérêt de la population.

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

Agenda 21 local et les outils de développement stratégique existants

Par ailleurs, une partie non négligeable des communes wallonnes sont dotées d'outils de développement territorial et ont élaboré une stratégie globale ou sectorielle, mais rarement en se référant explicitement à la notion de développement durable dans sa globalité. Toutefois, 30 % des communes ont plutôt le sentiment de disposer d'une stratégie de développement durable avec les outils dont elles se sont dotées, et dans ce cas elles sont généralement pourvues de nombreux outils stratégiques⁵⁹. Les autres communes n'estiment pas disposer d'une réelle stratégie pour leur territoire (malgré les outils dont elles disposent), soit doutent de son caractère global, ou encore de sa mise en pratique.

Les actions concrètes

A côté de la réflexion stratégique et de la formalisation de celle-ci dans un programme écrit, on relève de nombreuses actions communales au caractère plus ou moins intégré qui vont dans le sens du développement durable. Toutefois, le caractère durable d'une démarche réside également en bonne partie dans les interactions entre toutes les actions, mais cet aspect est plus difficile à mesurer sur base du questionnaire.

On constate une fréquence particulièrement élevée d'actions menées par les communes dans le domaine de l'environnement. Ceci est lié d'une part, à l'identité du répondant qui peut influencer dans ce sens, et d'autre part, à l'importance de la formation des agents et élus communaux à la gestion de l'environnement. Parallèlement, on a pu constater dans l'enquête par questionnaire, tout comme dans le cadre des investigations qualitatives par entretiens, une tendance générale à la réduction de la notion de développement durable à son volet environnemental.

L'enquête montre également qu'une partie très importante des actions de développement durable citées par les communes sont encadrées et/ou financées par la Région wallonne, et que nombre de projets ont été générés dans le cadre de l'élaboration d'outils stratégiques.

Le cas particulier de la gestion communale

L'Agenda 21 local est un outil ayant notamment pour caractéristiques d'être de nature transversale et de faire appel à la gouvernance pour sa réalisation. Dès lors, nous nous sommes intéressés aux pratiques de gestion communale afin de voir dans quelle mesure elles allaient dans le sens de la création d'une institution communale apprenante (formation,

⁵⁹ 5 outils ou plus.

évaluation, échange d'expériences,...), soucieuse de coordination interne et de cohérence dans ses actions, tout en associant les autres acteurs locaux. Le bilan est relativement faible pour une majorité des communes, ce qui ne doit cependant pas faire oublier nombre d'actions positives. On notera que peu de démarches systématiques d'évaluation sont perceptibles ; elles seraient à encourager dans une optique de développement durable. Quant aux pratiques participatives qui vont au-delà du minimum du prescrit légal, elles sont citées par une commune sur trois, mais concernent apparemment davantage une politique de dialogue et de proximité avec le citoyen qu'un véritable partenariat.

Chapitre II : ENTRETIENS AUPRÈS DE QUINZE COMMUNES

INTRODUCTION

Dans le but d'analyser les informations collectées via l'enquête par questionnaire, nous avons sélectionné quinze communes en vue d'approfondir la connaissance de leurs approches et de voir dans quelles mesures elles mettent en pratique – et de quelle manière, avec quelle intensité - les critères du développement durable.

Dans l'échantillon se trouvent des communes engagées ou non dans une démarche d'Agenda 21 local.

Les résultats de cet aspect du travail sont présentés en quatre parties :

1. dans la première, nous donnons une description des cas,
2. nous analysons alors un à un les principaux critères et abordons les positionnements de nos interlocuteurs et des institutions qu'ils représentent,
3. nous proposons ensuite une approche permettant de suggérer une typologie,
4. enfin, la dernière partie est consacrée à quelques conclusions générales sur les différentes approches locales du développement durable.

Méthodologie adoptée

Notre objectif était de rencontrer des communes qui ont évoqué dans leur questionnaire des sensibilités différentes par rapport au développement durable et à son application à travers l'outil A21I, voire par l'entremise d'autres outils.

Nous avons opté pour un entretien libre, guidé par une réflexion sur l'application de chacun des grands principes du développement durable. Le guide d'entretien de référence se trouve dans le rapport intermédiaire de la subvention 2003-2004 de mars dernier.

L'échantillon vise la diversité en matière de taille (nombre d'habitants), de localisation, d'appartenance politique, de situation socio-économique, d'utilisation d'outils stratégiques et, enfin, d'approche du développement durable.

Les personnes rencontrées sont celles qui ont répondu au questionnaire qui avait été envoyé aux secrétaires communaux.

Dans deux des quinze communes visitées, nous avons été reçu par plus qu'une personne (deux et trois).

La qualité des personnes interrogées :

Bourgmestre	1
Echevin	4
Secrétaire	2
Chef de cabinet	2
Employés spécialisés	8
Externe à la commune	1

Les attributions des échevins sont les suivantes :

- Aménagement du territoire, urbanisme, monuments et sites, environnement, propreté publique, déchets, espaces verts
- **développement durable**, environnement, aménagement du territoire et mobilité, urbanisme, déchets, information citoyenne
- travaux publics, environnement, énergies, mobilité
- **développement durable**, mobilité, travaux (« cette dénomination recouvre également l'aménagement du territoire et l'urbanisme, l'environnement, le logement, les relations Nord-Sud, les entreprises et le développement local »).

Les deux chefs de cabinet exercent leur fonction pour :

- le bourgmestre, qui a notamment comme attribution le **développement durable**,
- l'échevin de l'environnement, des espaces verts et du **développement durable**.

Les employés spécialisés font partie de ces nouveaux métiers apparus depuis quelques années :

- écoconseillers
- agents de développement local,
- ainsi qu'une personne partageant son temps plein entre les fonctions d'écoconseiller et de conseiller en urbanisme.

La personne externe à la commune est une habitante engagée dans différents processus participatifs communaux.

1 DESCRIPTION SYNTHÉTIQUE DES SITUATIONS ANALYSÉES

Afin de fournir une première base d'information, nous avons jugé utile de synthétiser l'approche de chacune des communes tel que nous l'ont fait connaître les personnes rencontrées. Ce qui offre une première vision générale sur la diversité des situations et des approches.

Les quatre premières communes sont engagées dans une démarche A21I et ont des approches sensiblement différentes.

La première est de moyenne importance (catégorie 15.001-20.000 habitants) et située à proximité d'une grande ville. Elle possède déjà d'autres outils stratégiques portant sur le long terme. Et pourtant, il y a une volonté de créer un A21I, portée par le seul échevin ECOLO de cette majorité, entré en fonction en 2001. Le processus est en cours et vise la **co-production** du programme avec les acteurs locaux : création d'une cellule interne de lancement, démarches pour attirer des personnes motivées, lancer la dynamique via un groupe de réflexion sur la méthode, rédiger une charte, réunir des groupes de travail chargés de proposer les actions, etc. « Il importe de lancer le plus tôt possible des actions concrètes et visibles tout en travaillant en parallèle sur un programme complet ». Cette ambition semble freinée par le fait que la méthode est à élaborer par soi-même car il n'existerait pas de modèle adapté à la situation locale : « L'expérimentation, c'est bien. Mais ici, elle est d'un poids trop lourd ! ». Qui plus est, le concept est diversement accepté au niveau du Collège donc le dialogue est malaisé, et a fortiori la collégialité. Ici, l'A21I portera en principe sur l'ensemble des thématiques, c'est du moins la volonté de l'échevin initiateur du processus. Cette commune agit déjà en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie (PALME) et dans la collaboration Nord-Sud, précisément sur le thème du développement durable. Reste à voir comment la ferme volonté d'un échevin sera à court ou moyen terme partagée par l'ensemble du Collège. Notons encore que, face à l'absence de soutien financier régional pour mener une approche de ce type, l'utilisation de l'outil SSC sert à financer une partie de ce qu'il est nécessaire de faire. L'A21I intégrera les options du SSC et les complétera. La commune utilise donc indirectement les services d'un auteur de projet pour mener à bien son projet.

La deuxième est une commune de moyenne importance (15.001-20.000 habitants) située elle aussi à proximité d'une grande ville. Il s'agit d'une majorité socialiste. Elle a achevé son processus d'élaboration et a abouti à la concrétisation de l'A21I sous forme de document écrit. Mais ce processus semble, pour l'instant du moins, devoir s'arrêter là et ne pas pouvoir être mis en œuvre. Commandé à un consultant externe, l'A21I n'a rencontré que très peu de marques d'intérêt de la part de l'administration en charge des services classiques. Ni convaincue de l'intérêt de la démarche, ni capable d'y consacrer du temps, elle semble avoir laissé faire le consultant en pensant qu'elle n'en ferait pas son projet. La participation des acteurs locaux à l'élaboration du programme s'est déroulée comme suit : interviews des élus et de techniciens, questionnaire envoyé à un panel de citoyens et aux principaux partenaires locaux, consultation de la plate-forme stratégique de l'Agence de développement local. Peu de réponses au questionnaire sont parvenues au consultant. Le programme d'actions semble avoir été rédigé en vase clos. Le consultant n'a manifestement pas su créer une dynamique de mobilisation participative visant à mettre en place une stratégie à long terme. En accord avec le commanditaire, il a donc revu ses ambitions et sa mission en proposant un plan d'actions durables sous la forme de 21 actions concrètes à mettre en œuvre essentiellement par l'administration et les organismes publics mais également d'autres acteurs qui portent les compétences dans les domaines d'action déterminés (entreprises, associations, commerçants, etc.). Ce plan d'actions durables a la caractéristique d'être à vocation globale et de porter sur les quatre grandes thématiques suivantes : développement économique et touristique, enfance et jeunesse, cadre de vie et habitat, participation des habitants.

Le troisième cas est celui d'une commune rurale de petite taille (catégorie 5.001-10.000 habitants) qui possède déjà plusieurs outils stratégiques. Au début de la législature, sous l'impulsion de son seul échevin ECOLO, elle a envisagé et choisi de se lancer dans un A21I « complet », avec participation des forces vives dans la définition de la stratégie et des actions sur le long terme. L'intention a été annoncée officiellement mais cette ambition n'a pas encore été mise en œuvre car les conditions ne sont pas réunies, notamment en ce qui concerne le temps à y consacrer de la part de l'élu et du personnel administratif dont il a la responsabilité. Il n'est pas prévu de faire appel à un consultant pour mener l'opération. Cependant, le développement durable passe déjà par des actions concrètes dans une thématique sectorielle, à savoir l'utilisation rationnelle de l'énergie. La vision est donc ici de type « empreinte écologique ». Et, dans cette matière, elle semble très poussée, avec une ferme volonté de passer à l'action au niveau de l'institution communale. Ce qui permet de dire que l'option actuelle est de montrer la voie (principe d'exemplarité) pour sensibiliser en interne, en espérant ensuite convaincre toute l'administration puis les acteurs et habitants du territoire. A ce stade, il s'agit d'un processus interne sans participation qui opte pour passer progressivement d'une thématique à l'autre : « énergie, puis mobilité, puis emploi, puis gestion des déchets et la consommation, etc. ».

La quatrième commune est une ville de moyenne importance (catégorie + de 25.001 habitants) qui possède différents outils stratégiques. La nouvelle majorité tripartite a fait de l'A21I une de ses priorités. Elle s'est rapidement engagée dans la démarche en organisant un forum réunissant les forces vives locales où une charte du développement durable a été signée par quelque 120 personnes morales. La philosophie d'approche et de travail - non arrêtée - semble pouvoir être décrite comme suit : identifier et mettre en valeur les actes concrets des secteurs public, associatif ou privé qui répondent aux critères de base du développement durable (extrait de la charte : « considérant que le développement durable doit être à l'intersection des trois sphères économique, sociale et environnementale dans une approche globale. Qu'il s'agit d'un processus qui garantit l'efficacité économique tout en intégrant les finalités sociales que sont la lutte contre la pauvreté, les inégalités et les exclusions, et tout en étant respectueux des ressources naturelles et des écosystèmes, support de vie sur la Terre »); procéder ainsi à la dynamisation des forces vives locales qui, souvent, ignorent s'inscrire dans cette voie. C'est une démarche travaillant par cercles d'influence et par l'exemple qui postule qu'il y a de nombreuses manières de se mobiliser pour un avenir durable et qui choisit de d'abord valoriser les petits pas et à en augmenter progressivement le nombre, fussent-ils modestes. La participation s'organise en plusieurs phases. Deux instances partenariales ont été mises en place : l'une est le « Conseil d'évaluation et de suivi du développement durable » (le CSDD : élus, experts internes et externes, signataires de la charte, représentants des différentes commissions consultatives) en charge de faire aboutir la démarche à un plan communal de développement durable, l'autre est le Groupe d'Accompagnement des Projets-Actions, émanation du CSDD chargé d'apporter un soutien (non financier) aux projets « labellisés » par le CSDD. Par la suite, deux consultations sont prévues, dont une sur la première version du plan communal de développement durable. On notera que la commune a souhaité ne pas passer par une procédure classique de diagnostic. Face à la lourdeur de la tâche, aux moyens humains à déployer, la commune a changé d'optique et a inscrit au budget 2004 l'engagement d'un auteur de projet auquel la rédaction du plan communal de développement durable sera confiée, lequel aura pour vocation d'être global et non sectoriel.

Une cinquième commune est citée parce qu'elle a validé en Collège son intention de s'engager à terme dans un processus A21I .

Elle est située dans le bassin industriel mosan (catégorie 5.001-10.000 habitants). Le Collège (majorité socialiste) a validé le projet proposé par l'échevin de l'urbanisme d'engager la commune dans l'élaboration d'un A21I. Rien n'a encore été entrepris : l'intention sera mise en œuvre lorsque les énergies, actuellement focalisées sur un projet de rénovation urbaine, seront à nouveau disponibles. Il y a huit ans déjà, la commune a rédigé et fait signer par des acteurs publics et privés une charte d'environnement.

Les communes suivantes ne sont pas engagées dans un processus A21I mais ont été étudiées car développant des approches susceptibles d'aider à terme à la mise en œuvre de stratégies de développement durable au niveau local.

La première commune (catégorie 20.001-25.000 habitants) a des caractéristiques plutôt positives (pas de marasme économique). A majorité socialiste, elle développe une stratégie à long terme de développement global et intersectoriel pour le territoire et qui chapeaute les principaux autres outils stratégiques. Il s'agit d'une approche visant la performance à de multiples niveaux. Derrière la dénomination de « projet de ville » - en cours d'élaboration depuis plusieurs années - sont développées de nombreuses initiatives et expérimentations qui méritent l'attention. On y trouve la participation citoyenne menée de manière globale mais aussi infra-locale (type conseils de quartiers), la démarche qualité (du moins de manière officieuse, sans objectif de certification), la transversalité inter-services, l'écoute « organisée » pour les élus, la gestion par tableaux de bord (en cours), l'activation d'experts externes. Ils ont choisi de réaliser leur projet stratégique en activant les subsides disponibles pour d'autres outils. Le problème principal ressenti est de trop souvent devoir recourir à l'expérimentation, à l'innovation, ce qui nécessite des ressources humaines considérables et provoque une lenteur dans la mise en œuvre du projet. Le domaine social et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles semblent ne pas faire partie du programme, de même que la préoccupation Nord-Sud. Quoique s'en approchant, le concept de développement durable ne fait pas partie du vocabulaire.

Le deuxième cas est une ville de moyenne importance du namurois (catégorie 20.001-25.000 habitants), qui possède un tissu économique important. L'échevin interrogé estime disposer d'une stratégie locale et d'outils (SSC, PCDR, PCM...) lui permettant de dire que la commune s'inscrit tout à fait dans une politique de développement durable. Il manque cependant une mise en cohérence de l'ensemble des outils : « il faudrait une intégration dans une structure cohérente et globalisante tel un A21I ». Le document stratégique de la commune, c'est la déclaration de politique communale. La transversalité est rendue difficile car les outils financés par la Région sont insuffisamment prévus pour cela, ce qui amène notre interlocuteur à suggérer que certains outils soient réformés pour qu'ils posent la question du développement durable. La commune a entrepris une démarche qualité interne mais a dû suspendre le processus. Malgré quelques résultats engrangés, cela reste très difficile, très lent : « les choses restent très cloisonnées bien que des efforts sont fait pour aller vers plus de transversalité ». En matière de participation, ici aussi, la commune développe une série d'initiatives, parfois expérimentales (panel citoyen sur les OGM et un sur l'éco-consommation, participation sur le thème de la sécurisation des routes...), parfois plus classiques (les commissions consultatives, dont une ayant pour thème la solidarité Nord-Sud). Mais c'est avant tout en matière partenariale que la commune a innové, mettant en place un partenariat associant secteur privé, université et services publics en vue de la spécialisation de la commune dans un secteur technologique. Ce qui est une manière de faire participer des acteurs extérieurs à la gestion des affaires locales en intégrant des expertises que la commune n'a pas.

Cette petite commune rurale (catégorie – de 5.001 habitants) du namurois (majorité PS + indépendant) a couché sa stratégie à long terme sur papier via le plan stratégique de l'Agence de Développement local, très concis. La participation se fait dans une certaine mesure sur la réalisation de projets concrets (groupe sentiers, guides énergie) mais moins sur la stratégie, dont les grands axes sont posés par le Collège. Les projets émanent de la commune, des acteurs locaux et de l'ADL ; la difficulté de faire fonctionner une plate-forme générale pour la proposition de projets est mise en évidence ; l'organisation de groupes de travail semble plus porteuse. Le caractère de développement durable de cette « politique » réside dans le fait que les acteurs agissent dans une optique de valorisation des ressources locales et dans une vision à long terme, s'inscrivant dans différents programmes de valorisation énergétique des ressources locales (bois essentiellement). L'agent est ouvert à de futures actions en supracommunauté. Les aspects sociaux sont peu intégrés dans la stratégie, restant gérés par d'autres, de manière indépendante. Ici, le développement durable est compris comme une nécessité d'assurer l'avenir de la commune sur le long terme : tout est réfléchi pour qu'il y ait continuité dans le temps.

Le cas suivant est celui d'une grande ville. Le programme de l'échevin du développement durable, de l'environnement, de la ruralité et des espaces verts a été mis en place au début de son mandat de la manière suivante : consultation (1 mois) des chefs de services et du personnel pour réaliser un état des lieux, suite à cela définition en groupe restreint d'une stratégie formulée en termes d'axes/actions/priorités, consultation de la population sur le document à valider, adoption par le Collège pour une portée de six ans, avec révision annuelle. C'est donc en quelque sorte une déclinaison scabinale de la « déclaration de politique communale ». Il y a donc une vision claire et couchée sur papier sur ce qu'il y a à faire. L'élément problématique semble être la question de la collaboration avec les autres services, la transversalité en interne étant nécessaire pour la mise en œuvre, notamment du programme PALME. La participation des citoyens, désirée, n'est pas facile à mettre en œuvre et l'offre rencontre actuellement peu de succès. Ici, le développement durable passe donc par l'application d'un programme environnemental et énergétique misant aussi sur la sensibilisation des services administratifs et des citoyens.

Une petite commune rurale du namurois (catégorie 5.001-10.000 habitants). L'échevin de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'environnement travaille à promouvoir le développement durable sur le mode de l'éducation permanente externe et interne, avec pour cibles les citoyens mais aussi les autres échevins, qui commencent à adopter des comportements similaires en matière de consultation et de travail sur des thèmes concrets avec des groupes de citoyens. De même, certains projets très précis (ex. biométhanisation) font naître du « décloisonnement » via des collaborations entre agents, entre services (exemple : ADL et écoconseiller). Ici, l'action est avant tout intuitive, ascendante, itérative. Le développement durable est essentiellement thématique (l'échevinat travaille sur un programme complet en matière d'énergie) mais il intègre d'autres dimensions, dans l'espoir de devenir de plus en plus transversal avec le temps. Ce serait donc une porte d'entrée vers un A21.

Une petite commune rurale du namurois (catégorie 5.001-10.000). Dans un passé récent, beaucoup d'initiatives volontaristes en matière d'environnement et de gestion des déchets grâce au dynamisme de l'écoconseiller. La commune s'est notamment dotée d'un plan de prévention des déchets pour la réalisation duquel il a animé une vaste concertation et mis sur pied des groupes de travail. Résultat : en six ans, la quantité de déchets par habitants est passée de 297 à 90 kilos. Depuis, les choses sont devenues plus difficiles dans le sens où l'agent doit consacrer la plus grande part de son énergie à des tâches administratives. La participation déjà mise en œuvre dans l'élaboration des différents outils stratégiques, passera à l'avenir par le SSC, qui est en phase de démarrage, et elle continuera via le PCDR et la CCAT. Notons cependant que, comme défi important en matière de développement durable est évoquée la gestion anticipée de la pression immobilière, « pas encore grave mais naissante ». Cette gestion de l'avenir est prise en main via l'élaboration

d'un SSC et d'un RCU. Une des problèmes principaux réside dans le manque apparent de transversalité inter-services. Selon le témoignage recueilli, il manque une coordination entre toutes ces démarches stratégiques ; cependant, la réalisation d'un plan de développement durable pour chapeauter le tout serait irréalisable avec les moyens actuels. Le lancement de projets dans des domaines d'action nouveaux comme le domaine Nord-Sud viendrait compléter le programme avec une dimension plus planétaire. Mais il manque surtout, pour mener à bien une politique de développement durable, la présence d'un coordinateur interne à la commune.

Une petite commune de la province de Luxembourg (catégorie moins de 5.001 habitants), possédant un nombre déjà important d'outils (PCDN, PPP, PALME, PCL, ZIP-QI) mais au sein de laquelle le concept de développement durable ne semble pas porté par les élus. Il n'y a pas de stratégie écrite à long terme et les actions semblent reposer uniquement sur les épaules de l'écoconseiller. Ce dernier estime pourtant fort utile de doter la commune d'une stratégie globale de développement durable. Cependant, il ne se sent pas pris assez au sérieux au sein de l'administration et parmi les élus qui assimilent le développement durable à des problématiques liées à la nature et préfèrent engager diverses actions ponctuelles, selon l'opportunité de subsides.

Les trois derniers cas possèdent au moins un outil stratégique à long terme. Ces communes n'estiment pas nécessaire de compléter l'action en vue de répondre à l'ensemble des critères de développement durable.

La première est une commune rurale du Brabant wallon (catégorie 5.001-10.000 habitants) qui possède un PCDR, une ADL et s'est inscrite dans une démarche qualité. Le programme stratégique ne fait pas référence au développement durable et l'acceptation du terme par notre interlocuteur est celle de la durée des projets. Ces trois éléments importants dans l'A211 (vision, agent spécialisé, dynamisme interne) donnent à cette commune une position avantageuse pour s'inscrire dans le développement durable. Cependant, la volonté de franchir une étape supplémentaire en ce sens ne semble pas présente.

Une commune rurale proche d'une grande ville (catégorie 5.001-10.000 habitants), qui possède notamment un agent spécifique (écoconseiller). Un PCDR est en voie d'achèvement : le développement durable ne fait pas office de référence et n'a pas fait l'objet de débat spécifique. Ici, « le développement durable passe par la somme des outils mis en œuvre séparément ».

Dans cette petite commune de la province du Luxembourg (catégorie moins de 5.000 habitants), ni la population rurale ni la majorité des élus ne semblent sensibilisés au développement durable. Faire passer des projets à dimension environnementale demande beaucoup de tact. Il s'agit de partir de l'intérêt des gens pour leur présenter les choses. Le bourgmestre est porteur d'une vision globale et peut compter sur une équipe motivée, à défaut d'être bardée de diplômes universitaires. Des réunions de service régulières permettent de travailler sur des projets communs, de faire passer des idées. Pour se doter d'une stratégie, la commune allie le diagnostic du schéma de structure dans lequel elle a inclus un volet environnemental à l'élaboration participative d'un PCDR où le choix des projets se fait par consensus après qu'ils aient été classés en fonction d'une grille de critères validée par la Commission locale de développement rural. Ce sont les membres de cette commission, responsabilisés, qui animent des groupes de travail sur diverses thématiques. Des projets sont menés dans de nombreux domaines, parfois en partenariat avec des communes voisines. La démarche est pragmatique et il existe une volonté de saisir les opportunités. Une évaluation systématique est considérée comme trop lourde et difficile à mettre en œuvre.

2 ANALYSE DES ENTRETIENS SUR BASE DES PRINCIPAUX CRITÈRES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

2.1 LA PERCEPTION DU CONCEPT

Les initiateurs de la démarche eux-mêmes sont porteurs de **leur propre vision du développement durable**. Si on la compare à la vision théorique et idéale présentée dans le rapport... et résumée en introduction au questionnaire, on remarque qu'elle est souvent plus partielle : soit avant tout environnementale (acceptation nature, cadre de vie ou évolution vers la maîtrise de l'énergie), laissant très peu de place aux aspects sociaux et culturels notamment ; soit essentiellement temporelle : les projets durables sont ceux qui se pérennisent au-delà du moment de leur mise en œuvre, qui s'inscrivent dans une vision à long terme. A ce stade-ci, on est donc plutôt dans une approche sectorielle que globalisante mais la gouvernance est souvent évoquée par nos interlocuteurs comme un aspect important du développement durable.

Ce constat est à mettre en relation avec celui qui montre que les initiateurs et porteurs de la démarche sont **souvent relativement isolés** dans leurs réflexions sur le concept et, surtout, sur son application au niveau local (voir le point transversalité interne, ci-dessous). Une seule personne peut difficilement défendre et appliquer tous les aspects du concept de développement durable. Elle a un angle de vue prioritaire lié à ses centres d'intérêt, sa culture, sa formation... (« ce qui freine la transversalité, c'est une question de culture »). D'où la suggestion d'une démarche collective susceptible de conduire à une intégration de différents points de vue.

On observe en outre que le concept pris dans sa globalité est insuffisamment diffusé et vulgarisé ; il est **interprété dans le sens restrictif** que prend le mot « durable » en français. Une formation des acteurs pourrait y remédier.

Dans les entretiens, nous sommes donc confrontés à des conceptions variables et partielles du concept de la part des initiateurs.

2.1.1 Proposer la démarche

2.1.1.1 De la difficulté de faire passer le concept dans un cercle plus large

Le développement durable est parfois perçu comme étant en contradiction avec des préoccupations de fonctionnalité et de concrétisation immédiate (ce type de pratique prend plus de temps, est plus complexe...), d'où la nécessité d'argumenter et de convaincre.

Le concept dans sa complexité - perçu comme un discours théorique -, le vocable même d'agenda 21 - peu explicite pour la majorité des gens -, peuvent susciter des réactions de rejet de la part d'acteurs centrés avant tout sur l'action et la gestion quotidienne des demandes, sur « leurs » missions.

On nous cite également des réticences par rapport à ces « idées d'écolos », notamment dans les communes du Luxembourg et les milieux indépendants et/ou de la « vieille génération », mais aussi ailleurs.

Transversal par essence, le développement durable (de même que l'élu ou le service chargés de le promouvoir) fait peur à ceux qui ont en charge d'autres compétences sectorielles sur lesquelles ils risqueraient d'empiéter (« il ne faut pas parler d'A21 pour ne pas effrayer »).

D'où le souci de certains (profitable par ailleurs) de ne pas donner du développement durable une idée uniquement environnementale, et le recours à des stratégies indirectes et des artifices de vocabulaire pour faire passer des préoccupations environnementales.

Un de nos interlocuteurs (un élu) aborde l'éventualité de mettre en œuvre un A21I en ces termes : « Nous ne savons pas. C'est une démarche lente à mettre en place. Démarche novatrice qui demande de revoir le fonctionnement interne de l'administration. On est déjà à la moitié de la législature... Il faut d'abord réaliser les projets déjà impulsés ». Ce qui met en lumière la difficulté d'imposer une telle ambition en ordre utile et d'y consacrer l'énergie nécessaire.

Il y a donc nécessité de partager le concept avant de s'entendre sur une façon de le mettre en œuvre.

2.1.1.2 Meilleure acceptation des projets intégrés susceptibles notamment de générer des économies sur le budget communal

Chez beaucoup, le développement durable, en particulier dans sa conception environnementale, paraît occasionner facilement des surcoûts, du moins à court terme. C'est une réalité que vivent tout autant les élus que le personnel communal, dont un d'eux traduit cette difficulté ainsi : « Les bons dossiers de développement durable ne passent pas parce qu'on me répond qu'il n'y a pas d'argent. Pourtant, il y a souvent des économies d'échelles et financières à réaliser - notamment dans les projets d'utilisation rationnelle de l'énergie, etc. -, et donc de l'argent à la clé ».

On nous signale de plusieurs côtés une ouverture des collègues aux projets susceptibles de conduire à des économies, conduisant par exemple à une réduction de la facture de consommation énergétique. En ce sens, aller vers une approche pluri-secteurs est porteur : il s'agit alors d'initier des projets alliant l'économique et l'environnemental, projets que l'on qualifiera d'intégrés.

Certains domaines sont donc plus propices à des actions de développement durable bien acceptées. Cela fait aussi partie de la stratégie politique que de proposer des projets qui ont des effets positifs dans tous les domaines.

2.1.1.3 Les pistes pour l'action

a) Méthodologies participatives permettant la sensibilisation

Les outils méthodologiques doivent aussi permettre une sensibilisation progressive des groupes concernés : processus participatifs intervenant beaucoup plus tôt dans le processus qu'une simple consultation finale et supposant une réflexion en commun (coproduction) menée par des acteurs suffisamment diversifiés, des diagnostics impliquant le personnel communal et/ou les citoyens...

b) Miser sur les compétences des meneurs

Il semble nécessaire de sensibiliser au développement durable, y compris les porteurs de la démarche, afin d'élargir leur compréhension de ce concept. Des formations, conférences, la participation à des groupes de réflexion pourraient utilement y contribuer.

Les éléments cités plus haut montrent aussi combien la promotion du développement durable au sein de l'institution communale et en dehors de celle-ci exige des compétences humaines et relationnelles : art de communiquer en présentant les choses en fonction des intérêts de l'interlocuteur, tact, retenue, modestie, respect du territoire de l'autre, capacité à établir des alliances...

c) Organiser des campagnes de sensibilisation

Des campagnes de sensibilisation bien pensées peuvent être organisées au sein de l'institution communale et dans la population.

d) Sensibiliser via des arguments financiers

Il y a une réelle nécessité d'exposer les avantages financiers à court, moyen et long terme qui peuvent émaner de décisions d'actions concrètes de développement durable (subsidées ou non), avec pour faculté de consacrer ces gains au renforcement d'autres missions.

2.2 LES ÉTAPES DE LA DÉMARCHE

2.2.1 Décider puis organiser

Il y a nécessité de prendre des décisions, d'arrêter des stratégies et des projets

La décision de s'engager dans une voie encore non défrichée est difficile à prendre. L'accord du collège est certes obtenu mais, dans les faits, dans au moins deux cas sur quatre, la personne porteuse du dossier n'est pas vraiment soutenue par les autres membres du collège.

Il y a donc un paradoxe dans le fait de porter seul un projet de cette nature qui, par essence, nécessite d'agir de manière beaucoup plus collégiale...

Même pour des programmes n'affichant pas d'ambition transversale, le travail de l'élu qui en a la charge influence fortement leur mise en oeuvre : un premier aboutissement consistant à faire valider le programme par le collège, ce qui rend ensuite la mise en œuvre plus aisée.

2.2.1.1 Choisir la méthode

Il n'existe pas de méthode largement diffusée et les « pionniers » en souffrent.

S'agissant d'un mouvement naissant, les communes n'ont pas adopté les mêmes méthodes ni poursuivi les mêmes objectifs. Il est certes trop tôt pour trois d'entre-elles puisqu'elles sont en phase de démarrage, mais nous pouvons cependant mettre en lumière quelques éléments : travail interne à l'administration, cercles restreints et pédagogie par l'exemple, engagement d'acteurs locaux divers sous la forme de la signature d'une charte, forum local et volonté de coproduction, intervention d'un expert externe qui officie en tant qu'auteur de projet, etc.

Une commune en A21 cite la méthodologie du contrat de rivière comme étant son principal cadre de référence.

Citons aussi l'exemple d'un service communal qui pratique ce que, dans un autre domaine, on nommerait la navigation à vue : « Faire un A21 en bloc, c'est lourd. Je travaille par projet. Je saisis les opportunités. Je mets bout à bout les maillons de la chaîne et arrive comme cela, petit à petit, à construire une stratégie ».

2.2.1.2 Les animateurs du processus

Comme dans tous les cas d'introduction de nouvelles pratiques, l'importance d'un moteur n'est plus à démontrer.

Dans les exemples rencontrés, la mise en place d'un Agenda 21 local ou d'une stratégie de développement durable tient à des personnes au profil particulier : élus, notamment écologistes qui croient dans le concept, écoconseillers qui font des propositions en ce sens.

Les élus : des quatre cas rencontrés où un A21I est en cours, deux sont directement impulsés par le bourgmestre. Les deux autres sont portés par un seul des échevins, qui a pu faire valider le projet par le Collège, à charge pour l'échevin de mener seul son projet...

Les animateurs/coordonateurs : pour mener une démarche stratégique, il faut une personne de référence pour coordonner, pour relancer, pour animer les groupes... Difficultés : on constate parfois l'absence d'animateur (« nous n'avons pas de porteur en interne ») ou la disparition de la mission de travail sur le terrain de l'agent spécialisé à cause d'un surcroît de tâches administratives... Deux types d'agents sont cités comme répondant aux qualités de l'animateur déjà évoquées plus haut (art de communiquer en présentant les choses en fonction des intérêts de l'interlocuteur, tact, retenue, modestie, respect du territoire de l'autre, capacité à établir des alliances...) : les écoconseillers et les agents de développement local.

Les experts : on pense bien sûr aux experts externes (bureaux d'étude privés, centres universitaires...). Certains de nos interlocuteurs citent aussi nommément leur administration locale comme « experts internes » (présents sous ce vocable dans les structures d'accompagnement de deux des communes en A21I).

2.2.1.3 Financer le démarrage de l'opération

Une demande d'aide financière est formulée essentiellement pour la réalisation de la phase de diagnostic et/ou la rédaction du programme. Aucun subside n'est disponible pour l'instant pour ce type de programme.

Elle est aussi souhaitée pour l'engagement d'un agent coordinateur du processus et animateur des réseaux et groupes de travail à mettre en place, tant pour la phase d'élaboration que pour la mise en œuvre du programme et de ses actions concrètes, pour lesquels l'animateur continue à jouer un grand rôle.

2.2.1.4 Pouvoir compter sur une cellule d'assistance

La demande d'une aide sous forme d'accompagnement permanent est régulièrement formulée. La demande porte sur la création d'une cellule spécialisée. Laquelle pourrait être interne à l'administration régionale, ou confiée à un organisme privé.

2.2.1.5 Recevoir une aide et des outils méthodologiques

Les acteurs en cours d'élaboration d'un « véritable » A21I se plaignent de devoir trop expérimenter. Cela handicape leur réussite ou même tout simplement le démarrage du processus, surtout quand ils ont aussi à convaincre leur entourage (le collège) de l'intérêt de s'engager dans cette voie...

S'agissant d'un domaine nouveau en Wallonie, qui n'a que très peu fait l'objet d'expérimentations, les communes intéressées par l'idée demandent une aide méthodologique, des informations pratiques sur les options possibles. Par exemple sous la forme d'une boîte à outils.

Il est signalé que ce qui existe comme documentation souffre de ne pas être assez en phase avec la réalité wallonne.

2.2.1.6 Faire évoluer les outils existants

Mettre en œuvre le développement durable et les A21I en collant à la réalité régionale nécessite aussi de prendre en considération les outils existants, avec comme possible voire nécessaire option de les faire évoluer dans un sens collant avec la définition du développement durable.

2.2.2 Elaborer l'A21

Il y a nécessité de mener à bien les projets à travers le temps.

2.2.2.1 *Le diagnostic*

Trois types de diagnostic sont évoqués par nos interlocuteurs, lesquels peuvent se compléter : le diagnostic **classique**, qui passe par l'intervention d'un auteur de projet, le diagnostic **participatif**, qui postule que les habitants et acteurs locaux ont une connaissance irremplaçable de leur territoire, le diagnostic mené en **interne** à l'administration, qui postule que le personnel communal est doté, par sa pratique quotidienne, d'une expertise importante.

Aucune des communes rencontrées n'a mis en œuvre les trois formules dans un même exercice. Dans le cas des communes en A21, on note que seule celle ayant fait appel à un auteur de projet externe est passée par la technique des interviews des élus et chefs de services. Ce constat est peut-être lié à l'existence chez elle d'une majorité absolue : il est probablement plus aisé de faire accepter cela dans cette situation que lorsque le projet de se lancer dans un A21 n'est pas partagé par les autres échevins ou que ceux-ci ne portent sur la démarche de développement durable qu'un regard condescendant, voire lorsqu'il existe de réelles difficultés relationnelles entre élus de la majorité mais de partis différents... Une commune - en l'occurrence un échevin - a procédé pour la réalisation de son programme « environnemental » à une consultation des chefs de services en début de législature.

Deux communes évoquent ouvertement leur choix ou intention de mettre en œuvre un autre outil (SSC) pour surmonter l'absence de subsides pour réaliser des diagnostics plus spécifiques à la thématique du développement durable. Et de préciser qu'elles demandent aux auteurs de projets d'effectuer des démarches pour mettre en lumière les secteurs qui les intéressent, en plus de ceux qui doivent obligatoirement être présents dans l'analyse.

Plus inattendue est la réaction de communes qui estiment que le diagnostic tel qu'il se pratique généralement dans le cadre d'un outil stratégique à long terme ne serait pas utile ou en tout cas pas opportun pour mener une opération de développement durable. C'est dans ce cas une procédure lourde dont l'utilité immédiate n'est pas perçue, du moins dans un premier temps. Le diagnostic est aussi jugé comme une perte de temps par d'autres car pas directement concret ou producteur de projets précis.

On est aussi frappé de voir que la mise en valeur des pratiques existantes au sein de l'administration communale et sur le territoire est peu évoquée. Comme si l'objectif était de créer de toutes pièces de nouveaux projets, de nouvelles actions sans tenir compte de ce qui se fait déjà. Ce recensement semble pourtant entrer en ligne directe dans un diagnostic, voie qu'a choisie une des communes en A21.

a) Pistes pour l'action

Il semble utile de **stimuler le diagnostic interne à l'administration** dès le début du processus, dans un double objectif : faire l'état de ce qui se fait en interne et qui n'est pas toujours connu des élus ou des autres services, préparer la future participation de l'ensemble de l'administration à l'élaboration du programme et à sa mise en œuvre.

Il apparaît également important de **procéder au recensement chez tous les acteurs du territoire de leurs actions répondant aux critères du développement durable**. Les résultats attendus sont alors de plusieurs ordres : découverte de pratiques locales non connues, stimulation de l'envie de participer au processus, analyse des interactions entre les programmes sectoriels, stimulation de la collaboration entre différents services et les acteurs publics et privés...

Deux communes demandent que leur soit fournie **une méthode permettant de situer sur une échelle de référence par rapport aux critères de développement durable** les projets qu'ils mènent ou envisagent d'entreprendre.

2.2.2.2 La production du programme (objectifs/actions)

Quelques-unes des communes interrogées revendiquent la nécessité de ne pas programmer l'action sur le long terme, préférant être en mesure de réagir sur base des opportunités du moment plutôt que de s'enfermer dans un programme à long terme auquel elles seraient liées.

Mais il semble que la nécessité de la formalisation d'un programme d'actions se rattachant à des objectifs clairement exprimés n'est globalement pas remise en cause. Elle est même parfois nommément citée comme une nécessité : « Oui, il faut un plan qui synthétise tous les autres. C'est la coordination qui manque ».

Il semble que le passage par cette étape de synthèse ne soit pas rendu aisé en raison de la difficulté de compréhension du concept. Il existe peu d'exemples concrets, donc beaucoup de questions restent sans réponse : quelles limites se donner ?, comment aborder les compétences des autres sans donner l'impression d'outrepasser ses propres missions ?, comment être prospectif tout en étant pragmatique, concret ?, comment éviter de donner l'impression de ne travailler que pour la production d'études et documents supplémentaires ?, etc. Un interlocuteur résume ainsi sa pensée : « ce sera difficile de décider ce qu'il y a à faire et de le formuler par écrit ». Certes, ces questions se posent dans le cas d'autres outils stratégiques. Mais ici, elles prennent une ampleur plus grande encore compte tenu du caractère en principe transversal et global (le rapport avec le monde) du concept.

Les communes qui sont en phase d'A21I n'ont pas apporté de réponses à ces questions.

2.2.3 Mettre en œuvre le programme et stabiliser les pratiques

Il y a nécessité de stabilisation des bonnes pratiques (par exemple pour ce qui est de la gestion quotidienne) au-delà des premiers mois ou des premières années de leur mise en œuvre.

2.2.3.1 Partager le programme final

Les thématiques environnementale et de développement durable sont généralement mal classées dans l'ordre des préoccupations des communes. D'où des difficultés supplémentaires de mise en œuvre et, de manière indirecte, des difficultés de soutenir ces options à long terme.

La stabilisation passe par une certaine formalisation et une institutionnalisation, pour éviter de devoir tout renégocier par exemple lors de changements de personnes (politiques ou administratifs)⁶⁰.

Sous quelles formes faut-il formaliser ? Différentes possibilités existent :

- déclaration, charte de référence : les intentions de procéder par charte sont bien présentes. Ce qui séduit est la simplicité de l'outil. Par contre, là où l'approche s'est réellement concrétisée, elle a laissé des déceptions, car elle n'a pas été réellement suivie d'effets. La charte ne suffit pas ; il faut que des personnes se sentent garantes de son application.

⁶⁰ Ex. cas du fauchage tardif remis en cause par un nouvel échevin car étant plus compliqué à gérer au quotidien (bourrage machine)

- délibération du collège sur un programme relativement complet. Encore faut-il que tous aient conscience des implications pratiques pour eux de leur décision...
- adoption au cas par cas de projets par le collège.

Il est souhaitable également que les motivations et argumentaires figurent explicitement à côté des décisions prises afin que chacun puisse suivre le cheminement qui a présidé à la décision et y adhérer à son tour, même des années plus tard / ou au contraire le réadapter en justifiant ses choix : « les choses sont facilitées parce que le plan stratégique a été présenté et adopté par l'ensemble du Collège. De ce fait, il constitue actuellement un atout important pour l'échevinat : véritable argumentaire vis-à-vis du Collège, il permet de justifier et négocier les projets. L'argument financier reste toutefois primordial pour convaincre, surtout quand il s'agit d'environnement ».

2.2.3.2 L'évaluation

Ici comme ailleurs, l'évaluation n'est encore que très peu passée dans les mœurs.

Elle se fait essentiellement en fonction de contraintes imposées par les financeurs wallons ou européens : rapports d'activité, tableaux de bord...

Elle n'est pas encore conçue comme une démarche en trois temps (avant, pendant et après) qui permet de renforcer la participation et le partenariat et, bien sûr, de mieux juger de la (future) réalisation des objectifs et actions et de la faculté d'atteindre les résultats et impacts souhaités avec efficience.

2.3 DES CONDITIONS POUR RÉUSSIR

2.3.1 Décloisonner

L'élaboration et la mise en œuvre d'un Agenda 21 local, la mise en place de projets et d'actions transversales nécessitent le recours à divers élus et services communaux, ainsi qu'à des acteurs extérieurs à la commune.

La transversalité interne et la collaboration entre services sont identifiées par presque toutes les communes comme des éléments déterminants pour mener à bien un processus ou une action de développement durable. Cela ne paraît pas chose facile dans les communes rencontrées, à l'exception de l'une ou l'autre administration de petite taille où tout le monde se connaît et où la communication ne semble pas poser problème. Une grande taille, à l'opposé, conduit à des cloisonnements plus importants.

Le témoignage suivant évoque la question du travail en transversalité au sein de la commune: « il est utile d'identifier au sein du personnel communal du personnel « portant » qui sache et puisse porter les projets. Mais ce n'est pas suffisant. Il faut travailler différemment en décloisonnant à l'administration et pas seulement au niveau des élus ».

Le décloisonnement dont il s'agit ici se situe à deux niveaux : au sein du collège échevinal et au sein de l'administration. Mais il en est aussi un troisième qui concerne les relations croisées qu'entretiennent les échevins et les services.

2.3.1.1 Difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées sont les suivantes :

- difficultés relationnelles entre élus
- problèmes de continuité étant donné les mandats limités de ceux-ci
- difficultés relationnelles entre services (cas typique : le service voirie et le service environnement)

- difficultés relationnelles entre élus et administration : le dynamisme des uns fait parfois perdre du pouvoir aux autres. L'administration regrette parfois d'être cantonnée à de la simple exécution de projets venus d'en haut. Il arrive même qu'elle refuse toute ingérence d'un cabinet dans ses dossiers (!)
- a contrario, certains dossiers échappent parfois totalement à l'action de l'administration, alors que c'est elle qui intervient dans la durée par rapport aux élus régulièrement renouvelés.

2.3.1.2 Facteurs expliquant les difficultés de collaboration

a) Facteurs psychologiques

Derrière tout cela se trouve la « volonté de pouvoir », ou du moins « de pouvoir agir sans entraves ». Toute ingérence est rapidement mal ressentie.

Les refus de collaborer peuvent être liés à un sentiment de dévalorisation, de non-prise en considération par les meneurs de la démarche. D'où l'importance d'associer dès que possible ceux qui plus tard devraient collaborer, et de ne pas les cantonner à des missions d'exécution.

b) Facteurs fonctionnels à court terme

Travailler seul est plus aisé et certains élus ou services essaient de s'en tenir là tant qu'une intervention autre n'est pas indispensable. Mener des projets transversaux en collaboration est généralement un processus lent, ce qui met en difficulté leurs promoteurs qui n'arrivent pas à montrer des résultats. Les élus peuvent ainsi être mis en difficulté par l'opposition et mal vus par leurs électeurs. Encore une raison pour préférer des projets dont on a la maîtrise complète.

Pour les services habituels, travailler en transversalité tout comme faire appel à la participation citoyenne représente une charge de travail supplémentaire, parfois mal ressentie.

Un témoignage évoque le fait que « seul le personnel qui a en charge les projets à subsides travaille en transversalité ». En effet, certains programmes imposent une collaboration sur les questions opérationnelles mais cela n'est pas nécessairement perçu ainsi lors de l'adoption du projet au collège échevinal : exemple avec un projet PALME rentré par le service « environnement » d'une commune, qui a obtenu l'accord du Collège sans que l'échevin des travaux soit véritablement informé ou se sente réellement concerné par la mise en œuvre à venir, qui pourtant reposera en grande partie sur les services dont il a la charge...

c) Facteurs culturels

L'être humain fonctionne souvent de manière sectorialisée, en sériant les problèmes et en les décomposant. Un échevin titulaire de plusieurs compétences ne pensera pas nécessairement à établir des liens entre elles mais aura parfois plutôt tendance à les compartimenter.

Contribuer à un projet commun nécessite de pouvoir passer d'une culture administrative (je gère mes dossiers) à une culture de travail par projets.

2.3.1.3 Pistes pour l'action

a) Une impulsion centralisée et coordonnée

Il est préférable qu'un projet ou programme stratégique soit porté par un « supérieur généraliste » (personne ayant autorité, et non susceptible de défendre un intérêt trop sectoriel) pour impulser une collaboration : bourgmestre et/ou secrétaire communal...

Mener des projets en collaboration nécessite un coordinateur, un chef d'orchestre animateur, une bonne organisation et donc une capacité de gestion ; plusieurs acteurs communaux rencontrés le mettent en lumière.

Cependant, il arrive souvent que personne n'arrive à assumer cette fonction parmi les personnes chargées de la gestion quotidienne des dossiers, par manque de temps et/ou de compétences, la commune n'étant pas nécessairement en mesure de faire évoluer son personnel vers de nouvelles missions.

On se tourne parfois vers des professions spécifiques : écoconseiller, agent de développement local... Mais il arrive que, après quelques années de service, ces personnes soient reléguées par leurs autorités dans du travail administratif qui ne leur permet pas ou plus d'assumer un rôle d'animateur et de relais sur le terrain. Les dynamiques enclenchées s'essouffent alors.

Les qualités de ces coordinateurs sont, entre autres, l'aptitude relationnelle, la faculté d'empathie.

Des *structures transversales* peuvent être mises en place pour faciliter la collaboration. On citera un certain nombre d'exemples rencontrés :

- réunions de coordination,
- commissions,
- groupes de travail sur un projet,
- comité de direction qui réunit tous les membres du personnel de niveau 1 et porte aussi les idées de l'administration vers le collège,
- réunion de tous les chefs de service par le secrétaire communal chaque semaine : compte-rendu des décisions du collège, réactions, coordination du travail, groupes de travail par projets...

b) Une démarche « qualité »

Ce moyen peut également susciter des changements. Face aux dysfonctionnements de l'administration, certaines communes ont réagi par la mise en route de démarches de ce type. Il importe que la démarche-qualité ne soit pas liée uniquement à l'objectif de satisfaction du citoyen-client, mais porte aussi sur les relations internes à l'administration et le décloisonnement, susceptibles d'apporter de manière indirecte une qualité supérieure de travail (satisfaction des agents et satisfaction des élus). Sont aussi à prendre en compte les procédures de management environnemental.

c) Communiquer

Des *moyens de communication internes* peuvent aussi être utiles : intranet, journal du personnel... ainsi que l'organisation de « journées au vert ».

d) Un projet mobilisateur

Certains projets mobilisateurs attirent potentiellement d'autres alliés au sein de l'administration (par exemple un projet de biométhanisation qui, initié par le service de l'environnement, permet ensuite d'établir des relations de travail avec l'ADL qui se sent elle aussi concernée), d'autant plus si les porteurs ont la qualité d'être « rassembleurs ».

e) Former et sensibiliser à la culture de projet.

Sans la participation de l'administration, rien n'est possible... Dès lors, consacrer du temps de travail à former son entourage peut devenir un préalable à l'action, voire une nécessité.

2.3.2 Participation

2.3.2.1 Dans les communes en A21L

Dans un cas, un **panel de citoyens est interrogé par questionnaire** par le consultant chargé de rédiger le programme. On parlera ici de participation faible.

Dans une autre commune, ce sont essentiellement les forces vives qui participent au processus. Elles sont invitées à signer la charte d'engagement au développement durable (destiné aux personnes morales) et conviées à entrer dans un « conseil d'évaluation et de suivi du développement durable », plate-forme locale d'accompagnement du processus. S'y retrouvent également, à côté d'élus et d'experts, des représentants des différentes commissions communales. La participation est donc dans la première phase celle de **personnes morales** et non d'individus. Ce n'est que plus tard qu'une participation large sera organisée : le premier projet de plan communal de développement durable sera alors soumis à la critique des habitants.

Ailleurs, un comité de réflexion a été constitué sur base volontaire, suite à un large appel à participer à une soirée-conférence de lancement. Le comité est chargé de donner une impulsion au processus participatif et d'opérer des choix méthodologiques. Les membres volontaires de ce comité prendront une part active dans l'organisation des groupes de travail - auxquels tous les habitants sont invités à participer. Ces groupes thématiques seront chargés de proposer un programme d'actions concrètes aux instances communales. On est donc bien ici dans un véritable processus de **co-production**.

Une autre commune n'a pas prévu, à ce stade de sa démarche, de faire appel à la participation, s'agissant dans un premier temps d'un processus visant à appliquer en interne de nouveaux modes d'utilisation de l'énergie.

2.3.2.2 Dans les autres communes

Pour les communes n'étant pas en processus A21L, on constate que la participation est présente surtout là où existent des contraintes liées à l'élaboration de certains outils ou au travail de certains acteurs subventionnés par la Région qui ont reçu une formation en ce sens.

Les cadres animant ces processus participatifs proviennent des systèmes d'action suivants : développement rural, ADL, centres culturels, PSI...

Les formes d'association des citoyens à la démarche varient de la simple information et consultation générale en fin de processus, à l'association d'un partenariat de forces vives ou de groupes de citoyens à cette démarche.

Seules les communes qui se lancent dans un processus « projet de ville » optent pour une participation plus large et plus en amont du processus. Une de ces communes expérimente aussi une participation à l'échelle des quartiers.

Signalons aussi le cas intéressant d'une petite commune rurale qui parle de stratégie intuitive s'appuyant sur l'éducation permanente, interne et externe.

2.3.2.3 La question des participations en cours de route ou parallèles

La participation commencée, il est essentiel de mettre en œuvre les moyens pour la continuer. C'est souvent lorsque le programme d'actions est ficelé que les choses deviennent plus difficiles pour les animateurs du processus.

L'implication des habitants et des forces vives dans la mise en œuvre et dans l'évaluation périodique du processus (résultats, impacts) sont des pratiques encore peu souvent rencontrées.

Une autre réalité qui risque de se présenter aux élus et animateurs du processus est le fait que, en cours de route peuvent naître des participations/partenariats supplémentaires.

La condition de réussite est que ces nouveaux partenariats - parfois potentiellement très riches - s'inscrivent dans la philosophie globale du projet de la collectivité et que, à tout le moins, ils ne soient pas en concurrence avec le contenu de l'agenda.

Les communes qui ont évoqué cette situation des partenariats naissant en cours de route les envisagent aussi comme un moyen pour le partenariat existant de s'adjoindre de nouveaux acteurs qui vont permettre d'améliorer des projets et de leur donner plus de force : « cela représente une source d'expertise importante ». Cela permet notamment à la commune d'entrer dans des domaines qui ne sont pas de sa compétence ou lesquels il n'a pas de ressources suffisantes.

C'est le rôle du coordinateur et des élus de veiller à la cohésion entre ces nouvelles participations, porteuses de nouveaux projets, et les acteurs impliqués depuis plus longtemps dans la dynamique. L'évaluation périodique permet cette intégration en cours de route. Si l'intégration ne se fait pas, des distorsions auront vite fait de naître, suivies de démotivations et peu être d'abandons.

2.3.2.4 La participation des « exclus »

Nos interlocuteurs n'évoquent pratiquement jamais le principe d'équité sociale de l'A21L via la participation des publics non impliqués dans les formes de consultation-participation utilisées généralement. Seule une commune (un élu) a évoqué cette nécessité, à propos de l'éventualité de mettre en œuvre un A21L : « A terme, [un A21L], c'est ce vers quoi j'aimerais tendre. Intégrer les choses et surtout faire participer encore plus les différents acteurs « extérieurs » à la commune. Il y a des pans entiers des acteurs [...] qui n'ont pas été associés aux différentes démarches actuelles ».

2.3.3 La question de l'utilité d'un outil supplémentaire

2.3.3.1 Approche générale

La question de la nécessité d'un nouvel outil est presque à chaque fois apparue.

Des avis évoquent la question de la surabondance d'outils stratégiques et sectoriels, mais plus souvent, les observations portent sur l'insuffisance des moyens pour les gérer sur le long terme (du point de vue du temps nécessaire, des finances, de l'expertise...). Ils sont donc généralement jugés utiles, mais insuffisamment dotés de moyens de mise en œuvre.

On remarque également que les communes qui s'engagent dans la réflexion sur l'élaboration d'un A21 ou d'un programme de développement durable sont déjà en possession d'autres outils stratégiques et en mettent parfois un autre en chantier en parallèle, dans le but parfois de compléter ce que l'absence de financement ne permet pas.⁶¹

La relation entre l'A21 et les autres outils existants est aussi évoquée dans le sens d'un rapport de « supériorité » : des avis définissent l'A21 comme un outil venant coiffer le tout, venant compléter et coordonner les outils existants.

Ailleurs est évoqué le fait que « c'est la somme des outils qui fait que l'on est dans une démarche de développement durable ».

2.3.3.2 Les options envisageables

Une attitude, évoquée par un interlocuteur mais non mise en pratique, ni dans sa commune ni ailleurs, consiste à insuffler les principes du développement durable en tout, ce qu'il traduit en ces termes : « le développement durable, ce n'est pas la faïtière, ce sont les fondations ».

L'idée de faire évoluer les outils existants est ainsi indirectement évoquée. Nous n'avons relevé aucun cas d'outil officiel complété de manière officieuse en vue d'y systématiser de manière prégnante l'approche développement durable.

Deux cas précis ont été évoqués par nos interlocuteurs :

a) Développement durable et PCDR⁶²

S'agissant d'un programme dont la philosophie et la mise en œuvre comporte un nombre important des critères contenus dans la définition du développement durable, nous avons interrogé nos interlocuteurs sur la relation PCDR-développement durable.

Dans une des communes sans processus A21, l'écoconseiller nous dit : « Le PCDR peut être associé à un plan d'environnement durable au niveau communal. Il contenait des fiches projet sur la gestion du végétal, l'engagement d'un écoconseiller... En 1998, la notion de développement durable ne servait pas encore de référence. C'était un peu faire de la prose sans le savoir ». Il s'agit donc ici d'une vision limitative du développement durable, dans le sens environnementaliste.

Dans une des communes où l'A21 est en élaboration et où un PCDR va être révisé, on n'a pas imaginé faire d'une pierre deux coups. Dans une autre, où l'on envisage également un PCDR, l'idée n'est pas envisagée non plus. Ces réactions sont certainement en partie liées à la question du cloisonnement entre échelons qui porte à ne pas imaginer pouvoir intervenir dans une matière gérée par un collègue. La solution réside alors probablement pour grande part dans la gestion de la collégialité.

⁶¹ Signalons aussi cette voie qui consiste à choisir d'élaborer un projet de ville, qui n'est pas un outil réglementaire mais qui est choisi par différentes communes dans le but, notamment, de mettre en œuvre une stratégie de stimulation sur le long terme des potentialités du territoire. Cette voie est citée ici car plusieurs cas de projet de ville ont revendiqué la filiation avec le Contrat d'avenir, qui lui-même contient nommément la notion de développement durable, déclinée en objectifs et actions.

⁶² Sur le PCDR et le SSC, voir ici-même, partie analyse des outils.

A l'opposé, certains de nos contacts citent le PCDR comme l'outil pouvant avantageusement se transformer en A21I. Cela ne se fait pas jusqu'à présent pour différentes raisons : sectorialisation du lieu d'acceptation des projets (un seul Ministre), réflexe communal de n'introduire que des projets subsidiés (« il est difficile d'obtenir un cofinancement au développement rural car s'il y a un autre pouvoir subsidiant, le développement rural n'intervient pas (sic) », « la Ville a voulu le PCDR très large. Il y a une volonté d'intégrer différentes thématiques (mobilité, culture). Même si, au niveau des projets, nous avons dû rentrer dans le cadre imposé par la Région », non évolution du décret et des arrêtés d'application, séparation des pouvoirs au sein du collège échevinal...

Le rôle potentiel de la CLDR est envisagé : « elle semble la commission la plus à même d'encadrer une démarche d'A21I ». Ailleurs sont évoquées les possibilités de sensibilisation au développement durable qui s'offrent via l'outil : « il y a eu des formations au développement durable données par les animateurs de la CLDR, partant des projets qui les touchent directement [les participants] ».

Ceci amène à dire que la méthodologie de co-production pratiquée dans les PCDR est proche de celles préconisées dans le cadre des A21I.

b) Développement durable et SSC

Déjà mentionné plus haut, le SSC est parfois utilisé pour pallier l'absence d'aide à la réalisation d'un A21I. Bien qu'il n'y ait pas de subsides prévus pour la mise en œuvre des actions du SSC, comme c'est le cas pour le PCDR, l'élaboration de ce document est subventionnée par la Région⁶³. Outre l'utilité intrinsèque du SSC qui est celle d'orienter, de gérer et de programmer le développement de la commune via l'aménagement du territoire, la réalisation de ce document offre l'opportunité à certaines communes de négocier avec l'auteur de projet des ajouts spécifiques en vue de répondre à leur questionnement sur le développement durable au niveau local.

Deux témoignages montrent que le SSC n'est pas nécessairement perçu comme un outil de développement durable, probablement parce qu'il ne correspond pas suffisamment à l'idée que l'on se fait du développement durable, qui devrait être un ensemble d'actions concrètes (« le SSC est planant, peu concret, sauf pour les permis », « Le SSC n'est pas un outil stratégique prospectif (sic) »).

2.3.3.3 Pistes pour l'action

Certains outils, nés ou révisés récemment (c'est par exemple le cas des agences de développement local - ADL -, dont le décret existe depuis mars 2004), optent pour l'utilisation du terme développement durable dans leur définition. L'opération ne pourra être utile que si, au-delà du terme, les intentions se traduisent en actes dans les arrêtés d'application et dans les méthodes d'élaboration suggérées aux communes et aux auteurs de projets.

Une commune, à propos d'un plan global de développement durable, évoque l'intérêt de choisir une méthode située entre le SSC et le PCDR : « Le SSC est planant, peu concret, sauf pour les permis. Le PCDR a trait à des choses pratiques. Une mixité entre les deux est positive ».

⁶³ Une commune mentionne qu'elle « fait le SSC et le PCDR en même temps car il y a [dans le cas du SSC] une subvention pour un diagnostic »...

3 ESSAI DE TYPOLOGIE

L'état d'avancement des expérimentations en cours en Région wallonne ne permet pas de porter un jugement définitif sur la rencontre des critères de l'Agenda 21 local par les initiatives analysées. Cependant, nous pensons utile de fournir ici des indications certes relativement sommaires et schématiques, mais tout de même utiles pour l'analyse actuelle que nous menons.

3.1 DÉMARCHES VISANT EXPLICITEMENT LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

3.1.1 Utilisation d'un outil stratégique de développement durable

L'agenda 21 idéal peut être caractérisé par les facteurs suivants :

- **la vision** : elle s'exerce dans les trois domaines (environnement, économie, social, en considérant leurs interactions), en tenant compte des problématiques planétaires (la gestion des ressources naturelles, la coopération Nord-Sud, la consommation responsable...) et en prenant en compte les besoins du futur ici et ailleurs,
- **l'action** : 1 -**sur le milieu local en général** (dans les trois domaines, en considérant leurs interactions), en tenant compte des problématiques planétaires : la gestion des ressources naturelles, la coopération Nord-Sud, la consommation responsable...) et des besoins du futur, ici et ailleurs, 2 -**sur l'institution communale** en vue d'adapter l'organisation et le fonctionnement à l'objectif de développement durable,
- **la participation** pour sensibiliser, responsabiliser puis impliquer les acteurs du territoire dans le souci d'atteindre avec eux le stade de coproduction, tant dans l'élaboration du programme que dans son application,
- **l'évaluation** sur base d'objectifs et actions clairement identifiés, des indicateurs permettant de suivre l'évolution de ceux-ci, une méthode participative pour le suivi et l'adaptation régulière du programme.

Où se situent les cas analysés par rapport à ces critères ?

Un cas de réflexion environnementale propre à un échevinat et à son service et information/consultation finale des citoyens, adoption par l'ensemble du collège, appel à projets citoyens peu productif, évaluation prévue chaque année, audit de l'administration prévu par ailleurs.

- **vision** : oui, mais sectorielle
- **action sur le milieu local** : oui, mais sectorielle
- **action sur l'institution communale** : oui, via consultation du personnel pour préparation du programme et via l'audit prévu par ailleurs
- **participation** : oui, mais pas de coproduction puisque les habitants ont été consultés en fin de processus, sur le document synthétisant le programme à mettre en œuvre) ; appel à projets organisé par ailleurs
- **évaluation** : oui, prévue annuellement mais en interne

Un cas de réflexion globale portée avant tout par l'auteur de projet externe : initiative du bourgmestre, proposée à l'échevin de l'environnement, puis travail avec un auteur de projet.

- **vision** : oui, globale (l'économie y est présente, en bonne place)
- **action sur le milieu local** : oui, mais listes d'actions plus que programme intégré

- **action sur l'institution communale** : non, et absence d'appropriation par l'administration
- **participation** : uniquement la consultation par courrier d'un panel d'acteurs locaux et de citoyens, ainsi que la consultation de la plate-forme stratégique locale (instance partenariale de réflexion de l'ADL) ; pas de coproduction ni de sensibilisation
- **évaluation** : non

Deux cas de réflexion globale et collective avec les forces vives et les citoyens : dans un cas, il s'agit du projet d'un échevin « isolé », dans l'autre du projet d'un bourgmestre, mis en place par son chef de cabinet, lancement par une charte, essai de sensibiliser les services, appel à participation.

- **vision** : oui, globale
- **action sur le milieu local** : oui
- **action sur l'institution communale** : oui
- **participation** : oui, la coproduction est visée (mais avec des techniques différentes dans les deux cas) ainsi que la sensibilisation
- **évaluation** : oui, la volonté y est

En conclusion, on remarque que la réflexion stratégique peut être :

- ➔ **globale ou sectorielle**, d'où les questions sur les moyens pour tendre vers plus de globalité, en tenant compte du fait que si elle est sectorielle et que le « portage » n'est pas collectif, cela est généralement plus mobilisant car plus palpable, plus concret ;
- ➔ **menée en interne ou déléguée**, ce qui offre pour chacune des solutions des avantages et des inconvénients : si l'élaboration du programme est déléguée, elle est plus facilement globale mais il y a risque de non mobilisation voire de rejet de la part des acteurs communaux ; si elle est menée en interne, elle demande beaucoup plus d'énergie mais offre, in fine, plus de chances de réussite sur le long terme ;
- ➔ **uniquement locale ou en lien avec une conception planétaire** : en cela, l'outil Agenda 21 local se distingue des autres outils stratégiques en Région wallonne ; ce lien avec la dimension planétaire n'est fait que par des personnes bien informées sur la spécificité du concept de développement durable ;
- ➔ **axée sur le court terme ou plus prospective** : comment intégrer les deux aspects ?

On remarque également que certaines démarches assimilées par les communes à un Agenda 21 local en sont encore relativement loin et qu'un appui serait nécessaire pour orienter les communes.

3.1.2 Sensibilisation et mobilisation par l'action

A côté d'une démarche stratégique classique, à défaut d'avoir les moyens de la mener ou un contexte suffisamment porteur, en attendant éventuellement de pouvoir un jour s'y atteler, d'autres communes (ou parfois les mêmes) vont vers le développement durable à petits pas, en privilégiant des actions exemplatives.

Celles-ci peuvent toucher à la gestion courante de la commune ou constituer des projets plus intégrés répondant aux critères de développement durable.

3.1.2.1 Diffuser de nouvelles pratiques

Un écoconseiller voudrait faire adopter en interne une simple « déclaration environnementale » pour généraliser et pérenniser certaines pratiques communales telles que l'usage de papier recyclé, le fauchage tardif... C'est cependant très lourd d'être seul porteur de ces préoccupations. La commune n'a pas les moyens humains d'élaborer un A21 mais, surtout, il n'y aurait personne pour en assurer le suivi.

3.1.2.2 Monter et mettre en évidence des projets répondant aux critères de développement durable

Un conseiller-énergie vise la mobilisation progressive de groupes citoyens autour de projets. Cela pourrait préparer le terrain pour un A21, démarche qui, actuellement, serait probablement reçue avec méfiance et incomprise. Le travail est axé sur le développement de projets à plus-value environnementale intégrant d'autres dimensions (notamment dans le cas d'un important projet de biométhanisation). Mais selon l'échevin, cela ne dispense pas d'élaborer un diagnostic et une stratégie (par exemple via un SSC). L'ensemble des projets portés par l'échevinat sont validés par tous les membres du collège.

Ailleurs, malgré l'annonce officielle d'un projet d'Agenda 21 local, un échevin commence par des actions phares dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie appliquée à l'institution communale. Il se limite à cela pour le moment car l'échevinat concerné n'a pas, actuellement, les ressources humaines nécessaires pour se lancer dans un plan de développement durable global. Il compte sur cette action exemplaire pour convaincre l'administration, les forces vives et les citoyens.

Dans une autre commune, l'identification puis la valorisation de projets (émanant de la commune et d'autres acteurs du territoire) répondant aux critères de développement durable fait partie intégrante de la démarche d'Agenda 21 local.

Dans les cas recensés dans cette catégorie, les projets mis en œuvre vont de l'action sectorielle au projet intégré, en passant par l'intégration graduelle d'une ou plusieurs dimensions thématiques supplémentaires.

Il semble que cette manière de procéder soit plus réaliste quand le « portage » de l'objectif de développement durable n'est pas suffisamment partagé (initiative d'un échevin, d'un membre du personnel communal ou d'un service).

3.2 DÉMARCHES AYANT POTENTIELLEMENT UN IMPACT EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Certaines démarches, bien que ne faisant pas de référence explicite au développement durable (parfois par méconnaissance de ce concept) semblent proches de cette ligne de conduite, et/ou susceptibles d'avoir des effets en termes de développement durable.

Une des communes rencontrées cumule les trois pratiques évoquées ci-dessous, ce qui fait d'elle l'exemple type d'une approche qui ne demande plus que quelques touches finales pour prétendre au « label » de développement durable.

3.2.1 Autres approches stratégiques

Programme communal de Développement rural, Schéma de Structure communal, projet de ville, plan stratégique de développement local, contrat d'avenir local... : on trouve dans ces outils des composantes essentielles de l'Agenda 21 local telles que

- vision globale et parfois à long terme
- programme d'actions sur le milieu local

- coproduction de l'outil et des projets

Les manques souvent constatés dans ces outils par rapport à la conception idéale de l'agenda 21 concernent :

- le lien avec les problématiques planétaires telles que la gestion des ressources naturelles, la coopération Nord-Sud, la consommation responsable...
- le manque d'actions tournées vers une adaptation de l'institution communale aux exigences du développement durable
- des carences en termes de suivi-évaluation

En fait, le développement durable pourrait être la référence pour toute commune qui se lance dans la définition d'une stratégie pour son territoire par l'entremise des outils cités ici. Mais il ne semble pas que ce soit le cas pour l'instant.

3.2.2 Démarches « qualité »

Pour peu que les communes concernées se dotent parallèlement d'une démarche d'évaluation et d'amélioration du fonctionnement communal et/ou modernisent leur organisation en allant vers plus de transversalité entre échevinats et services, et donc vers plus de transversalité dans les politiques et les projets..., on est susceptible d'aboutir à de meilleurs résultats en termes de développement durable. De même, l'intégration du management environnemental est un plus indéniable.⁶⁴

3.2.3 Pratiques de démocratie participative

L'ajout de pratiques de démocratie participative et de dialogue, non pas ponctuellement liées à l'élaboration d'un outil, mais systématiquement intégrées aux prises de décision communales joue également en faveur d'une plus grande intégration des critères de développement durable.

⁶⁴ On citera un exemple spécifique relevant d'une approche qualité vers le secteur privé, mais s'appliquant aussi directement et indirectement aux communes : l'initiative « Marco », pour management des risques environnementaux dans les métiers de la construction. Cf. <http://www.marco-construction.be/index.html>

4 CONCLUSIONS

Répondre aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.

A priori, l'ambition du développement durable fait l'unanimité. Mais comment s'en approcher lorsque l'on est sur le terrain wallon doté d'un pouvoir de décision tel celui des élus ?

Les entretiens que nous avons menés auprès d'une petite vingtaine de communes apportent des éléments de réponse et permettent de faire les constats principaux suivants.

L'APPROCHE DU CONCEPT (LA VISION)

L'acceptation du concept « développement durable » est variable.

Là où les communes n'ont pas opté pour une démarche formelle d'A211, nos interlocuteurs ont des approches restrictives du développement durable. Elles peuvent être regroupées en deux catégories :

- la vision « environnementale », qui envisage peu les aspects économiques, sociaux et culturels ;
- la vision « temporelle », qui définit les projets durables par le fait qu'ils s'inscrivent dans une vision à long terme.

Il en va cependant différemment là où on a déjà opté pour la mise en œuvre d'un A211.⁶⁵ L'acceptation du concept y est en phase avec la définition que nous en avons donnée mais la réflexion de nos interlocuteurs sur son application concrète n'en est pas moins faite d'hésitations : quelle ambition donner au projet local, quelles limites « thématiques » lui assigner, ne fût-ce que dans un premier temps ? Ce sont de réels problèmes pour ceux qui veulent faire franchir à leur institution une nouvelle étape dans son organisation et dans le développement du territoire et des dynamiques locales.

Une réponse consiste à opter pour la réalisation de campagnes de sensibilisation et de formations, notamment au niveau des administrations locales.⁶⁶

Au-delà de l'acceptation de la définition se pose en deuxième approche **la question du passage à l'action**. Il y a mille manières de se mobiliser pour un avenir meilleur et force est de constater que, ici comme à tous les niveaux de territoire, il y a encore trop peu d'aisance lorsqu'il s'agit de mentionner des actions concrètes de développement durable, sauf peut-être lorsque l'on se limite au secteur environnemental.⁶⁷

⁶⁵ Du moins dans le chef des porteurs de la dynamique, qui sont parfois très isolés au sein de leur collège.

⁶⁶ La commune française d'Echirolles (Grenoble) a opté, dans la réalisation de son A211, pour une formation du personnel très tôt dans la démarche, avant même le démarrage de la phase de co-production du futur programme avec la population. Ce qui a pour but, à terme, de voir la commune - l'administration communale - devenir l'exemple à suivre, et éviter ce paradoxe qui consiste à voir la municipalité recommander aux particuliers l'adoption de comportements qu'elle ne met pas en pratique elle-même. Le cas des communes qui n'ont aucune politique d'utilisation rationnelle de l'énergie dans leurs bâtiments communaux mais qui accordent des primes aux particuliers pour l'installation de chauffage solaire fait partie de ces paradoxes.

⁶⁷ Même dans ce secteur, la perception des avantages économiques d'une action visant à une utilisation rationnelle des énergies n'est pas aisée à faire partager et à fortiori à appliquer.

Une réponse consiste à fournir aux acteurs locaux des exemples concrets pour leur permettre de se positionner et de progresser ensuite.⁶⁸

L'UTILITÉ DE L'OUTIL

Une des préoccupations importantes de nos interlocuteurs porte sur le rôle de l'A21I dans la stratégie communale et sa relation avec la panoplie de démarches et d'outils stratégiques - sectoriels ou transversaux - auxquels ont recours les communes. La démarche de développement durable, quelle qu'elle soit, ne peut certainement pas les ignorer.

En d'autres mots : l'A21I n'est-il pas l'outil de trop, particulièrement là où des démarches stratégiques ont déjà antérieurement été tentées ? Dans l'affirmative, s'agit-il d'une faïtière ou des fondations et l'outil doit-il tenir un rôle innovant ?

Nos interlocuteurs hésitent dans le sens où, tout en reconnaissant qu'il y a lieu de faire quelque chose pour que les principes du développement durable entrent au cœur des préoccupations locales, ils ne savent pas encore définir précisément de quelle manière. Ils formulent différentes possibilités :

- l'A21I doit être un outil qui permet de donner une cohérence à l'ensemble des initiatives locales sur base des principes du développement durable,
- on peut se limiter à inclure ces principes dans les outils stratégiques transversaux (PCDR, projet de ville ou SSC),
- il faut insuffler le développement durable en tout, l'attitude consistant alors à passer tout projet quel qu'il soit à travers une « grille » du développement durable.

Ces solutions sont-elles incompatibles ?

La formule idéale semble être que chaque outil existant - sectoriel ou transversal - fasse siens les principes de développement durable. Cette option est, à long terme, ce qu'il est souhaitable de préconiser pour généraliser une pratique par nature transversale mais aussi, et c'est un point crucial, pour ne pas renforcer la surcharge qu'éprouvent beaucoup de communes par rapport aux missions qu'elles ont à remplir et aux moyens à mettre en œuvre pour les assumer.

Pour y parvenir, il est nécessaire de continuer à défricher le terrain et, petit à petit, à améliorer les pratiques spécifiques à chaque outil (via notamment des recueils d'exemples et des méthodes), ce qui passera certainement aussi par l'intervention du législateur.⁶⁹

L'ajout, dans l'organigramme du personnel de l'administration locale, d'un poste spécifique chargé de coordonner les actions en ce sens est une condition pour la concrétisation des intentions, pourvu que l'ensemble du personnel soit lui aussi formé aux principes généraux avant de recevoir la mission de les appliquer.

Ceci ne doit pas dispenser de trouver un moyen de donner une cohérence à l'ensemble à travers un A21I, via un document écrit qui traduira les intentions locales sous la forme d'objectifs à long terme à mettre en œuvre via des engagements formulés de manière concrète.

⁶⁸ Des exemples qui ne concernent pas seulement l'institution communale, mais aussi les forces vives et les citoyens. Voir *Premiers pas vers un développement durable en Belgique 2004. Quelques pistes à l'usage des médias*, 2004, 8 p., disponible sur www.frdo-cfdd.be.

⁶⁹ Le projet de décret des parcs naturels utilise le terme développement durable dans la définition du parc. De même, dans le décret des ADL adopté en mars 2004, le concept est introduit comme suit : « Le développement local est la promotion du développement durable au niveau local qui consiste en l'amélioration de la qualité de vie sur le plan économique et la création d'emplois ; il doit être global, prospectif, intégré, s'enraciner dans les ressources endogènes et bénéficier à la collectivité ainsi qu'à ses membres. »

LES MOYENS

La décision prise, il s'agit de se mettre en mouvement et de choisir la méthode adaptée à sa situation. La question du diagnostic est un des éléments importants. Dans le cadre des A211, une nouvelle voie n'est-elle pas en train d'être ouverte pour l'approche du problème et, partant, pour le choix des objectifs et actions à mener à long terme ?

Une stratégie communale peut être définie à partir de différentes données : la connaissance du territoire local (diagnostic traditionnel), des hypothèses sur les évolutions à venir (réflexion prospective), la référence aux stratégies d'autres niveaux de pouvoir (Agenda 21, CAW, SDER...), le consensus des acteurs locaux sur certains projets...

Dans la pratique expérimentale des A211 en Région wallonne, on constate un questionnement sur l'utilité immédiate et directe du diagnostic classique consistant à confier à un expert externe une description du territoire. L'approche des « pionniers » tend plutôt à passer par l'identification des actions de développement durable entreprises et à entreprendre, plutôt que de passer par une description du territoire et de ses dynamiques.

L'identification se fait au sein de l'administration municipale, ce qui induit que l'on considère que celle-ci a une expertise sans pareille sur le territoire, ses acteurs, leurs besoins. Cette pratique, peu fréquente encore, mérite d'être mise en évidence.

L'identification des actions de développement durable doit aussi être menée chez l'ensemble des acteurs locaux. Cela traduit le principe adopté par l'A211 qui veut que la mise en œuvre du projet ne soit pas seulement prise en charge par l'administration mais bien par différents acteurs, dans une démarche partenariale (gouvernance dans la conception mais aussi dans la réalisation et l'évaluation).

L'approche expérimentale actuelle s'explique partiellement par l'existence préalable de diagnostics classiques réalisés dans le cadre d'outils officiels. Mais aussi parce qu'il s'agit d'une des manières pragmatiques de sensibiliser les acteurs locaux (citoyens compris) aux principes de développement durable. Peut-être est-ce aussi une façon de procéder imposée par la nécessité des porteurs qui, pour réussir à long terme, doivent trouver un soutien « populaire » car ils mènent une action novatrice difficile à faire comprendre et à faire partager ; soutien qui risque de ne pas être obtenu si la démarche n'entre pas tout de suite dans une réflexion sur des éléments concrets.

Quoi qu'il en soit, cette façon de procéder - expérimentale rappelons-le - mérite d'être étudiée car elle est une méthode pragmatique qui opte pour l'introduction d'une cohérence a posteriori entre les actions existantes, pour ensuite seulement et progressivement les améliorer et leur donner plus de force, pour les fédérer dans le cadre d'un projet plus ambitieux qui, lui, peut devenir l'A211 souhaité. Cette option permet indirectement de générer des regroupements et d'opérer des économies d'échelles, elles-mêmes susceptibles de dégager des moyens pour de nouvelles actions.

En ce qui concerne l'aide demandée par les communes, un acteur extérieur pour la réalisation d'un diagnostic classique n'est pas toujours désiré. Par contre, une aide en matière d'animation est demandée, le diagnostic participatif nécessitant plus d'énergie et de temps. Ce soutien est nécessaire pour concevoir l'A211 en co-production, c'est-à-dire associer la population et les forces vives aux choix des objectifs et actions à mettre dans le document final. La co-production ayant elle aussi un but très pragmatique : mettre en mouvement l'ensemble des acteurs locaux - chacun sur base des ses spécificités et moyens - et non pas uniquement une de ses composants, l'institution communale.

AGIR AU SEIN DE L'ADMINISTRATION

Un dernier point important mis en évidence est la question du cloisonnement : entre services d'une même administration, entre élus, entre ceux-ci et les services administratifs.

Ce phénomène pose problème à tout qui exerce dans le cadre d'un programme stratégique de nature transversale. Il en est de même ici puisque le développement durable préconise la mise en œuvre de programmes et actions intégrés.

Certaines communes entreprennent des travaux remarquables de modernisation de leur organisation mais, la plupart du temps, les projets de développement durable semblent souvent pâtir des modes de fonctionnement communaux, notamment parce qu'ils ne correspondent pas aux fonctions et priorités classiques d'une administration.

Différentes suggestions d'amélioration ont été proposées par nos interlocuteurs, entre autres un soutien régional plus important à la formation du niveau local, une prise en charge de l'impulsion par le bourgmestre plutôt que par un échevin, un programme donnant priorité aux projets susceptibles d'intéresser plusieurs échevinats, une aide régionale supplémentaire pour la modernisation de l'administration communale, un bonus financier aux programmes intégrés...

Chapitre III : COMPARAISON ENTRE L'AGENDA 21 LOCAL ET QUATRE OUTILS STRATÉGIQUES DE DÉVELOPPEMENT : LE PCDR, LE SSC, LE ZIP-QI ET LE CONTRAT DE RIVIÈRE

INTRODUCTION

Le présent chapitre porte sur l'analyse du Programme communal de développement rural (PCDR), du Schéma de structure communal (SSC), du Contrat de rivière et du Quartier d'initiative (QI) en regard des critères de l'Agenda 21 local. L'objectif est de voir en quoi ces outils rencontrent totalement ou partiellement ces critères et quelles sont les pistes pour qu'ils puissent s'inscrire davantage dans une politique de développement durable.

Le but final de cette analyse est de valoriser ces démarches existantes afin que les communes puissent le cas échéant s'en servir comme outils de développement durable, voire comme un Agenda 21 local.

1 L'AGENDA 21 LOCAL ET LE PROGRAMME COMMUNAL DE DÉVELOPPEMENT RURAL

1.1 SOURCE D'INFORMATION

Etudes et documents :

- Travaux réalisés en mars 2000 dans le cadre du thème 7.5 de la CPDT : « Rationalisation des outils de développement local ».
- M. BOVERIE (2003), *Guide juridique : La commune et la protection du cadre de vie*. Union des Villes et Communes de Wallonie.
- Les éditos de la Fondation Rurale de Wallonie, juin 2004, www.frw.be

Sources juridiques :

- Décret du 6 juin 1991 relatif au développement rural
- Exposé des motifs, Conseil régional wallon, 236(1990-1991) n°1
- Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 20 novembre 1991 portant exécution du décret du 6 juin 1991 relatif au développement rural

1.2 BRÈVE PRÉSENTATION DE L'OUTIL

Le décret du 6 juin 1991 définit l'opération de développement rural comme « un ensemble coordonné d'actions de développement, d'aménagement et de réaménagement entreprises ou conduites en milieu rural par une commune dans le but de sa revitalisation et sa restauration, dans le respect de ses caractéristiques propres, et de manière à améliorer les conditions de vie de ses habitants au niveau économique, social et culturel. »

Le Programme Communal de Développement Rural (PCDR) est le document de synthèse de l'opération de développement rurale pour chaque commune.

Le PCDR est une initiative du Conseil communal. Les communes peuvent mener cette dynamique seules ou accompagnées par un organisme spécifique (Fondation rurale de Wallonie, Office wallon de Développement rural) ou un consultant.

Le programme fait une large part à la consultation du public, notamment via la mise en place d'une Commission locale de développement rural (CLDR). La Commission constitue des groupes de travail portant soit sur un thème de développement, soit un village particulier. La CLDR est un organe consultatif au service de la Commune qui répond à toutes les demandes d'avis et s'exprime, au besoin, d'initiative. Elle dresse les axes directeurs et le cadre d'un PCDR et établit chaque année un rapport à l'intention de la commune. Ce rapport fait état des activités de la Commission, de l'avancement des projets du programme et contient des propositions de projets à poursuivre ou à entreprendre.

Sur base des propositions de la CLDR, la Commune donne des instructions à un auteur de projet pour qu'il rédige et lui présente un avant-projet du PCDR. Celui-ci se présente comme un document fixant, intégrant et harmonisant les objectifs du développement rural. Il contient au moins cinq parties:

- une description des caractéristiques socio-économiques de la commune;
- les résultats de la consultation de la population;
- les objectifs de développement;
- les projets pour atteindre les objectifs;
- un tableau récapitulatif détaillant les différents projets, la planification temporelle, les intervenants financiers et les objectifs poursuivis.

Après l'adoption par la commune, le projet de PCDR est transmis pour avis à la Commission régionale d'aménagement du territoire (CRAT) et ensuite, pour approbation au Gouvernement wallon.

Les projets se réaliseront par conventions annuelles entre la Commune et la Région. L'aide de cette dernière peut aller jusqu'à 80% du coût des projets.

La commune, d'initiative ou à la demande du Gouvernement wallon, peut mettre le programme communal de développement rural en révision. La procédure applicable à l'élaboration du programme communal de développement rural l'est aussi à sa révision.

Comme le schéma de structure, le PCDR n'a pas de valeur réglementaire, mais vaut comme ligne de conduite que l'autorité communale s'est fixée.

1.3 APPROCHE TRANSVERSALE ET INTÉGRÉE

Les objectifs d'un Agenda 21 local visent l'équité sociale, l'efficacité économique, la préservation et amélioration de l'environnement ainsi que la démocratisation des modes de prise de décision, de gestion et de contrôle.

La démarche doit rompre avec les approches sectorielles seules et répondre simultanément aux besoins économiques, sociaux, environnementaux et culturels.

Ceci, en respectant les principes de :

- transversalité,*
- globalité,*
- solidarité dans le temps,*
- solidarité dans l'espace,*
- précaution,*
- participation,*
- subsidiarité (traiter les problèmes au plus près de l'endroit où ils se posent).*

L'outil A21I doit reposer sur une approche globale des différentes fonctions du territoire, et sur une intervention simultanée dans tous les secteurs de la société. Il doit rompre le

cloisonnement des services et leur fonctionnement en colonnes : il s'agit de faire travailler ensemble et en même temps des acteurs spécialisés dans leur propre domaine de compétences.

L'approche intégrée et transversale doit se retrouver à chaque étape de la démarche : diagnostic, objectifs et actions.

Tel qu'il a été conçu par le législateur, le PCDR de par son caractère transversal et intégré, apparaît relativement proche d'un Agenda 21 local.

L'exposé des motifs du décret du 6 juin 1991 indique qu'il s'agit de mettre sur pied « une politique globale et intégrée visant à assurer la programmation et les synergies des différentes actions des pouvoirs publics »⁷⁰. On y trouve également les traits caractéristiques de *l'esprit* dans lequel le processus doit se dérouler et aux méthodologies qui en découlent : citoyenneté responsable, prise de décision prenant en compte la demande ascendante, pluridisciplinarité, recherche de synergies entre les actions.

Dans la réalité, il semble que la concrétisation de la philosophie participative ait été plus loin que celle des principes de pluridisciplinarité et de création de synergies entre les actions.

La difficulté est que le PCDR n'ouvre pas un droit à la subvention de toutes les actions mentionnées au programme⁷¹. Certaines d'entre elles, essentiellement des aménagements donnant lieu à des frais d'investissement plus que de fonctionnement peuvent être subventionnées par le biais du développement rural⁷². D'autres le seront par d'autres filières, si elles obtiennent les accords requis par ailleurs.

Des avancées vers plus de transversalité ont été réalisées au fil du temps notamment en ce qui concerne les cofinancements potentiels de projets (qu'on pourrait qualifier de projets « intégrés »): Pour des investissements dont la destination ne relève qu'en partie d'une compétence régionale, la Région accorde le cas échéant une subvention en proportion de cette partie. Dans ce cas, elle peut accorder des subventions pour l'acquisition, l'assainissement et la rénovation extérieure en tout ou en partie d'immeubles ou d'ensembles d'immeubles à destinations multiples, ainsi que l'aménagement intérieur ou extérieur de leurs parties à usage commun.

Il semblerait que les PCDR n'envisagent pas le développement dans l'acception habituelle du terme « développement durable ». Les objectifs relèvent plus de l'amélioration du cadre de vie ainsi que de la revitalisation et de la croissance économique du milieu rural, plutôt que d'une démarche plus globale, (éco-) systémique, intégrée et durable.

⁷⁰ Exposé des motifs, Conseil régional wallon, 236(1990-1991) n°1, p2.

⁷¹ Les subventions accordées portent sur des investissements corporels et incorporels qui concourent aux objectifs de développement rural et notamment à 1° la promotion, la création et le soutien de l'emploi ou d'activités économiques; 2° l'amélioration et la création de services et d'équipement à l'usage de la population; 3° la rénovation, la création et la promotion de l'habitat; 4° l'aménagement et la création d'espaces publics, de maisons de village et d'autres lieux d'accueil, d'information et de rencontre; 5° la protection, l'amélioration et la mise en valeur du cadre et du milieu de vie en ce compris le patrimoine bâti et naturel; 6° l'aménagement et la création de voiries et de moyens de transport et communication d'intérêt communal

⁷² Bien que le décret du 6 juin 1991 relatif au développement rural parle d'investissements corporels et incorporels.

Les aspects environnementaux ne sont pas tels quels mentionnés dans le Décret. En pratique, les PCDR envisagent souvent les problématiques environnementales, mais de manière très traditionnelle en l'assimilant au cadre de vie immédiat ou à la nature, qu'il faut protéger ou valoriser. Et lorsque tel est le cas, c'est souvent en vue de renforcer l'image de la Commune dans une perspective davantage économique (tourisme vert, image de marque de la commune...) que dans une perspective de préservation des ressources naturelles. Les principes de prévention, de précaution et de responsabilité ("pollueur-payeur"), essentiels au développement durable, sont peu présents, de même que la protection et promotion de la santé.

La démarche de développement rural a été lancée avant l'avènement de l'Agenda 21 de Rio. Il est donc normal que les principes du développement durable n'aient pas été insufflés dans les textes légaux. Leur intégration reste aujourd'hui fortement tributaire de la volonté, de l'information et/ou de la capacité des communes.

Toutefois, même si les objectifs exprimés dans le PCDR ne sont pas forcément tous ceux du développement durable, en pratique, les objectifs et projets de ces deux démarches peuvent se rencontrer. Exemple : en matière de développement des transports en commun, le motif invoqué dans les PCDR est souvent la recherche d'un meilleur accès à la mobilité des habitants, mais le développement de ce type de transports au détriment de la voiture peut également avoir un impact positif en matière de lutte contre la pollution atmosphérique, l'effet de serre, et donc sur la santé, le patrimoine bâti, la faune et la flore, etc.

La plupart des réalisations issues de PCDR consistent en des travaux d'aménagement du patrimoine communal (espaces publics, maisons de village,...). Cela pourrait être l'occasion de promouvoir systématiquement des éléments tels que :

- une gestion durable des travaux : prévoir des cahiers des charges respectueux de l'environnement tant pour les travaux en régie (par exemple l'entretien d'espaces verts sans l'emploi de pesticides) que dans le cadre des marchés publics de travaux et de services, ainsi que des clauses sociales dans l'attribution des marchés publics,...
- une gestion durable du patrimoine et des infrastructures communaux : par exemple, construire ou rénover des bâtiments communaux munis de citerne d'eau de pluie, prévoir des mécanisme de chauffage URE, les isoler pour éviter les déperditions de chaleur ; imposer des conditions respectueuses de l'environnement dans les permis et concessions de voirie ; garantir l'accessibilité des bâtiments publics aux personnes à mobilité réduite, ...

Or ces aspects ne sont que très rarement intégrés dans les projets et leur mise en œuvre.

1.4 INTERACTION D'ÉCHELLES (DIMENSION LOCALE - DIMENSION GLOBALE)

La notion du développement durable nous projette dans une situation de balancement entre ce qui se passe au niveau mondial, et une vision locale des sujets à traiter. Ceci est très important car parler de l'Agenda 21 au niveau local, c'est certes s'appuyer sur les ressources locales, mais par là même être capable de mettre en œuvre des mécanismes qui répondent aussi à des questions plus larges, y compris à l'échelle planétaire.

La commune doit donc idéalement se poser une série de questions sur son positionnement dans un territoire plus large à l'échelle supra-communale, régionale, national et planétaire. Comme par exemple : Quelles sont les relations avec les communes voisines ? Quelles sont les potentialités de coopération ? En quelles matières ? Comment le projet intègre-t-il les problèmes globaux, tels que la « solidarité Nord-Sud », la consommation responsable, lutte contre l'effet de serre, de la couche d'ozone, etc. ?

Les objectifs de lutte contre l'effet de serre, de conservation et de gestion des ressources planétaires, de changement des habitudes de consommation, de solidarité Nord-Sud... sont peu apparents dans les PCDR. Ces préoccupations ne sont pas ou peu relayées par le processus de développement rural et ses acteurs.

Une avancée vers une coopération entre communes voisines est perceptible ces dernières années où le budget de la Région wallonne prévoit des subventions aux pouvoirs publics pour des opérations communales *et transcommunales* de développement rural, mais il s'agit essentiellement de relayer les programmes européens de développement rural qui supposent un partenariat entre plusieurs communes. On rappellera également qu'à leurs débuts, les opérations-pilote de rénovation rurale ont touché souvent des territoires constitués de plusieurs communes.

Dans la pratique, une plus grande coordination des stratégies communales et des politiques - y compris de développement durable - des autres niveaux de pouvoir, régional, fédéral et européen est souhaitable.

1.5 GOUVERNANCE

L'originalité de la démarche d'un A21I, par ailleurs assez classique, réside dans les enjeux affichés et la méthode utilisée qui repose notamment sur la gouvernance.

En effet, le processus d'élaboration, de gestion et de suivi de l'Agenda 21 local doit associer l'ensemble des acteurs concernés (public, privé, associatif, supra-communal...) et de la population, y compris les catégories généralement plus difficiles à associer (femmes, jeunes, immigrés, défavorisés...).

Ainsi, des dispositifs pour assurer la participation et le partenariat doivent être mis en place à chaque étape du processus de A21I : diagnostic, élaboration de la stratégie, programmation, évaluation...

1.5.1 Engagement politique des élus locaux

La motivation et l'implication des élus locaux, et tout particulièrement du bourgmestre, dans le processus sont des facteurs nécessaires à la bonne réussite de la démarche A21I. Ils sont les acteurs de base du processus, et les garants de sa bonne marche. S'agissant d'un programme transversal concernant les quatre secteurs principaux de la vie communale, à savoir l'économie, le social, l'environnemental et le culturel, il y a lieu que l'ensemble du Collège s'y implique.

En ce qui concerne le PCDR, l'acteur communal est l'initiateur principal du projet. La première étape du processus est la décision de principe de la commune de s'engager dans une opération de développement rural. La possibilité d'obtenir un financement pour les actions qui seront inscrites au Programme communal de développement rural est une motivation forte pour les communes. Elles doivent néanmoins savoir que le processus sera long et être d'accord de jouer le jeu de la participation.

La seconde étape est la désignation de la personne de droit public ou de l'établissement d'utilité publique chargé d'assister la commune pour mener le processus participatif : la démarche décrite par le décret est participative, et réglée précisément dans ses modalités. Les communes ont la possibilité de faire appel à la Fondation Rurale de Wallonie pour être assistées par des animateurs professionnels⁷³.

Celle-ci pousse généralement à ce que tout le collège s'engage à respecter ces principes de fonctionnement participatifs.

Cela étant, un risque est que les élus locaux et les services ne se déchargent de leurs responsabilités sur la FRW mieux outillée qu'eux pour faire face aux exigences de la gestion d'une démarche participative. On pourrait souhaiter que la FRW vise avant tout à « leur apprendre à pêcher au lieu de leur offrir du poisson... » comme le dit le fameux adage, et accroisse en conséquence son rôle pédagogique.

Le suivi de l'opération est exercé par la commission locale de développement rural, présidée par le bourgmestre ou son représentant, qui comporte des représentants de la population et du conseil communal⁷⁴. La participation à ces réunions est une manière pour les élus de s'engager concrètement dans les opérations.

1.5.2 Adhésion des services communaux à la démarche et expertise

L'A211 est un outil de mise en cohérence des différentes politiques sectorielles. Il faut donc s'assurer de l'adhésion de l'ensemble des services administratifs à la démarche. Ils constituent, à des degrés divers, le deuxième niveau de soutien du programme.

Concrètement, les méthodes de mise en œuvre d'un Agenda 21 local préconisent souvent la mise en place d'une cellule opérationnelle regroupant des représentants de différents services.

Pour la réalisation de l'A211, la Commune peut recourir, si nécessaire, à des experts (auteur de projet, animateur...) et à des organisations spécialisées.

Aucune mesure officielle n'est prévue pour intégrer les services communaux à la démarche. Le tout dépendra du bon vouloir des élus, des professionnels chargés de la rédaction du PCDR, et des professionnels chargés de l'animation de la population. Habituellement, l'auteur de programme a recours au personnel communal pour la récolte de données, mais rarement plus. L'intervention de professionnels extérieurs présente le risque d'une démobilitation des services communaux s'ils ne sont pas associés aux travaux en cours, alors qu'ils seront par la suite chargés de l'application du programme. Leur implication serait donc à promouvoir au maximum dès le début du processus.

⁷³ voir <http://www.frw.be> Cet accompagnement se traduit par la mise à disposition d'agents de développement pour les cinq fonctions suivantes :

1. L'information et la sensibilisation des acteurs locaux, tant décideurs communaux qu'habitants.
2. La contribution à l'élaboration du Programme Communal de Développement Rural (PCDR) par la réalisation de la synthèse relative au déroulement et aux résultats de la participation de la population.
3. La consultation, l'animation de la participation.
4. L'apport de conseils aux structures participatives de l'opération : associations, groupes de travail, commission locale de développement rural, ...
5. Des conseils aux communes dans la concrétisation des projets repris dans le Programme Communal de Développement Rural (PCDR) notamment par un rôle de relais entre les acteurs locaux et les administrations compétentes.

⁷⁴ Un quart des membres effectifs et suppléants peut être désigné au sein du conseil communal.

De rares communes ont préféré réaliser leur PCDR en interne, en recourant aux services communaux. Le problème est alors l'investissement important à consentir par le personnel en plus des tâches de gestion quotidienne, ainsi que la nécessité de compétences multiples au sein de l'administration.

1.5.3 Communication et transparence

L'élaboration de l'A21 implique la nécessité de prévoir un système de communication et de sensibilisation sur le développement durable, le processus entrepris et les actions menées, la diffusion de l'information vers le citoyen et les pouvoirs locaux. La transparence des prises de décisions nécessite également de prévoir un dispositif solide de communication.

Les communes peuvent sensibiliser les habitants et les acteurs locaux via, par exemple, les rencontres, colloques, soirées-débats, journaux municipaux, points d'information, centre de ressources sont autant de vecteurs de l'information des habitants sur ce thème. La présentation et la communication sur le projet doivent être adaptés au public.

La formation du personnel administratif et des élus au développement durable et à l'A21 constitue également un volet important puisque ceux-ci seront, par leur mission publique quotidienne, les premiers à être au contact des différents acteurs du territoire.

Au plus tard le 1er mars de chaque année, la commission locale de développement rural établit un rapport à l'intention de la commune. Ce rapport fait état des activités de la commission ainsi que de l'avancement des différents projets du programme au cours de l'année civile précédente et contient des propositions de projets à poursuivre ou à entreprendre. Les rapport et avis de la commission locale sont consignés dans un registre qui peut être consulté à l'administration communale, pendant les heures d'ouverture des bureaux, aux jours fixés par la commune. Ils sont donc publics. Dans quelle mesure sont-ils réellement consultés ? Il s'agit là d'une autre question.

Aucune formation des acteurs locaux n'est spécifiquement prévue dans le cadre des opérations de développement rural. Cependant, des réunions d'information et de sensibilisation de publics particuliers sont parfois organisées dans ce cadre : agriculteurs, entreprises locales,...⁷⁵ Par ailleurs, une sensibilisation réciproque aux enjeux des uns et des autres peut s'établir dans le cadre du travail en commun : ouverture des agriculteurs aux aspects environnementaux, prise de conscience par les riverains des contraintes propres aux agriculteurs :⁷⁶

Pour les autres aspects de la communication, nous renvoyons au processus participatif assez poussé prôné dans le cadre des opérations de développement rural, qui sera présenté plus loin. Un groupe de citoyens est véritablement associé à la coproduction du programme. Les actions de communication dirigées vers la population dans son ensemble prennent place au début du processus sous forme d'une réunion d'information suivie d'un temps de questions-réponses. Par la suite, aucun temps de restitution du processus à la population dans son ensemble n'est formellement organisé.

⁷⁵ Elles ne portent pas à proprement parler sur le développement durable mais bien sur des éléments plus ponctuels tels que les mesures agri-environnementales, les aspects juridiques et administratifs du métier d'agriculteur, la diversification agricole,...

⁷⁶ Par exemple le fauchage tardif pour préserver la biodiversité, mais attention à la montée en graines des mauvaises herbes préjudiciable aux agriculteurs,...

1.5.4 Participation de la population et partenariat

L'A21 implique la concertation entre acteurs ; il s'agit d'atteindre le stade de co-production du projet de développement. Pour ce faire, l'Agenda 21 local préconise la mise en place d'un organe regroupant les acteurs concernés (plate-forme partenariale) pour assurer le processus participatif et partenarial.

La gouvernance implique également que l'ensemble des habitants du territoire considéré soient associés à la réflexion et à la production du programme. Cette participation passe par la mise en place de structures et de moyens destinés à soutenir et à faire vivre le débat public (ex. conseils ou comités de quartiers, groupes de travail thématiques, forums de discussion, comité citoyen...). Les efforts déployés doivent petit à petit aboutir à une participation des forces vives locales à la mise en œuvre d'une partie du programme, rompant ainsi avec la pratique consistant, pour la Commune, à prendre tout en charge. De même, la participation sera aussi pratiquée dans la phase d'évaluation.

En pratique, le PCDR est certainement, parmi les outils stratégiques communaux wallons actuels, celui où la participation est la plus développée et où on donne le plus l'occasion aux habitants de s'exprimer. En effet, ceux-ci sont sollicités avant même qu'un quelconque projet ait été élaboré, ceci afin de faire émerger des idées adaptées à la demande plutôt que de faire réagir les habitants par rapport à des projets émanant des pouvoirs publics.

Un processus de coproduction du projet est mis en place ; cette démarche ascendante se déroule à travers des réunions, des groupes de travail thématiques ou par village, et l'intervention d'une « commission locale de développement rural », chargée de synthétiser et structurer les objectifs de développement et les projets émanant des groupes de travail sous forme d'un avant-projet de PCDR qui sera ensuite présenté au conseil communal.

La commission locale est présidée par le bourgmestre ou son représentant. Elle compte dix membres effectifs au moins et trente membres effectifs au plus, ainsi qu'un nombre égal de membres suppléants. Un quart des membres effectifs et suppléants peut être désigné au sein du conseil communal. Les autres membres 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 représenté au sein de la commission. Organe consultatif à la disposition de la commune, la commission locale répond à toutes les demandes d'avis et s'exprime, au besoin, d'initiative. A la demande de la commune elle dresse les axes directeurs et le cadre d'un projet de programme de développement rural.

Ce processus d'élaboration permet le contact en face-à-face et la rencontre entre des publics de tous bords, ainsi qu'entre la population et les élus. Concomitamment, si l'animation est correctement menée et si le processus est d'une durée suffisante, il permet l'établissement d'un dialogue, l'élargissement des points de vue grâce à la prise en compte de la position d'autres acteurs, et donc une sensibilisation des personnes en présence, voire l'émergence de logiques nouvelles, non plus partielles et sectorielles, mais davantage intégrées, qui vont permettre des prises de décision plus conformes à une perspective de développement global, intégré et durable.

Le rôle des habitants semble moins accentué lors de la mise en œuvre des projets. Selon la sensibilité de la Commune ou de l'auteur de projet, la CLDR ou les riverains sont plus ou moins associés à la démarche. C'est pourtant peut-être celle qui influera le plus sur leur environnement concret.

Certains types de publics ne prennent pas part au processus participatif. Des moyens importants sont certes déjà affectés à l'animation de la participation. Mais il serait nécessaire d'adopter des mécanismes d'information et de consultation supplémentaires à ceux prévus dans le décret, à l'attention du reste de la population, et particulièrement des catégories sociales les plus absentes. A défaut d'une telle démarche, les projets sont susceptibles de répondre à la demande de certaines catégories sociales au détriment d'autres.

La participation des citoyens et acteurs locaux à l'évaluation du programme est un point faible du PCDR, en lien avec l'importance limitée accordée à l'évaluation. Pour ce qui est de l'évaluation en cours de route, la participation des citoyens et acteurs locaux se limite généralement au respect de l'obligation qui veut que la CLDR rédige chaque année un rapport sur l'état d'avancement du PCDR.

On remarque que le niveau régional n'intervient le plus souvent dans le PCDR que lorsque celui-ci est achevé et adopté par le niveau communal. La région wallonne exerce donc alors une mission de contrôle plutôt que d'accompagnement. Pour favoriser la gouvernance verticale que préconise l'Agenda 21 local, une formule consisterait à impliquer plus tôt la région wallonne dans le processus en cours, implication qui se traduirait par un rôle de conseil dans l'élaboration du PCDR. Ce mode de collaboration se pratique dans l'outil PSI par exemple.

En réalité, le décret énonce qu'un représentant de la division de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du Ministère de la Région wallonne assiste de droit aux séances de la commission locale et y a voix consultative, mais cette faculté n'est pas suffisamment mise à profit, probablement à cause d'un manque de moyens humains.

1.6 INTÉGRATION DES PRINCIPES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE AU SEIN DES SERVICES COMMUNAUX

Parallèlement au volet externe comprenant les actions qui visent le territoire et ses citoyens pour gérer le développement durable de la commune, l'Agenda 21 local comporte un aspect de management interne, relatif au fonctionnement et à l'organisation durables des services communaux. La question de l'exemplarité est fondamentale pour la réussite d'un programme de ce type.

Tout comme une entreprise privée, la commune peut opter pour un management environnemental et social et mettre en place des actions de développement durable dans sa politique interne afin de promouvoir l'équité sociale et de diminuer les diverses nuisances provenant de l'activité même de la commune. Ainsi, la commune peut opter pour⁷⁷ :

- l'utilisation rationnelle de l'énergie, de l'eau, du papier, le recyclage des déchets "de bureau" (papier, cannettes, verre...), la consommation responsable (utilisation de produits respectueux de l'environnement et des critères du commerce solidaire et équitable), les infrastructures durables, l'équipement en véhicules automobiles moins polluants (électriques ou au LPG...), l'élaboration d'un "plan de transport d'entreprise" pour ses agents, etc.

La commune peut même, si elle le souhaite, réaliser un audit environnemental de sa gestion, voire tendre vers une certification européenne comme EMAS.

Aucun discours sur l'amélioration du fonctionnement communal pour tendre vers les principes du développement durable n'est diffusé dans le cadre des opérations de développement rural. La démarche du PCDR telle qu'elle a été pensée est uniquement externe et centrée sur le développement du territoire.

⁷⁷ M. BOVERIE (2003), *Guide juridique : La commune et la protection du cadre de vie*. Union des Villes et Communes de Wallonie. p. 149.

La commune pourrait également adopter et articuler avec son PCDR des démarches qui intègrent clairement les principes de développement durable et qui sont proposées aux communes, tels le programme PALME, le Plan Bois Energie, etc. La Fondation rurale de Wallonie est chargée de l'application des programmes « Leader + » et « Plan Bois Energie »⁷⁸. Elle fait clairement le lien avec ces filières sur son site Internet notamment, et cet élément joue en faveur d'une ouverture des communes en développement rural à ces démarches pour lesquelles la FRW constitue une porte d'entrée privilégiée.

1.7 VISION À LONG TERME ET ÉTABLISSEMENT D'UN PLAN D' ACTIONS

L'A21I est un document stratégique et opérationnel pour le long terme. Il présente un ensemble d'actions concrètes à mettre en œuvre à court, moyen et long terme en vue d'atteindre des objectifs et des impacts clairement identifiés.

1.7.1 Vision à long-terme

L'A21I est un processus qui vise à engager une Commune, sur le long terme dans la voie du Développement durable.

Officiellement aucune durée de validité du programme de développement rural n'est prévue par la législation. Dans les faits, on verra qu'une période de 10 ans est généralement acceptée pour donner droit à une ou plusieurs conventions-exécution, laps de temps au-delà duquel une révision sera jugée nécessaire.

La Fondation Rurale de Wallonie, dans son édito de juin 2004, juge également qu' « un PCDR de qualité doit constituer une véritable stratégie globale de développement communal - cohérente- réfléchie et établie pour 10 ans. »⁷⁹

Il s'agit là d'une vision à moyen terme plutôt qu'à long terme.

1.7.2 Conception stratégique

La stratégie d'actions, traduite dans un document écrit, doit être le résultat d'un cheminement logique qui implique de passer par les étapes successives suivantes : phase de démarrage, diagnostic de situation, définition des objectifs, définition et programmation des actions, mise en œuvre, suivi et évaluation.

D'après le décret, le PCDR contient au moins cinq parties :

- a) une description des caractéristiques socio-économiques de la commune;
- b) les résultats de la consultation de la population;
- c) les objectifs de développement;
- d) les projets pour atteindre les objectifs;
- e) un tableau récapitulatif détaillant les différents projets, la planification temporelle, les intervenants financiers et les objectifs poursuivis

⁷⁸ Cette initiative de la Région a pour objectif d'amener des communes rurales et d'autres collectivités à choisir les sous-produits forestiers comme combustible pour chauffer leurs bâtiments. Le but est de valoriser une ressource locale, développer l'économie rurale, contribuer à une utilisation rationnelle de l'énergie.

La FRW a reçu mission de la Région wallonne de coordonner cette action et plus particulièrement d'assurer les tâches suivantes : informer et sensibiliser les Communes et autres collectivités locales aux avantages du bois-énergie, organiser les études de faisabilité (réalisées par l'Institut Wallon et l'Equipe Régionale Biomasse Energie), encadrer les collectivités locales dans la mise en œuvre de leurs projets

⁷⁹ Les éditos de la Fondation Rurale de Wallonie, juin 2004, www.frw.be

Du point de vue des procédures, le PCDR suit donc globalement un canevas proche de celui proposé par l'Agenda 21 local :

L'analyse des PCDR révèle que la démarche stratégique n'est pas toujours véritablement intégrée par les communes qui restent parfois dans une logique de projet au coup par coup. Par exemple dans le domaine de l'aménagement, on ne voit pas toujours quelle logique pousse à intervenir en un lieu plutôt qu'en un autre, si ce n'est, bien sûr, la demande des habitants. On ne se soucie guère d'articuler spatialement les projets qui sont plutôt choisis dans une optique d'intervention ponctuelle, et de satisfaction d'un maximum de demandes.

L'analyse du processus d'élaboration du PCDR tel qu'il se déroulait il y a quelques années a mis en évidence qu'en pratique la cohérence des étapes de la démarche de développement était parfois peu perceptible.

En effet, l'ossature du processus d'élaboration des PCDR étant l'organisation de la participation des habitants, la démarche classique suivant le schéma :

Diagnostic → Options → Stratégie → Projets

avait tendance à être remplacée par les étapes suivantes :

Dossier de base limité + consultation → Diagnostic limité → Projets potentiels → Examen en CLDR → Sélection des projets

« Dans la pratique, la consultation porte généralement sur les atouts et les faiblesses du territoire, tels qu'ils sont perçus par les habitants, et sur les idées et propositions que ceux-ci ont à apporter pour valoriser les potentialités et répondre aux problèmes relevés. Dans un premier temps, le processus participatif fait donc l'économie d'une analyse approfondie pour en arriver directement à des propositions de projets ».

Autrement dit, la consultation s'opérait souvent à partir d'un diagnostic limité ou parfois même sans apport de diagnostic, l'auteur de programme n'étant pas toujours nommé à ce moment. La Fondation Rurale de Wallonie essaie aujourd'hui d'encourager l'intervention préalable de l'auteur de programme, afin de disposer d'un diagnostic suffisant avant d'entamer la consultation.

La réflexion sur les objectifs, quant à elle, se faisait parallèlement :

Auteur de PCDR → Propositions d'objectifs → CLDR → Approbation des objectifs

« L'enquête auprès des auteurs de programme montre que ce sont eux qui proposent les objectifs de développement, à la fois sur base du diagnostic réalisé entre-temps, et sur base des projets émanant de la population. Ces objectifs, élaborés parfois après les projets, leur servent alors de justification. Les projets ne naissent donc pas nécessairement d'une véritable stratégie des communes visant à mettre en œuvre les objectifs qu'elles se seraient fixés ; elles semblent avoir souvent tendance à se centrer spontanément sur les projets. »

Dans la suite du processus, le choix des projets prioritaires est fait par la CLDR. C'est là une possibilité de réintroduire une cohérence. Les projets proposés dans un premier temps peuvent être partiels ou refléter des positions individualistes ; il s'agit de les examiner avec le recul nécessaire, en les replaçant par rapport à un objectif de développement local durable, et de les organiser dans le cadre d'une stratégie d'ensemble. En fait, les projets doivent mûrir au cours du processus et ce mûrissement peut-être facilité par l'expression des divers intérêts en présence qui conduisent à expliciter les enjeux et à prendre du recul par rapport aux intérêts particuliers. Les groupes thématiques, rassemblant des habitants de différents villages, et la CLDR, rassemblant différentes fractions de la population, sont des organes où un tel recul peut s'opérer, grâce aux origines diversifiées des participants. Les interventions des animateurs ou auteurs de projet peuvent également aider à cette prise de recul.

Les critères de choix de la CLDR visent parfois la cohérence de la stratégie, mais semblent, dans un certain nombre de cas, prendre prioritairement en compte la facilité de financement, et l'équilibre entre les différents villages. Les projets sélectionnés ne sont dès lors peut-être pas d'office ceux qui rencontrent les enjeux essentiels du développement de la localité.

1.7.2.1 Phase de démarrage

L'outil ne doit pas être imposé. La démarche doit relever d'une volonté locale. Il est également important de commencer par définir de manière consensuelle et partenariale le concept de collectivité durable et de s'accorder sur une philosophie commune. Cet accord peut adopter la forme d'une charte, qui sera le référentiel commun.

Cet aspect de démarrage partenarial est absent dans les PCDR, le démarrage du projet étant constitué par la simple décision de principe du conseil communal de se lancer dans une opération de développement rural. Cela étant, une décision d'information-consultation à l'attention de la population a lieu ensuite pour concrétiser ce lancement sur le terrain.

1.7.2.2 Réalisation d'un diagnostic

L'Agenda 21 local repose sur un diagnostic qui appréhende la commune sous ses différents aspects, de même que son évolution dans le temps. Le diagnostic vise à faciliter l'émergence d'actions. Il est un élément de débat conçu pour informer, associer et mobiliser tous les acteurs du territoire. Il nécessite donc une présentation synthétique et accessible.

La partie du PCDR consacrée au diagnostic souffre à la fois d'un manque d'analyse et d'un manque d'opérationnalité. On voit peu l'articulation entre les domaines étudiés, ainsi que la mise en évidence des problématiques importantes et des leviers que l'on pourrait utiliser.

Le décret lui-même, entre autres, contribue à induire cet état de fait en se plaçant dans la tradition du « survey », et en énonçant un contenu obligatoire long et contraignant, dont une grande partie n'est pas directement utile pour élaborer les propositions.

En réalité, les données demandées sont certes présentes dans les PCDR, conformément à l'obligation légale ; elles font généralement l'objet de commentaires relativement descriptifs qui constatent des évolutions, des états de fait et sont souvent comparées avec les données relatives au territoire environnant, ce qui fait apparaître certaines spécificités, mais elles sont plus rarement mises en relation avec des explications causales, ou avec des phénomènes d'ordre général connus par ailleurs.

Le manque de pluridisciplinarité de certains auteurs de programme est probablement une des causes de la faiblesse du diagnostic. Bien que la majorité des communes recoure préférentiellement à un bureau d'études pluridisciplinaire ou à un partenariat entre des professionnels de diverses disciplines, dans un certain nombre de cas, l'auteur de programme est une personne physique. Or, une personne seule peut difficilement mener un diagnostic approfondi sur des domaines aussi différents que le cadre de vie, le développement économique, l'environnement...

En tant qu'élément de débat pour les acteurs conçu pour informer, associer et mobiliser tous les acteurs du territoire, il est nécessaire de présenter le diagnostic de manière synthétique et accessible. Or la description des caractéristiques socio-économiques de la commune est extrêmement longue, ce qui découragera sans doute facilement le lecteur pressé.

Pour aller plus loin, on peut viser à généraliser la pratique du « diagnostic mobilisateur » ou « participatif » qui, impliquant les habitants dans le diagnostic, contribue à leur motivation et leur mobilisation dans les étapes ultérieures du processus de développement.

L'éditorial de la Fondation Rurale de Wallonie précité⁸⁰ incite à une conception plus dynamique du diagnostic en évoquant la nécessité d'un diagnostic participatif : « son ambition est d'identifier les ressources spécifiques et les problématiques majeures de la commune, à partir de faits constatés, en s'aidant de la perception qu'en ont l'ensemble des acteurs locaux, simples citoyens et représentants politiques et associatifs. Un diagnostic de qualité ne doit donc pas se confondre avec une liste de données statistiques ou avec des inventaires dont aucune analyse et synthèse ne seraient tirées. » et plus loin, elle insiste sur la communication : « Le PCDR n'est pas un justificatif administratif rangé au tiroir le jour de son approbation. Pour constituer un référentiel à la politique communale et susciter l'implication des citoyens, il doit revêtir toutes les qualités d'un document de communication, clair, synthétique, facilement lisible et compréhensible pour tous. »

Une question un peu délicate est celle de l'articulation du processus participatif avec le diagnostic et l'expertise. Au départ le processus participatif mené par la Fondation Rurale de Wallonie arrivait sans diagnostic préalable, l'auteur de projet intervenant dans une phase ultérieure et principalement pour mettre en forme les orientations issues du processus participatif. Actuellement, on privilégie l'établissement d'un diagnostic destiné à servir de base au processus participatif. Cette technique pourrait faciliter chez les participants le passage d'une vision individualiste à une vision collective en faveur du développement global.

1.7.2.3 Définition des objectifs

Toutes les méthodes d'élaboration d'Agenda 21 local préconisent la définition d'objectifs et des sous-objectifs sur base du diagnostic et d'un accord politique sur les stratégies à adopter pour promouvoir le développement durable de la commune. Les objectifs doivent être concrets, clairement définis et mesurables (cf. indicateurs). Pour les atteindre, des actions d'ordres divers devront être menées.

Les PCDR présentent bien un ensemble d'objectifs de développement de la Commune qui font l'objet d'un consensus et ont été approuvés par la CLDR, souvent sur base d'une proposition de l'auteur de programme.

En réalité, on peut constater que ces objectifs, très généraux et très vagues, souvent répétitifs d'une commune à l'autre, ont surtout pour fonction d'englober et de justifier un ensemble de projets de tous ordres. (voir ci-dessus)

1.7.2.4 Programmation des actions

L'Agenda 21 local se traduit par la rédaction d'un plan d'actions concrètes présentant des projets hiérarchisés dans une programmation définissant les priorités, les moyens pour les mettre en œuvre et les responsables de leur exécution.

D'après le décret, le PCDR doit comporter un tableau récapitulatif détaillant les différents projets, la planification temporelle, les intervenants financiers et les objectifs poursuivis. Pour préparer la mise en œuvre des projets, il est prévu que chacun de ceux-ci fasse l'objet d'une fiche. Les éléments de programmation présents dans les fiches-projet visent les tâches à effectuer, l'estimation globale du coût (montant et origine du financement), et la programmation dans le temps. Bien que les évaluations à ce sujet soient parfois sommaires et sujettes à des inexactitudes, surtout si le projet est planifié à moyen ou long terme, elles ont le mérite d'exister.

⁸⁰ Les éditos de la Fondation Rurale de Wallonie, juin 2004, www.frw.be

1.7.2.5 Mise en œuvre

L'Agenda 21 local est un outil opérationnel. Une mise en œuvre de la stratégie doit être prévue et réalisée. Elle doit bien sûr pouvoir être adaptable en cours de route.

Pour ce qui est de la mise en œuvre des projets repris au PCDR, l'approbation du document pourrait ouvrir un accès égal à toutes les possibilités de subvention, afin qu'on ne se focalise pas prioritairement sur les projets les plus faciles à financer, ou susceptibles de prétendre au meilleur taux de financement, en l'occurrence aujourd'hui, ceux qui peuvent être financés par la filière « développement rural ».

De manière générale, pour rapprocher l'outil PCDR de l'Agenda 21 local, une intervention régionale complémentaire ne pourrait-elle à l'avenir encourager les projets de développement rural qui répondent explicitement aux objectifs du développement durable ?

1.7.2.6 Suivi et Evaluation

L'Agenda 21 local doit aussi décrire concrètement comment le programme sera suivi de manière permanente et évalué à intervalles réguliers. La démarche consiste à s'appuyer sur des indicateurs qui fournissent les informations nécessaires pour assurer un contrôle efficace du processus et lui apporter les adaptations nécessaires en temps opportun. Les changements souhaitables portent la plupart du temps sur la réalisation des actions ou le choix de nouvelles actions ; ils peuvent aussi amener, moyennant précautions, à la révision d'un ou de plusieurs objectifs. Le suivi et l'évaluation seront également menés sur le mode de la transparence et de la participation.

La démarche de l'Agenda 21 local vise à créer à long terme des structures et une dynamique durable sur le territoire. Une évaluation de l'outil doit permettre la réorientation du processus à tout moment. L'évaluation doit inviter des acteurs (partenaires, financiers, habitants) à confronter régulièrement les évolutions du territoire aux choix stratégiques afin de mieux conduire son développement dans une dynamique de projet. La mise en place des systèmes et des procédures de monitoring et d'évaluation de la situation et de la mise en œuvre du plan nécessite le choix d'indicateurs de développement durable.

La phase d'évaluation est présente en germe dans les PCDR, car les communes sont tenues d'élaborer un rapport d'activités de l'opération chaque année. Ce rapport peut servir de base à une évaluation du dynamisme des communes dans la concrétisation de leur PCDR, mais ne permet pas d'élaborer des réflexions de fond sur la pertinence des projets en termes de réponse aux objectifs poursuivis.

Le développement d'une culture d'évaluation de la démarche, des projets locaux et de leur impact avec le recours à un tableau de bord comprenant des indicateurs de développement serait souhaitable.

Jusqu'à présent il est rare que les objectifs mentionnés dans le PCDR fassent l'objet d'une définition d'indicateurs destinés à une évaluation. La Fondation rurale prône désormais une telle démarche : « Ces objectifs doivent être dotés d'indicateurs quantifiés afin de montrer clairement les intentions, les résultats que l'on se propose d'atteindre. Ils permettront ultérieurement une évaluation du programme. Pour chacun de ces objectifs, on identifie ensuite les projets à entreprendre. Ces projets sont aussi dotés d'indicateurs quantifiés. »⁸¹

1.8 SYNTHÈSE

Le PCDR apparaît comme un outil fort proche d'un Agenda 21 local.

⁸¹ FRW, op. cit.

En effet, le PCDR offre l'opportunité à une commune rurale de définir de manière partenariale et participative un programme d'actions concrètes, dans le but de sa revitalisation et sa restauration, dans le respect de ses caractéristiques propres, et de manière à améliorer les conditions de vie de ses habitants au niveau économique, social et culturel. Cet outil vise bien un développement du territoire communal dans son ensemble.

Cependant, il semble que les PCDR n'envisagent pas le développement dans l'acception habituelle du terme « développement durable ». Les enjeux environnementaux ne sont pas explicitement visés par cet outil. Les objectifs relèvent plus de l'amélioration du cadre de vie ainsi que de la revitalisation et de la croissance économique du milieu rural, plutôt que d'une démarche plus globale, (éco-)systémique et durable.

Les préoccupations supra-locales sont peu présentes dans le PCDR. Une plus grande coordination des stratégies communales et des politiques - y compris de développement durable - des autres niveaux de pouvoir, régional, fédéral et européen est souhaitable.

La gouvernance est un point fort du PCDR. En pratique, cet outil est certainement, parmi les outils actuels, celui où la participation est la plus développée et où l'on donne le plus l'occasion aux habitants de s'exprimer. En effet, ceux-ci sont sollicités avant même qu'un quelconque projet ait été élaboré, ceci afin de faire émerger des idées adaptées à la demande plutôt que de faire réagir les habitants par rapport à des projets émanant des pouvoirs publics.

Un processus de coproduction du projet est mis en place. Cette démarche ascendante se déroule à travers des réunions, des groupes de travail thématiques ou par village, et l'intervention d'un organe regroupant les acteurs concernés pour assurer le processus participatif et partenarial (« commission locale de développement rural »).

Toutefois, certains types de publics ne prennent pas part au processus participatif. Le rôle des habitants semble moins accentué lors de la mise en œuvre des projets, la participation des citoyens et acteurs locaux à l'évaluation du programme est un point faible du PCDR.

Par ailleurs, la Région wallonne exerce une mission de contrôle plutôt que d'accompagnement, intervenant essentiellement en fin de processus.

Les procédures suivies dans le cadre du PCDR sont en théorie proches de celles proposées par l'Agenda 21 local. La pratique révèle que la démarche stratégique n'est pas toujours intégrée par les communes qui restent parfois dans une logique de projet au coup par coup.

En effet, d'une part, la cohérence des étapes de la démarche est parfois peu perceptible et d'autre part, le choix des projets est parfois plus guidé par la facilité de financement et l'équilibre entre les villages que par les enjeux réels du développement de la localité.

Contrairement à l'Agenda 21 local, le PCDR ne prévoit pas de phase préalable d'accord sur les principes philosophiques communs. L'évaluation est également un volet peu développé. Par ailleurs, aucune politique de développement durable au sein des services n'est envisagée. La démarche telle qu'elle a été conçue par le législateur et telle qu'elle est appliquée en pratique est uniquement externe et focalisée sur le développement du territoire.

Le document est avant tout un document opérationnel, parfois au détriment de la stratégie. Le financement Régional est prévu pour la mise en œuvre des actions. La difficulté est que le PCDR n'ouvre pas un droit à la subvention de toutes les actions mentionnées au programme. Certaines d'entre elles, essentiellement des aménagements donnant lieu à des frais d'investissement plus que de fonctionnement peuvent être subventionnées par le biais du développement rural. D'autres le seront par d'autres filières, si elles obtiennent les accords requis par ailleurs. Des avancées vers plus de transversalité ont été réalisées au fil du temps notamment en ce qui concerne les cofinancements potentiels de projets (qu'on pourrait qualifier de projets « intégrés »).

2 L'AGENDA 21 LOCAL ET LE SCHÉMA DE STRUCTURE COMMUNAL

2.1 SOURCES D'INFORMATION

Etudes et documents :

- GUIDE / CREAT / LEPUR (mars 2000). *CPDT Thème 7.5 : Rationalisation des outils de développement local – Rapport Intermédiaire*
- Ministère de la Région wallonne / Direction générale de l'Aménagement du territoire du Logement et du Patrimoine (2000). *Le Schéma de Structure communal : son rôle, son élaboration, sa mise en œuvre*
- CREAT / SONECOM / CEAT (février-mai 2002). *Evaluation de la « Décentralisation-Participation » en Région wallonne – Synthèse*

Interviews :

Anne Sinzot, auteur de projet au sein du bureau d'études CREAT, août 2004

Frans Uyttebrouck, auteur de projet au sein du bureau d'études COOPARCH, août 2004

Sources juridiques :

- Décret du 27 avril 1989 relatif à la décentralisation et à la participation modifiant le CWATUP ;
- Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 avril 1990 relatif à l'octroi de subventions aux communes pour l'élaboration d'un schéma de structure communal et d'un règlement communal d'urbanisme ;
- Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 avril 1990 déterminant le contenu du dossier d'un schéma de structure communal en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ;
- Décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine ;
- Arrêté du Gouvernement wallon du 17 décembre 1998 relatif aux modalités d'entrée et de sortie du régime de décentralisation ;
- Arrêté du Gouvernement wallon du 10 juin 1999 remplaçant les articles 279 à 283 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine ;
- Arrêté du Gouvernement wallon du 25 janvier 2001 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine quant aux modalités d'octroi de subventions aux communes pour le fonctionnement de la Commission consultative communale d'aménagement du territoire, pour l'élaboration ou la révision totale d'un schéma de structure communal, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan communal d'aménagement, ou pour l'élaboration d'une étude d'incidences relative à un projet de plan communal d'aménagement
- Décret du 18 juillet 2002 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine

2.2 BRÈVE PRÉSENTATION DE L'OUTIL

Le schéma de structure communal (SSC) a été introduit dans le CWATUP par le décret de décentralisation et de participation promulgué le 27 avril 1989.

Selon les termes du Code, le SSC, est « un document d'orientation, de gestion et de programmation du développement de l'ensemble du territoire communal ».

L'enjeu du SSC est double. Il vise tant la planification stratégique du territoire communal que sa gestion urbanistique quotidienne, en tant qu'instrument de référence pour la délivrance des permis.

Il offre aux Communes l'opportunité d'acquérir non seulement l'autonomie responsable en matière d'aménagement du territoire, mais également d'engager ses habitants dans un processus participatif en leur donnant l'occasion de s'exprimer et de forger leur propre cadre de vie.

Après une première phase d'analyse des différentes facettes du territoire communal, les objectifs d'aménagement sont déterminés, selon les priorités dégagées, ainsi que l'expression cartographiée des mesures d'aménagement qui en résultent. En fonction de ces objectifs, un plan d'affectation du sol précise l'affectation prévue au plan de secteur ainsi que l'implantation des équipements et infrastructures. Il définit ensuite les orientations générales destinées à harmoniser et à intégrer les flux de circulation. Il prévoit enfin les modalités d'exécution des mesures d'aménagement envisagées, qui pourront impliquer la mise en œuvre d'opérations telles que la rénovation urbaine, le développement rural, la rénovation des sites économiques désaffectés, ...

L'élaboration du SSC est confiée à un auteur de projet qui doit être agréé. Avant son approbation définitive par le Conseil communal, le projet de SSC doit avoir fait l'objet d'une enquête publique. Il doit également avoir été soumis pour avis à la C.C.A.T. et à l'administration wallonne de l'aménagement du territoire.

Une subvention d'un montant équivalent à 60 % des honoraires de l'auteur de projet peut être octroyée aux communes pour l'élaboration ou la révision totale de leur SSC⁸². Le CWATUP ne prévoit aucun financement spécifique pour la mise en œuvre du SSC.

Il s'agit d'un outil d'initiative communale dit « de conception »⁸³. Il ne dispose pas d'une force obligatoire. C'est une ligne de conduite pour l'autorité communale. Il a une valeur indicative.

2.3 APPROCHE TRANSVERSALE ET INTÉGRÉE

Les objectifs d'un Agenda 21 local visent l'équité sociale, l'efficacité économique, la préservation et amélioration de l'environnement ainsi que la démocratisation des modes de prise de décision, de gestion et de contrôle.

La démarche doit rompre avec les approches sectorielles seules et répondre simultanément aux besoins économiques, sociaux, environnementaux et culturels.

Ceci, en respectant les principes de :

*transversalité,
globalité,
solidarité dans le temps,
solidarité dans l'espace,*

⁸² Le montant de la subvention est plafonné à 74.368,06 EUR.

⁸³ La distinction entre outils de fixation, les plans, et outils de conception, les schémas, a été consacrée dans le CWATUP à l'occasion de la réforme de 1997.

*précaution,
participation,
subsidiarité (traiter les problèmes au plus près de l'endroit où ils se posent).*

L'outil A211 doit reposer sur une approche globale des différentes fonctions du territoire, et sur une intervention simultanée dans tous les secteurs de la société. Il doit rompre le cloisonnement des services et leur fonctionnement en colonnes : il s'agit de faire travailler ensemble et en même temps des acteurs spécialisés dans leur propre domaine de compétences.

L'approche intégrée et transversale doit se retrouver à chaque étape de la démarche : diagnostic, objectifs et actions.

Tel qu'il a été conçu par le législateur, le SSC est avant tout un outil d'aménagement du territoire. L'exposé des motifs du projet de décret relatif à la décentralisation et le contenu obligatoire du SSC⁸⁴ vise essentiellement l'aménagement spatial de la commune et, dans l'optique de la décentralisation, la délivrance des autorisations urbanistiques.

Le SSC étant davantage un instrument de politique d'aménagement du territoire, il est évident qu'il doit envisager d'une manière transversale et intégrée tous les domaines concernés par le développement communal et plus spécifiquement de manière spatialisée.⁸⁵

Certaines matières, telles que la mobilité, l'environnement, le logement, ...ont des liens étroits avec l'aménagement du territoire et trouvent une place privilégiée dans un SSC. Mais agir sur ces domaines, permet d'agir, indirectement, sur les domaines moins « spatialisables », tels que la santé, le bien-être, les pollutions atmosphériques, l'emploi, etc. Par exemple, lutter contre l'étalement urbain c'est de s'attaquer à une série de problèmes relevant d'autres domaines, tels que l'augmentation de la pollution et de la consommation énergétique avec l'utilisation croissante de la voiture (augmentation des émissions de CO₂, augmentation de la pollution sonore, atteintes portées à la faune et la flore et à la santé humaine, au patrimoine culturel, etc), problèmes en termes d'offre d'infrastructures et de services (augmentation des coûts liés à l'extension des réseaux d'assainissement, de transport, de distribution d'eau et d'électricité...), problèmes liés à l'éparpillement des habitants (isolement de certaines classes sociales...)⁸⁶.

On comprend dès lors l'importance que revêt la concertation et le décroisement des services dans le cadre de l'élaboration du SSC. Faire travailler ensemble et en même temps des acteurs spécialisés dans leur propre domaine de compétences permet d'enrichir l'outil, mais également de favoriser son appropriation par les acteurs et son utilisation future. L'élaboration d'un SSC n'est donc pas seulement l'affaire de l'Echevin de l'aménagement, mais nécessite l'engagement de l'ensemble du Collège et une délibération approfondie au sein du Conseil communal, voire une approbation du document par ce dernier.

La notion de développement est un autre élément central de la définition du SSC. Aucun des travaux parlementaires ne permet d'établir ce que le législateur entendait par « développement ». Remarquons, qu'il est peu question, à l'époque, de « développement durable », tel que la littérature scientifique le conçoit aujourd'hui.

Cette notion du « développement » a sensiblement évolué ces dernières décennies. Elle est passée d'une acception étroite, axée sur la croissance économique vers une vision plus transversale et intégrée qui se rapproche davantage de la recherche du bien-être dans tous

⁸⁴ Exposé des motifs du projet de décret relatif à la décentralisation et à la participation, Cons. Rég. W. (session 1988-1989), 83-N°1 à 9 ;

⁸⁵ La Charte de Torremolinos (1993) définit l'aménagement du territoire comme l'expression spatiale des politiques économiques, sociales, environnementales et culturelles de toutes sociétés.

⁸⁶ CPDT – Thème 3.2 – Programme 2002-2003 – Rapport final de la subvention 2002-2003 – GUIDE/CREAT – Septembre 2003, p.23

les domaines: logement, emploi, formation, santé, culture, environnement, ... pour les habitants et les usagers de la commune, ainsi que pour leurs générations futures.

Bien que les références au développement durable n'apparaissent pas dans les textes légaux relatifs au SSC, ces principes sont cependant affirmés bien plus tard, par l'article 1^{er} du C.W.A.T.U.P., le S.D.E.R. ainsi que par le Guide méthodologique édité par la Région et portant sur l'élaboration et la mise en œuvre du SSC⁸⁷. Or, ces textes doivent guider la réalisation et la mise en œuvre du SSC pour que celui-ci puisse contribuer au développement territorial durable.

En effet, l'article 1^{er} du CWATUP suggère une approche transversale et coordonnée des différents échelons de pouvoirs devant « *rencontrer de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager* ». Le territoire est, en effet, « *un bien fini, non extensible et non renouvelable. Sa gestion se fonde sur les principes que l'on entend respecter dans la manière de rencontrer les besoins de la collectivité et de les arbitrer en terme d'usage du sol et des ressources qu'il contient, des activités qu'il supporte et des potentialités qu'il faut y réserver pour l'avenir* ». ⁸⁸

Les schémas, tant le SDER que le SSC, sont entendus comme outils de formalisation de ces grands objectifs de développement déclinés en diverses échelles territoriales.

Le SDER précise que lors de l'élaboration ou de la révision d'un SSC, il faudra viser à conforter la structure spatiale, gérer le territoire avec parcimonie, mais également rechercher un développement durable et intégrer la dimension environnementale afin de procurer aux habitants un cadre de vie épanouissant⁸⁹. De manière générale, la Région invite les Communes à adapter les objectifs et directives contenus dans le SDER à l'échelle et aux spécificités communales.

Enfin, le guide méthodologique portant sur le SSC invite clairement les auteurs de projets et les communes d'inscrire cet outil dans une optique du développement durable.

Le SSC aborde-t-il les différents domaines de manière équilibrée ?

Pour être qualifié d'outil de développement durable, le SSC doit être équilibré dans ses quatre pôles. L'accent doit être mis sur les liens entre ces composantes et sur la nécessité de trouver un équilibre entre elles lorsqu'elles entrent en conflit.

Le degré de cet équilibre dépendra de la méthodologie adoptée, des motivations de la commune et surtout de la sensibilité des autorités politiques et des acteurs locaux aux principes du développement durable (approche globale, intégrée, participative, équité sociale, précaution, subsidiarité, responsabilité...). La sensibilisation, formation des acteurs à ces principes s'avère donc primordiale.

Certains auteurs de projets et quelques communes motivées vont au-delà du cadre légal et à intègrent les principes du développement durable dans le SSC. Par exemple en matière d'information et de participation (séances d'information et de consultation supplémentaires, par village,...), d'actions plus intégrées (intégration de clauses environnementales ou sociales dans les cahiers de charge,...), du respect du principe de précaution (emplacement des antennes GSM,...), de subsidiarité (plus grande collaboration avec les communes voisines en matière d'infrastructures, ...), d'équité sociale (indirectement via les logements

⁸⁷ Ministère de la Région wallonne / Direction générale de l'Aménagement du territoire du Logement et du Patrimoine (2000). *Le Schéma de Structure communal : son rôle, son élaboration, sa mise en œuvre*

⁸⁸ Trav. parl., PW, 1996-97, n° 233-1, commentaires des art., art. 1er, p. 7.

⁸⁹ GOUVERNEMENT WALLON 1998, p.124.

sociaux, mobilité « douce » et mobilité réduite, ...), etc. Ces auteurs, convaincus et motivés, s'appuient souvent sur le SDER pour justifier ces propositions auprès de la commune.

2.4 INTERACTION D'ÉCHELLES (DIMENSION LOCALE - DIMENSION GLOBALE)

La notion du développement durable nous projette dans une situation de balancement entre ce qui se passe au niveau mondial, et une vision locale des sujets à traiter. Ceci est très important car parler de l'Agenda 21 au niveau local, c'est certes s'appuyer sur les ressources locales, mais par là même être capable de mettre en œuvre des mécanismes qui répondent aussi à des questions plus larges, y compris à l'échelle planétaire

La commune doit donc idéalement se poser une série de questions sur son positionnement dans un territoire plus large à l'échelle supra-communale, régionale, nationale et planétaire. Comme par exemple : Quelles sont les relations avec les communes voisines ? Quelles sont les potentialités de coopération ? En quelles matières ? Comment le projet intègre-t-il les problèmes globaux, tels que la « solidarité Nord-Sud », la consommation responsable, lutte contre l'effet de serre, de la couche d'ozone, etc. ?

Le SSC concerne l'échelle communale. Il contribue au développement endogène du territoire et au renforcement de l'attractivité du territoire.

L'intégration dans la politique régionale se fait essentiellement via le SDER. En outre, le récent Art. 17 du CWATUP prévoit que les incidences transfrontières environnementales doivent être prises en considération dans les SSC.⁹⁰

Mais dans la pratique, trop souvent, les SSC manquent d'approche globale, envisageant le territoire de la commune à la manière d'une île, en se souciant peu du contexte territorial général. On observe peu de relation avec les communes voisines lors de l'élaboration du document.

Toutefois, les problématiques pointées par l'Agenda 21 et qui sont plus planétaires telles que la lutte contre l'effet de serre, la protection de la couche d'ozone... peuvent trouver leur place dans un SSC, de manière indirecte, via, par exemple la densification du bâti, la limitation de l'éparpillement résidentiel et la mixité dans les usages du sol qui permettent de réduire les besoins de déplacements ; via également la promotion de la mobilité douce, des transports en commun, etc. Bien que le degré d'intégration de ces préoccupations dépendent fortement de la sensibilité des élus. Les préoccupations Nord-Sud, la consommation responsable des ressources et des produits, peuvent plus difficilement être traités dans un SSC, car elles concernent des domaines moins « spatialisables ».

2.5 GOUVERNANCE

L'originalité de la démarche A211, par ailleurs assez classique, réside dans les enjeux affichés et la méthode utilisée qui repose notamment sur la gouvernance.

En effet, le processus d'élaboration, de gestion et de suivi de l'Agenda 21 local doit associer l'ensemble des acteurs concernés (public, privé, associatif, supra-communal...) et de la population, y compris les catégories généralement plus difficiles à associer (femmes, jeunes, immigrés, défavorisés...).

⁹⁰ En effet, si l'aménagement proposé par le projet de schéma de structure communal est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'une autre Région, d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un autre Etat, le projet de schéma de structure communal et le rapport sur les incidences environnementales ainsi que les informations éventuelles sur les incidences transfrontières sont transmis aux autorités compétentes de cette autre Région ou de cet autre Etat. Il s'agit de l'application en droit wallon de la convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière. Cependant, cette procédure n'a pas encore fait l'objet des arrêtés d'application qui permettraient sa mise en œuvre effective.

Ainsi, des dispositifs pour assurer la participation et le partenariat doivent être mis en place à chaque étape du processus de l'A21: diagnostic, élaboration de la stratégie, programmation, évaluation...

2.5.1 Engagement politique des élus locaux

La motivation et l'implication des élus locaux, et tout particulièrement du bourgmestre, dans le processus sont des facteurs nécessaires à la bonne réussite de la démarche A21. Ils sont les acteurs de base du processus, et les garants de sa bonne marche. S'agissant d'un programme transversal concernant les quatre secteurs principaux de la vie communale, à savoir l'économie, le social, l'environnemental et le culturel, il y a lieu que l'ensemble du Collège s'y implique.

Le rôle des élus locaux est défini par le CWATUP et varie en fonction des différentes étapes du SSC. Le Code prévoit que le Conseil communal soit l'initiateur du SSC et prenne les décisions relatives à l'adoption du SSC. Le Collège est responsable de la publicité du projet et sollicite les avis respectifs de la Région et de la CCAT.

Au stade du lancement de la procédure, l'analyse des pratiques⁹¹ révèlent que le Collège joue généralement un rôle actif dans la décision d'élaborer un SSC. Au sein du Collège, ce rôle moteur est généralement avant tout incarné par le Bourgmestre et plus encore par l'échevin de l'urbanisme. Le Conseil ne joue généralement qu'un rôle de second plan.

Par la suite encore, ce sont souvent les échevins de l'aménagement du territoire et/ ou le Bourgmestre qui s'impliquent le plus dans la démarche, puis le Collège. Quant au Conseil et aux autres échevins leur rôle est mineur.

Le lancement du SSC ainsi que son élaboration devrait donc davantage mobiliser l'ensemble des mandataires politiques, de la majorité comme de l'opposition, au sein de la commune.

De fait, certains auteurs de projet et des personnes porteuses dynamiques au sein de la commune tentent d'associer le maximum d'élus juste après la réalisation du diagnostic, au moment de la définition des objectifs généraux. Ensuite, on vise l'approbation de ces objectifs par l'ensemble du Collège. Quelques rares communes⁹² soumettent les objectifs généraux à l'approbation du Conseil, ce qui paraît une démarche intéressante parce qu'elle permet d'impliquer tôt les acteurs politiques et de donner des bases plus solides pour la suite.

2.5.2 Adhésion des services communaux à la démarche et expertise

L'A21 est un outil de mise en cohérence des différentes politiques sectorielles. Il faut donc s'assurer de l'adhésion de l'ensemble des services administratifs à la démarche. Ils constituent, à des degrés divers, le deuxième niveau de soutien du programme.

Concrètement, les méthodes de mise en œuvre d'un Agenda 21 local préconisent souvent la mise en place d'une cellule opérationnelle regroupant des représentants de différents services.

Pour la réalisation de l'A21, la Commune peut recourir, si nécessaire, à des experts (auteur de projet, animateur...) et à des organisations spécialisées.

Le SSC, tel qu'il est défini dans le Code, n'a pas été conçu pour favoriser l'adhésion de l'ensemble des services communaux à la démarche et susciter leur décloisonnement. Aucun

⁹¹ CREAT - SONECOM - CEAT - *Evaluation de la « Décentralisation-Participation » en Région wallonne – Synthèse, février-mai 2002, p. 9*

⁹² *ibid.* p. 26

article ne mentionne la participation du personnel des services communaux à l'élaboration du SSC.

Aucune structure de pilotage, interne à la commune, permettant d'associer très concrètement les différents services à la démarche n'est prévue.

Le SSC étant avant tout utilisé comme un document de gestion de l'aménagement du territoire et non comme un outil de développement de la commune, il en résulte que le service communal le plus impliqué dans le processus est bien souvent le service de l'urbanisme et/ou de l'aménagement du territoire. Dans la pratique, il s'agit souvent de l'unique service qui suit l'élaboration et la mise en œuvre du SSC.

L'auteur de projet⁹³ joue un rôle moteur dans la réalisation du SSC. Il n'a généralement recours aux différents services que pour la récolte de données dans le cadre du diagnostic. Son interlocuteur principal reste le service d'urbanisme et/ ou d'aménagement du territoire. Par la suite, ce service sera le seul impliqué dans la mise en œuvre du programme. La CCAT peut également jouer un rôle dans la mise en œuvre du SSC (voir *infra*).

La communication entre les services des administrations communales ne semble donc pas fondamentalement améliorée par le SSC.

Pour favoriser l'adhésion des services à la démarches le recours aux services d'un conseiller en aménagement du territoire peut être envisagé. Celui-ci peut jouer un rôle transversal en assurant la coordination et le lien entre les différents services notamment dans l'élaboration, le suivi lors et lors la mise en œuvre du SSC. Il serait intéressant d'assurer à ces conseillers une formation continue.

2.5.3 Communication et transparence

L'élaboration de l'A21 implique la nécessité de prévoir un système de communication et de sensibilisation sur le développement durable, le processus entrepris et les actions menées, la diffusion de l'information vers le citoyen et les pouvoirs locaux. La transparence des prises de décisions nécessite également de prévoir un dispositif solide de communication.

Les communes peuvent sensibiliser les habitants et les acteurs locaux via, par exemple, les rencontres, colloques, soirées-débats, journaux municipaux, points d'information, centre de ressources sont autant de vecteurs de l'information des habitants sur ce thème. La présentation et la communication sur le projet doivent être adaptés au public.

La formation du personnel administratif et des élus au développement durable et à l'A21 constitue également un volet important puisque ceux-ci seront, par leur mission publique quotidienne, les premiers à être au contact des différents acteurs du territoire.

Les moyens d'information et de consultation de la population imposés par la loi, sont de type classique. Les règles prévues au CWATUP sont minimales : projet est soumis à consultation du citoyen à travers la mise à l'enquête publique. Celle-ci est annoncée par voie d'affiche, par un avis publié dans les pages locales de quotidiens, dans le bulletin communal s'il existe, ou, dans un journal publicitaire "toutes-boîtes". Les séances d'information n'interviennent qu'au moment de l'enquête publique, c'est-à-dire à un stade où il est difficile de modifier fondamentalement le projet. Le schéma approuvé peut être consulté par le public à la maison communale.

⁹³ L'auteur de projet doit être agréé par la Région wallonne. Pour ce faire, il doit remplir certaines conditions, notamment, disposer d'une équipe pluridisciplinaire présentant des compétences relatives à l'urbanisme, l'aménagement du territoire, l'architecture et l'environnement ainsi que d'une formation ou une expérience utile aux regard des objectifs de l'article 1^{er} du CWATUP.

La commune conserve toujours la faculté d'ajouter un surcroît de publicité à ses actes. La transparence et une communication active efficace relèvent donc avant tout d'une réelle volonté des pouvoirs publics d'associer la population à l'élaboration du SSC.

En effet, la majorité des Communes vont au-delà du minimum légal requis en prenant des initiatives diverses :

- en organisant une enquête préalable à l'enquête. Celle-ci peut prendre la forme d'une exposition, d'une séance d'information ou d'un sondage. Cette enquête préalable peut fournir à l'auteur de projet des corrections utiles de la situation existante, voire des propositions de modifications d'options. Ceci permet aux auteurs de projet de récolter les préoccupations et attentes d'une partie des habitants ;
- en créant une permanence d'information pour les habitants avant d'entamer l'enquête publique ;
- en pratiquant des séances d'information dans plusieurs quartiers ou villages de la commune ;
- etc.

Ces initiatives permettent à l'auteur de projet d'obtenir des remarques sur les options et les mesures, ainsi que sur le diagnostic.

Cependant, toutes ces initiatives n'attirent en général que peu d'habitants. L'utilisation de ces techniques n'est donc pas une garantie de large participation des habitants.

Pour assurer une meilleure publicité de l'enquête publique relative au SSC, l'autorité communale doit utiliser des médias diversifiés et adaptés au public car chaque mode de diffusion, selon ses spécificités, est susceptible d'atteindre un segment de la population différent. Le message lui-même doit être lisible, compréhensible, visible et attirant. Il est nécessaire qu'elle prenne en compte le profil socio-économique, culturel et les habitudes des différents segments de la population, ceci afin d'adapter au mieux le support d'information utilisé, le lieu et le moment de la communication, ainsi que le contenu et la forme du message. Les autorités communales devraient donc recourir aux médias supplémentaires que ceux qui sont prévus dans la loi et le CWATUP, plus mobilisateurs et plus accessibles à un public moins lettré. La commune pourrait, par exemple diffuser l'information via la radio locale, la TV communautaire (diffusion d'un montage vidéo présentant le SSC, comme ce fut le cas à La Louvière), ou encore publier l'avis sur son site Internet. Par ailleurs le dossier soumis à enquête devrait comporter une note "non technique" très accessible à un public large.

2.5.4 Participation de la population et partenariat

L'A21 implique la concertation entre acteurs ; il s'agit d'atteindre le stade de co-production du projet de développement. Pour ce faire, l'Agenda 21 local préconise la mise en place d'un organe regroupant les acteurs concernés/partenaires (plate-forme partenariale) pour assurer le processus participatif et partenarial. Il est composé de personnes représentants différents secteurs et acteurs de la vie locale.

La gouvernance implique également que l'ensemble des habitants du territoire considéré soient associés à la réflexion et à la production du programme. Cette participation passe par la mise en place de structures et moyens destinés à soutenir et à faire vivre le débat public (ex. conseils ou comités de quartiers, groupes de travail thématiques, forums de discussion, comité citoyen...). Les efforts déployés doivent petit à petit aboutir à une participation des forces vives locales à la mise en œuvre d'une partie du programme, rompant ainsi avec la pratique consistant, pour la Commune, à prendre tout en charge. De même, la participation sera aussi pratiquée dans la phase d'évaluation.

Le Code propose uniquement des formules classiques de participation telles que la consultation de la population lors de l'enquête publique et la participation des acteurs locaux tout au long de l'élaboration via un organe consultatif, la Commission consultative d'aménagement du territoire (C.C.A.T.).

En ce qui concerne la participation de la population à l'enquête publique on peut constater qu'en pratique relativement peu d'habitants assistent aux réunions d'information ou s'expriment sur le SSC lors de l'enquête, sauf dans les cas de dossiers sensibles et de défense d'intérêts personnels. Et ce, même lorsque les Communes tentent dans la pratique d'aller plus loin que le cadre légal en sollicitant la population de manières diverses. Certains auteurs de projet tentent d'associer davantage la population à la démarche. L'autorité communale, soucieuse de faire participer ses habitants au développement de la commune, fait appel, en effet, à ce type d'auteur de projet. Toutefois, malgré ces efforts, l'élaboration du SSC n'a généralement que très peu d'impact sur le dialogue entre la Commune et ses habitants.

Dans le cadre de l'enquête publique il est donc doublement important de veiller à présenter une information attractive et vulgarisée, de sensibiliser les participants à l'intérêt général, d'intégrer l'enquête publique en tant que maillon d'un processus d'information et de consultation ayant commencé en amont⁹⁴, voire d'organiser une animation professionnelle de l'enquête.

La participation des habitants et des acteurs locaux est également assurée, tout au long de la démarche, par le biais de la C.C.A.T.⁹⁵. Cette structure est une condition de base pour pouvoir bénéficier d'une subvention à l'élaboration d'un SSC.

Une attention particulière est accordée à la représentativité⁹⁶ de la CCAT et à son caractère démocratique⁹⁷. Globalement, plus des trois quarts des membres qui ont répondu à l'enquête réalisée dans le cadre de l'évaluation de la « *Décentralisation-Participation* »⁹⁸, estiment que leur CCAT est représentative. La représentation géographique est celle qui pose le moins de problèmes. Les membres de l'opposition sont plus critiques envers la représentativité des intérêts sociaux et économiques. Les catégories de la population les moins bien représentées semblent être (par ordre décroissant d'insatisfaction) les jeunes et les étudiants, les catégories socio-économiques défavorisées, les femmes, les entreprises et le secteur commercial et enfin les associations socioculturelles. A l'inverse, les architectes, les professionnels de l'aménagement du territoire et les agriculteurs seraient sur-représentés. Dès lors, la CCAT apparaît en pratique plus souvent comme un expert collectif que comme le reflet représentatif de l'opinion des habitants. Notons que ce rôle d'expertise est généralement fort apprécié par la commune.

Elle est conçue comme un lieu de dialogue entre les représentants de la population et les élus. Légalement, la CCAT est une commission consultative chargée au minimum de

⁹⁴ GUIDE / CREAT / LEPUR (septembre 2002). CPDT. *Thème 4 : La Commune, Acteur du développement territorial – Rapport final de la subvention 2001-2002*, p. 211

⁹⁵ Les textes références en matière de C.C.A.T. sont, d'une part l'article 7 du CWATUP, et d'autre part la circulaire ministérielle du 12 janvier 2001 relative à la mise en œuvre des C.C.A.T.

⁹⁶ La composition de la C.C.A.T. (entre 12 à 28 membres) doit assurer un équilibre entre divers intérêts. Le conseil communal choisit les membres selon une répartition géographique équilibrée en veillant à assurer la représentativité spécifique à la commune des intérêts sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux.

⁹⁷ L'équilibre politique au sein de la C.C.A.T. doit être obtenu par l'introduction au sein de la C.C.A.T. de mandataires politiques de la majorité et de l'opposition. En effet, la commission communale comprend un quart des 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 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.

⁹⁸ CREAT - SONECOM - CEAT - *Evaluation de la « Décentralisation-Participation » en Région wallonne – Synthèse, février-mai 2002*, p. 59

remettre un avis aux autorités communales. Une interprétation restrictive de la loi lui donne un rôle⁹⁹ assez réduit.

En pratique, la CCAT joue généralement un rôle moteur lors de l'élaboration du SSC¹⁰⁰. Sa participation à ce stade est jugée par bon nombres de communes comme un gage de réussite. Certains auteurs de projet prévoient de nombreuses réunions supplémentaires avec la CCAT afin d'élaborer en commun les options et le programme. Il existe alors une possibilité de débat et d'échange d'arguments efficace entre les acteurs locaux, dynamique susceptible de faire évoluer les participants vers une position commune .

Le mode de fonctionnement des CCAT permet d'envisager un rôle plus actif de celles-ci. Il est en effet possible de la structurer en groupes de travail thématiques. Eventuellement, il est même possible d'élargir ces groupes de travail à toutes personnes intéressées par l'élaboration du SSC. Cette pratique est cependant plutôt rare.

Quant à la mise en œuvre du SCC, le rôle de la CCAT y est mineur. Il n'existe aucune modalité obligatoire de participation de la CCAT à la mise en œuvre des options du SSC si ce n'est au niveau, par exemple, de la délivrance des permis. Le nombre importants de dossiers, en matière d'autorisations administratives, tend à démotiver certains membres de la CCAT. Ceux-ci regrettent de ne pouvoir travailler sur des dossiers plus importants et/ou plus intéressants.

La CCAT est définie comme commission consultative mais dans les faits on observe que certaines de ces structures travaillent sur un mode basé sur la concertation, qui se rapprocherait du type de participation préconisé par l'Agenda 21 local.

Le type de participation mis en œuvre dans le cadre du SSC dépend essentiellement de la volonté politique. Les textes laissent une marge d'autonomie suffisante aux acteurs locaux.

Dans une optique participative, se pose encore le problème de la représentativité de la CCAT . De quelle manière les membres de la CCAT peuvent-ils assurer un retour régulier de leurs travaux auprès de leur groupe d'appartenance ou leur base ?

Quant au rôle de la Région, les documents sont essentiellement suivis par la Direction de l'aménagement local (DAL). La DAL vérifie la conformité des documents avec le prescrit légal, veille au respect du SDER et du plan de secteur, etc. Elle intervient le plus souvent en fin de procédure, au stade où il est difficile de modifier fondamentalement le projet.

Ils serait souhaitable d'ailleurs que les fonctionnaires régionaux soient impliqués plus tôt dans l'élaboration du SSC. Les communes peuvent également prendre l'initiative de consulter la région plus en amont du projet.

2.6 INTÉGRATION DES PRINCIPES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE AU SEIN DES SERVICES COMMUNAUX

Parallèlement au volet externe comprenant les actions qui visent le territoire et ses citoyens pour gérer le développement durable de la commune, A21I comporte un aspect de management interne, relatif au fonctionnement et à l'organisation au sein des services communaux de manière durable. La question de l'exemplarité est fondamentale pour la réussite d'un programme de ce type.

⁹⁹ La Commission est informée des études préalables relatives au SSC 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.

¹⁰⁰ Dans quelques rares cas, la CCAT se borne à prendre connaissance ces documents sans réelle participation. Quelques fois, la CCAT est jugée par le pouvoir local comme un facteur de blocage du processus.

Tout comme une entreprise privée, la commune peut opter pour un management environnemental et social et mettre en place des actions de développement durable dans sa politique interne afin de promouvoir l'équité sociale et de diminuer les diverses nuisances provenant de l'activité même de la commune. Ainsi, la commune peut opter pour¹⁰¹ :

l'utilisation rationnelle de l'énergie, de l'eau, du papier, le recyclage des déchets "de bureau" (papier, cannettes, verre...), la consommation responsable (utilisation de produits respectueux de l'environnement et des critères du commerce solidaire et équitable), les infrastructures durables, l'équipement en véhicules automobiles moins polluants (électriques ou au LPG...), l'élaboration d'un "plan de transport d'entreprise" pour ses agents, etc.

La commune peut même, si elle le souhaite, réaliser un audit environnemental de sa gestion, voire tendre vers une certification européenne comme EMAS.

La démarche du SSC telle qu'elle a été conçue par le législateur et telle qu'elle est appliquée en pratique est uniquement externe et focalisée sur le développement du territoire. Aucune politique de développement durable au sein des services n'est envisagée.

La commune pourrait également adopter et articuler avec son SSC des démarches qui intègrent clairement les principes de développement durable qui sont proposées aux communes, tels le programme PALME, le plan de déplacement le Plan Bois Energie, l'élaboration d'un "plan de transport d'entreprise" pour ses agents, Système de management environnemental, le programme « Leader + » etc.

2.7 VISION À LONG TERME ET ÉTABLISSEMENT D'UN PLAN D' ACTIONS

L'A21I est un document stratégique et opérationnel pour le long terme. Il présente un ensemble d'actions concrètes à mettre en œuvre à court, moyen et long terme en vue d'atteindre des objectifs et des impacts clairement identifiés.

2.7.1 Vision à long-terme

L'A21I est un processus qui vise à engager une Commune, sur le long terme, dans la voie du Développement durable.

Le SSC est un document d'orientation. L'orientation implique que la Commune se choisisse une ligne de conduite pour l'aménagement de l'ensemble de son territoire. C'est donc un véritable projet de société que les autorités exprimeront spatialement.

Le SSC est également un outil de gestion et d'aide à la décision. L'utilisation du plan d'affectation du sol doit permettre aux communes d'assurer la cohérence des décisions, en ayant une vision globale et à long terme de l'aménagement du territoire communal.

Les Communes ont une notion très variable de la durée de vie de leur schéma : cette estimation varie entre 5 et 15 ans selon les communes. Elles estiment pour la plupart que le SSC devrait idéalement pouvoir être réévalué après chaque législature. En effet, le nouvel Article 255/3 du CWATUP¹⁰² précise que la demande de subvention pour une révision totale est introduite au plus tôt 6 ans après l'entrée en vigueur du SSC ou de sa révision totale précédente. D'après l'Art 18 du CWATUP, une révision générale du SSC suit une même procédure que son élaboration¹⁰³.

¹⁰¹ M. BOVERIE (2003), *Guide juridique : La commune et la protection du cadre de vie*. Union des Villes et Communes de Wallonie. p. 149.

¹⁰² A.G.W. 25 Janvier 2001

¹⁰³ Le législateur wallon allège cependant le travail des communes si les modifications qui seront apportées au SSC sont mineures. Dans cette hypothèse, en effet, le rapport d'incidences n'est pas obligatoire.

Si l'on souhaite que le SSC demeure un outil opérationnel, il est utile de procéder à des révisions car le contexte communal est en constante évolution. Le document ne doit pas être figé mais évolutif et une adaptation est préférable à une non-utilisation, notamment pour ce qui concerne la programmation. On comprend dès lors que l'obtention d'un consensus des différentes familles politiques autour du document, ou du moins du texte des objectifs généraux, via le vote au Conseil communal par exemple, pourrait être le garant d'une certaine continuité.

2.7.2 Conception stratégique

La stratégie d'actions, traduite dans un document écrit, doit être le résultat d'un cheminement logique qui implique de passer par les étapes successives suivantes : démarrage, diagnostic de situation, définition des objectifs, définition et programmation des actions, mise en œuvre, suivi et évaluation.

Du point de vue de la conception stratégique, l'élaboration du SSC suit globalement un cheminement proche de celui proposé par l'Agenda 21 local.

Le SSC doit comporter le relevé de « la situation existante et évaluation », qui aboutit à un rapport d'analyse de la situation existante, énonçant les contraintes, déficiences et potentialités du territoire concerné, notamment sous l'angle démographique, socio-économique, physique, géographique et écologique.

Dans une seconde partie, appelée « options », le SSC doit contenir les objectifs définis selon les priorités dégagées et des recommandations en matière d'affectation du sol (en affinant le plan de secteur), la programmation de la mise en œuvre de certaines zones et/ou mesures d'aménagement, la localisation des principaux équipements et infrastructures et la gestion des déplacements. Cette partie du SSC précise également le cadre dans lequel viendront s'inscrire les opérations d'initiative communale (rénovation ou revitalisation urbaines, remembrement rural, construction de logements sociaux, aménagements d'espaces publics, ...).

Le législateur souhaitait donner une certaine envergure stratégique au document. Dans la pratique cependant, une majorité de Communes n'a pas perçu le SSC comme un véritable outil stratégique de développement du territoire. Cet aspect demeure timide dans la majorité des cas, que ce soit dans la définition des objectifs ou dans leur traduction en terme de gestion et de programmation des actions à mettre en œuvre. Le document est surtout utilisé pour la délivrance des permis.

Il semble cependant que les Communes s'étant engagées récemment dans la procédure sont mieux informées et plus conscientes des potentialités du SSC en tant qu'outil de développement et de gestion de l'aménagement du territoire.

2.7.2.1 Phase de démarrage

L'outil ne doit pas être imposé. La démarche doit relever d'une volonté locale. Il est également important de commencer par définir de manière consensuelle et partenariale le concept de collectivité durable et de s'accorder sur une philosophie commune. Cet accord peut adopter la forme d'une charte, qui sera le référentiel commun.

Le SSC n'est pas un outil imposé. Le CWATUP prévoit que le Conseil communal soit l'initiateur du SSC. Le plus souvent le lancement d'une procédure d'élaboration du SSC émane de l'échevin de l'Urbanisme ou du Bourgmestre. Cette initiative répond elle-même souvent à une demande émanant soit du service de l'urbanisme, soit de la CCAT et plus rarement d'un acteur privé (associations environnementales, économiques...).

La volonté d'avoir une meilleure maîtrise de l'aménagement de leur territoire est la principale raison évoquée par les communes qui s'engagent dans l'élaboration d'un SSC. Faire participer la population et les acteurs à une réflexion sur l'aménagement communal est également une motivation très forte. Si, au niveau des motivations, le SSC apparaît comme une garantie de bon aménagement et de cohérence, nous verrons plus loin que cet espoir résiste cependant mal à l'épreuve de la pratique.¹⁰⁴

Il n'existe pas dans le SSC une phase préalable de définition, de manière consensuelle et partenariale, du concept de collectivité durable, ni un accord sur les principes philosophiques communs. Ces principes sont présents dans le SDER et s'imposent à l'échelle locale. Il reste à obtenir une adhésion préalable à ces principes de la part des élus et services. Cette phase permettrait à ces acteurs de s'engager dans le SSC en étant plus conscients des enjeux et des difficultés que cette démarche peut représenter (ex. complexité de la réalité communale, nécessité des moyens humains) et des motivations et attentes de chacun.

2.7.2.2 Réalisation d'un diagnostic

L'Agenda 21 local repose sur un diagnostic qui appréhende la commune sous ses différents aspects, de même que son évolution dans le temps. Le diagnostic vise à faciliter l'émergence d'actions. Il est un élément de débat conçu pour informer, associer et mobiliser tous les acteurs du territoire. Il nécessite donc une présentation synthétique et accessible.

Le SSC ayant une vocation stratégique, la démarche d'élaboration repose sur un diagnostic. Le SSC débute par un relevé de « la situation existante et évaluation », qui se présente sous forme d'inventaires, de cartes et de rapports d'analyses. Il permet d'évaluer les potentialités, les déficiences et les contraintes rencontrées sur le territoire communal.

Dans la pratique, un certains nombres de faiblesses du diagnostic ont été mises en évidence. Celui-ci semble trop souvent segmenté, trop général, pas assez prospectif, pas assez adapté aux spécificités communales, il omet également la dimension supra communale.

Le guide méthodologique¹⁰⁵, mis à disposition des auteurs de projets et des communes depuis 2000, permet de palier aux problèmes relatifs au diagnostic en proposant des conseils clairs et concrets pour l'élaboration du SSC.

2.7.2.3 Définition des objectifs

Toutes les méthodes d'élaboration d'Agenda 21 local préconisent la définition d'objectifs et des sous-objectifs sur base du diagnostic et d'un accord politique sur les stratégies à adopter pour promouvoir le développement durable de la commune. Les objectifs doivent être concrets, clairement définis et mesurables (cf. indicateurs). Pour les atteindre, des actions d'ordres divers devront être menées.

Le législateur impose un exposé des objectifs qui portent sur l'aménagement et l'urbanisme.

En pratique, on peut parfois reprocher au contenu des objectifs leur caractère trop général ("vœux pieux" et/ou identiques à ceux que toutes les communes se donneraient).¹⁰⁶

Certains objectifs sortent du champ préconisé par le législateur et sont parfois très éloignés de la matière « aménagement du territoire et de l'urbanisme » *stricto sensu*. Cette initiative a

¹⁰⁴ CREAT - SONECOM - CEAT - Evaluation de la « Décentralisation-Participation » en Région wallonne – Synthèse, février-mai 2002

¹⁰⁵ Ministère de la Région wallonne / Direction générale de l'Aménagement du territoire du Logement et du Patrimoine (2000). *Le Schéma de Structure communale : son rôle, son élaboration, sa mise en œuvre*

¹⁰⁶ Les SSC d'un échantillon équilibré composé de 10 communes décentralisées et 2 communes non décentralisées ont été examinés dans le cadre de l'étude réalisée par CREAT - SONECOM - CEAT - Evaluation de la « Décentralisation-Participation » en Région wallonne – Synthèse, février-mai 2002,

l'avantage de situer clairement le SSC dans une perspective globale et intégrée de développement.

Les objectifs principaux des SSC de Communes en décentralisation s'articulent essentiellement autour du thème résidentiel, de la protection de l'environnement, des activités économiques et de la problématique des déplacements.

Les principes de l'article premier du CWATUP transparaissent notamment en ce qui concerne ¹⁰⁷ : la gestion parcimonieuse du sol (maîtrise de l'exurbanisation, densification des centres, etc.), la protection et de la valorisation du patrimoine (références au patrimoine naturel, plus fréquentes qu'au patrimoine bâti), la gestion qualitative du cadre de vie (la convivialité et la sécurité des voiries et des espaces publics ainsi que l'embellissement du cadre de vie et les aspects urbanistiques). Certains documents abordent en outre des aspects plus sociaux.

L'analyse des plans d'affectation sous l'angle des principes de l'article premier, réalisée sur un échantillon de 12 communes dans le cadre de l'étude d' *Evaluation de la « Décentralisation-Participation »* ¹⁰⁸ indique que :

- la notion de structuration du territoire apparaît dans les trois quarts des documents (mixité dans les centres, développement concentrique de l'urbanisation, lieux de référence dans les quartiers, etc.);
- la volonté d'usage parcimonieux du sol, présente dans quatre SSC sur cinq, s'exprime surtout à travers le plan d'affectation;
- la mixité raisonnée des fonctions est évoquée dans la moitié des cas. Elle concerne surtout les centres;
- la quasi-totalité des communes prennent en compte le patrimoine (inscription de zones vertes en fonction de critères écologiques ou paysagers, extension des périmètres d'intérêt paysager, points de vue remarquables, alentours des monuments les plus significatifs, etc.);
- la qualité du cadre de vie concerne surtout les espaces publics.

Quant aux schémas de circulation, la plupart des communes accordent une grande attention aux modes de déplacement "doux". La problématique des transports en commun n'est pas toujours abordée, peut-être parce que les communes s'estiment impuissantes dans cette matière. Le SSC peut pourtant constituer une base pour la négociation de nouveaux itinéraires des TEC, par exemple.

Le SDER présente à divers endroits des principes d'aménagement et des suggestions de mesures ou d'actions concrètes participant du développement durable. Il est important que l'auteur de projet et la Commune s'en inspirent et les intègrent dans leur SSC. ¹⁰⁹

Par ailleurs, un groupe d'experts sur l'environnement urbain de la Commission européenne ¹¹⁰ propose un ensemble de mesures de planification urbaine durable auxquelles devraient s'atteler les villes. Ces mesures peuvent parfaitement trouver leur place dans un SSC et guider la définition de ses options. Il s'agit de :

- défendre la mixité dans les usages du sol : la mixité fonctionnelle et sociale permet de réduire les besoins de déplacements et de lutter contre la ségrégation sociale ;

¹⁰⁷ *ibid.* p. 26

¹⁰⁸ *ibid.* p. 27

¹⁰⁹ « Directives découlant du SDER ». Document de travail. CREAT, version du 18 juin 2001

¹¹⁰ Commission européenne, Groupes d'experts sur l'environnement urbain, Villes durables européennes, Rapport final, 1996 in COMELIAU L., et al.

- densifier le bâti : en zone centrale de préférence mais aussi en zone résidentielle, en comblant les espaces interstitiels et en réutilisant les friches urbaines ;
- limiter l'éparpillement résidentiel : par la maîtrise foncière et le contrôle de la consommation et de l'usage des sols ;
- reconquérir les espaces publics : qui ont à la fois une fonction sociale et une fonction écologique lorsqu'il s'agit d'espaces verts, à partir de la constitution de réserves foncières ;
- renforcer l'urbanisation autour des points de forte accessibilité, en particulier près des dessertes de transports publics : localiser les activités économiques et les zones d'habitat en fonction des voies de communication et surtout des réseaux de transport en commun, cela nécessite d'intégrer planification spatiale et planification des transports ;
- densifier au plus près des réseaux de transports en commun et des réseaux hydrologiques de surface : cette stratégie du double réseau implique l'intégration de la planification spatiale, de la planification des transports et de la planification environnementale.

2.7.2.4 Programmation des actions

L'Agenda 21 local se traduit par la rédaction d'un plan d'actions concrètes présentant des projets hiérarchisés dans une programmation définissant les priorités, les moyens pour les mettre en œuvre et les responsables de leur exécution.

Le SSC est défini dans la loi comme un instrument de programmation c.-à.-d. un instrument de planification financière, temporelle et spatiale des actions à entreprendre.

Cette notion se voit essentiellement reprise dans la note déterminant les actions et les moyens d'exécution qui doivent être engagés par l'autorité communale. Au delà de l'énoncé des principes du projet de développement communal, il s'agit, en effet, de les concrétiser dans un programme d'actions à court, moyen et long termes.

Ce volet opérationnel constitue, à l'instar du plan d'affectation du sol, un élément clé de l'utilisation du SSC à des fins stratégiques.

Pourtant, la programmation est un point faible du SSC et ce volet est d'ailleurs peu utilisé en pratique (cf. « Mise en œuvre » ci-dessous). De fait, le SSC n'a pas été conçu comme un document opérationnel. Aucun financement n'est prévu pour la mise en œuvre et les Communes paraissent réticentes à s'engager dans un programme contraignant, au caractère figé et peu évolutif, de surcroît inséré dans une perspective financière étroite.

En effet, à part quelques exceptions dues à la dynamique insufflée par l'auteur de projet ou par les autorités communales motivées, la majorité des Communes présentent une programmation des actions assez « floue ». Parfois, elles sont énoncées sur un ton si général qu'elles s'apparentent plutôt à des objectifs. Les actions à court terme sont souvent des opérations déjà en cours, tandis que celles à plus long terme s'apparentent parfois à une déclaration de bonnes intentions.

La rubrique relative aux mesures d'aménagement devrait énumérer un éventail plus large et plus précis de mesures (programme concret d'action). Cette suggestion, permettra de faire réellement du SSC une base solide pour le développement et l'encadrement de l'urbanisation.¹¹¹

2.7.2.5 Mise en œuvre

L'Agenda 21 local est un outil opérationnel. Une mise en œuvre de la stratégie doit être prévue et réalisée. Elle doit bien sûr pouvoir être adaptable en cours de route.

¹¹¹ CREAT - SONECOM - CEAT - Evaluation de la « Décentralisation-Participation » en Région wallonne – Synthèse, février-mai 2002, p.23

D'après l'étude sur l'*Evaluation de la « Décentralisation-Participation »*, la majorité des communes ont une opinion assez mitigée à l'égard de la qualité de leur SSC. Leurs reproches portent sur le caractère non réglementaire du document (reproche qui concerne surtout le plan d'affectation du sol), les insuffisances du volet mobilité, le manque d'opérationnalité de l'outil et le fait qu'il est trop vite dépassé.¹¹²

La mise en œuvre des options définies par le SSC reste souvent lettre morte. Ce fait est essentiellement dû aux problèmes liés à la programmation des actions. Celle-ci est, d'une part, souvent définie de manière « floue » et d'autre part, la mise en œuvre des actions, lorsqu'elle a lieu, ne se conforme que très rarement à l'ordre de priorité et des délais fixés. Les écarts de la mise en œuvre par rapport à la programmation s'amplifient avec le vieillissement du SSC. Tout en restant ouvertes aux nouvelles mesures éventuelles, les Communes semblent mettre en œuvre leurs options de manière « opportuniste », en choisissant de réaliser en priorité les projets qui trouvent une possibilité de financement ou répondent à de nouvelles urgences (effectives ou électorales). Remarquons qu'il ne faut pas forcément considérer de manière négative cet aspect « opportuniste », puisque celui-ci peut en définitive déboucher sur une réelle mise en œuvre des options déterminées dans le SSC. Il n'est pas nécessairement essentiel que l'ordre de réalisation des options corresponde parfaitement à l'ordre de la programmation.

Par ailleurs, même si la mise en œuvre tarde à se réaliser, la programmation est l'occasion pour les Communes de formaliser de manière cohérente et intégrée leurs divers projets (nouveaux ou préexistants au SSC). Mais le SSC n'est pas a priori conçu comme un outil opérationnel.

Dans la pratique, le SSC, sert essentiellement d'instrument d'aide à la gestion quotidienne pour la délivrance des permis d'urbanisme et de lotir, via le plan d'affectation du sol.

D'après les communes, l'impact positif du SSC, notamment lorsqu'il est couplé avec le Règlement communal d'urbanisme à valeur réglementaire, est surtout perceptible en ce qui concerne :

- 1) Protection du patrimoine naturel et bâti, via notamment la préservation des paysages et, un peu moins, la préservation des espaces ruraux contre l'urbanisation. Le document a en effet permis de désigner des zones non aedificandi et d'espaces verts, de maintenir la végétation existante dans certains sites, de créer des zones-tampons entre les villages, de préserver des ouvertures paysagères, de définir de nouveaux périmètres d'intérêt culturel, historique ou esthétique, etc.
- 2) Usage parcimonieux du sol via notamment par la densification des centres et l'ordre de priorité pour la mise en œuvre des zones d'habitat et/ou d'aménagement différé.
- 3) Gestion qualitative du cadre de vie qui se traduit notamment dans les SSC par une attention particulière accordée à la coexistence des fonctions au sein des quartiers de façon à assurer leur vitalité et à limiter les déplacements tout en évitant les nuisances.

2.7.2.6 Suivi et Evaluation

L'Agenda 21 local doit aussi décrire concrètement comment le programme sera suivi de manière permanente et évalué à intervalles réguliers. La démarche consiste à s'appuyer sur des indicateurs qui fournissent les informations nécessaires pour assurer un contrôle efficace du processus et lui apporter les adaptations nécessaires en temps opportun. Les changements souhaitables portent la plupart du temps sur la réalisation des actions ou le choix de nouvelles actions ; ils peuvent aussi amener, moyennant précautions, à la révision

¹¹² *ibid.* p.25

d'un ou de plusieurs objectifs. Le suivi et l'évaluation seront également menés sur le mode de la transparence et de la participation.

Aucune procédure de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du SSC n'est prévue.

Toutefois, le législateur wallon a récemment souhaité transposer les directives européennes et soumettre les projets de SSC à *une évaluation préalable des incidences environnementales* qu'ils pourraient avoir¹¹³. Ainsi, d'après l'article 17 du CWATUP « optimisé »¹¹⁴, le Conseil communal fait réaliser lors de l'élaboration de l'avant-projet de SSC un rapport sur les incidences environnementales. L'arrêté d'application relatif à l'évaluation n'a toutefois pas encore été promulgué.

La Commune peut par contre décider de réviser son SSC. La procédure de révision générale du SSC suit une même procédure que son élaboration¹¹⁵. La demande de subvention pour une révision totale peut être introduite au plus tôt six ans après l'entrée en vigueur du SSC ou de sa révision totale précédente¹¹⁶.

Cependant, la lourdeur de la procédure de révision (puisque'elle est identique à celle de l'élaboration), les incertitudes relatives aux modifications continues du CWATUP, le manque de personnel, l'attente de révision du PS, explique que peu de Communes aient jusqu'à présent révisé leur schéma.

Le SSC apparaît dès lors comme un document très vite dépassé et obsolète. Cet aspect figé nuit tant à la démarche dynamique et prospective du SSC qu'à son utilisation dans la gestion quotidienne. Il reste à espérer que la nouvelle législation¹¹⁷ qui rend le SSC financièrement indépendant du RCU relance les communes dans l'élaboration et la révision de leurs SSC.

Le SSC gagnerait à être accompagné d'une évaluation continue. Celle-ci donnerait la possibilité aux acteurs de confronter régulièrement l'évolution du territoire aux choix stratégiques opérés par la Commune afin de mieux conduire la dynamique locale de développement. La procédure actuelle de révision est peu adaptée aux prescriptions d'une démarche stratégique idéale, démarche qui demande un accompagnement permanent. L'évaluation constante pourrait reposer sur une gestion par monitoring, ou tableau de bord, établi à partir des données récoltées lors du survey. Le tableau de bord suivrait quelques indicateurs pertinents relatifs au développement de la Commune et fournirait un « état de santé » constant de cette dernière. L'évaluation porterait sur les processus permettant d'infléchir la politique développée.

A ce propos, il faut également souligner l'intérêt que pourrait présenter l'existence d'une structure permanente de suivi du SSC au sein même de la Commune. Dans cette optique, il serait utile de se pencher sur la fonction des organes locaux existants tels que, par exemple, les Agences de Développement Local ou les CCAT.

¹¹³ Cette procédure tout à fait spécifique n'entre cependant pas en vigueur le 1er octobre 2002. Elle deviendra effective lorsqu'un arrêté du Gouvernement wallon en aura décidé.

¹¹⁴ Décret du 18 juillet 2002 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine

¹¹⁵ art. 18. Le législateur wallon allège cependant le travail des communes si les modifications qui seront apportées au SSC sont mineures. Dans cette hypothèse, en effet, le rapport d'incidences n'est pas obligatoire.

¹¹⁶ Art. 255/3. point 3° du CWATUP

¹¹⁷ Arrêté du Gouvernement wallon du 25 janvier 2001 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine quant aux modalités d'octroi de subventions aux communes pour le fonctionnement de la Commission consultative communale d'aménagement du territoire, pour l'élaboration ou la révision totale d'un schéma de structure communal, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan communal d'aménagement, ou pour l'élaboration d'une étude d'incidences relative à un projet de plan communal d'aménagement.

2.8 SYNTHÈSE

Le SSC communal est conçu comme un outil d'orientation, de gestion et de programmation du développement de l'ensemble du territoire communal. Il doit apporter une réponse spécifique, d'ordre de l'aménagement du territoire, aux problématiques sociales, économiques et environnementales.

Dans la pratique, la plupart des SSC présentent un contenu¹¹⁸ suffisamment complet et détaillé pour être susceptible d'aider efficacement les communes à mieux gérer et aménager leur territoire. D'autres ne répondent pas toujours aux objectifs du législateur et aux exigences de l'article premier du CWATUP relatif au développement durable du territoire. Il est vrai que cet article a été introduit dans le Code bien après les arrêtés d'application qui fixent le contenu des SSC. Les carences concernent souvent les "besoins sociaux" et la gestion parcimonieuse des ressources (eau, énergie). Par contre, l'usage parcimonieux du sol, la qualité du cadre de vie et la protection du patrimoine (surtout du patrimoine naturel et paysager) sont des préoccupations bien présentes.

Par rapport à ce que préconise l'Agenda 21, la plupart des SSC manquent en pratique d'approche globale, envisageant le territoire de la commune à la manière d'une île, sans relation avec les territoires qui l'entourent.

En matière de gouvernance, le souhait du législateur était de susciter au niveau local une dynamique de réflexion et d'action, selon une démarche stratégique et participative, sur le devenir du territoire communal. En pratique cependant, l'élaboration du SSC modifie peu les relations entre les services et n'aboutit que très rarement à leur fédération dans un projet collégial de développement de leur commune. La stratégie fait parfois l'objet de débats approfondis avec les élus, mais est parfois le fait du seul auteur de projet et de l'Echevin de l'aménagement. Ce manque d'adhésion constitue sans aucun doute un frein à la pérennité et à l'efficacité du SSC, l'outil n'étant pas réellement approprié. Pour y remédier, il est souhaitable de s'assurer de l'engagement de l'ensemble du Collège et une délibération approfondie au sein du Conseil communal, voire une approbation du document par ce dernier.

L'élaboration du SSC n'a généralement que peu d'impact sur le dialogue entre la Commune et ses habitants. D'une part, on observe peu de participation dans le cadre de l'enquête publique, sauf dans les cas de dossiers sensibles et de défense d'intérêts personnels ; d'autre part, la commission consultative CCAT, qui joue un rôle moteur lors de l'élaboration du SSC, apparaît en pratique plus souvent comme un expert collectif (avec sur-représentation de certaines catégories socio-professionnelles), que comme le reflet représentatif de l'opinion des habitants. Notons que ce rôle d'expertise de la CCAT est fort apprécié par la commune.

A la différence de ce que préconise l'Agenda 21, aucune politique de développement durable au sein des services n'est envisagée. Il est vrai que la démarche du SSC telle qu'elle a été conçue par le législateur est focalisée sur le développement du territoire.

Du point de vue de la conception stratégique, l'élaboration du SSC suit globalement un cheminement proche de celui proposé par l'Agenda 21 local.

Cependant, il n'existe pas dans le SSC une phase préalable de définition, de manière consensuelle et partenariale, du concept de collectivité durable, ni un accord sur les principes philosophiques communs. Ces principes sont présents dans le SDER et s'imposent à l'échelle locale. Il reste à obtenir une adhésion préalable à ces principes de la part des élus et services.

¹¹⁸ CREAT - SONECOM - CEAT - *Evaluation de la « Décentralisation-Participation » en Région wallonne – Synthèse, février-mai 2002, p.27*

La démarche d'élaboration repose sur un diagnostic du territoire sous ses différentes facettes et qui débouche sur des objectifs généraux et des mesures. En pratique, les objectifs sont trop souvent imprécis. Certaines communes ont interprété les notions d'«objectifs d'aménagement et d'urbanisme» dans le sens plus large que le seul aménagement du territoire en abordant les matières sociales, touristiques ou économiques. Cette optique a l'avantage de situer le SSC dans une perspective globale et intégrée de développement. Toutefois dans la pratique, lorsque ces options « élargies » ne sont pas soutenues par les services et les élus en charge de ces compétences, elles restent lettre morte dans leur application.

La programmation est assurément un point faible du SSC aussi bien au niveau de sa conception, assez frileuse, que de la concrétisation des mesures. En effet, contrairement au PCDR, le financement des actions par la Région n'est pas prévu dans un SSC. Dans la pratique, le SSC sert essentiellement d'instrument d'aide à la gestion quotidienne pour la délivrance des permis.

D'après les communes qui utilisent leur SSC, celui-ci a des impacts positifs perceptibles en ce qui concerne la protection du patrimoine naturel et bâti, l'usage parcimonieux du sol et la gestion qualitative du cadre de vie. Et ce, notamment lorsqu'il est utilisé en lien avec le Règlement communal d'urbanisme à valeur réglementaire.

En matière d'évaluation, le législateur wallon a récemment introduit dans le Code l'obligation de soumettre les projets de SSC à une évaluation préalable des incidences environnementales, mais son arrêté d'application n'a pas encore été promulgué. Par ailleurs, tous les six ans, la commune peut solliciter des subsides pour réviser son SSC. La procédure actuelle de révision est relativement lourde et peu adaptée aux prescriptions d'une démarche stratégique idéale, démarche qui demande un accompagnement permanent.

De manière générale, on remarque que si certaines communes se sont limitées au minimum légal dans l'élaboration d'un SSC, qui n'a pas eu de retombées significatives sur leur développement, d'autres communes se sont saisies de cet outil pour définir un réel projet de développement impliquant de nombreux acteurs locaux et s'inscrivant dans l'esprit de l'article 1^{er} du Code. Les communes qui ont choisi cette optique montrent que le SSC dispose d'importantes potentialités et peut devenir un élément moteur du développement durable, intégrant de manière spatialisée les matières économique, environnementale, sociale et culturelle.

Le bon déroulement du processus et la façon dont le SSC intègre les principes du développement durable est donc fortement tributaire de la méthode de travail, des motivations, de la sensibilité et de la capacité des autorités communales, de l'auteur de projet et de la CCAT.

3 L'AGENDA 21 LOCAL ET LES ZIP-QI

3.1 SOURCES D'INFORMATION

Etudes

- A. ANCIAUX, C. BAUDOUX, M. HAMZAOUI, J. MORIAU, Guide méthodologique des Zones d'Initiatives Privilégiées (Quartiers d'Initiatives), 1994, 65 p.
- ASSOCIATION WALLONNE DES RÉGIES DE QUARTIER, Evaluation des régies de quartier sociales 1993–2003, 2003, 15 p.
- P. DE MAESENEIRE, Les zones d'initiatives privilégiées en Région wallonne : explication, approche critique et propositions, ULB-INEMAP, mémoire de cycle long inter-universitaire en management communal, 2000, 59 p. + annexes
- S. DAWANCE, ZIP-QI : les habitants au cœur de la rénovation !, dans La lettre des CCAT, décembre 2002-Janvier 2003, n° 13, p. 4-5.
- CREAT, Evaluation de différents outils opérationnels spécifiques à la DGATLP en vue d'en améliorer l'efficacité. Rénovation urbaine. Phase 1 : évaluation et bilan, étude réalisée pour le compte de la Région wallonne, 1997, 153 p.
- G. RIGUELLE, Pour en savoir un peu plus sur le ZIP, dans Les Echos du logement, octobre 2000, n° 4, p. 109-112
- D. DECROIX, Multiples facettes de logements en rénovation dans la ZIP du Mont-à-Leux à Mouscron, dans Les Echos du logement, octobre 2000, n° 4, p. 113-114
- P. BRACH, QI Mangombroux. Un quartier d'initiatives, dans Les Echos du logement, octobre 2000, n° 4, p. 114-117
- R. HAROU, P. FONTAINE, Z. ROSINSKI, La participation des citoyens à la vie communale : enjeux et pratiques, MRW, CPDT, Plaque n° 3, 2003, p. 96-99.

Internet

<http://mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/Pages/DAU/Pages/Directions/DirAmOp/DirAmOp.htm>

Interviews

Pierre Brach, chef de projet du QI de Verviers,

Ghislain Geron, inspecteur Général DGATLP

Sources juridiques

Sur cet outil d'aménagement actif, on se référera aux textes législatifs principaux suivants :

Arrêté du Gouvernement wallon du 4 novembre 1993 qui modifie l'Arrêté de l'Exécutif régional du 6 décembre 1985 relatif à l'octroi par la Région de subventions pour l'exécution des opérations de rénovation urbaine (M.B. 10.12.93). Il y est notamment stipulé qu'un taux de subvention plus élevé sera accordé pour des zones dites " d'intervention prioritaire " à fixer ultérieurement.

La dizaine d'arrêtés du Gouvernement wallon des 7 juillet et 8 septembre 1994 qui instituent les Z.I.P., énoncent les critères utilisés pour les déterminer, fixent les aires qu'elles concernent et prévoient des possibilités d'octroi ou de majoration de diverses primes et subventions principalement liées au logement, ainsi que la prime à l'embellissement des façades.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 11 mai 1995 précise les modalités de création et de mise en œuvre des régies de quartier de rénovation urbaine. Bien que s'inspirant de la réglementation relative aux « régies de quartier de logements sociaux », cette réglementation se rattache plus particulièrement aux Z.I.P. 3.

L'arrêté ministériel du 23 mai 1995 précise le contenu des projets de quartier ou dossier de rénovation urbaine.

A noter, enfin, qu'une réelle base décrétole a été donnée aux Z.I.P. par l'article 174 du Code wallon d'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

Le Code wallon du logement reprend les ZIP dans son article 79, lequel, quand il entrera en vigueur, réduira le nombre de ZIP de quatre à deux (les 2 et 4 disparaissant).

3.2 BRÈVE PRÉSENTATION DE L'OUTIL

Les zones d'initiatives privilégiées (ZIP) ont été définies en 1994.

Elles sont un des outils créés pour mettre en œuvre une politique de discrimination positive en matière de rénovation urbaine. Elles constituent des opérations originales par rapport aux procédures classiques de rénovation ou de revitalisation, car elles sont de nature transversale, c'est-à-dire que les acteurs concernés se concertent et coordonnent leurs actions, intégrant d'autres outils de l'aménagement opérationnel et d'autres secteurs d'intervention comme le logement, les travaux subsidiés, l'action sociale, etc.

Le principe des ZIP consiste à favoriser des actions considérées comme prioritaires en concentrant les efforts et les aides financières publiques sur des périmètres où les problèmes sociaux et économiques sont les plus manifestes et préoccupants.

- ZIP 1 : zones à forte pression foncière qui visent les communes où le prix du terrain à bâtir est plus élevé que la moyenne régionale ;
- ZIP 2 : zones de requalification des noyaux d'habitat qui concernent les quartiers dont la dégradation progressive entraîne la désertion des lieux par la population ;
- ZIP 3 : zones de développement global de quartier où sont menées des politiques intégrées de revitalisation qui concernent les quartiers où la composition de la population cumulée à la faible qualité de l'habitat génère des problèmes sociaux ;
- ZIP 4 : zones de cités sociales à requalifier abritant une population ayant les mêmes caractéristiques telles que définies dans les « ZIP 3 ».

Notre analyse concerne les ZIP 3 où l'intervention repose sur trois principes fondamentaux :

- la participation : associer les habitants à la conception et à la mise en œuvre
- la territorialité : développement de projets à l'intérieur du quartier et création d'un sentiment d'identité
- l'approche globale : travail de tous les acteurs, sur tous les domaines.

Le lancement du programme a débuté en 1995 avec des subventions majorées en matière de rénovation urbaine (jusqu'à 90 % du coûts des opérations) et cinq « outils » principaux :

- des périmètres définissant les zones concernées¹¹⁹
- des chefs de projets, chargés d'initier l'approche transversale et de coordonner l'opération dans chaque ZIP

¹¹⁹ Opérée sur bases de critères objectifs, l'identification des zones entrant dans ce programme a été réitérée en 2001. Cela a doublé le nombre de zones concernées.

- des régies de quartiers de rénovation urbaine, auxquelles ont été confiées des missions d'insertion, de formation permanente, de mobilisation et de dynamisation (information, éducation permanente...)
- des projets de quartiers, définissant les opérations prévues après une étude approfondie et un processus participatif volontariste.
- des commissions de rénovation de quartier, instituées dans chaque QI. Elles offrent la possibilité d'organiser la participation des habitants après la consultation initiale.

3.3 APPROCHE TRANSVERSALE ET INTÉGRÉE

Les objectifs d'un A21I visent l'équité sociale, l'efficacité économique, la préservation et amélioration de l'environnement ainsi que la démocratisation des modes de prise de décision, de gestion et de contrôle.

La démarche doit rompre avec les approches sectorielles seules et répondre simultanément aux besoins économiques, sociaux, environnementaux et culturels.

Ceci, en respectant les principes de :

- transversalité,*
- globalité,*
- solidarité dans le temps,*
- solidarité dans l'espace,*
- précaution,*
- participation,*
- subsidiarité (traiter les problèmes au plus près de l'endroit où ils se posent).*

L'outil A21I doit reposer sur une approche globale des différentes fonctions du territoire, et sur une intervention simultanée dans tous les secteurs de la société. Il doit rompre le cloisonnement des services et leur fonctionnement en colonnes : il s'agit de faire travailler ensemble et en même temps des acteurs spécialisés dans leur propre domaine de compétences.

L'approche intégrée et transversale doit se retrouver à chaque étape de la démarche : diagnostic, objectifs et actions.

Dans le cas des ZIP3, les moyens mis en œuvre doivent dépasser les opérations de rénovation classiques : l'enjeu est d'y promouvoir des processus de développement du quartier eu égard à la situation socio-économique et culturelle de sa population. C'est ainsi que certains périmètres plus spécifiques y sont constitués : les périmètres de « quartiers d'initiatives » (ZIP-QI), dans lesquels le législateur a aussi prévu la création de « régies de quartier ».

Les trois principes fondateurs qui chapeautent le concept des ZIP-QI sont :

1. Réaliser une approche globale, c'est-à-dire transversale et intégrée qui se concrétisera par la réalisation d'un projet de quartier touchant à quatre fonctions :

- rénover physiquement bâtiments et espaces publics,
- redynamiser le tissu économique du quartier, si possible en se reposant sur le tissu endogène,
- valoriser les fonctions culturelles,
- réinsérer socialement et professionnellement les habitants les plus démunis.

2. Responsabiliser l'habitant du quartier en le considérant comme un citoyen-acteur du devenir de son quartier et s'attaquer aux problèmes sociaux et économiques qui vont de pair avec la dégradation physique de l'habitat.

3. Coordonner l'action de tous les acteurs de l'opération dans une démarche de concertation permanente avec un objectif commun.

Par l'entremise de la création de ZIP-QI, le législateur a voulu cibler des quartiers particulièrement défavorisés et y exercer une intervention proactive et transversale sur le long terme dans le but de fournir aux personnes y résidant des conditions de vie décentes. L'intervention massive doit créer ensuite un effet d'entraînement. C'est ce que les textes législatifs entendent par « zones de développement global où sont menées des politiques intégrées de revitalisation qui concernent les quartiers où la composition de la population cumulée à la faible qualité de l'habitat génère des problèmes sociaux ». La mise en œuvre de cette ambition passe par l'élaboration, avec la population concernée, d'un projet de quartier.

Dans les intentions exprimées, on perçoit certains critères du développement durable que sont la **transversalité** (en ce qui concerne l'économie, le social et la culture), l'**équité sociale**, la **gouvernance**, la **participation**, la **subsidiarité** (en particulier dans la mise en œuvre de l'outil « régie de quartier », qui prend à son compte les questions d'insertion socioprofessionnelle, d'information et d'éducation permanente de la population locale).

Un des grands piliers du DD est cependant absent dans les textes législatifs : l'intégration dans les actions des préoccupations environnementales et la gestion durable des ressources.¹²⁰ On ne trouvera pas non plus les principes de globalité, de précaution, d'évaluation.

En réalité, le secteur de l'économie, pourtant visé dans les objectifs affirmés de l'outil, est peu concerné par ces opérations, les moyens de l'y faire participer sont pratiquement inexistants.¹²¹

Les actions sur le bâti et les actions sociales sont dans les faits intégrées et coordonnées de façon variable, en fonction notamment de la répartition des rôles entre le chef de projet et la régie de quartier : dans certains cas, le chef de projet se cantonne à la rénovation urbaine et le médiateur social à l'action sociale ; dans d'autres le chef de projet vise la coordination entre les deux problématiques...

3.4 INTERACTION D'ÉCHELLES (DIMENSION LOCALE - DIMENSION GLOBALE)

La notion du développement durable nous projette dans une situation de balancement entre ce qui se passe au niveau mondial, et une vision locale des sujets à traiter. Ceci est très important car parler de l'Agenda 21 au niveau local, c'est certes s'appuyer sur les ressources locales, mais par là même être capable de mettre en œuvre des mécanismes qui répondent aussi à des questions plus larges, y compris à l'échelle planétaire

La commune doit donc idéalement se poser une série de questions sur son positionnement dans un territoire plus large à l'échelle supra-communale, régionale, nationale et planétaire. Comme par exemple : Quelles sont les relations avec les communes voisines ? Quelles sont les potentialités de coopération ? En quelles matières ? Comment le projet intègre-t-il les

¹²⁰ Ce que confirme la « Description de la fonction et du profil du chef de projet » envoyée par la Région wallonne (Direction de l'aménagement opérationnel) aux administrations communales en 2001 : « Il [le chef de projet] doit ainsi cerner et coordonner un ensemble d'actions de développement économique, social, culturel, ainsi que sur le cadre physique du quartier tant au travers des différents départements communaux que des milieux associatifs, des pouvoirs subsidiants, des organismes d'éducation permanente, etc. ».

¹²¹ Voir notamment le mémoire de P. DE MAESENEIRE, op. cit.

problèmes globaux, tels que la « solidarité Nord-Sud », la consommation responsable, la lutte contre l'effet de serre, la préservation de la couche d'ozone, etc. ?

Le système mis en place dans les quartiers d'initiatives est principalement un outil de développement local, qui vise entre autres à « redynamiser le tissu économique et social du quartier si possible en se reposant sur le tissu endogène ». Les interactions d'échelles se font avant tout avec les territoires limitrophes (autres quartiers, commune dans sa globalité, agglomération). Le projet de quartier doit, par principe, intégrer les options des outils et schémas tels que schéma de structure communal, plan de mobilité, etc.

Selon les témoins interrogés lors de l'étude du CREAT, « la philosophie des zones d'initiative privilégiée s'inscrit à l'époque dans une nouvelle stratégie de développement territorial. A chaque échelle spatiale doit être développé un projet cohérent, s'emboîtant dans les autres comme des poupées russes : le plan régional, les schémas d'agglomération, le projet de ville et les projets de quartier. »¹²²

Quant à la dimension globale et planétaire, c'est un des points faibles de l'outil ZIP-QI. Pourtant, il présente des potentialités d'actions intégrées en ce domaine. Par exemple via la gestion du logement : consacrant une grande part de ses moyens à des interventions sur le cadre physique, en particulier le logement, l'intervention en QI pourrait être le lieu d'une généralisation des options régionales qui pourraient y être appliquées de manière systématique, par exemple en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie. Les communes et les organismes régionaux ne semblent pas appliquer dans ces zones de politique de rénovation particulière basée sur une réflexion sur le logement durable.¹²³ Pourtant, ailleurs, les mesures d'utilisation rationnelle de l'énergie sont considérées comme un moyen d'émancipation économique et sociale pour les personnes à faibles revenus.

3.5 GOUVERNANCE

L'originalité de la démarche d'un A21I, par ailleurs assez classique, réside dans les enjeux affichés et la méthode utilisée qui repose notamment sur la gouvernance.

En effet, le processus d'élaboration, de gestion et de contrôle de l'Agenda 21 local doit associer l'ensemble des acteurs concernés (public, privé, associatif, supra-communal...) et de la population, y compris les catégories généralement plus difficiles à associer (femmes, jeunes, immigrés, défavorisés...). Ainsi, des dispositifs pour assurer la participation et le partenariat doivent être mis en place à chaque étape du processus de A21I : diagnostic, élaboration de la stratégie, programmation, évaluation...

3.5.1 Engagement politique des élus locaux

La motivation et l'implication des élus locaux, et tout particulièrement du bourgmestre, dans le processus sont des facteurs nécessaires à la bonne réussite de la démarche A21I. Ils sont les acteurs de base du processus, et les garants de sa bonne marche. S'agissant d'un programme transversal concernant les quatre secteurs principaux de la vie communale, à savoir l'économie, le sociale, l'environnemental et le culturel, il y a lieu que l'ensemble du Collège s'y implique.

¹²² CREAT, Evaluation de différents outils opérationnels spécifiques à la DGATLP en vue d'en améliorer l'efficacité. Zones d'initiative privilégiée. Phase 1 : évaluation et bilan, étude réalisée pour le compte de la Région wallonne, mars 1997, p. 9.

¹²³ Sur cette question, voir notamment le dossier « Logement durable » dans *Alter-Echos*, n° spécial à l'occasion du Salon Batibouw 2004, 23 février 2004, 23 p.

S'agissant d'un outil à vocation transversale et intégrée sur un territoire limité, ce pourrait être un gage de meilleurs résultats de mettre en place un mode d'organisation particulier visant la mise en pratique d'une gestion collégiale **renforcée** entre élus et secteurs administratifs concernés par rapport au quartier. Il ne semble pas que les communes aient adopté une attitude particulière à ce propos : l'engagement prioritaire sur le quartier n'est pas porté par tous au sein de la commune et la tutelle de la ZIP-QI est souvent confiée à un seul échevin.¹²⁴ Cependant, différents « représentants de la commune » sont présents au sein de la Commission de rénovation de quartier et du comité de gestion de la régie de quartier¹²⁵.

3.5.2 Adhésion des services communaux à la démarche et expertise

L'A21I est un outil de mise en cohérence des différentes politiques sectorielles. Il faut donc s'assurer de l'adhésion de l'ensemble des services administratifs à la démarche. Ils constituent, à des degrés divers, le deuxième niveau de soutien du programme.

Concrètement, les méthodes de mise en œuvre d'un Agenda 21 local préconisent souvent la mise en place d'une cellule opérationnelle regroupant des représentants de différents services.

Pour la réalisation de l'A21I, la Commune peut recourir, si nécessaire, à des experts (auteur de projet, animateur...) et à des organisations spécialisées.

Ici aussi, pas de disposition législative particulière pour favoriser l'appropriation et la gestion transversale de l'outil au sein des services administratifs locaux ou régionaux concernés. L'application dépend avant tout de la motivation des acteurs concernés.

Le législateur a cependant prévu l'intervention d'un chef de projet qui a pour mission essentielle de coordonner au niveau local les interventions de tous les acteurs impliqués dans le processus.¹²⁶ Mais on a souvent observé la marginalisation de cet acteur spécifique par rapport au reste du personnel communal : il est en effet encore très souvent perçu pas celui-ci comme dépendant d'un seul échevin, et sa présence dans des bureaux situés dans le quartier d'intervention ne facilite pas les relations de travail avec les autres services.

Quant à l'expertise externe, un auteur de projet doit être choisi, lequel est en principe nécessairement à la tête d'une équipe pluridisciplinaire.

Le travail des ces deux intervenants (l'un permanent, l'autre temporaire) doit aboutir à la présentation d'un document appelé « projet de quartier », qui comprend cinq parties : les documents administratifs, l'enquête au sein de la population, l'analyse de l'enquête, le schéma-directeur et les dispositions quant au financement de l'opération.

¹²⁴ Le pouvoir régional n'a pas imposé aux communes d'attacher le chef de projet au bourgmestre, comme l'a fait le pouvoir fédéral dans le cadre de certains animateurs de programmes subsidiés par le plan fédéral des grandes villes.

¹²⁵ Cf. Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 6 décembre 1985, art 18 - AGW du 11 mai 1995, art 5, §1^{er}.

¹²⁶ « C'est le rôle essentiel du chef de projet que d'assurer la coordination et les synergies entre tous les intervenants au projet. Le chef de projet participe dès les études préalables à l'élaboration du projet de quartier. A ce stade du projet, son rôle consiste essentiellement à assurer la participation la plus large possible de la population locale à la définition du projet. Lors de la mise en œuvre pratique du projet de quartier, cette préoccupation d'associer la population locale à la réalisation des actions restera son souci constant parallèlement à la coordination des interventions des différentes institutions participant au projet.. Il doit ainsi coordonner un ensemble d'actions de développement économique, social, culturel, ainsi que sur le cadre physique du quartier tant au travers des différents départements communaux que des milieux associatifs, des pouvoirs subsidiaires, des organismes d'éducation permanente, etc. ». Cf. le document « Description de la fonction et du profil du chef de projet, envoyé par la Région wallonne (Direction de l'aménagement opérationnel) aux administrations communales en 2001.

Se met aussi en place une « commission de rénovation de quartier » composée de représentants de la commune, de partenaires sociaux et de représentants d'habitants du quartier. Elle fait figure de « plate-forme stratégique locale » et travaille sur base des options proposées par les habitants et acteurs locaux consultés et par le duo auteur de projet/chef de projet. C'est elle qui suit la mise en œuvre du processus d'élaboration du projet de quartier et qui, le moment venu, fait la synthèse du travail entrepris avec les différents partenaires associés au processus. Par la suite, la commission se réunit régulièrement pour suivre la mise en œuvre du projet de quartier.

Le suivi des interventions au sein d'une ZIP-QI est donc assuré par une équipe - une commission - associant acteurs publics et représentants des habitants. Une expertise spécifique est fournie par des intervenants extérieurs spécialisés dans les opérations de rénovation urbaine.

Relevons que le pilotage du volet « requalification sociale » des quartiers d'initiatives est assuré par un « comité de gestion » distinct de la « commission de rénovation de quartier ». Le législateur n'a pas prévu de lien formel entre ces deux structures locales d'accompagnement¹²⁷, ce qui peut sembler étonnant vu la volonté de voir appliquée au cœur du processus la transversalité entre secteurs et entre acteurs. Et ce d'autant plus que l'arrêté du Gouvernement wallon fixant les missions des régies de quartier de rénovation urbaine précise que celle-ci « a pour mission l'occupation de stagiaires à des tâches non qualifiées en principe dans les quartiers d'initiatives en vue de la requalification sociale et physique du quartier »¹²⁸ et que « les tâches confiées aux stagiaires consistent en activités formatives et de services destinées au redéploiement général du quartier d'initiatives. »¹²⁹

3.5.3 Communication et transparence

L'élaboration de l'A21 implique la nécessité de prévoir un système de communication et de sensibilisation sur le développement durable, le processus entrepris et les actions menées, la diffusion de l'information vers le citoyen et les pouvoirs locaux. La transparence des prises de décisions, nécessite également de prévoir un dispositif solide de communication.

Les communes peuvent sensibiliser les habitants et les acteurs locaux via, par exemple les rencontres, colloques, soirées-débats, journaux municipaux, points d'information, centre de ressources sont autant de vecteurs de l'information des habitants sur ce thème. La présentation et la communication sur le projet doivent être adaptés au public.

La formation du personnel administratif et des élus au développement durable et à l'A21 constitue également un volet important.

Le législateur n'a pas expliqué comment, hors temps spécifique de l'enquête, les promoteurs du QI doivent communiquer avec les habitants. Mais, le fait qu'il demande que soit insérée dans le projet de quartier une « note relative au mode de consultation des habitants, de son organisation et de fréquence » laisse supposer qu'il entend que la Commune prenne des mesures particulières pour assurer une communication adaptée à l'ensemble des composantes du quartier.

Le projet de quartier n'est pas réglementairement soumis à enquête publique.

¹²⁷ Tout juste prévoit-il qu'il peut s'adjoindre toutes personnes participant au projet local, lesquelles auront voix consultative. AGW, 11 mai 1995, art. 5, § 4.

¹²⁸ AGW, 11 mai 1995, art. 3, § 1er.

¹²⁹ AGW, 11 mai 1995, art. 3, § 2.

Comme pour d'autres outils d'aménagement opérationnel, c'est surtout lors de la mise en œuvre du projet qu'il est délicat de communiquer, particulièrement lorsqu'il n'y a pas de processus d'évaluation, comme c'est le cas ici et que les résultats concrets ne viennent pas dans le court terme. Cependant, des cas de participation des habitants aux choix concrets d'aménagement sur le terrain existent.

3.5.4 Participation de la population et partenariat

L'A21 implique la concertation entre acteurs ; il s'agit d'atteindre le stade de co-production du projet de développement. Pour ce faire, l'Agenda 21 local préconise la mise en place d'un organe regroupant les acteurs concernés (plate-forme partenariale) pour assurer le processus participatif et partenarial.

La gouvernance implique également que l'ensemble des habitants du territoire considéré soient associés à la réflexion et à la production du programme. Cette participation passe par la mise en place de structures et de moyens destinés à soutenir et à faire vivre le débat public (ex. conseils ou comités de quartiers, groupes de travail thématiques, forums de discussion, comité citoyen...). Les efforts déployés doivent petit à petit aboutir à une participation des forces vives locales à la mise en œuvre d'une partie du programme, rompant ainsi avec la pratique consistant, pour la Commune, à prendre tout en charge. De même, la participation sera aussi pratiquée dans la phase d'évaluation.

De manière générale, le législateur a prévu que la participation démarre en amont du processus et donc ainsi voulu que l'outil soit élaboré sur base d'une consultation a-priori et non à posteriori. Il ne s'agit pas, en effet, de demander aux habitants leur avis sur un document élaboré «en chambre» par un auteur de projet, mais, au contraire, de partir de leurs souhaits et de leurs besoins sur base de contacts établis tôt dans le processus. Cette collaboration avec les habitants autour du projet de quartier devrait favoriser l'adéquation des différents investissements prévus. Elle vise aussi à encourager l'appropriation des aménagements et, ainsi, d'en garantir la pérennité.

Dans leur demande de reconnaissance, les communes doivent décrire la manière dont elles comptent mettre en œuvre la participation.

Dans différents quartiers, des enquêtes ont été organisées pour recueillir les avis des habitants, des témoins privilégiés ont également été consultés.

La méthodologie mise en place par Ita Gassel a été suivie dans différentes communes : celle-ci prévoit la participation effective des acteurs locaux, et en particulier des habitants, via interviews et groupes de travail.

Voici comment la participation a été mise en place dans le QI de Sainte-Marguerite, à Liège :

« Au Quartier Nord, pour mener à bien la concertation, le bureau AURAL s'est basé sur une «sociographie en croisillons»(3), méthode qui consiste à croiser plusieurs critères statistiques afin d'obtenir des groupes à visages humains: si les statistiques «classiques» permettent de savoir que le quartier compte 32,5% d'étrangers, 50,7% de femmes ou 34, 5% d'actifs, la «sociographie en croisillons» révèle qu'il y a 10,9% d'enfants de moins de 14 ans maghrébins, 4,7 % de femmes belges de 25 à 49 sans emploi... Cette méthode permet de ne pas passer à côté de certaines franges de la population, les «groupes» les plus importants quantitativement n'étant pas toujours les plus visibles sur le terrain. A partir de la sociographie, vingt groupes «homogènes » ont été constitués ; l'homogénéité favorisant l'expression de chacun. En effet, si une jeune fille turque participe à la même réunion que l'avocat du comité de quartier par exemple, il y a de fortes chances qu'elle ne prenne pas la parole en toute liberté... Chaque groupe, encadré par un animateur du service «Information et relation avec les quartiers » de la ville de Liège, s'est réuni quatre fois en moyenne.

La première réunion a souvent été l'occasion pour les participants de parler de «petites» choses qui, au quotidien, entachent leur qualité de vie : excréments de chien sur les trottoirs, dépôt «sauvages » d'immondices... Au cours de la deuxième réunion, les habitants, libérés des préoccupations plus journalières, se sont en général mis à échafauder de projets plus larges. Lors des troisième et quatrième réunions, les projets se sont affinés... Au terme de cette vaste opération de concertation, les auteurs de projet ont fait la synthèse des différents projets sollicités par les habitants et sont retournés dans chaque groupe présenter le résultat de l'arbitrage, le projet pouvant encore être modifié à ce stade. Après le retour à la population, le projet de quartier a été présenté au conseil communal, puis a fait l'objet d'une exposition publique au terme de laquelle divers ajustements ont encore été envisagés sur base des réactions des visiteurs. Après l'approbation définitive du projet, une Commission locale de rénovation urbaine (CLRU), rassemblant notamment les forces vives du quartier, des représentants du monde politique de la CCAT, du CPAS... a été mise en place, comme prévu dans le décret. Celle-ci est chargée de suivre la mise en oeuvre du projet de quartier. Les habitants sont donc partenaires de la démarche, de la conception jusqu'à la réalisation. Mais, le programme ZIP-QI prévoit aussi d'autres modalités d'implication des habitants ¹³⁰».

Au delà de la consultation-participation préalable à l'élaboration et à l'adoption du projet, les habitants et/ou les associations locales (suivant le choix de la commune, certaines ne permettent l'accès qu'aux personnes munies d'un mandat de leur association) ont la possibilité de devenir membres des organes d'accompagnement (commission de rénovation de quartier et comité de gestion de la régie de quartier). Le nombre de représentants des habitants dans ces organes est généralement limité. La mise en place de relais entre les habitants et les membres des organes officiels est parfois organisée par les acteurs locaux : il existe des cas de participation active de comités de quartier ou de groupes de réflexion à la préparation des réunions, tout comme des situations où les commissions fonctionnent en vase clos.

Pour conclure sur ce point, il faut bien constater que la concrétisation des demandes du législateur en matière de participation est dépendante de leur acceptation au niveau local. Et lorsque la volonté est présente au sein de la commune, encore faut-il que le chef de projet soit disponible pour susciter et animer sur la durée la participation, en particulier celle des habitants et associations locales. Il arrive en effet régulièrement que le chef de projet soit essentiellement voire parfois uniquement cantonné au travail administratif que requiert la gestion du volet « rénovation physique » du projet de quartier.

Bref, au delà de la phase d'élaboration, où le niveau d'engagement varie (de la simple consultation à une forme de co-production), la participation semble difficile à soutenir à long terme.

3.6 INTÉGRATION DES PRINCIPES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE AU SEIN DES SERVICES COMMUNAUX

Parallèlement au volet externe comprenant les actions qui visent le territoire et ses citoyens pour gérer le développement durable de la commune, A21I comporte un aspect de management interne, relatif au fonctionnement et à l'organisation au sein des services communaux de manière durable. La question de l'exemplarité est fondamentale pour la réussite d'un programme de ce type.

¹³⁰ S. DAWANCE, *op. cit.*, p. 4-5.

Tout comme une entreprise privée, la commune peut opter pour un management environnemental et social et mettre en place des actions de développement durable dans sa politique interne afin de promouvoir l'équité sociale et de diminuer les diverses nuisances provenant de l'activité même de la commune. Ainsi, la commune peut opter pour¹³¹ :

l'utilisation rationnelle de l'énergie, de l'eau, du papier, le recyclage des déchets "de bureau" (papier, cannettes, verre...), la consommation responsable (utilisation de produits respectueux de l'environnement et des critères du commerce solidaire et équitable), les infrastructures durables, l'équipement en véhicules automobiles moins polluants (électriques ou au LPG...), l'élaboration d'un "plan de transport d'entreprise" pour ses agents, etc.

La commune peut même, si elle le souhaite, réaliser un audit environnemental de sa gestion, voire tendre vers une certification européenne comme EMAS.

Il n'y a pas eu de réel objectif de changer les fonctionnements communaux au travers de l'action intégrée et territorialisée préconisée dans les ZIP, bien qu'on eût pu tenter de rendre ces approches emblématiques au sein de la commune. De plus, la politique des ZIP QI ne vise pas la sensibilisation au développement durable, qu'elle soit interne ou externe.

Par ailleurs, les principaux acteurs des ZIP-QI ont dans certains cas leur bureau dans une maison de quartier, sur leur site d'intervention. Dans ces conditions, créer des liens avec le reste des acteurs communaux est difficile.

3.7 VISION À LONG TERME ET ÉTABLISSEMENT D'UN PLAN D' ACTIONS

L'A21I est un document stratégique et opérationnel pour le long terme. Il présente un ensemble d'actions concrètes à mettre en œuvre à court, moyen et long terme en vue d'atteindre des objectifs et des impacts clairement identifiés.

3.7.1 Vision à long-terme

L'A21I est un processus qui vise à engager une Commune, sur le long terme, dans la voie du Développement durable.

De manière implicite, le projet de quartier porte sur le long terme sans qu'une durée précise soit officialisée. Mais il n'y a aucun engagement des ministres sur le financement à long terme, même pas sur trois ans, ce qui rend la gestion du programme difficile.

Le législateur n'a pas prévu de procédure d'actualisation ou de renouvellement, comme c'est le cas pour d'autres outils stratégiques.

3.7.2 Conception stratégique

La stratégie d'actions, traduite dans un document écrit, doit être le résultat d'un cheminement logique qui implique de passer par les étapes successives suivantes : démarrage, diagnostic de situation, définition des objectifs, définition et programmation des actions, mise en œuvre, suivi et évaluation.

La ZIP-QI est un outil relativement en phase avec la conception stratégique telle que préconisée dans l'A21I, sauf en matière d'évaluation.

3.7.2.1 Phase de démarrage

L'outil ne doit pas être imposé. La démarche doit relever d'une volonté locale. Il est également important de commencer par définir de manière consensuelle et partenariale le

¹³¹ M. BOVERIE (2003), *Guide juridique : La commune et la protection du cadre de vie*. Union des Villes et Communes de Wallonie. p. 149.

concept de collectivité durable et de s'accorder sur une philosophie commune. Cet accord peut adopter la forme d'une charte, qui sera le référentiel commun.

La Région wallonne a identifié les ZIP sur base de données statistiques, opération qui a été renouvelée en 2001. Cependant, les communes sont libres d'accepter de s'engager dans ce programme. La volonté locale est donc celle des élus du territoire communal et non des acteurs du territoire d'intervention, celui-ci n'ayant aucune existence juridique. A notre connaissance, les QI ne recourent pas à la technique de la charte.

3.7.2.2 Réalisation d'un diagnostic

L'Agenda 21 local repose sur un diagnostic qui appréhende la commune sous ses différents aspects, de même que son évolution dans le temps. Le diagnostic vise à faciliter l'émergence d'actions. Il est un élément de débat conçu pour informer, associer et mobiliser tous les acteurs du territoire. Il nécessite donc une présentation synthétique et accessible.

Le législateur prévoit que la commune confie la réalisation d'un diagnostic¹³² à un auteur de projet externe, lequel est « nécessairement à la tête d'une équipe pluridisciplinaire ». ¹³³ Il doit implicitement admettre le potentiel de créativité et de dynamisme des habitants et s'en servir (concept « habitant aménageur »). Ceci traduit la volonté de la Région wallonne de voir pris en compte les différents aspects et acteurs du territoire en question. Le diagnostic conçu comme un recueil de données à la fois objectives et subjectives est enrichi de la vision des habitants qui sont appelés à s'exprimer lors qu'enquêtes et participent aux réunions organisées par le chef de projet et son équipe. ¹³⁴

Le recueil de données objectives comprend l'évolution socio-économique, un volet physique tenant compte de la situation géographique du quartier, de la structure du quartier à rénover, de la situation existante de droit, des problèmes relatifs à la circulation, un volet économique et fonctionnel indiquant les principaux équipements et activités et un volet social présentant des statistiques relatives à la population.

En ce qui concerne les données subjectives, une enquête au sein du quartier doit permettre de dégager ses atouts, notamment ses richesses naturelles, sociales, patrimoniales, architecturales, urbanistiques, économiques..., ainsi que les faiblesses relevées.

3.7.2.3 Définition des objectifs

Toutes les méthodes d'élaboration d'Agenda 21 local préconisent la définition d'objectifs et des sous-objectifs sur base du diagnostic et d'un accord politique sur les stratégies à adopter pour promouvoir le développement durable de la commune. Les objectifs doivent être concrets, clairement définis et mesurables (cf. indicateurs). Pour les atteindre, des actions d'ordres divers devront être menées.

¹³² Arrêté ministériel du 23 mai 1995.

¹³³ P. BRACH, *op. cit.*, p. 115.

¹³⁴ Arrêté ministériel du 23 mai 1995, art. 3, §1^{er} : « Le document [le projet de quartier] comportera deux volets : un recueil de données objectives et un recueil de données subjectives ». Plus loin, art. 3, §3 : Le recueil de données subjectives comprend : 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 du « patrimoine social » par les habitants illustrés par des cartes et photos ; 2° un volet économique et fonctionnel comprenant les créations, dynamisations, maintien 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 leur donner, une synthèse du concours actif que les habitants sont prêts à apporter à la réalisation du projet de quartier ».

Ensuite, un bilan devra présenter une analyse de faisabilité des priorités dégagées par l'enquête en fonction des atouts et faiblesses du quartier.¹³⁵ C'est sur cette base que seront définis les objectifs. Le schéma directeur est le document officiel synthétisant le projet. Il comporte un volet physique avec les objectifs à réaliser et tous les projets d'aménagement du bâti et des espaces publics, un volet économique et fonctionnel incluant une proposition de stratégie pour pallier le manque d'activités et d'équipements et une estimation du type d'activités et d'équipements à créer dans le quartier par la réalisation de l'opération, un volet social comprenant le type d'emplois de proximité¹³⁶ qui seront créés (par exemple dans le cadre d'une régie de quartier).

Comme le préconise l'A211, le projet de quartier contient des objectifs identifiés sur base d'un processus participatif. La mesure de leur atteinte n'est cependant généralement pas prévue.

3.7.2.4 Programmation des actions

L'Agenda 21 local se traduit par la rédaction d'un plan d'actions concrètes présentant des projets hiérarchisés dans une programmation définissant les priorités, les moyens pour les mettre en œuvre et les responsables de leur exécution.

Le législateur attend du projet de quartier qu'il recense les actions prévues pour atteindre les objectifs et les moyens financiers mais aussi humains utiles pour les concrétiser.

Le programme, en ce qui concerne la rénovation urbaine, apparaît dans les documents à fournir relatifs au financement: ceux-ci mentionnent les estimations financières des différentes phases, les différents intervenants, les différents outils, et comportent un plan financier de l'opération faisant apparaître les recettes et les dépenses prévisibles

3.7.2.5 Mise en œuvre

L'Agenda 21 local est un outil opérationnel. Une mise en œuvre de la stratégie doit être prévue et réalisée. Elle doit bien sûr pouvoir être adaptable en cours de route.

La ZIP-QI est un outil opérationnel visant la mise en œuvre d'une stratégie par l'entremise d'actions concrètes sur le terrain.

La commission de rénovation de quartier, composée des partenaires du projet de quartier (représentants de la commune, administration, acteurs sociaux et représentants des associations locales) assure le suivi du projet en se réunissant plusieurs fois par an.

La mise en œuvre passe par des conventions-exécution de rénovation urbaine et, bien sûr, par les actions menées par et au sein des régies de quartier ainsi que toutes les dynamiques pouvant être suscitées par le chef de projet.

3.7.2.6 Suivi et Evaluation

L'Agenda 21 local doit aussi décrire concrètement comment le programme sera suivi de manière permanente et évalué à intervalles réguliers. La démarche consiste à s'appuyer sur des indicateurs qui fournissent les informations nécessaires pour assurer un contrôle efficace du processus et lui apporter les adaptations nécessaires en temps opportun. Les changements souhaitables portent la plupart du temps sur la réalisation des actions ou le choix de nouvelles actions ; ils peuvent aussi amener, moyennant précautions, à la révision

¹³⁵ Voir Arrêté ministériel du 23 mai 1995, art. 4.

¹³⁶ Dans les faits, ce sont finalement des postes de pré-formation qu'offre la Régie de quartier.

d'un ou de plusieurs objectifs. Le suivi et l'évaluation seront également menés sur le mode de la transparence et de la participation.

Tous les trois mois, le chef de projet rédige un rapport d'activités à l'attention de l'Administration régionale. Le Comité de gestion de la régie de quartier fait de même, et rédige également, à l'attention du FOREM, un rapport sur les pré-formations dispensées.

Le programme de revitalisation du QI étant synthétisé dans un écrit comprenant l'énoncé d'objectifs et actions, il serait souhaitable de mettre en œuvre une méthode d'évaluation en trois temps (avant, pendant et après), qui permette de poursuivre la participation engagée dans la phase de lancement et, bien sûr, de mieux juger de la bonne réalisation des objectifs et actions et de la faculté d'atteindre les résultats et impacts souhaités. Ceci de renforcer l'efficacité et l'efficience du dispositif au niveau local.

3.8 SYNTHÈSE

Dans le rapport final du thème 5.2, déposé en septembre 2002, on peut lire ceci à propos des ZIP-QI : « L'outil de régénération urbaine sans doute le plus abouti, tout au moins le plus intégré, est celui des ZIP/QI. Celles-ci se veulent transversales. Les acteurs s'y rencontrent, coordonnent leurs actions, intègrent les outils de l'aménagement opérationnel aux interventions de secteurs comme le logement, les travaux subsidiés, l'action sociale, etc.¹³⁷ ».

Les textes législatifs énoncent en effet une série d'options de principe nous permettant de souscrire globalement à l'avis qu'il serait un des outils en théorie et potentiellement les plus aboutis. Précisons tout de suite que ces principes sont inégalement mis en œuvre par différents acteurs. La concrétisation des intentions du législateur reste trop faible pour pouvoir parler d'application généralisée.

Dans l'outil ZIP-QI, plusieurs critères du développement durable et de l'A21I sont explicitement ou implicitement présents : l'équité sociale, la gouvernance, la conception stratégique, la subsidiarité, la transversalité (en ce qui concerne l'économie, le social et la culture).

Concernant l'approche transversale et intégrée, le principal du travail des QI porte sur l'intervention sur le cadre physique et sur le travail de la régie de quartier. L'action sur le levier économique, inscrite dans les textes législatifs, n'est que très peu rencontrée.

Quant à la prise en charge du projet par l'ensemble des élus et l'administration communale, elle est encore loin d'être effective, le dossier étant souvent de la seule responsabilité d'un échevin et du service correspondant. De même, le chef de projet souffre d'un manque de soutien.

¹³⁷ CPDT, Thème 5.2. - *Le patrimoine bâti, outil de développement territorial. Rapport final, subvention 2001*, septembre 2002, p. 130.

En matière de participation, le législateur demande aux communes – tout en leur laissant le choix de la méthode - de faire en sorte que la population et les associations de terrain intéressées prennent part très tôt dans le processus à une réflexion globale et organisée sur le devenir du quartier, aux côtés des acteurs publics et des professionnels. La participation dépend avant tout de l'acceptation du principe par l'autorité locale, ce qui est loin d'être toujours le cas. Mais elle est aussi tributaire de la présence effective quotidienne sur le terrain d'un chef de projet, pourvu qu'il ne soit pas être complètement absorbé par l'importante gestion administrative inhérente à ce type de programme de rénovation urbaine. Ce qui l'empêche alors d'atteindre la mission qui lui est assignée par le pouvoir subsidiant de « coordonner l'action de tous les acteurs de l'opération dans une démarche permanente avec un objectif commun ».

Pour ce qui est des écarts entre A21I et ZIP-QI, on mentionnera avant tout le fait qu'un des grands piliers du DD en est absent : l'intégration dans les actions des préoccupations environnementales et de la gestion durable des ressources. On n'y trouvera pas non plus les notions de globalité (absence d'intégration dans une vision globale de la commune ou, *a fortiori*, de l'agglomération), de précaution et d'évaluation (pas de gestion dynamique de la mise en œuvre, qui serait rendue possible grâce à une évaluation régulière des actions entreprises et des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les résultats escomptés).

C'est bien en ces sens que l'outil devrait être amélioré¹³⁸ pour rencontrer pleinement les objectifs de l'Agenda 21 local. Cela fournirait par exemple l'occasion de se préoccuper de « l'empreinte écologique » du programme, mais aussi de renforcer l'aspect d'équité sociale de l'intervention par l'autonomisation financière progressive des populations pauvres via les économies réalisées grâce à la réduction des consommations d'énergie.

¹³⁸ Dans son mémoire, P. DE MAESENEIRE, *op. cit.*, p. 53-56 propose 77 propositions d'améliorations pour rendre effectifs les intentions de départ.

4 L'AGENDA 21 LOCAL ET LE CONTRAT DE RIVIÈRE

4.1 SOURCES D'INFORMATION

Etudes et documents :

- Région wallonne, DGRNE, Guide méthodologique relatif au contrat de rivière, octobre 2001
- Région wallonne, DGRNE, Les contrats de rivière, 2003
- DASNOY C., Le contrat de rivière, un modèle de participation pour la gestion de l'eau ? in Environnement et société n°22, 1999, pp.55-67
- P. FONTAINE, Le partenariat dans le contrat de rivière Semois, dans J. WALSH, J. MELDON (dir.), Partenariats pour un développement local efficace, Charleroi, ULB-IGEAT, 2004, p. 38-47.
- M. MORMONT (dir.), C. MOUGENOT, C. DASNOY, Instruments politiques du développement durable et rôle de la population – Partie 2 : actions collectives et territoires durables, Rapport de la convention HL/19/06/SSTC, Programme « Leviers pour une politique de développement durable », juin 2001.
- ROSILLON F., L'exemple des contrats de rivière, in Actes des troisièmes assises wallonnes du développement local, ULB, 27-28 novembre 2002
- La charte de la Haute-Meuse en bref, brochure d'information
- ROSILLON F., Vers le développement durable dans le domaine de l'eau : apports d'une gestion locale et participative. Application à la gestion de l'eau en Région wallonne à travers l'expérience des contrats de rivière, Thèse présentée en vue de l'obtention du titre de docteur en sciences de l'environnement, Fondation universitaire luxembourgeoise, année académique 2000-2001.

Interviews :

Dominique Costermans et Bertrand Ippersiel, anciens coordinateurs du contrat de rivière de la Dyle, mai 2004

Francis Rosillon et Paul Vander Borgh, animateurs-coordonateurs du contrat de rivière Semois, septembre 2001

Sources juridiques :

Circulaire ministérielle relative aux conditions d'accessibilité et aux modalités d'élaboration des contrats de rivière en Région wallonne. (20 mars 2001. – M.B du 25 avril 2001, p.13424)

4.2 BRÈVE PRÉSENTATION DE L'OUTIL

Selon les termes de la circulaire ministérielle relative aux conditions d'acceptabilité et aux modalités d'élaboration des contrats de rivière en Région wallonne, le contrat de rivière est défini comme étant :

« un protocole d'accord entre l'ensemble des 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 du bassin ».

La même circulaire précise également en quoi consiste l'engagement des acteurs et les objectifs poursuivis par un contrat de rivière :

« le contrat de rivière engage ses signataires, chacun dans le cadre de ses responsabilités, à atteindre des objectifs déterminés dans des délais raisonnables et à en assurer l'exécution » ;

« il s'agit ainsi, particulièrement dans le chef des acteurs locaux, d'étudier des actions qu'ils peuvent eux-mêmes mettre en œuvre pour atteindre les objectifs qu'ils se fixent dans les limites géographiques visées par le contrat et dont l'axe est la rivière » ;

« les objectifs visent à restaurer, à protéger et à valoriser les ressources en eau du bassin en intégrant harmonieusement l'ensemble des caractéristiques propres à la rivière » ;

« la démarche du contrat de rivière exige aussi la sensibilisation, l'information et la participation de l'ensemble des acteurs qui résident dans la zone couverte par le contrat, en vue de favoriser le développement d'une dynamique durable ».

Une définition grand public est souvent formulée dans les termes suivants :

« le contrat de rivière consiste à mettre autour d'une même table, tous les acteurs de la vallée en vue de définir consensuellement un programme d'actions de restauration des cours d'eau, de leurs abords et des ressources en eau du bassin. Sont invités à participer à cette démarche les représentants des mondes politique, administratif, socioéconomique, associatif, scientifique... »¹³⁹

4.3 APPROCHE TRANSVERSALE ET INTÉGRÉE

Les objectifs d'un Agenda 21 local visent l'équité sociale, l'efficacité économique, la préservation et amélioration de l'environnement ainsi que la démocratisation des modes de prise de décision, de gestion et de contrôle.

La démarche doit rompre avec les approches sectorielles seules et répondre simultanément aux besoins économiques, sociaux, environnementaux et culturels.

Ceci, en respectant les principes de :

*transversalité,
globalité,
solidarité dans le temps,
solidarité dans l'espace,
précaution,
participation,
subsidiarité (traiter les problèmes au plus près de l'endroit où ils se posent).*

L'outil A211 doit reposer sur une approche globale des différentes fonctions du territoire, et sur une intervention simultanée dans tous les secteurs de la société. Il doit rompre le cloisonnement des services et leur fonctionnement en colonnes : il s'agit de faire travailler ensemble et en même temps des acteurs spécialisés dans leur propre domaine de compétences.

L'approche intégrée et transversale doit se retrouver à chaque étape de la démarche : diagnostic, objectifs et actions.

Par la mise en place des contrats de rivière, le législateur vise la restauration, la protection et la valorisation de la qualité écologique et des ressources en eau du bassin en intégrant harmonieusement l'ensemble des caractéristiques propres à la rivière. L'objectif premier poursuivi est donc avant tout de nature environnementale et écologique.

¹³⁹ Région wallonne, DGRNE, Guide méthodologique relatif au contrat de rivière, octobre 2001

Le caractère transversal et intersectoriel du contrat de rivière est lié à la nature de son objet : la rivière et son bassin versant ont des multiples fonctions et usages. Ainsi, les domaines abordés par le contrat de rivière couvrent de nombreux aspects liés de près ou de loin au cours d'eau, à leurs abords et aux ressources en eau du bassin.

Le comité de rivière est le seul espace de rencontre de l'ensemble des utilisateurs de l'eau au niveau d'un bassin.

Le contrat de rivière est le fruit d'un partenariat entre les différents acteurs publics et privés : les administrations qui ont des compétences particulières dans la gestion d'une rivière et son bassin hydrographique, mais aussi des acteurs du territoire représentant les différents usagers de la rivière et leurs intérêts souvent divergents : industriels, agriculteurs, pêcheurs, monde associatif, scientifiques,... La dimension d'échange de points de vue et de négociation est dès lors très importante lors de l'élaboration du contrat. En ce sens, on va théoriquement vers plus de transversalité dans la gestion de la rivière. Toutefois, les rapports de force inégaux entre acteurs peuvent conduire à privilégier certains intérêts par rapport à d'autres.

Les orientations prises par le contrat de rivière sont aussi tributaires des acteurs qui assurent sa coordination : en effet, le contrat peut être coordonné par des acteurs aussi différents qu'une université, un centre culturel, une association ou une commune. Les dimensions culturelles et sociales seront davantage valorisées par un centre culturel par exemple, comme cela s'est produit dans le contrat de rivière de la Dyle.

On songe notamment à une action telle que la formation d'écocantonniers qui permet à la fois une mise à l'emploi de personnes peu qualifiées au départ et une gestion environnementale de la rivière, ou à un travail avec les acteurs économiques tentant de concilier la préservation de la rivière avec la nécessité de rentabilité des entreprises, notamment en les informant d'aides auxquelles elles sont susceptibles de prétendre.

Il est précisé dans le Plan d'environnement pour un développement durable en Région wallonne que le contrat de rivière permettra d'apporter localement la cohérence entre divers programmes de gestion de l'eau (le plan communal général d'égouttage, le programme pluriannuel d'épuration,...) et d'établir des synergies vers d'autres plans ou programmes : le plan communal de développement de la nature, le programme communal de développement rural,...

La Commune est directement concernée par tous ces plans. Au niveau communal, il faudra en effet assurer une cohérence dans les engagements. Quelques exemples de mise en cohérence de différentes filières (PCGE, PCDN, semaine verte,...) au service du financement d'un projet existent. Les auteurs de projet d'un outil tel que le schéma de structure viennent parfois consulter les promoteurs du contrat de rivière. Des représentants de CCAT ou de CLDR sont parfois présents aux comités de rivière. Toutefois, ce vœu de cohérence n'est pas encore largement concrétisé à l'heure actuelle. Certains témoins déplorent le manque de relations entre outils de développement territorial, l'absence de plate-forme commune ou d'organes de liaison et d'information entre eux¹⁴⁰.

Le contrat de rivière doit également tenir compte d'autres outils de gestion tel le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, ou encore, l'Atlas des zones inondables du bassin.

¹⁴⁰ Voir P. FONTAINE, Le partenariat dans le contrat de rivière Semois, dans J. WALSH, J. MELDON (dir.), *Partenariats pour un développement local efficace*, Charleroi, ULB-IGEAT, 2004

4.4 INTERACTION D'ÉCHELLES (DIMENSION LOCALE - DIMENSION GLOBALE)

La notion du développement durable nous projette dans une situation de balancement entre ce qui se passe au niveau mondial, et une vision locale des sujets à traiter. Ceci est très important car parler de l'Agenda 21 au niveau local, c'est certes s'appuyer sur les ressources locales, mais par là même être capable de mettre en œuvre des mécanismes qui répondent aussi à des questions plus larges, y compris à l'échelle planétaire

La commune doit donc idéalement se poser une série de questions sur son positionnement dans un territoire plus large à l'échelle supra-communale, régionale, nationale et planétaire. Comme par exemple : Quelles sont les relations avec les communes voisines ? Quelles sont les potentialités de coopération ? En quelles matières ? Comment le projet intègre-t-il les problèmes globaux, tels que la « solidarité Nord-Sud », la consommation responsable, lutte contre l'effet de serre, de la couche d'ozone, etc. ?

Le plan d'environnement pour un développement durable en Région wallonne encourage dans le cahier sectoriel consacré à l'eau, la mise en oeuvre des contrats de rivière. Le contrat de rivière doit être considéré comme un des outils de gestion à l'échelle d'un bassin pour la mise en oeuvre d'une politique de développement durable de la ressource en eau.

Le législateur impose aux Contrats de rivière de s'inscrire dans les limites naturelles d'un des 14 sous-bassins délimités par le Gouvernement wallon.

La dimension supra-communale

Il y a déjà là l'embryon d'une coopération entre territoires. Le contrat de rivière tente de mettre en place des synergies entre les différentes communes concernées par un même cours d'eau, qu'elles soient traversées par celui-ci plus en amont ou en aval par exemple. Des groupes de travail thématiques ou territoriaux sont fréquemment mis en place pour concrétiser le contrat de rivière.

En l'occurrence, via des groupes de travail communaux, le contrat de rivière de la Dyle a permis à chaque commune qui se sentait concernée de mener sa propre réflexion par le biais de groupes de travail ou mini-contrats de rivière communaux, en lien avec les autres communes. Cette approche de proximité était potentiellement plus mobilisante pour les acteurs communaux et susceptible de conduire à une plus forte implication de leur part par la suite.

Dans le même sens, l'exemple du contrat de rivière de la Semois montre à quel point la proximité reste un facteur d'implication¹⁴¹. « Ainsi, globalement, les élus locaux restent attachés à la résolution de leurs problèmes locaux, c'est à travers eux qu'ils identifient des problèmes liés à l'eau »... « La collaboration est donc restée ancrée à des problèmes spécifiquement communaux, chaque commune s'appuyant sur ses spécificités et orientant le débat autour de celles-ci... ».

Ces exemples montrent qu'arriver à une vision globale à l'échelle du bassin n'est pas chose facile.

La dimension transfrontalière

Etant donné que l'unité géographique de référence en matière de gestion de l'eau est le bassin versant, il est logique de pouvoir considérer l'entière du bassin même si celui-ci est partagé entre deux pays. Les relations amont/aval sont évidentes. Ainsi, lorsque le bassin

¹⁴¹ DASNOY C., Le contrat de rivière, un modèle de participation pour la gestion de l'eau ? in Environnement et société n°22, 1999, p.64

est transfrontalier, le contrat de rivière peut impliquer deux pays différents¹⁴². En pratique, il n'est pas aisé d'atteindre cet objectif. Les procédures de contrat de rivière, quand elles existent, sont différentes d'un pays à l'autre. De plus, il convient de trouver une formule adaptée pour créer une structure commune de concertation.

L'élargissement de la conscience territoriale

Le contrat de rivière peut conduire à un élargissement de la conscience territoriale et du sentiment d'appartenance des populations. Ainsi dans la Semois, les animateurs ont réussi à faire accepter l'idée de se regrouper en vallée, en communauté d'intérêt. Certains phénomènes communs comme les inondations les y ont aidés. Un sentiment d'appartenance naît progressivement et donne un sens à l'action.

4.5 GOUVERNANCE

L'originalité de la démarche A211, par ailleurs assez classique, réside dans les enjeux affichés et la méthode utilisée qui repose notamment sur la gouvernance.

En effet, le processus d'élaboration, de gestion et de suivi de l'Agenda 21 local doit associer l'ensemble des acteurs concernés (public, privé, associatif, supra-communal...) et de la population, y compris les catégories généralement plus difficiles à associer (femmes, jeunes, immigrés, défavorisés...).

Ainsi, des dispositifs pour assurer la participation et le partenariat doivent être mis en place à chaque étape du processus de l'A211: diagnostic, élaboration de la stratégie, programmation, évaluation...

4.5.1 Engagement politique des élus locaux

La motivation et l'implication des élus locaux, et tout particulièrement du bourgmestre, dans le processus sont des facteurs nécessaires à la bonne réussite de la démarche A211. Ils sont les acteurs de base du processus, et les garants de sa bonne marche. S'agissant d'un programme transversal concernant les quatre secteurs principaux de la vie communale, à savoir l'économie, le social, l'environnemental et le culturel, il y a lieu que l'ensemble du Collège s'y implique.

L'initiateur du contrat de rivière peut être toute personne privée ou publique (Province, Commune, Intercommunale,...) désireuse de développer des solutions concertées pour la protection de la rivière et des ressources en eau de bassin. La plupart du temps, l'initialisation d'un contrat de rivière relève d'une démarche d'origine communale ou associative. L'origine de la réflexion remonte soit à une prise de conscience d'une situation dégradée du cours d'eau soit à une prise de conscience de l'intérêt de développer une approche « Contrat de rivière » après avoir été informé sur ce type de démarche. L'élu local sera sans doute plus fortement engagé pour porter et appliquer la démarche si l'initiative vient de lui que s'il se rallie à une démarche initiée par d'autres.

¹⁴² Un premier contrat de rivière transfrontalier est mis en place dans le bassin de la Semois. Ce rapprochement entre le contrat de rivière wallon et le contrat de la Semoy française s'inscrit dans le programme opérationnel européen Interreg II Wallonie / Champagne-Ardenne. Un autre exemple de partenariat avec la France concerne le bassin des Honnelles, dans le sud-ouest de la province de Hainaut. A une échelle plus large, les bassins de la Meuse et de l'Escaut font l'objet, depuis le 26 avril 1994, d'une coopération internationale entre la France, les différentes Régions belges et les Pays-Bas. Un des objectifs de cette collaboration est l'élaboration d'un programme d'actions commun. Cette coopération se traduit par l'existence de Commissions Internationales pour la Protection de la Meuse (C.I.P.M.) et de l'Escaut (C.I.P.E.) et de groupes de travail thématiques.

Cependant, au début de l'opération, l'initiateur invite l'ensemble des communes concernées à adhérer au contrat de rivière. Les communes sont libres d'accepter de s'engager dans ce programme. Plusieurs contrats de rivière travaillent avec seulement une partie des communes traversées car les autres n'ont pas manifesté d'intérêt pour la démarche. Dès le stade de démarrage, la commune doit fournir la preuve de son adhésion au projet par un engagement du Conseil communal. Elle collabore activement à la réalisation du dossier préparatoire. Le plus tôt possible, la commune est invitée à désigner un coordonnateur politique (Bourgmestre, ou échevin) et un responsable administratif (éco-conseiller, agent du service travaux, urbanisme...) pour représenter la commune aux réunions du comité de rivière et aux groupes de travail. L'engagement communal est concrétisé par la signature de la convention d'étude. Cet engagement se manifestera également par une participation financière des communes.

L'adhésion à un projet de contrat de rivière reste donc une démarche locale volontaire.

4.5.2 Adhésion des services communaux à la démarche et expertise

L'A211 est un outil de mise en cohérence des différentes politiques sectorielles. Il faut donc s'assurer de l'adhésion de l'ensemble des services administratifs à la démarche. Ils constituent, à des degrés divers, le deuxième niveau de soutien du programme.

Concrètement, les méthodes de mise en œuvre d'un Agenda 21 local préconisent souvent la mise en place d'une cellule opérationnelle regroupant des représentants de différents services.

Pour la réalisation de l'A211, la Commune peut recourir, si nécessaire, à des experts (auteur de projet, animateur...) et à des organisations spécialisées.

Une cellule de coordination a pour mission d'« élaborer, de manière coordonnée et concertée, avec les utilisateurs des cours d'eau représentés au sein du contrat de rivière, un projet de contrat de rivière »... Elle assure de multiples tâches à tous les stades de la démarche : rôle d'animateur, de médiateur, de coordinateur, d'expert, de gestionnaire, de secrétaire, de conseiller, d'évaluateur...

Cette cellule est en général constituée de deux personnes : un auteur de projet et une personne étant plus spécifiquement chargée de l'information et de la sensibilisation.

Les coordinateurs émanent d'horizons divers : éco-conseillers (intégrés au personnel communal, provincial ou non) ou autre personnel scientifique recruté spécifiquement, agents d'une Intercommunale, agents d'une association ou d'un Centre culturel ou encore d'une Institution universitaire... La cellule de coordination est rattachée soit à une institution en place (Commune, Province, Intercommunale, Institution universitaire,...), soit à une ASBL créée pour la circonstance.

C'est sa manière de travailler qui induira une participation plus ou moins importante des services concernés par le projet, notamment dans les communes. Certains services se mobilisent sérieusement pour contribuer au diagnostic du contrat de rivière par exemple.

Certains regrettent qu'il n'y ait pas dans les communes d'employés (tels des écoconseillers) chargés spécifiquement d'animer le contrat de rivière.

4.5.3 Communication et transparence

L'élaboration de l'A211 implique la nécessité de prévoir un système de communication et de sensibilisation sur le développement durable, le processus entrepris et les actions menées, la diffusion de l'information vers le citoyen et les pouvoirs locaux. La transparence des prises de décisions nécessite également de prévoir un dispositif solide de communication.

Les communes peuvent sensibiliser les habitants et les acteurs locaux via, par exemple, les rencontres, colloques, soirées-débats, journaux municipaux, points d'information, centre de ressources sont autant de vecteurs de l'information des habitants sur ce thème. La présentation et la communication sur le projet doivent être adaptés au public.

La formation du personnel administratif et des élus au développement durable et à l'A21 constitue également un volet important puisque ceux-ci seront, par leur mission publique quotidienne, les premiers à être au contact des différents acteurs du territoire.

La sensibilisation et l'information de la population sont particulièrement développées dans les contrats de rivière. La circulaire ministérielle du 20 mars 2001 relative aux conditions d'accessibilité et aux modalités d'élaboration des contrats de rivière en Région wallonne prévoit que « le Comité de rivière veille à ce que le contrat fasse l'objet d'une large publicité ». « Il doit pouvoir être consulté par la population dans les administrations communales concernées ». Par ailleurs, « le CR comprend un programme de sensibilisation du public et des institutions scolaires »...

L'administration communale est le premier niveau d'information. En collaboration avec la cellule de coordination, la commune doit assurer une bonne information de sa population concernant l'évolution du projet.

La cellule de coordination est spécifiquement chargée de l'information, de la sensibilisation et de l'éducation de la population du bassin : publication régulière d'un bulletin de liaison¹⁴³, de rapports sur l'état d'avancement du projet, organisation en collaboration avec les partenaires des manifestations diverses (Journée Mondiale de l'Eau, des Contrats de rivière, opération de nettoyage...), coordination de séances d'information sur des problèmes précis (épuration individuelle...)... Les acteurs rencontrés ont le sentiment d'avoir à changer les mentalités et le chemin semble long avant que les actions de sensibilisation développées ne portent réellement leurs fruits.

Une méthode qui donne des résultats est la diffusion et la valorisation d'expériences rendues exemplatives. A partir d'une expérience de terrain, on donne envie à d'autres de se lancer dans un projet similaire. Plusieurs témoignages font écho de telles « contaminations positives ». Pourquoi pas un carnet de bonnes pratiques qui à la fois gratifierait les initiateurs d'expériences, mais aussi générerait de bonnes idées ailleurs ?

Les coordinateurs se font parfois eux-mêmes porteurs d'idées et d'interpellations que les partenaires relayent ensuite (exemple : l'idée de la formation d'écocantonniers / contrat de rivière de la Dyle). Venir avec des propositions stimulantes qui rencontreront les intérêts des uns et des autres est une stratégie efficace.

Un travail d'animation dans les écoles est également réalisé. Le bilan des huit premiers projets de contrats de rivière montre que « la participation des écoles est restée faible, quoique très variable d'un contrat à l'autre »¹⁴⁴.

Le contrat de rivière peut ainsi devenir un véritable outil d'éducation permanente.

4.5.4 Participation de la population et partenariat

L'A21 implique la concertation entre acteurs ; il s'agit d'atteindre le stade de co-production du projet de développement. Pour ce faire, l'Agenda 21 local préconise la mise en place d'un organe regroupant les acteurs concernés/partenaires (plate-forme partenariale) pour assurer

¹⁴³ Un bulletin d'information a été publié par 7 des 8 premiers contrats de rivière. Voir Guide méthodologique relatif au contrat de rivière, Région wallonne, DGRNE, octobre 2001, p. 25

¹⁴⁴ Guide méthodologique relatif au contrat de rivière, Région wallonne, DGRNE, octobre 2001, p. 25

le processus participatif et partenarial. Il est composé de personnes représentants différents secteurs et acteurs de la vie locale.

La gouvernance implique également que l'ensemble des habitants du territoire considéré soient associés à la réflexion et à la production du programme. Cette participation passe par la mise en place de structures et moyens destinés à soutenir et à faire vivre le débat public (ex. conseils ou comités de quartiers, groupes de travail thématiques, forums de discussion, comité citoyen...). Les efforts déployés doivent petit à petit aboutir à une participation des forces vives locales à la mise en œuvre d'une partie du programme, rompant ainsi avec la pratique consistant, pour la Commune, à prendre tout en charge. De même, la participation sera aussi pratiquée dans la phase d'évaluation.

La législation impose la création d'un organe partenarial chargé de veiller au bon déroulement de la démarche et de favoriser la recherche de solutions concertées pour la rédaction du contrat de rivière : le comité de rivière. Celui-ci est composé des représentants¹⁴⁵ mandatés par les parties intéressées à la réalisation du contrat de rivière¹⁴⁶ ; cette structure permanente de concertation repose sur un mode de gestion consensuel¹⁴⁷ visant, lors de la prise de décision, à tenir compte des préoccupations de chacun des partenaires tout en respectant l'environnement, les uns et les autres devant idéalement sortir gagnants du processus de négociation.

En réalité, le comité de rivière peut rassembler presque une centaine de personnes, ce qui devient difficile à gérer. Cette structure formelle se réunit quelquefois par an. En complément à celle-ci, un bureau plus réduit peut assurer la gestion quotidienne et des groupes de travail ouverts à tous prennent en charge le travail sur des problématiques spécifiques.

Selon Rosillon, la gestion concertée peut s'organiser à trois niveaux : dans l'élaboration d'une stratégie, en réglant des conflits d'usage et en gérant des situations de crise, en précisant une action de terrain qui rencontre lors de sa mise en œuvre les préoccupations de chacun des partenaires¹⁴⁸.

Des réunions de concertation locales plus ponctuelles sont organisées¹⁴⁹ pour désamorcer des conflits. Selon Dasnoy, « ce sont précisément ces différentes concertations locales qui permettent de faire avancer le projet et d'instaurer un processus de négociation et non pas, comme le prétend l'objectif général du contrat de rivière, l'instauration d'un dialogue entre tous pour parvenir à une vision globale. » De même, « ces concertations font évoluer les

¹⁴⁵ En ce qui concerne les administrations régionales, ce sont en général les Ministres régionaux concernés qui s'engagent au nom de leur administration, pour les provinces, il s'agit du Gouverneur provincial, pour les Communes, un membre du collège. En dehors des partenaires des administrations publiques, ce sont les représentants mandatés par l'association, la fédération, l'entreprise,... qui s'engagent. Il ne s'agit pas d'un engagement personnel mais bien d'un engagement du service ou de l'association représentée.

¹⁴⁶ ce qui renvoie aux problèmes inhérents à la représentation (légitimité du choix des représentants, rôle de relais de ceux-ci envers les représentés...)

¹⁴⁷ L. VODOZ propose la définition suivante : « le consensus est le produit d'un mode de prise de décision par un groupe dans son ensemble, mode de décision dans lequel chacun vise à trouver la meilleure solution possible pour ce groupe tel qu'il est à un moment donné; ce qui implique que l'ensemble du groupe accepte de prendre part à la mise en œuvre de la décision élaborée».

¹⁴⁸ ROSILLON F., L'exemple des contrats de rivière, in Actes des troisièmes assises wallonnes du développement local, 27-28 novembre 2002, p. 3

¹⁴⁹ Voir cas de la Semois in DASNOY C., Le contrat de rivière, un modèle de participation pour la gestion de l'eau ? in Environnement et société n°22, 1999, p. 62

relations entre les différents partenaires... alors que les réunions de comité de rivière, plus formalisées, ne permettent pas de tels échanges »¹⁵⁰.

Dans le meilleur des cas, on observe une série d'aller-retours entre un forum et des groupes de travail qui étudient différents problèmes. Des réarrangements sont négociés progressivement entre les acteurs, et le forum cumule ces négociations partielles, les officialise. Tout cela sera souvent sanctionné par une charte qui leur donne une valeur d'engagement¹⁵¹. L'auteur de projet propose fréquemment au comité de rivière de passer par l'approbation d'une charte avant la signature du contrat¹⁵².

Les représentants des acteurs publics et privés au comité de rivière sont ensuite invités à signer le contrat de rivière qui clôture la convention d'étude. Le contrat engage ses signataires, chacun dans le cadre de ses responsabilités, à atteindre des objectifs déterminés dans des délais raisonnables, et à en assurer l'exécution.

Les avantages de ce type de travail en partenariat sont une maturation des projets, une évolution vers plus de maturité et de cohérence se produisant sous l'effet des confrontations d'intérêts différents ainsi que de nouveaux apprentissages pour les participants, la création de réseaux d'interconnaissance et l'émergence de porteurs de projet, parfois même la pérennisation de structures de partenariat. Ce sont là des « dynamiques nouvelles qui permettent d'actionner des leviers de créativité et d'originalité (originalité en termes de réalisations techniques, mais aussi en matière de sources de financement) et des nouveaux comportements plus responsables de la part des acteurs concernés¹⁵³. Des inconvénients existent également : on a pu observer un risque de transfert des décisions dans des filières parallèles aux organes de négociation officiels, tels que des comités de gestion ou des rencontres informelles¹⁵⁴ ; le rapport de forces au sein du groupe reste souvent inégal et certains intérêts ne sont pas entendus ; un risque d'inertie est également lié au processus de concertation et à la difficulté de concrétiser dans les faits le temps passé à l'organisation de réunions et d'échanges¹⁵⁵.

On constate en tout cas que le processus de contrat de rivière se différencie d'une gestion classique où les pouvoirs publics étaient censés décider et assurer des services et des travaux réalisés dans l'intérêt général, pour aller vers une mission de négociation et d'arbitrage entre les différentes personnes et les différents points de vue. Les fonctions d'arbitrage et de médiatisation deviennent alors centrales¹⁵⁶.

Outre la participation de l'ensemble des acteurs signataires, la démarche du contrat de rivière exige la participation de la population qui réside dans le territoire concerné, ceci dans le but de favoriser le développement d'une dynamique durable.

¹⁵⁰ Par ailleurs, les communes ont tendance à faire appel à cet outil de concertation proposé par le contrat de rivière pour de toutes autres problématiques de gestion des conflits.

¹⁵¹ Voir à ce sujet : M. MORMONT (dir.), C. MOUGENOT, C. DASNOY, Instruments politiques du développement durable et rôle de la population – Partie 2 : actions collectives et territoires durables, Rapport de la convention HL/19/06/SSTC, Programme « Leviers pour une politique de développement durable », juin 2001.

¹⁵² Fait dans 6 cas sur les 8 premiers contrats de rivière. Voir Guide méthodologique relatif au contrat de rivière, Région wallonne, DGRNE, octobre 2001, p. 25

¹⁵³ voir ROSILLON F., L'exemple des contrats de rivière, in *Actes des troisièmes assises wallonnes du développement local*, ULB, 27-28 novembre 2002

¹⁵⁴ Voir à ce sujet : DASNOY C., Le contrat de rivière, un modèle de participation pour la gestion de l'eau ? in *Environnement et société* n°22, 1999, p. 62

¹⁵⁵ voir ROSILLON F., L'exemple des contrats de rivière, in *Actes des troisièmes assises wallonnes du développement local*, ULB, 27-28 novembre 2002

¹⁵⁶ Voir Dasnoy, op ;cit. pp. 65-66

En principe, dès le lancement de l'opération, l'ensemble de la population et les différents usagers du cours d'eau sont invités à participer activement à l'élaboration et la mise en œuvre du contrat de rivière. Les méthodes de participation doivent d'ailleurs être précisées dans la convention d'étude. Le coordinateur est chargé de garantir le droit d'expression à l'ensemble des catégories d'utilisateurs.

En réalité, si le grand public fait avant tout l'objet d'actions d'information et de sensibilisation, on ne peut par contre observer sa participation massive en tant qu'acteur de la réflexion et de la négociation préalables aux décisions. De simples citoyens participent néanmoins à la réalisation du diagnostic dans le cadre de groupes de travail.

4.6 INTÉGRATION DES PRINCIPES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE AU SEIN DES SERVICES COMMUNAUX

Parallèlement au volet externe comprenant les actions qui visent le territoire et ses citoyens pour gérer le développement durable de la commune, A21I comporte un aspect de management interne, relatif au fonctionnement et à l'organisation au sein des services communaux de manière durable. La question de l'exemplarité est fondamentale pour la réussite d'un programme de ce type.

Tout comme une entreprise privée, la commune peut opter pour un management environnemental et social et mettre en place des actions de développement durable dans sa politique interne afin de promouvoir l'équité sociale et de diminuer les diverses nuisances provenant de l'activité même de la commune. Ainsi, la commune peut opter pour¹⁵⁷ :

- l'utilisation rationnelle de l'énergie, de l'eau, du papier, le recyclage des déchets "de bureau" (papier, cannettes, verre...), la consommation responsable (utilisation de produits respectueux de l'environnement et des critères du commerce solidaire et équitable), les infrastructures durables, l'équipement en véhicules automobiles moins polluants (électriques ou au LPG...), l'élaboration d'un "plan de transport d'entreprise" pour ses agents, etc.

La commune peut même, si elle le souhaite, réaliser un audit environnemental de sa gestion, voire tendre vers une certification européenne comme EMAS.

On peut citer quelques exemples d'actions menées en partenariat avec les Communes¹⁵⁸ :

- organisation de journées de formation des agents communaux à la problématique de l'eau (contrat Dyle, contrat Semois) ;
- création de guichet de l'eau dans les Communes (contrat Dyle) ;
- mise en place d'une équipe environnement pour des travaux en cours d'eau (contrat Munos);

4.7 VISION À LONG TERME ET ÉTABLISSEMENT D'UN PLAN D' ACTIONS

L'A21I est un document stratégique et opérationnel pour le long terme. Il présente un ensemble d'actions concrètes à mettre en œuvre à court, moyen et long terme en vue d'atteindre des objectifs et des impacts clairement identifiés.

¹⁵⁷ M. BOVERIE (2003), *Guide juridique : La commune et la protection du cadre de vie*. Union des Villes et Communes de Wallonie. p. 149.

¹⁵⁸ Région wallonne, DGRNE, Guide méthodologique relatif au contrat de rivière, octobre 2001

4.7.1 Vision à long-terme

L'A21I est un processus qui vise à engager une Commune, sur le long terme, dans la voie du Développement durable.

De part sa nature et ses objectifs, le contrat de rivière devrait porter sur le long-terme même si aucune durée précise n'est mentionnée dans les textes. Le financement de la Région porte toutefois sur une période de maximum 12 ans. Des renouvellements sont prévus.

4.7.2 Conception stratégique

La stratégie d'actions, traduite dans un document écrit, doit être le résultat d'un cheminement logique qui implique de passer par les étapes suivantes : démarrage, diagnostic de situation, définition des objectifs, définition et programmation des actions, mise en œuvre, suivi et évaluation.

L'élaboration d'un contrat de rivière relève d'une démarche stratégique qui comprend six étapes : les trois premières phases concernent l'élaboration du projet de contrat de rivière qui devient effectif dès que celui-ci est signé par les partenaires au comité de rivière (phase 4). Les deux étapes suivantes concernent la mise en œuvre et l'évaluation du contrat.

Phase d'initialisation : constitution d'un dossier préparatoire, préparation d'une convention d'étude

Approbation de la convention d'étude par le Ministre concerné

Mise en place d'un comité de rivière et exécution de la convention d'étude

Signature du contrat de rivière

Exécution des engagements

Evaluations et mises à jour du contrat de rivière.

Le schéma classique va du diagnostic aux actions en passant par la définition d'objectifs. Le risque dénoncé par certains est d'aboutir ainsi à un catalogue de vœux pieux. Dans la réalité, il arrive que les cellules de coordination mettent dès le départ l'accent sur le développement de quelques projets dont la faisabilité semble acquise, qui correspondent à une opportunité, qui font l'objet d'un consensus. Le résultat est alors plus une liste d'actions qu'un véritable plan stratégique pour le bassin dans les 20 ans à venir.

4.7.2.1 Phase de démarrage

L'outil ne doit pas être imposé. La démarche doit relever d'une volonté locale. Il est également important de commencer par définir de manière consensuelle et partenariale le concept de collectivité durable et de s'accorder sur une philosophie commune. Cet accord peut adopter la forme d'une charte, qui sera le référentiel commun.

On l'a vu, l'initiateur du contrat de rivière peut être toute personne privée ou publique (Province, Commune, Intercommunale,...) désireuse de développer des solutions concertées pour la protection de la rivière et des ressources en eau du bassin. Au début de l'opération, l'initiateur invite l'ensemble des communes concernées à adhérer au contrat de rivière. Celles-ci sont libres d'accepter ou de refuser de s'engager dans ce programme.

La phase de démarrage comporte l'élaboration d'un dossier préparatoire et la mise au point d'une convention d'étude ayant pour objet la rédaction d'un contrat de rivière.

Le *dossier préparatoire* permet à la fois de tester le partenariat local et de démontrer l'adéquation de ce type de démarche en réponse aux réalités de terrain. Il rassemble les premiers éléments caractérisant le périmètre proposé pour un contrat de rivière : initiateur,

zone couverte, motivations, état initial du réseau selon les données disponibles, engagement des conseils communaux, proposition d'auteur de projet,...

Le dossier est introduit par les Communes partenaires, avec le concours de l'initiateur, auprès de la Division de l'Eau de la DGRNE.

Sur base du dossier préparatoire, la Région, en collaboration avec l'initiateur, établit un projet de convention d'étude portant sur l'élaboration d'un projet de contrat de rivière. L'engagement communal est concrétisé par la signature de la convention d'étude.

Le *projet de convention* précise les éléments suivants : la désignation d'un coordinateur et sa mission, la méthodologie générale et les méthodes de participation des parties intéressées, les domaines d'activités sur lesquels portera le contrat de rivière, le programme à réaliser dans le cadre de la convention et le planning prévu, la composition du comité de rivière et son rôle, les prévisions budgétaires par tranche annuelle, les sources de financement et le mode de gestion comptable, la durée de la mission.

Le dossier préparatoire et le projet de convention d'étude ainsi que la désignation de l'auteur de projet doivent être approuvés par le Ministre dans la limite des disponibilités budgétaires de la Région.

La signature d'une charte de référence apparaît le plus souvent dans le processus d'élaboration du contrat de rivière, mais à un stade beaucoup plus avancé que le démarrage du travail. La charte en question peut d'ailleurs être un document conséquent d'une cinquantaine de pages.

4.7.2.2 Réalisation d'un diagnostic

L'Agenda 21 local repose sur un diagnostic qui appréhende la commune sous ses différents aspects, de même que son évolution dans le temps. Le diagnostic vise à faciliter l'émergence d'actions. Il est un élément de débat conçu pour informer, associer et mobiliser tous les acteurs du territoire. Il nécessite donc une présentation synthétique et accessible.

Le but du recueil de données préparatoire à un contrat de rivière est généralement d'établir un inventaire des fonctions et usages du cours d'eau, des nuisances et des éléments à valoriser en lien avec le milieu aquatique.

La cellule de coordination est chargée d'organiser l'inventaire de terrain. Elle ne le réalise pas seule comme un auteur de projet traditionnel. Ce travail s'appuie sur une large participation de bénévoles. Toute personne intéressée peut y être associée. En général, il s'agit souvent des membres des associations de protection de la nature qui valorisent leurs connaissances en participant notamment à l'état des lieux et aux inventaires de terrain (ex : recensement de zones humides ...). Les écoles participent également souvent à cette phase de travail. La méthodologie de l'inventaire est présentée lors d'une réunion et le travail est réparti entre différentes « équipes d'observateurs ». Les membres du comité sont également amenés régulièrement y à collaborer.

En résumé, le diagnostic est le fruit combiné de l'expertise classique et de l'expertise locale des acteurs de terrain.

4.7.2.3 Définition des objectifs

Toutes les méthodes d'élaboration d'Agenda 21 local préconisent la définition d'objectifs et des sous-objectifs sur base du diagnostic et d'un accord politique sur les stratégies à adopter pour promouvoir le développement durable de la commune. Les objectifs doivent être concrets, clairement définis et mesurables (cf. indicateurs). Pour les atteindre, des actions d'ordres divers devront être menées.

Les objectifs sont définis sur base d'un processus participatif. Ceux-ci sont généralement repris dans une charte qui fait l'objet d'un accord du comité de rivière. Cette charte est un document d'orientation qui définit des objectifs de gestion à atteindre, des principes et des lignes directrices auxquels les partenaires font référence lors de leur engagement dans le contrat de rivière. Elle synthétise les problèmes mis en évidence lors de la phase d'état des lieux et énonce dans les grandes lignes les propositions de solutions à mettre en œuvre.

4.7.2.4 Programmation des actions

L'Agenda 21 local se traduit par la rédaction d'un plan d'actions concrètes présentant des projets hiérarchisés dans une programmation définissant les priorités, les moyens pour les mettre en œuvre et les responsables de leur exécution.

Le coordinateur établit le programme des actions pour lesquelles des accords ont pu être dégagés, avec pour chacune d'elles : les objectifs poursuivis, les moyens nécessaires (humains -maître d'œuvres, partenaires,...-, réglementaires, technologiques...), les besoins financiers, les engagements de financement, le planning et le degré d'urgence.

Le contrat de rivière est donc un programme d'actions concrètes à mettre en œuvre par les signataires en fonction de l'engagement de chacun. En général, le contrat est structuré en fonction des objectifs préalablement définis dans la charte.

Les actions sont diverses : elles visent par exemple la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines, les risques liés aux inondations et la gestion quantitative, la restauration des cours d'eau et la gestion concertée, l'aménagement du territoire dans la vallée, la conservation de la nature et la préservation des écosystèmes aquatiques, la gestion des paysages, les activités économiques en rapport avec l'eau, l'agriculture et la forêt, le tourisme et les loisirs, le transport fluvial, la gestion des déchets, l'information et la sensibilisation du public, les activités pédagogiques sur le thème de l'eau, etc. ...

4.7.2.5 Mise en œuvre

L'Agenda 21 local est un outil opérationnel. Une mise en œuvre de la stratégie doit être prévue et réalisée. Elle doit bien sûr pouvoir être adaptable en cours de route.

Le contrat de rivière est un outil opérationnel. Le comité de rivière en assure l'exécution. Son rôle consiste à veiller au respect des engagements consentis par chacun des signataires¹⁵⁹ et à la coordination des actions prévues.

En pratique, la cellule de coordination qui a animé le processus d'élaboration du contrat de rivière continue le plus souvent à coordonner l'exécution du programme. Il s'agit alors d'assurer la gestion quotidienne de la phase d'exécution des engagements, de veiller à suivre la ligne de conduite qui se dégage de la charte et du contrat, de motiver les partenaires à tenir leurs engagements, de continuer à informer la population etc.

En ce qui concerne le financement de la réalisation des actions, chaque signataire assume les charges financières des actions pour lesquelles il s'est engagé. La subvention de la Région quant à elle porte sur l'élaboration du contrat de rivière, ainsi que sur l'évaluation et la mise à jour des réalisations ; elle est subordonnée à l'intervention des communes et province(s). Il est possible également que le comité de rivière sollicite d'autres subventions régionales portant sur des actions spécifiques (travaux subsidiés, semaine verte, etc.)

L'intervention totale de la Région est octroyée pour des périodes successives de trois ans et limitée à une période maximale de 12 ans.

¹⁵⁹ Ceux-ci s'engagent à atteindre les objectifs fixés dans le contrat de rivière à travers les actions pour lesquelles ils sont concernés et ce, en fonction de leurs possibilités humaines, techniques et financières.

La mise en œuvre du contrat de rivière repose avant tout sur les bonnes volontés et l'engagement volontaire et moral que les acteurs publics et privés veulent bien prendre. D'après Rosillon¹⁶⁰, celui-ci est « cependant suffisamment fort pour garantir un taux de réalisation du programme d'actions satisfaisant (95 % pour le contrat Semois) ».

4.7.2.6 Suivi et Evaluation

L'Agenda 21 local doit aussi décrire concrètement comment le programme sera suivi de manière permanente et évalué à intervalles réguliers. La démarche consiste à s'appuyer sur des indicateurs qui fournissent les informations nécessaires pour assurer un contrôle efficace du processus et lui apporter les adaptations nécessaires en temps opportun. Les changements souhaitables portent la plupart du temps sur la réalisation des actions ou le choix de nouvelles actions ; ils peuvent aussi amener, moyennant précautions, à la révision d'un ou de plusieurs objectifs. Le suivi et l'évaluation seront également menés sur le mode de la transparence et de la participation.

Chaque année, le comité de rivière établit avec les Communes concernées, un rapport annuel sur l'évolution de l'application du contrat de rivière¹⁶¹. Une mise à jour accompagne ce rapport. Elle présente les actions nouvelles programmées et est approuvée formellement par les membres du comité de rivière. La mise à jour, qui permet d'inscrire de nouvelles actions en cours de Contrat, est un élément de dynamisation du Contrat.

Tous les trois ans, le comité et l'Administration réalisent une évaluation au départ des rapports annuels d'exécution, la première fois au terme de la troisième année qui suit la signature.

Le cofinancement de la Région est subordonné à une évaluation des résultats obtenus.

L'évaluation permet entre autres de mettre en évidence le nombre de projets réalisés par rapport au nombre de projets prévus, mais qu'en est-il de l'impact réel sur la qualité de l'eau par exemple ?

4.8 SYNTHÈSE

Les objectifs d'un contrat de rivière visent la restauration, la protection et la valorisation de la qualité écologique et des ressources en eau du bassin en intégrant l'ensemble des caractéristiques propres à la rivière. L'objectif premier poursuivi est donc avant tout de nature environnementale et écologique. Le contrat de rivière peut être considéré comme un des outils de gestion à l'échelle d'un bassin pour la mise en oeuvre d'une politique de développement durable de la ressource « eau ».

L'outil repose bien sur une approche transversale et intégrée de la rivière et de son bassin versant. Ceux-ci ont des multiples fonctions et usages. Ainsi, les domaines abordés par le contrat de rivière couvrent de nombreux aspects liés de près ou de loin au cours d'eau, à ses abords et aux ressources en eau du bassin.

Le contrat de rivière offre l'opportunité de faire travailler ensemble et en même temps des acteurs publics et privés : les administrations qui ont des compétences particulières dans la gestion d'une rivière et de son bassin hydrographique, mais aussi des acteurs du territoire représentant les différents usagers de la rivière, ayant des intérêts souvent divergents : industriels, agriculteurs, pêcheurs, monde associatif, scientifiques,...

¹⁶⁰ Rosillon, op. cit. p. 4

¹⁶¹ Ce rapport mentionne les aménagements effectués et les mesures prises au cours de l'année écoulée ainsi que les prévisions pour l'année en cours.

Pour qu'un outil soit qualifié de développement durable, l'accent doit être mis sur les liens entre les quatre pôles (social, économique, environnemental et culturel) et sur la nécessité de trouver un équilibre entre eux lorsqu'ils entrent en conflit. L'échange de points de vue et la négociation sont dès lors très importants. Ils sont bien présents lors de l'élaboration du contrat. Toutefois, les rapports de force inégaux entre acteurs peuvent conduire à privilégier certains intérêts par rapport à d'autres et la sensibilité d'un coordinateur peut également influencer les orientations prises dans le CR.

Le CR constitue une approche exemplaire en matière de traitement au niveau local de problématiques supra-locales, voire internationales. Les effets d'un contrat de rivière dépassent de loin l'échelle communale. On peut donc considérer cet outil comme une application du précepte fondamental du développement durable, à savoir « penser globalement, agir localement ».

La gouvernance est également un point fort du CR par rapport au développement durable, l'idée étant de mettre autour d'une même table tous les représentants des acteurs et des usagers du bassin hydrographique en vue de définir consensuellement un programme d'actions. Les habitants sont également invités à participer à cette démarche, et ce, en tant que co-producteurs du projet via les groupes de travail.

Des dispositifs pour assurer cette participation de la population et des acteurs locaux sont mis en place à chaque étape du processus (comité de rivière, groupes de travail, diagnostic participatif...).

De par sa nature et ses objectifs, le contrat de rivière devrait porter sur le long-terme même si aucune durée précise n'est mentionnée dans les textes. Le financement de la Région porte toutefois sur une période de maximum 12 ans. Par ailleurs, l'idée de continuité est suggérée dans la définition du contrat qui mentionne la volonté de « développer une dynamique durable » via cet outil.

L'élaboration d'un contrat de rivière relève d'une démarche stratégique. Le schéma est classique et va du diagnostic aux actions en passant par la définition d'objectifs. Dans la réalité, il arrive que dès le départ l'accent soit mis sur le développement de quelques projets consensuels ou découlant d'opportunités. Dès lors, le résultat se rapproche plus d'une liste d'actions que d'un véritable plan stratégique à long terme pour le bassin.

Le contrat de rivière est un outil opérationnel. Il se traduit dans les faits par un programme présentant les actions à mettre en place à court, moyen et long termes. En pratique, une cellule de coordination assure l'exécution du contrat.

Cependant, cet outil n'a pas de force juridique. La mise en œuvre repose avant tout sur l'engagement volontaire et moral des acteurs.

L'évaluation est relativement peu développée. Elle se base sur les rapports d'activité annuels qui portent sur l'évolution de l'application de l'outil mais ne permettent pas d'évaluer l'impact réel des actions sur la qualité de l'eau. Une mise à jour permet d'inscrire de nouvelles actions en cours du contrat et assurer une certaine continuité à l'outil.

5 CONCLUSIONS

Les textes légaux relatifs aux quatre outils étudiés dans ce chapitre n'incitent pas explicitement la commune à suivre une politique de développement durable à travers ces outils. Ceci ne veut pas dire que les textes légaux en question et/ou les pratiques de ces outils n'intègrent pas certaines composantes spécifiques d'une politique de développement durable, telles que l'équité sociale, la gestion responsable de l'économie et de l'environnement, la gouvernance, la subsidiarité, la transversalité, la précaution, la démarche stratégique etc. Il faut souligner que le PCDR et le SSC ont été lancés avant l'avènement de l'Agenda 21 de Rio. Ce sont les méthodes préconisées et les documents de référence rédigés à posteriori (le SDER, l'Art. 1^{er} du CWATUP, etc.) qui intègrent davantage les principes du développement durable qui doivent guider l'élaboration de ces outils.

Les quatre outils étudiés présentent, à des degrés divers, des similitudes avec la démarche Agenda 21 local :

- ils ne sont pas imposés et l'engagement dans la démarche relève d'une volonté locale ;
- ils ont une approche transversale du territoire, bien que l'action de chaque outil porte sur des échelles différentes : le bassin versant pour le contrat de rivière, le territoire communal pour le PCDR et le SSC, ou infra-communal pour le QI ;
- ils prévoient une méthode de participation directe de la population, allant de la consultation (SSC) à la co-production (PCDR, contrat de rivière) ;
- ils prévoient la mise en place d'organes pour assurer la participation et/ou le partenariat. Ceux-ci regroupent les forces vives du territoire et/ou les habitants, les représentants des autorités locales, les experts, ... ;
- du point de vue de la conception stratégique, le schéma est classique et va du diagnostic aux actions en passant par la définition d'objectifs. Le SSC, bénéficiant de subventions pour son élaboration, se présente davantage comme un outil de conception au diagnostic poussé, tandis que le contrat de rivière, le PCDR et le QI sont plus opérationnels car ils bénéficient de subsides régionaux pour leur mise en œuvre. Cette complémentarité entre le SSC et le PCDR, par exemple, est exploitée par certaines communes.

A la différence de ce qui est préconisé dans les méthodes d'élaboration d'un Agenda 21 local, les composantes suivantes sont absentes ou faiblement développées dans chacun des quatre outils.

- Premièrement, aucun outil ne prévoit de phase préalable d'accord sur les principes philosophiques communs ni de définition, de manière consensuelle et partenariale, du concept de collectivité durable. Dans les pratiques, cette phase est présente parfois en germe, dans le diagnostic, sous forme de questionnement de la population sur le devenir souhaité pour leur commune/le quartier dans les années à venir. Mais aucune consultation à ce propos au sein même de l'institution communale.
- Deuxièmement, aucune politique de développement durable au sein des services n'est envisagée. Les outils n'ont pas été conçus comme tels et visent exclusivement le développement du territoire. Toutefois, quelques initiatives notamment en matière de sensibilisation au sein des services à la problématique de l'eau, se rencontrent parfois en pratique dans le cadre du contrat de rivière.
- Troisièmement, l'évaluation et le suivi restent des points faibles dans les quatre outils. Une évaluation et un suivi réguliers d'impact des actions entreprises et des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les résultats escomptés serait souhaitable.

- Enfin, la réflexion systémique et à long terme et les principes de solidarité dans le temps et dans l'espace, de précaution, de subsidiarité, de globalité (la prise en compte des préoccupations supra-locales, voire planétaires), sont peu apparents dans les textes relatifs à ces outils, mais aussi dans la pratique.

Parmi les quatre outils étudiés, le PCDR et le QI semblent dans leur conception les plus proches d'un Agenda 21 local : approche multi-sectorielle aussi bien au niveau du diagnostic que des objectifs et des actions ; opérationnalité grâce au financement de certaines actions, méthode de participation de la population et des acteurs fort développée et ce, dès le début de la démarche...

Il est donc possible de les assimiler à un Agenda 21 local, à condition d'y intégrer certaines composantes manquantes, ou insuffisamment développées. Les deux outils devraient donc envisager :

- d'intégrer la dimension environnementale et la gestion durable des ressources ;
- une plus grande prise en compte des principes de précaution et de globalité (en ce compris davantage de concertation avec les territoires voisins), une réflexion systémique et à long terme ;
- une politique d'action et de sensibilisation au développement durable au sein des services communaux et auprès des élus ;
- la participation sur le long terme ;
- une phase préalable (de définition, de manière consensuelle et partenariale, du concept de collectivité durable et un accord sur les principes philosophiques communs) ;
- un système d'évaluation et de suivi de la démarche.

En plus de ces éléments, on peut proposer plus spécifiquement, pour les QI : activation plus importante du levier économique ; pour le PCDR : implication plus active des personnes généralement exclues du processus participatif, plus grande cohérence dans la stratégie (dans la logique diagnostic-objectifs-actions), définition des objectifs plus précis et dotés d'indicateurs quantifiés.

Les deux autres outils analysés, à savoir le SSC et le contrat de rivière, sont dans leur conception d'une nature plus spécifique, même s'ils adoptent également une approche multi-sectorielle de développement. En effet, le SSC est plutôt conçu pour apporter une réponse de l'ordre de l'aménagement du territoire aux problématiques sociales, économiques, environnementales et culturelles. Tandis que le contrat de rivière est conçu pour traiter une problématique spécifique, celle d'améliorer la qualité du bassin-versant et de la ressource « eau », via des actions diversifiées qui visent les différents secteurs mais aussi leurs acteurs et usagers qui ont un impact sur la gestion de l'eau (économie, tourisme et loisirs, agriculture et forêts, aménagement du territoire, transport, éducation, sensibilisation, etc.).

La méthode d'élaboration du contrat de rivière est intéressante et très proche de celle qui est préconisée dans un Agenda 21 local. En effet, cette méthode s'inscrit clairement dans une optique de gouvernance et privilégie la concertation entre acteurs représentant des intérêts différents. Ce débat est susceptible de déboucher sur une intégration des points de vue et une approche plus intégrée des problèmes. C'est plutôt l'objet du contrat, la focalisation sur la problématique de l'eau, qui est un peu limitée par rapport aux préoccupations plus générales d'un Agenda 21 local, même si la manière de l'approcher est transversale.

Pour que le contrat de rivière soit encore plus performant dans le but de promouvoir le développement durable, on peut suggérer les idées suivantes :

- améliorer la coordination avec les autres outils stratégiques existants sur le territoire (parc naturel et PCDN en particulier) ;
- sensibiliser les communes à élargir leur intérêt à un espace dépassant leur propre territoire communal ;
- améliorer encore la vision stratégique globale pour le bassin-versant ;
- développer l'évaluation encore davantage pour qu'elle intègre une analyse des impacts des actions menées sur le territoire.

Quant au SSC, de par sa méthode moins participative et son champ d'action spécifique, il paraît plus éloigné d'un Agenda 21 local. Cependant, il est possible d'inscrire cet outil davantage dans une politique de développement durable en y insufflant certaines composantes manquantes ou insuffisamment développées. Dans cette optique, il s'agirait d'assurer :

- une plus grande prise en compte des besoins sociaux et de gestion parcimonieuse des ressources ;
- une plus grande implication des services et collaboration entre les élus (ex. l'engagement de l'ensemble du Collège et une délibération approfondie au sein du Conseil communal, voire une approbation du document par ce dernier) ;
- une mobilisation plus active de la population, y compris des personnes généralement exclues du processus participatif. Consultation de la population plus en amont de la procédure ;
- l'application du principe de globalité, de subsidiarité, en ce compris la concertation avec les territoires voisins ;
- en matière de stratégie, les objectifs et la programmation plus précis, ainsi que l'évaluation et le suivi de la démarche.

De manière générale, on remarque une grande diversité dans l'application de ces quatre outils sur le terrain. La façon dont ils intègrent les principes du développement durable est fortement tributaire de la méthode de travail, des motivations, de la sensibilité et de la capacité des autorités communales, de l'auteur de projet et des acteurs associés, mais également de l'encadrement de la part de la Région. Il est donc nécessaire de donner des moyens aux communes : politique de sensibilisation au développement durable, un encadrement méthodologique, des incitants financiers, etc.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Dans le rapport de septembre 2003, nous rapportons les résultats d'une enquête internationale mentionnant pour la Belgique 106 agendas 21 locaux...¹⁶² Nos investigations, qui ne portent que sur la Région wallonne, donnent un résultat très inférieur.¹⁶³ En effet, **il existe peu d'engagements de communes** dans le développement durable via un Agenda 21 local. Nous pouvons les estimer à un maximum de dix cas pour toute la Région wallonne.

Grâce à l'enquête par questionnaire, aux interviews et à divers contacts informels, nous mettons en évidence que **le développement durable est défini de multiples manières mais encore souvent de façon limitative** par rapport à la version « officielle » énoncée à Rio en 1992. Pour une part importante d'acteurs communaux (élus, employés), il s'agit de préoccupations limitées à l'environnement, loin par exemple du souci d'équité sociale ; pour d'autres, la durabilité se limite à la notion de longue durée, sans qu'ils y incluent la notion de « soutenabilité ». Seule une minorité valide la définition complète.

Ces perceptions fort différentes freinent la percée du développement durable dans les pratiques locales. Les communes évoquent de leur côté le manque de transversalité des services de la Région wallonne. Nous pensons pouvoir ajouter que, si les communes ne connaissent pas bien le concept, c'est aussi parce que, **au niveau régional, il n'y a pas encore de cadre** le définissant et de transpositions dans les législations. Il y aurait donc lieu de le créer, particulièrement en progressant vers plus de transversalité au sein des instances wallonnes et dans une application plus forte de la gouvernance au niveau régional.¹⁶⁴

Ces premiers résultats pourraient être qualifiés de décevants au vu du temps écoulé depuis 1992. Mais, en analysant les données de notre enquête et le contenu des échanges avec nos interlocuteurs, **différentes réalités apparaissent qui permettent de dresser un constat nuancé** et plus encourageant que ce que laissent paraître les chiffres relatifs à la seule existence formelle d'Agendas 21 locaux.

Nous relevons une **importante attente en matière d'information** sur le concept et son outil, mais aussi sur les moyens concrets de les mettre en application.

Beaucoup de communes évoquent un **nombre non négligeable d'initiatives relatives à la gestion des ressources naturelles et du cadre de vie dans une perspective durable**, ce qui témoigne d'un engagement concret du niveau local. Cependant, nos multiples contacts directs mettent en lumière la difficulté de citer des actions de développement durable entreprises en dehors de ces domaines. Cette gêne est le symptôme du chemin à parcourir. Une réponse consiste à fournir aux acteurs locaux des exemples concrets pour leur

¹⁶² Enquête effectuée par International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI, *Réponse des gouvernements locaux à l'action 21 : rapport sommaire de l'enquête à portée régionale sur les programmes Action 21 locaux*, Canada, mai 2002). Dans le tableau reproduit dans notre rapport de septembre 2003, p. 45, ICLEI relève 106 A21I en Belgique.

¹⁶³ Pour rappel, 160 des 262 communes ont répondu à notre questionnaire.

¹⁶⁴ Ceci fait l'objet de la déclaration du nouveau Gouvernement wallon.

permettre de progresser.¹⁶⁵ Une autre est de fournir une aide à l'analyse d'un projet, via la mise au point de « grilles » permettant de situer a priori les actions sur une échelle du développement durable. **Il y a donc urgence de procéder à des campagnes d'identification et ensuite d'information vulgarisée et pratique, y compris à l'attention des élus, et d'utiliser entre autres les « nouveaux professionnels » comme relais d'information. Il faut aussi sensibiliser et former à l'esprit du développement durable et aux méthodes pratiques pour le mettre en oeuvre.**¹⁶⁶ Ces campagnes permettraient de faire tomber le voile « théorique » qui trop souvent cache l'aspect concret du développement durable et de l'A21. Cela serait soutenu par une stratégie de formations basées sur une approche généraliste mais aussi sur une approche par métiers.

Un autre constat important est celui de **la voie d'accès pour la mise en œuvre du développement durable au niveau local** : faut-il opter pour l'A21 tel quel ou est-il plus adapté d'explorer la possibilité de passer par des voies parallèles en fonction des caractéristiques et besoins locaux ? Autrement dit, ne faut-il pas prioritairement recommander l'amélioration de l'existant pour tendre, pas à pas, vers une mise en pratique généralisée des principes de développement durable ?

En analysant quatre outils stratégiques, nous avons constaté que certains pourraient, moyennant certaines améliorations, faire office d'A21 à leur échelle (Programme communal de Développement rural, Quartier d'Initiatives).¹⁶⁷ D'autres ont moins cette vocation mais peuvent cependant être améliorés dans le but de mieux intégrer certains aspects du développement durable (Contrat de Rivière, Schéma de Structure communal). Cette partie de notre recherche montre que **tous les outils existants et à venir devraient être « scannés »** pour identifier ce qui est à améliorer au regard des principes du développement durable. Tous les ministères et administrations concernés devraient se rompre à cet exercice et en tirer les conclusions en commun. Pourvu, bien sûr, qu'il y ait accord préalable sur un cadre définissant le développement durable en Région wallonne.

Que ce soit avec un A21 ou un outil existant pouvant le remplacer, **on ne préconisera pas une méthode similaire** à des communes de tailles et de contextes socio-économiques différents :

- les communes plus importantes seront encouragées à se doter d'un *outil stratégique ancré dans une démarche de diagnostic pour le développement durable* du territoire : il s'agira d'un A21 (à élaborer en coproduction s'il n'existe pas encore d'outil global) ou d'un outil stratégique préexistant amélioré via une évaluation en fonction d'une grille de développement durable. Cette deuxième formule doit aussi être vue comme un moyen de remobiliser les acteurs locaux pour aller plus loin.

¹⁶⁵ Des exemples qui ne concernent pas seulement l'institution communale, mais aussi les forces vives et les citoyens. L'action menée par le Conseil fédéral du Développement durable, qui consiste à demander à différents acteurs (monde académique, collectivités locales, ONG de développement de consommation ou d'environnement, syndicats, entreprises, autorités fédérales et régionales) d'énoncer les manières de concrétiser le développement durable dans leur domaine, montre bien que la capacité d'action en matière de développement durable est très différente selon la place et le rôle que l'on tient dans la société. Voir *Premiers pas vers un développement durable en Belgique 2004. Quelques pistes à l'usage des médias*, 2004, 8 p., disponible sur www.frdo-cfdd.be.

¹⁶⁶ Des programmes de ce type sont par exemple organisés par Centre Permanent de Formation en Environnement pour un Développement Durable au bénéfice des agents des services publics. Dont une formation sur les A21.

¹⁶⁷ On pourra probablement inclure aussi le plan de développement stratégique de l'agence de développement local, qui n'a pas été étudiée ici. Cet outil bénéficie depuis mars 2004 d'une existence par décret. Certaines combinaisons pourraient aussi être envisagées, en particulier l'association PCDR et SSC.

- les petites communes rurales pourraient plutôt choisir le *modèle de sensibilisation par l'action* : il s'agira d'insister surtout sur l'introduction du développement durable dans les pratiques de gestion quotidienne et dans la déclaration de politique communale ; si possible, mener des actions symboliques susceptibles de faire boule de neige (des projets intégrés novateurs, exemplaires). On pourrait procéder à l'élaboration d'un A21 au niveau supracommunal en mettant en commun les moyens, avec un relais le plus actif possible au niveau local et une cellule supracommunale constituée de professionnels dotés d'une expertise en développement durable. Chaque commune intégrerait cette réflexion dans son propre programme d'action et dans ses pratiques et modes de gestion, avec la possibilité de transcrire cela sous forme de charte proposée aussi aux citoyens et forces vives.

Par ailleurs, on assiste à une nouvelle évolution de l'organisation de la coopération entre différents niveaux de pouvoir, en d'autres mots une **évolution de l'intégration des stratégies entre niveaux d'intervention**, et ce à deux points de vue :

- une redéfinition de la zone pertinente d'intervention, qui se manifeste par le souci qu'ont les autorités (souvent régionales, parfois locales) et certains acteurs privés de travailler qui par bassin hydrographique, qui par bassin d'emploi ou de vie, qui par « supracommunalisation » d'outils appliqués sur des territoires jointifs (cas du développement rural ou de la culture via les contrats de pays) ;
- une volonté accrue des autorités régionales de voir leurs programmes stratégiques (SDER, CAW) mieux partagés par le niveau local (cas des « contrats d'avenir locaux »).

Mais ces évolutions, plus ou moins désirées par le niveau local, ne sont pas soutenues par une réelle mise en œuvre de la **transversalité entre secteurs**, qui est un des critères les plus essentiels du développement durable et de l'A21. Au niveau local en particulier, la transversalité contribue grandement à la durabilité. Or, c'est un point faible des communes alors qu'elles sont les mieux placées voire peut être les seules à pouvoir jouer pleinement ce rôle au niveau local. Notre enquête et les interviews montrent que les communes sont freinées dans leur développement parce qu'elles sont encore trop organisées sur le modèle d'un **fonctionnement cloisonné par service**.

Une des réactions du niveau local a été de mettre en avant le fait qu'il **n'y a pas toujours de porteur ni de moyens humains et financiers**, surtout dans les petites communes rurales : il existe un problème endémique de tâches administratives toujours croissantes, de transformation de postes d'animation de terrain en postes purement administratifs. Une des solutions est d'inciter à des démarches supracommunales en milieu rural où les porteurs peuvent intervenir en animant plusieurs communes.

Evoquons aussi le rôle important « **d'auteurs de projet-animateurs** » qui associent davantage les acteurs locaux et les animent. Ces auteurs de projets doivent avoir une réelle expertise en matière de développement durable pour en faire profiter les communes. D'où l'intérêt de leur assurer, à eux aussi, une formation adaptée, voire peut être de les agréer.

Un dernier point à mentionner est celui de **l'évaluation**. Sans surprise, elle n'est guère pratiquée et, qui plus est, elle est elle aussi difficilement définissable par nos interlocuteurs. Il s'agit également d'un vaste terrain à défricher, pour lequel les autorités publiques se sont encore fort peu investies. Souvent perçue comme un contrôle externe a posteriori, l'évaluation mérite elle aussi de faire l'objet de l'attention particulière des acteurs locaux pour qu'ils s'en saisissent comme d'un outil dont ils ont à tenir les manettes, avec pour but de renforcer le sens de l'action et surtout le passage à l'acte d'acteurs qu'il s'agit d'impliquer. Comment pourrait-on y parvenir si on se limite, dans une stratégie de développement durable, à impliquer les acteurs dans la seule phase de conception du programme et pas dans sa mise en œuvre ? **L'évaluation, partagée entre tout les acteurs impliqués dans le processus, est une nécessité pour l'action durable.**

Le développement durable est donc encore un vaste terrain à défricher, particulièrement dans ses aspects pratiques ; ceci s'explique aisément tant les ambitions de l'A21I sont grandes et les domaines d'application nombreux.

ANNEXES

ANNEXE I : QUESTIONNAIRE AGENDA 21 LOCAL ET DÉVELOPPEMENT DURABLE : ENQUÊTE AUPRÈS DES COMMUNES WALLONNES.....	169
ANNEXE II : CROISEMENT DU SENTIMENT DE MENER UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE AVEC DIFFÉRENTES VARIABLES / ENQUÊTE COMMUNALE AGENDA 21	193
ANNEXE III : GUIDE D'ENTRETIEN - AGENDA 21 LOCAL.....	196
ANNEXE IV : LA DÉCLARATION DE POLITIQUE DU GOUVERNEMENT WALLON ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	201
ANNEXE V : COMPTE-RENDU DU COLLOQUE D'ECHIROLLES : PARTICIPATION ET DÉVELOPPEMENT DURABLE – 24/25 JUIN 2004.....	210

ANNEXE I : QUESTIONNAIRE AGENDA 21 LOCAL ET DÉVELOPPEMENT DURABLE : ENQUÊTE AUPRÈS DES COMMUNES WALLONNES

Questionnaire Agenda 21 local et développement durable : Enquête auprès des communes wallonnes

L'objectif de ce questionnaire est :

- de disposer d'un aperçu général de la mise en œuvre de l'Agenda 21 local (A21l) en Wallonie et plus précisément de faire l'inventaire des communes qui se sont lancées dans ce type de démarche ou qui ont cette intention ;
- de voir dans quelle mesure les communes réalisent des actions allant vers le développement durable.

Qu'est-ce qu'un Agenda 21 local ?

Origines

L'Agenda 21 est un programme d'actions pour le 21^{ème} siècle en vue d'un développement durable élaboré lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (« Sommet de la Terre ») tenue à Rio de Janeiro, en 1992.

Ce document a été signé par 178 Etats, dont la Belgique. Bien qu'il n'ait pas de valeur réglementaire contraignante, l'Etat, les Régions et les autorités locales ont une obligation morale d'assurer l'application de cet engagement, notamment par le biais de la mise en place d'Agendas 21 aux niveaux fédéral, régional et local.

L'Agenda 21 comporte 40 chapitres. C'est dans le chapitre 28 que l'on trouve un appel aux pouvoirs locaux pour la mise en place d'Agenda 21 locaux.

Définition

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

Plus concrètement, qu'est-ce que cela veut dire ?

1. Approche multi-sectorielle

L'Agenda 21 local s'attaque simultanément aux problématiques et besoins sociaux, environnementaux et économiques.

Contrairement aux actions ponctuelles, cette approche vise une cohérence des actions. On ne cherchera pas à résoudre les problèmes uniquement dans un domaine au risque de les retrouver déplacés ou aggravés dans un autre domaine.

Il ne s'agit donc pas uniquement d'un plan de gestion de l'environnement mais bien de développement durable, défini comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ».

2. Plan stratégique d'actions

L'Agenda 21 local est formalisé par un plan stratégique d'actions qui, idéalement, comporte les éléments suivants :

définition de manière consensuelle du concept de développement durable pour la commune, d'une vision du futur souhaité par tous ;
établissement d'un diagnostic transversal de la situation de la commune dans les domaines économique, social, environnemental afin de dégager les atouts et les faiblesses du territoire ;
définition d'objectifs concrets et mesurables à court, moyen et long termes ;
programmation des actions, définissant les priorités, les moyens et les personnes ressources pour leur mise en œuvre ;
mise en œuvre des actions ;
mise en place de systèmes de monitoring et d'évaluation continue.

3. Gouvernance

La notion de gouvernance s'applique dans le champ du développement durable pour caractériser une procédure de décision alliant démocratie participative et représentative. Cette notion implique idéalement la mise en place de nouvelles pratiques telles que le partenariat, la participation, la transparence. En effet, les pouvoirs publics ne peuvent être les seuls engagés dans la démarche et il est important de s'assurer que le projet obtienne l'adhésion de la population et des acteurs concernés.

Le processus d'élaboration, de gestion et de contrôle de l'Agenda 21 local doit donc reposer sur une démarche partenariale et participative, engageant de manière directe et active l'ensemble des acteurs concernés par le développement de la commune (acteurs publics, privés, associatifs, supra-communaux...) et de la population, y compris les catégories généralement plus difficiles à associer (femmes, jeunes, immigrés, défavorisés,...).

Des dispositifs pour assurer la participation et le partenariat doivent être mis en place tout au long de la démarche, de la décision initiale jusqu'à sa mise en œuvre (comme par exemple, la mise en place d'une cellule transversale au sein de la commune, d'une commission de concertation, d'un Forum citoyen, etc.).

4. Penser globalement et agir localement

L'approche du développement durable nous projette dans une situation de balancement entre ce qui se passe au niveau mondial, planétaire, et une vision locale des sujets à traiter.

Envisager un Agenda 21 local, c'est vouloir prendre en compte les besoins et problématiques du niveau local tout en cherchant à répondre à des questions plus larges, y compris à l'échelle planétaire. La commune doit donc idéalement se poser une série de questions sur son positionnement dans un territoire plus large à l'échelle de l'agglomération, du pays, de la région et de la planète, comme par exemple : quelles sont les relations avec les communes voisines ? quelles sont les potentialités de coopération ? en quelles matières ? comment le projet intègre-t-il les problèmes globaux tels le climat, la consommation responsable, la coopération « Nord-Sud » ? ...

« Un outil stratégique de plus » ?

L'Agenda 21 local n'est pas un outil supplémentaire qui vient gonfler les rangs des nombreux plans/programmes/schémas existants. Il s'agit d'une approche globale fédératrice pour ces différents outils qui ont une démarche parfois sectorielle. Une commune peut très bien tirer profit de l'existant et partir de son schéma de structure communal, d'un plan communal de développement de la nature ou encore d'un programme communal de développement rural et l'enrichir de qualités offertes par l'Agenda 21 local. Et que cette démarche soit nommée « Agenda 21 local » ou porte une autre appellation, n'a pas de réelle importance.

*Pourriez-vous, SVP compléter ou faire compléter le questionnaire au sein de la commune et le faire parvenir **au plus tard le 13 février 2004** par courrier postal ou par fax au CREAT (à l'attention de H. Barthe Batsalle et R. Harou), 1 place du Levant (Bât. Vinci), B-1348 Louvain-la-Neuve. Fax: 010/47.87.13.*

Le questionnaire se compose de trois parties : Partie 1 : Agenda 21 local ou démarche de type Agenda 21 local ; Partie 2 : Actions de développement durable ; Partie 3 : Caractéristiques de la commune.

Commune de

A compléter SVP

Partie 1 :
Agenda 21 local
ou démarche de type Agenda 21 local

Partie 1 : Agenda 21 local ou démarche de type Agenda 21 local

1. VOTRE COMMUNE DISPOSE-T-ELLE D'UN OU DE PLUSIEURS OUTILS STRATÉGIQUES PROPOSÉS PAR LA RÉGION WALLONNE OU ÉLABORÉS À VOTRE PROPRE INITIATIVE (CF. TABLEAU CI-DESSOUS) ?

OUTILS PROPOSÉS PAR LA RÉGION WALLONNE				
TYPE D'OUTIL	En élaboration	Elaboré	En révision	Non
OUTILS SUPRA-COMMUNAUX				
1. Contrat de rivière	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Parc naturel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Contrat de pays (domaine culturel – Communauté française)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Schéma d'agglomération	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Autres :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
OUTILS COMMUNAUX				
6. Schéma de structure communal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Programme communal de développement rural	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Contrat d'avenir local	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Plan communal de développement de la nature	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Plan social intégré	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Plan de déplacement et de stationnement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Plan de déplacements scolaires	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Charte communale de mobilité	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. Plan communal de mobilité	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. Programme d'action locale pour la maîtrise de l'énergie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. Plan communal du logement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17. Autres :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
OUTILS INFRA-COMMUNAUX				
18. Projet de quartier (Quartiers d'initiatives)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19. Schéma directeur de rénovation urbaine	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20. Plan communal d'aménagement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21. Autres :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

OUTILS D'INITIATIVE COMMUNALE				
TYPE D'OUTIL Veillez, svp, préciser l'échelle territoriale et la thématique	En élaboration	Elaboré	En Révision	Non
22. Projet de ville :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23. Projet de Pays :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
24. Plan communal d'Environnement pour le Développement durable :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
25. Audit communal (EMAS...) :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26. Démarche de Qualité totale (Normes ISO...) :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
27. Agenda 21 local :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
28. Autres :	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. ESTIMEZ-VOUS DISPOSER D'UNE STRATEGIE LOCALE DE DEVELOPPEMENT DURABLE AVEC LES OUTILS STRATEGIQUES DEJA EN VOTRE POSSESSION (VOIR CI-DESSUS)?

Pas du tout Un peu Assez bien Tout-à-fait Ne sais pas

Expliquez svp :

.....

.....

3. AVIEZ-VOUS DEJA ENTENDU PARLER DU CONCEPT D'AGENDA 21 LOCAL AVANT LE PRESENT ENVOI ?

Pas du tout Rarement Souvent

4. CONSIDEREZ-VOUS QUE LA REGION WALLONNE SOUTIENT LES DEMARCHES COMMUNALES EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DURABLE ?

Pas du tout Un peu Assez bien Tout-à-fait Ne sais pas

Expliquez svp :

.....

.....

5. PENSEZ-VOUS QUE LES DIFFERENTS SERVICES DE LA REGION WALLONNE AGISSENT ENTRE EUX DE MANIERE COHERENTE DANS LA PROMOTION DU DEVELOPPEMENT DURABLE ?

Pas du tout Un peu Assez bien Tout-à-fait Ne sais pas

Expliquez svp :

.....

.....

.....

**6. LA COMMUNE A-T-ELLE PRÉPARÉ OU ADOPTÉ UNE DÉCLARATION
D'ENGAGEMENT / D'INTENTION SPÉCIFIQUE AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE (EXEMPLE : UNE CHARTE) ?**

(NOUS NE VISIONS PAS ICI LA DÉCLARATION DE POLITIQUE COMMUNALE NI
L'AGENDA 21 LOCAL)

- Oui → Préparée Non
- Adoptée

Si oui,

a) Lui avez-vous donné une appellation spécifique?

- Oui Non

Si oui, laquelle?

.....

b) Qui, au sein de la commune, est à l'initiative de cette déclaration ?

Nom : Fonction :

Service : Age :

Diplôme(s) obtenu(s) : Ancienneté dans la commune :

c) Quelqu'un en assure-t-il le suivi ?

- Oui Non

Si oui, qui ?

Nom : Fonction :

Service :

d) Des acteurs extérieurs à la commune ont-ils poussé / sensibilisé à cette démarche ?

Région wallonne : précisez.....

Association : précisez.....

Autres : précisez.....

e) Quelles sont vos motivations ?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

7. LA COMMUNE A-T-ELLE L'INTENTION DE SE LANCER DANS UNE DEMARCHE DE TYPE AGENDA 21 LOCAL ?

- Oui Non Déjà en cours Je ne sais pas

Si oui,

a) Dans quels délais ?

Endéans 1 an 2 ans 3 ans autre :

b) Qui au sein de la commune est à l'initiative de cette démarche ?

Nom :Fonction :

Service :Age :

Diplôme(s) obtenu(s) :Ancienneté dans la commune :

c) Des acteurs extérieurs à la commune ont-ils poussé / sensibilisé à cette démarche ?

- Région wallonne : précisez.....
- Association : précisez.....
- Autres : précisez.....

d) Quelles sont vos motivations ?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

8. QUELS OBSTACLES MAJEURS ONT ENTRAVE / ENTRAVENT DANS VOTRE SITUATION LE LANCEMENT OU L'EXECUTION D'UN PLAN D' ACTIONS DE DEVELOPPEMENT DURABLE ?

Prière de cocher toutes les options qui s'appliquent

1. Information insuffisante sur l'Agenda 21 local et le développement durable
2. Existence d'autres outils de développement stratégique communaux
3. Expertise insuffisante au sein de la commune
4. Intérêt faible de la part de la population
5. Intérêt faible de la part des associations
6. Intérêt faible de la part des entreprises
7. Intérêt faible de la part des élus
8. Intérêt faible du personnel communal

- 9. Intérêt faible de la part des communes voisines
- 10. Absence d'une personne suffisamment porteuse du projet
- 11. Absence d'un service communal pour coordonner la démarche
- 12. Manque de moyens financiers
- 13. Appui financier extérieur insuffisant
- 14. Appui méthodologique insuffisant
- 15. Relations insuffisantes avec les institutions internationales chargées de ces questions
- 16. Relations insuffisantes avec les institutions fédérales chargées de ces questions
- 17. Relations insuffisantes avec les institutions régionales chargées de ces questions
- 18. Difficulté d'établir un partenariat entre acteurs publics
- 19. Difficulté d'établir un partenariat entre acteurs publics et privés
- 20. Difficulté de coordination entre les élus
- 21. Difficulté de coordination entre les services communaux
- 22. Consensus insuffisant au sein de la commune
- 23. Consensus insuffisant entre les partenaires locaux
- 24. Pas d'obstacle majeur
- 25. Autres obstacles (prière de spécifier)

.....

Avez-vous des commentaires à ce sujet ?

.....

9. QUE VOUS MANQUE-T-IL POUR MENER A BIEN UNE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DURABLE ? EN QUOI LA REGION WALLONNE POURRAIT-ELLE VOUS AIDER ?

.....

.....
.....
10. LE CONSEIL COMMUNAL S'EST-IL LANCE DANS L'ELABORATION D'UN PROGRAMME D' ACTIONS SPECIFIQUE (AGENDA 21 LOCAL OU DE TYPE AGENDA 21 LOCAL) EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT DURABLE ?

(NOUS NE VISIONS PAS ICI LES OUTILS STRATEGIQUES MENTIONNES A LA QUESTION 1.)

- Oui (prière de poursuivre) Non (prière d'aller à la partie 3 : Développement durable, p. 14.)

a) Avez-vous donné une appellation spécifique à ce programme d'actions ?

- Agenda 21 local Autre (précisez):

b) Qui est à l'initiative de ce programme au sein de la commune ?

Nom : Fonction/service :
Age : Diplôme(s) obtenu(s) :
Ancienneté dans la commune :

c) Quelqu'un en assure-t-il le suivi ?

- Oui Non

Si oui, qui ?

Nom : Fonction :
Service :

d) Des acteurs extérieurs à la commune ont-ils poussé / sensibilisé à cette démarche ?

- Région wallonne : précisez.....
 Association : précisez.....
 Autres : précisez.....

e) Quelles sont vos motivations ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

f) Quel est le stade d'avancement de la démarche ?

- Programme en élaboration
 Programme adopté

g) Pour quelle durée le programme est-il/sera-t-il établi ?(années)

h) Les thématiques suivantes sont ou seront-elles abordées dans le cadre de ce programme d'actions spécifique au développement durable ?

Thématiques	Oui	Non
1. Aménagement du territoire et urbanisme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Politique foncière	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Environnement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Paysages	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Nature	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Energie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Déchets	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Gestion de l'eau	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Mobilité et déplacements	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Economie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Emploi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Développement social et lutte contre l'exclusion	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Santé	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. Education	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. Lutte contre l'insécurité	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. Patrimoine bâti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
17. Tourisme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18. Culture	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19. Nouvelles technologies de l'information et de la communication	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
20. Participation citoyenne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21. Enjeux globaux (Coopération Nord-Sud, commerce équitable, effet de serre...)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22. Autres thématiques, précisez svp :		

11. PARTENARIAT ET PARTICIPATION DANS L'ELABORATION DE L'AGENDA 21 LOCAL

a) Le projet est-il / a-t-il été élaboré/adopté en partenariat avec d'autres acteurs ?

	Oui	Non
1. Associations	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Entreprises	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Population	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Intercommunales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Région wallonne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Province	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Communauté française	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Union européenne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Services communaux	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Autres communes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Institutions scolaires	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Autres (préciser)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

b) Une structure formelle de partenariat a-t-elle été mise sur pied ? (commission, groupes de travail,...)

Oui Non

Préciser la(les)quelle(s)

c) La population a-t-elle été associée à ce projet ?

Oui, tout le monde a été sollicité Oui, via des associations et forces vives Non

d) Si oui, sous quelle forme ?

Plusieurs propositions peuvent être cochées:

1. Information de la population
2. Participation de la population au diagnostic
3. Participation de la population à la définition du programme et des projets
4. Participation de la population à l'évaluation de la démarche
5. Actions de sensibilisation du public
6. Elaboration du diagnostic dans le cadre de groupes de travail ouverts au public
7. Elaboration du programme dans le cadre de groupes de travail ouverts au public
8. Recueil de l'avis du public sur le diagnostic
9. Recueil de l'avis du public sur le programme
10. Appel à projets auprès de la population en vue de soutenir des initiatives citoyennes

11. Autres (expliquez, s'il vous plaît) :

.....

e) Estimez-vous que la participation de la population a été quantitativement ...

- Peu importante
 Moyennement importante
 Très importante

12. SUIVI OU EVALUATION DE LA DEMARCHE DE L'AGENDA 21 LOCAL

a) Des mécanismes de suivi sont-ils prévus ?

- Oui Non

Si oui, lesquels ?

- Indicateurs Oui Non
 – Tableaux de bord Oui Non
 – Rapports d'avancement Oui Non
 – Autres (précisez)

b) Des moments d'évaluation sont-ils programmés ?

- Oui Non

Si oui, selon quelle périodicité ?

- 1 an 2 ans 3 ans ou plus en fin de projet

13. QUELS SONT LES 5 PRINCIPAUX FACTEURS QUI, DANS VOTRE SITUATION, ONT AIDE/AIDENT AU BON DEROULEMENT DE LA DEMARCHE AGENDA 21 LOCAL (OU ASSIMILE) ?

Prière de cocher, parmi les propositions citées ci-dessous, les 5 les plus importantes

1. Existence d'autres outils de développement stratégique communaux
 2. Bonne information/sensibilisation des acteurs communaux (personnel et élus) en matière de développement durable
 3. Formation des acteurs communaux (personnel et élus) en matière de développement durable et/ou de gestion stratégique et globale du territoire
 4. Bonne communication du projet auprès de la population et des partenaires
 5. Intervention d'une expertise en gestion de projets
 6. Intervention d'une expertise en animation participative
 7. Engagement de la population
 8. Engagement des associations

- 9. Engagement des entreprises
- 10. Engagement du bourgmestre
- 11. Engagement des élus
- 12. Engagement du personnel communal
- 13. Engagement des communes voisines
- 14. Présence au sein de la commune d'une personne porteuse du projet
- 15. Présence d'un groupe de pilotage
- 16. Présence d'un service communal pour coordonner la démarche
- 17. Présence d'un expert extérieur à la commune (auteur de projet...)
- 18. Moyens financiers disponibles au sein de la commune
- 19. Appui financier extérieur
- 20. Appui méthodologique extérieur
- 21. Relations avec les institutions internationales chargées de ces questions
- 22. Relations avec les institutions fédérales chargées de ces questions
- 23. Relations avec les institutions régionales chargées de ces questions
- 24. Insertion dans des réseaux internationaux ou des campagnes internationales en matière de développement durable
- 25. Insertion dans des réseaux nationaux ou des campagnes nationales en matière de développement durable
- 26. Insertion dans des réseaux régionaux ou des campagnes régionales en matière de développement durable
- 27. Partenariat efficace entre acteurs publics
- 28. Partenariat efficace entre acteurs publics et privés
- 29. Bonne coordination entre les élus
- 30. Bonne coordination entre les services communaux
- 31. Qualité des relations au sein de la commune
- 32. Qualité des relations entre les partenaires locaux
- 33. Autres facteurs favorables (prière de spécifier)

.....

Avez-vous des commentaires à ce sujet ?

.....

.....
.....

Partie 2 : Actions de développement durable

Partie 2 : Actions en faveur du développement durable

14. LA COMMUNE MENE-T-ELLE DES ACTIONS EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DURABLE PARMIS CELLES MENTIONNEES CI-DESSOUS ? SI OUI, LESQUELLES ? (COCHEZ AUTANT DE CASES QUE NECESSAIRE.)

Cochez	Actions communales	5.1.1.1.1 Expliquez svp les actions menées
<input type="checkbox"/>	1. Actions en faveur de la densification des zones déjà équipées plutôt que de l'éparpillement du bâti	
<input type="checkbox"/>	2. Promotion de l'urbanisation autour des points de forte accessibilité en transports communs	
<input type="checkbox"/>	3. Promotion de la mixité raisonnée des fonctions dans les usages du sol	
<input type="checkbox"/>	4. Montage de projets immobiliers en partenariat public-privé	
<input type="checkbox"/>	5. Pratiques d'évaluation des actions communales	
<input type="checkbox"/>	6. Evaluation des impacts sociaux des projets à mener par la commune	
<input type="checkbox"/>	7. Evaluation des impacts environnementaux des projets à mener par la commune	
<input type="checkbox"/>	8. Evaluation des impacts économiques des projets à mener par la commune	
<input type="checkbox"/>	9. Développement d'outils d'évaluation des impacts précités	
<input type="checkbox"/>	10. Soutien et incitation des entreprises à la mise en œuvre d'une gestion environnementale de leurs activités (maîtrise énergétique, réduction des pollutions, plans de déplacement du personnel...)	
<input type="checkbox"/>	11. Soutien et incitation des agriculteurs à la mise en œuvre d'une gestion environnementale de leurs activités	
<input type="checkbox"/>	12. Promotion d'un tourisme intégré	
<input type="checkbox"/>	13. Soutien et incitation au développement de projets d'économie sociale	
<input type="checkbox"/>	14. Soutien et incitation au développement de projets d'épargne solidaire	

<input type="checkbox"/>	15. Recours de la commune à des financements alternatifs / placements éthiques	
<input type="checkbox"/>	16. Promotion du commerce équitable et d'une consommation responsable	
Cochez	Actions communales	5.1.1.1.2 Expliquez svp les actions menées
<input type="checkbox"/>	17. Mesures de développement et de promotion de l'utilisation des transports en commun	
<input type="checkbox"/>	18. Mesures de réduction de l'usage de l'automobile (carsharing, parking de dissuasion, campagnes en faveur des modes doux...)	
<input type="checkbox"/>	19. Campagnes de sensibilisation au développement durable (auprès de la population, du public scolaire...)	
<input type="checkbox"/>	20. Organisation de formations au développement durable à destination du public	
<input type="checkbox"/>	21. Création de partenariats entre les acteurs publics et le milieu économique	
<input type="checkbox"/>	22. Promotion, soutien à des projets en faveur de l'environnement :	
<input type="checkbox"/>	- 23. Énergie (mesures en faveur de la réduction de consommation énergétique, promotion d'énergies propres et renouvelables...)	
<input type="checkbox"/>	- 24. Eau (assainissement, lagunage, recyclage des eaux usées...)	
<input type="checkbox"/>	- 25. Déchets (valorisation des déchets par la réutilisation ou par des procédés permettant d'obtenir des matériaux ou de l'énergie...)	
<input type="checkbox"/>	- 26. Gestion des paysages	
<input type="checkbox"/>	- 27. Eco-gestion des ressources naturelles et de la biodiversité (fauchage tardif...)	
<input type="checkbox"/>	- 28. Autres	
<input type="checkbox"/>	29. Participation à des échanges d'expériences au niveau régional	
<input type="checkbox"/>	30. Participation à des échanges d'expériences au niveau international	
<input type="checkbox"/>	31. Participation à des échanges d'expériences « Nord-Sud »	
<input type="checkbox"/>	32. Actions de prévention et de promotion de la santé (campagnes d'information...)	

<input type="checkbox"/>	33. Actions en partenariat avec des communes voisines (hormis le cas des intercommunales)	
<input type="checkbox"/>	34. Sensibilisation, formation du personnel communal à la démarche de développement durable	
Cochez	Actions communales	5.1.1.1.3 Expliquez svp les actions menées
<input type="checkbox"/>	35. Mise en place d'actions de coordination des politiques et projets menés par les différents échelons et services communaux	
<input type="checkbox"/>	36. Mise œuvre de projets intégrant simultanément les dimensions sociales, environnementales et économiques.	
<input type="checkbox"/>	37. Développement de pratiques participatives complémentaires aux procédures officielles ou imposées (exemples : enveloppes de quartier, budget participatif, dialogue avec les comités de quartier...)	
<input type="checkbox"/>	38. Promotion des échanges interculturels et entre milieux sociaux différents	
<input type="checkbox"/>	39. Autres actions en faveur du développement durable <u>menées par la commune</u> : (merci de les expliciter ci-dessous)	

<input type="checkbox"/>	40. Autres actions en faveur du développement durable <u>menées par d'autres acteurs</u> sur le territoire communal : (merci de les expliciter ci-dessous)	
--------------------------	--	--

15. AVEZ-VOUS LE SENTIMENT QUE VOTRE COMMUNE S'INSCRIT DANS UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ?

- Pas du tout
 Un peu
 Assez bien
 Tout-à-fait
 Ne sais pas

Veillez expliquer, svp :

.....

.....

.....

.....

Partie 3 : Caractéristiques de la commune

Partie 3 : Caractéristiques de la commune

Commune :

Province :

16. CARACTERISTIQUES DU TERRITOIRE COMMUNAL

Existence de comités de quartier : oui non, si oui combien ?

Existence d'associations dans le domaine de l'environnement oui non

Existence d'associations dans le domaine social oui non

Existence d'associations dans le domaine culturel oui non

Existence d'associations dans le domaine économique oui non

17. CARACTERISTIQUES DE L'INSTITUTION COMMUNALE

Existence d'un échevin de la participation (ou équivalent) ? oui non

Existence d'un échevin du développement durable ? oui non

Existence d'un service ou d'un responsable de la participation ? oui non

Existence d'un service ou d'un responsable de la promotion du développement durable ?
 oui non

Existence de conseils consultatifs communaux (au sens de l'article 120bis de la nouvelle loi communale) oui non

Si oui, préciser dans quelles matières ? (exemple : famille, logement, mobilité,...)

.....
.....
.....

18. PERSONNEL COMMUNAL

a) Nombre d'employés travaillant à l'administration communale : équivalents temps plein

- au titre d'agent communal statutaire : équivalents temps plein

- au titre de contractuel : équivalents temps plein

b) Nombre d'entre eux ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur :

c) Dans le cadre de leur fonction, certains membres du personnel ont-ils suivi une formation dans les matières suivantes :

- Environnement : oui non

- Mobilité : oui non

- Développement durable : oui non

- Participation : oui non

- Gestion : oui non
- Animation de réunions, gestion de conflits : oui non
- Autres, précisez svp :

d) La commune dispose-t-elle...

	Oui	Non	Si oui, a-t-il influé positivement sur la mise en œuvre d'une démarche de développement durable	
			Oui	Non
d'un agent de développement local	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d'un éco-conseiller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d'un conseiller en mobilité	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d'un conseiller en urbanisme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d'autres acteurs du même type ? précisez :.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

19. ELUS COMMUNAUX

a) Nombre d'échevins :

b) Nombre d'entre eux ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur :.....

c) Dans le cadre de leur fonction, certains élus ont-ils suivi une formation dans les matières suivantes :

- Environnement : oui non
- Mobilité : oui non
- Développement durable : oui non
- Participation : oui non
- Gestion : oui non
- Animation de réunions, gestion de conflits : oui non
- Autres, précisez svp :

Coordonnées de la personne de contact

Nom de la personne ayant rempli principalement le questionnaire :

Fonction /service :

Rue :

Commune :

Code Postal :

Tél. :

Fax :

Courrier électronique :

Adresse du site Internet de la commune :

Si d'autres personnes ont contribué :

Nom :

Fonction/service :

Nom :

Fonction /service :

Coordonnées du responsable de la démarche de développement durable ou d'Agenda 21 local dans la commune

pas de responsable voir personne mentionnée ci-dessus : autre :

Nom :

Fonction :

Tél. :

Fax :

Courrier électronique :

ANNEXE II : CROISEMENT DU SENTIMENT DE MENER UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE AVEC DIFFÉRENTES VARIABLES / ENQUÊTE COMMUNALE AGENDA 21

Retrait des « sans réponse »

	Agent de développement local		Eco-conseiller		Conseiller en mobilité		Conseiller en urbanisme		Total
	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	
Sentiment de mener une politique de DD : assez bien et tout à fait (%)	45,3	25,8	37,3	26,7	42,5	19,3	46,3	16,1	28,8

Retrait des « sans réponse »

	Echevin du DD		Service ou responsable de la promotion du DD		Echevin de la participation		Service ou responsable de la participation		Total
	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	
Sentiment de mener une politique de DD : assez bien et tout à fait (%)	69.6	25	75	25	47.6	26.4	60	26,8	32.9

Retrait des « sans réponse »

	Formation d'élus au DD		Formation de personnel au DD		Formation d'élus à l'environnement		Formation de personnel à l'environnement		Tous
	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Non	
Sentiment de mener une politique de DD : assez bien et tout à fait (%)	45	28	55	23.3	40	25.7	40.7	0	32.4

Retrait des « sans réponse »

	Formation d'élus à la participation		Formation de personnel à la participation		Tous
	Oui	Non	Oui	Non	
Sentiment de mener une politique de DD : assez bien et tout à fait (%)	35	29.7	48	27.7	31.7

Retrait des « sans réponse »

	Proportion de diplômés de l'enseignement supérieur parmi les élus (en %)					
	0 % (N=8)	1-25 % (N=15)	26-50 % (N=41)	51-75 % (N=34)	76-100 % (N=32)	Tous (N=130)
Sentiment de mener une politique de DD : assez bien et tout à fait (%)	0	23.07	15.79	32.26	57	30.69

Retrait des « sans réponse »

	Taille de la commune (en nombre d'habitants)						
	0-5000 hab. (N=41)	5-10000 hab. (N=50)	10-15000 hab. (N=15)	15-20000 hab. (N=12)	20-25000 hab. (N=10)	+ 25000 hab.	tous
Sentiment de mener une politique de DD : assez bien et tout à fait (%)	27	26	50	35.7	38.5	38.46	32.6

Retrait des « sans réponse »

	Typologie du Geveru															
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	tous
Sentiment de mener une politique de DD : assez bien et tout-à-fait (en %)	40	14.3	20	25	80	33.3	42.86	30.7	35.7	33,3	50	50	16,6	50	42.86	32.6

Retrait des « sans réponse »

	Typologie selon le degré d'urbanisation											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	tous
Sentiment de mener une politique de DD : assez bien et tout-à-fait	60	16.6	27	57.2	100	41.2	33.3	50	36.4	25	20	32.6

Retrait des « sans réponse »

	Typologie socio-économique													
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	tous
Sentiment de mener une politique de DD : assez bien et tout-à-fait	25	22.2	26.7	20.9	23.1	60	27.3	54.6	25	30	75	37.5	16.7	32.6

ANNEXE III : GUIDE D'ENTRETIEN - AGENDA 21 LOCAL

Ce guide sert de base aux interviews des communes s'engageant dans des pratiques et des stratégies de développement durable. Il est adapté selon la situation de la commune interrogée.

Identification de la personne interrogée

Nom :
 Titre et fonction :
 Adresse :
 Tél :
 E-mail :

1. Caractéristiques de la commune

- Brève description du contexte local et des caractéristiques de l'institution communale (tendance politique, nombre de personnel, organigramme de la commune (existence de services « spécifiques »...)

2. Motivations

- Depuis quand la commune s'est-elle engagée dans une démarche de type Agenda 21 local ?
- Qu'est ce qui a motivé l'engagement initial de la commune dans la démarche stratégique ?
- Qui est l'initiateur du projet ? Identification des personnes clés (porteur, exécutant, coordinateur) ? Celles-ci ont-elles d'autres fonctions ?
- Quel est l'engagement politique (bourgmestre, collège et conseil) des élus locaux ? Y a-t-il un engagement personnel du bourgmestre ?
- Le projet s'intègre-t-il dans des campagnes et réseaux internationaux portant sur l'A21I ?

3. Approche transversale et intégrée

Plan stratégique sectoriel ou global ?

- Y a-t-il une intégration entre les volets social, environnemental, économique ? Plan traitant de manière équilibrée les différents volets ou plan centré sur le développement économique/ social/ environnemental avec des considérations pour les autres volets.
- Y-a-t il un/des thèmes prioritaires sur le(s) quel(s) vous vous êtes appuyé pour développer une démarche transversale ?
- Comment est assurée la transversalité et l'intégration entre les différents volets ? Des outils ont-ils été mis en place (grille d'évaluation, indicateurs, ...)?

Transversalité entre les services ?

- Y a-t-il des collaborations entre les services administratifs de la commune ? La démarche « A21I » a-t-elle aidé à décloisonner les différents services? Quels moyens humains y sont affectés ? Quels outils (cellule transversale, formations)?
- Quels facteurs freinent / facilitent cette transversalité ?

4. Vision à long terme et établissement d'un plan stratégique d'actions

Comment avez-vous construit votre stratégie ?

- Phase d'initiation :
 - Une phase de définition du concept de collectivité durable et d'une philosophie commune est-elle prévue/réalisée ? Quels acteurs y ont été associés ? vous êtes vous inspirés des principes du développement durable (charte d'Aalborg...)
 - Quelle information, sensibilisation et formation en matière d'enjeux de développement durable et/ou du projet d' « A211 » entrepris par la Commune ? Pour qui ?
- Diagnostic ? Comment avez vous réalisé le diagnostic ? Qui ?
- Objectifs ? Quels sont les thèmes abordés ?
- Définition et programmation des actions ?
 - Y a-t-il des actions « emblématiques » du développement durable ?
- Mise en œuvre ?
 - Le document est-il utilisé après son adoption ? Les projets prévus sont-ils réalisés ? Si la commune ne l'utilise pas, pourquoi ?
 - Quels sont les obstacles à la mise en œuvre ?
 - Quels sont les outils de mise en œuvre ?
- Y a-t-il évaluation et suivi du projet ?
 - Des mécanismes de suivi sont-ils prévus ? Si oui, lesquels ?
 - Des moments d'évaluation sont-ils programmés ? Si oui, à quelle fréquence ?
 - Les acteurs locaux sont-ils associés ?
 - Des indicateurs sont-ils prévus ? Quelle utilisation est faite des indicateurs (évaluation, sensibilisation de la population, etc.) ? Qui utilise ces indicateurs (élus, services municipaux et partenaires...) ?
- Quels sont les facteurs, mécanismes favorisant la continuité de la démarche ?
- Existe-t-il des liens entre votre projet de développement durable et les autres outils élaborés par la commune ? (du point de vue du fond (objectifs, actions) et/ou des procédures (participation)...) ?
- A quelle échelle se situe le projet de territoire ?
- Vous êtes vous inspirés des plans relatifs au développement durable existant au niveau régional, national, international ?

Modalité d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie ?

- Evaluation du coût de la démarche ?

Quelles sont les sources de financement mobilisées pour la réalisation des différentes phases ?

- Moyens humains prévus pour piloter, animer, coordonner la démarche ?
 - Ressources humaines mises à disposition ?
 - Un responsable du projet est-il désigné ?
 - Comment le pilotage est-il organisé ? Existe-t-il une structure de pilotage ? Si oui, quelle est sa composition et quelles sont les modalités de son fonctionnement ?
- Combien de temps a pris la démarche ? les différentes phases ?

- Contractualisation ? En quoi consiste-telle ? A quel niveau de pouvoir ? Qu'implique-t-elle (force réglementaire ou indicative) ?

5. Processus participatif et partenarial

- Est-ce que le projet est/a été élaboré en partenariat avec les autres acteurs locaux ?
- Si oui, qui? Identification des partenaires formels et du types d'implication ?
- ➔ remplir le tableau présenté à la fin du guide d'entretien
- Le partenariat reflète-t-il la réalité du territoire?
 - Tous les groupes concernés, y compris les bénéficiaires et les personnes habituellement peu représentées (ex. les femmes, les jeunes, les seniors, les personnes défavorisées, les handicapés, les immigrants) sont-ils impliqués ?
 - Des techniques de participation pour impliquer plus particulièrement certains groupes ont-elles été utilisées ? Quid des groupes réputés difficiles à atteindre ? Quelle réussite ?
- Dans quelles étapes du projet les acteurs sont-ils impliqués ?

Etapes	Qui ?	Comment ?
Phase d'initiation : définition et respect de valeurs communes		
Phase de diagnostic		
Phase de définition des objectifs		
Phase de programmation des actions		
Phase de mise en œuvre des actions		
Phase de suivi et d'évaluation		
Programmation budgétaire		

- Une structure « formelle » a-t-elle été mise en place pour mener à bien le processus partenarial ? Comment ? Nom, composition, règle de fonctionnement ? Organigramme ?
- Trouvez vous que les décisions soient démocratiques ? Existe-t-il un consensus entre les partenaires sur les décisions prises au niveau local ?
- Transparence : les informations relatives à la démarche et au plan sont-elles facilement accessibles à l'ensemble des acteurs ? Comment ?
- Le grand public est-il/ a été sensibilisé aux enjeux et principes du développement durable et de l'Agenda 21 local ? Comment ? média, Internet, conférence, écoles...
- Quel moyens (humains et financiers) sont/ ont été consacrés à la participation et au partenariat?
- Selon vous, des mécanismes de participation innovants sont-ils/ ont-ils été mis en place par l'autorité communale pour engager le débat avec la population ? Brève description.
- Selon vous, quel est/ a été le degré d'implication des partenaires et de la population dans le processus ? Estimez-vous que la participation de la population a été quantitativement... ? Qui participe ?

- Selon vous, quel sont les facteurs qui facilitent ou freinent le partenariat et a participation de la population locale ?
- Quelles sont les relations avec les communes voisines ? Observe-t-on une coopération, une concurrence ? Quelles sont les potentialités de coopération ? En quelles matières ?

6. Mise en œuvre de l'Agenda 21 local

L'élaboration et la mise en œuvre de l'Agenda 21 local ont-elles amené des changements dans le mode de fonctionnement de la commune ? En terme d'actions de développement durable ?

Quels sont les facteurs de réussite ou d'échec de la démarche rencontrés lors du lancement, de l'élaboration ou de l'exécution de votre plan d'actions de développement durable ?

7. Mise en œuvre du développement durable

A côté de la démarche type « A21 », les actions réalisées par la commune sont-elles inspirées par la philosophie du développement durable ? Qu'est ce qui vous a poussé à tenir compte de cette philosophie ?

Acteurs	Partenaires	Acteurs clés	Type d'implication Personnel, appui financier ...	Acteurs			Type d'implication
Elus locaux				Groupes de femmes			
Administration locale				Groupes pour personnes handicapées			
Communes voisines				Groupes minorités ethniques			
Union Européenne				Groupes sans emploi			
Communauté				Autres groupes défavorisés			
Provinces				Organisation de jeunes			
Région				Associations religieuses			
Services sociaux et de santé				Associations environnementales			
Services police				Groupes informels			
Services techniques (eau, gaz, téléphone...)				Entreprises et organisations patronales			
Services transport				Syndicats			
Ecoles				Secteurs financiers			
Associations loisirs, sport, culture				Institution académique, recherche			
Associations sociales				Autres			

ANNEXE IV : LA DÉCLARATION DE POLITIQUE DU GOUVERNEMENT WALLON ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'objectif de cette note est de relever, dans la déclaration de politique du Gouvernement wallon 2004-2009, les éléments faisant référence aux principes du développement durable. Nous allons également mettre en évidence les éléments ayant un impact sur l'action des communes, principalement en matière de développement durable.

Il faut toutefois dès à présent faire remarquer que la déclaration de politique gouvernementale permet avant tout de prendre connaissance des intentions du Gouvernement wallon, mais nous ne pouvons pas, sur cette base, mesurer dès à présent l'intensité qui sera donnée à chacune de ces intentions. Il faudra pour cela évaluer par la suite, les différentes actions menées par le Gouvernement wallon.

La déclaration gouvernementale comporte deux grandes parties : la première porte sur les politiques transversales et la nouvelle gouvernance, la seconde concerne les politiques sectorielles.

Le point 2.3 de la déclaration de politique régionale 2004-2009 est relatif au respect du développement durable. Bien que ce point soit peu étoffé par rapport à d'autres parties, nous pouvons néanmoins dire que les principes du développement durable sont assez bien intégrés dans la déclaration de politique générale.

En effet, en se référant à la grille d'analyse des Agendas 21 locaux réalisée au cours de la subvention 2003, nous pouvons mettre en évidence :

- Le caractère transversal et intégré de la déclaration de politique régionale 2004-2009 : Elle envisage en effet de répondre simultanément aux besoins économiques sociaux et environnementaux. Le culturel n'est en revanche pratiquement pas abordé, mais ce dernier est une compétence de la Communauté française.
 - En ce concerne le volet environnemental, le gouvernement à l'intention d'intégrer l'environnement à l'ensemble des politiques et d'analyser l'impact de toute mesure ou action importante du Gouvernement sur l'environnement. Par ailleurs, des projets sont proposés pour limiter la consommation des ressources, contribuer à la conservation et au développement des ressources naturelles, maintenir la qualité paysagère, etc.
 - Une large place est consacrée au volet social. Le Gouvernement entend promouvoir les valeurs d'équité et de protection sociale, lutter contre l'exclusion sociale et encourager la solidarité.
 - Le volet économique est lui aussi bien présent, le Gouvernement wallon prévoit également de développer l'économie sociale via la rationalisation du secteur et une professionnalisation accrue.
- La stratégie de développement : La déclaration gouvernementale servira de balises pour l'élaboration du Contrat d'Avenir renouvelé. Ce dernier est le document stratégique et opérationnel de la Région wallonne pour les 5 années à venir. La Région établira donc un plan d'actions non pas à long terme mais à moyen terme.
- La déclaration gouvernementale aborde la question des interactions et de l'articulation entre les différentes échelles, l'Europe et la Région d'une part, et Région, les Provinces et les Pouvoirs locaux d'autre part.
- L'évaluation est à mainte reprise mentionnée tant au niveau de la stratégie transversale de développement qu'au niveau des politiques plus sectorielles.

- Dans la première partie de la déclaration, une très large place est consacrée à la nouvelle gouvernance. La Région affirme sa volonté de travailler en partenariat avec les autres pouvoirs, Régions et Communautés, et principalement avec la Communauté française. Des partenariats avec les provinces et les pouvoirs locaux sont aussi développés notamment, pour les communes, au travers de l'Agenda 21 local et du Contrat d'Avenir local.
- La coopération Nord Sud est également brièvement envisagée : le Gouvernement wallon propose en effet de faire de l'eau une des priorités d'actions en matière de coopération au développement et de développer, en accord avec le département de la coopération au développement, des partenariats entre les villes et les communes du Nord et du Sud.

Enfin, notons également que le Gouvernement wallon s'engage à encourager les démarches d'Agenda 21 locaux, en ce compris par des incitants financiers.

Les deux parties de la déclaration sont synthétisées ci-dessous.

PARTIE 1 : POLITIQUES STRATÉGIQUES TRANSVERSALES ET NOUVELLE GOUVERNANCE

L'objectif du Contrat d'Avenir renouvelé est de renforcer la cohérence des actions publiques. Il s'agira donc pour le Gouvernement d'augmenter la transversalité afin de décloisonner les actions. *Cette transversalité sera assurée tant par les Ministres concernés que par les administrations et autres instruments publics, y compris la Communauté française*¹⁶⁸.

1. Le Contrat d'Avenir renouvelé ciblé sur 4 plans transversaux

Le Contrat d'Avenir renouvelé se compose des 4 plans stratégiques transversaux suivants :

1.1. *Plan transversal « créations d'activités »*

Le Gouvernement wallon agira de manière transversale pour toutes les matières liées à la création d'activités. Une task force administrative regroupant des responsables des administrations et autres institutions publiques et parapubliques concernées sera constituée pour venir en appui du comité ministériel de pilotage de ce plan stratégique.

1.2. *Plan transversal « développement du capital humain, des connaissances et du savoir-faire »*

Ce plan prévoit une plus grande synergie et un décloisonnement entre les différents gouvernements. Ainsi, le Gouvernement wallon agira en synergie avec la Communauté française et la Communauté germanophone notamment pour soutenir une politique de recherche et d'innovation efficace et intégrée.

¹⁶⁸ Les parties en italique dans le texte constituent des extraits de la Déclaration de politique régionale 2004-2009

Les gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté française piloteront conjointement la réalisation des sept chantiers développés dans ce plan grâce à l'organisation d'un comité interministériel sur l'enseignement qualifiant, la formation et la recherche. Comme pour le plan transversal « créations d'activités », une task force administrative rassemblant l'ensemble des administrations et des services publics concernés viendra en appui au comité interministériel.

1.3. Plan transversal « inclusion sociale »

Pour concrétiser ce plan, le Gouvernement wallon a la volonté de conclure une « charte sociale wallonne » associant le Gouvernement de la Communauté française, les partenaires sociaux, associatifs et les acteurs du monde de l'éducation de la formation. *L'objectif de cette charte est de reprendre l'ensemble des droits sociaux fondamentaux qui doivent être reconnus à la population dans le cadre des compétences communautaires et régionales pour assurer la cohésion sociale.*

Différents plans d'actions transversaux sont proposés, ils concernent le logement, les seniors, les personnes handicapées, les demandeurs d'emploi, les exclus et les immigrés.

En ce qui concerne le logement, le gouvernement précise *qu'en matière de développement durable, il prendra toutes les mesures réglementaires nécessaires pour mieux cibler les interventions publiques dans les zones prioritaires, les noyaux d'habitats et les centres anciens protégés.*

1.4. Plan transversal visant au développement territorial équilibré et durable de la Wallonie

Différents volets sont abordés :

- Accroissement de la sélectivité des Fonds structurels
- Création d'un fonds d'impulsion économique en faveur des zones en reconversion ou particulièrement défavorisée
- Revitalisation des centres urbains
- Amplifier la politique de la ruralité et créer un fonds d'impulsion du développement économique rural.

En matière de mobilité, des expériences pilotes de bourses de co-voiturage, des taxis ruraux et de bus sur demande doivent être soutenues, évaluées et le cas échéant généralisées.

- Accélérer l'assainissement des sites d'activités économiques désaffectés en simplifiant et en accélérant les décisions
- Une politique environnementale ambitieuse et efficace

La dimension environnementale est intégrée par le Gouvernement dans l'ensemble des politiques (aménagement du territoire, logement, mobilité, etc.).

Quel que soit l'avenir du protocole de Kyoto, le Gouvernement considère que la réduction des gaz à effets de serre constitue une priorité incontournable. Il sera procédé à une évaluation des mesures concrètes au regard de leur coût/bénéfice. Le Gouvernement prévoit l'adoption d'un plan d'implantation des éoliennes et veillera à porter une attention toute particulière pour une utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables.

D'autres secteurs comme celui de l'eau ou des déchets seront développés dans la seconde partie de la déclaration.

- Renforcer le caractère redistributif du fonds des communes

2. Une nouvelle méthode de gouvernance moderne et innovante

La nouvelle gouvernance implique le renforcement de l'efficacité et de l'excellence dans la gestion publique. Elle implique aussi une démarche d'évaluation et de prospective pour l'avenir.

Cette nouvelle gouvernance dynamique s'articulera sur les principes suivants :

2.1. Une méthode gouvernementale collective

2.2. L'assignation d'objectifs chiffrés et une méthode constante d'évaluation et de pilotage du Contrat d'Avenir renouvelé.

L'évaluation régulière sera réalisée par l'IWEPS ou par des personnalités ou des organismes indépendants. L'évaluation portera sur l'action et les décisions, dans chacune des matières, *elle sera réalisée sur base d'objectifs précis, ciblés et chiffrés, selon un calendrier spécifique.*

Les actions suivantes seront menées à cet effet :

- Améliorer le pilotage du Contrat d'Avenir renouvelé et systématiser l'évaluation et la prospective.
- Appliquer une méthodologie commune aux plans stratégiques transversaux et au programme d'actions spécifiques.

2.3. Le respect du développement durable

Le Gouvernement évaluera a priori l'impact économique, social et environnemental de toutes les décisions publiques importantes.

IWEPS rédigera annuellement un rapport synthétique d'évaluation de l'impact des mesures régionales sur le développement durable.

Principe transversal, le développement durable sera mis en œuvre à travers l'ensemble des politiques. Des actions ciblées seront également mises en œuvre comme par exemple :

- *La constitution d'une filière industrielle relative aux technologies propres*
- *Le développement des énergies renouvelables*
- *Une politique de mobilité efficace, sociale et respectueuse de l'environnement*

2.4. Des démarches participatives et partenariales

Le Contrat d'Avenir renouvelé fera l'objet d'une concertation avec l'ensemble des forces vives de la Région ainsi que d'une consultation citoyenne.

Des principes communs de partenariats seront définis pour l'ensemble des partenaires. Les partenariats seront également intensifiés avec les Pouvoirs locaux, notamment dans le cadre des Contrats d'Avenir Locaux.

Un pacte associatif sera proposé au monde associatif.

Les méthodologies de concertations et de consultations devront être redéfinies (délais contraignants, réduction du nombre de conseils consultatifs au profit d'organes plus interdisciplinaires, etc.) de manière à ce que la concertation aille de pair avec une plus grande rapidité dans la mise en œuvre des différentes mesures.

Le principe général de démocratie participative sera entre autre concrétisé par des actions au niveau régional, communal et associatif.

Le Gouvernement wallon encouragera les démarches participatives au niveau des communes (budgets participatifs, Agenda 21 locaux, Programme Communal de Développement Rural, Contrat d'Avenir Local, etc.) en ce compris par des incitants financiers.

2.5. Une meilleure cohérence entre les politiques publiques

Le Gouvernement veillera d'une part, à rechercher davantage de synergie entre la Région wallonne, la Communauté française, la Région bruxelloise ainsi que la Communauté germanophone.

D'autre part, en vue de renforcer l'efficacité de l'action des pouvoirs publics régional et locaux et d'inscrire notamment l'action des pouvoirs locaux dans une dynamique d'implication active dans le Contrat d'Avenir renouvelé, le Gouvernement développera une politique contractuelle de partenariat avec les provinces et les communes.

Cette politique sera concrétisée notamment par la conclusion d'un pacte fiscal avec les communes et les provinces et de contrats d'avenir communaux (locaux ?) dans le cadre des quatre plans transversaux.

2.6. La rationalisation de certaines structures publiques

Dans les secteurs où il existerait des doubles emplois, le Gouvernement procédera à une évaluation des différentes structures publiques par des audits appropriés. Sur cette base, il appréciera l'opportunité de supprimer, regrouper ou renforcer une ou plusieurs d'entre elles. Le Gouvernement réduira de moitié le nombre des intercommunales et recentrera, si nécessaire, les missions de certaines d'entre elles.

2.7. La mise en place d'un pilotage budgétaire permanent

2.8. L'amélioration de l'efficacité de l'administration

2.9. L'objectivation des décisions du Gouvernement

2.10 L'harmonisation et la simplification radicale des règlements et des législations

PARTIE 2 : LES POLITIQUES SECTORIELLES

La seconde partie de la déclaration comporte 23 rubriques portant sur une thématique spécifique. Seules les points faisant référence au développement durable ou aux actions menées dans les communes ont été relevés ci-dessous.

L'action des pouvoirs locaux

La cohérence des actions entre les communes et la Région sera renforcée par tous les moyens, en particulier via les politiques de subventionnement. Les Contrats d'avenir locaux renforceront les rôles complémentaires des deux institutions.

En ce qui concerne l'architecture institutionnelle des pouvoirs locaux : le Gouvernement veillera à une meilleure cohérence et articulation entre les pouvoirs intermédiaires et la Région, il diminuera le nombre d'intercommunales et évaluera les expériences de communautés de communes avant d'envisager la place qui leur revient à l'avenir.

En ce qui concerne la relation entre les pouvoirs locaux et les citoyens : dans certains domaines, la démarche participative sera une condition d'octroi de subvention aux communes.

Enfin, en ce qui concerne les pouvoirs locaux et la Région : en aucun cas, des mesures qui grèvent les finances communales ne seront prises sans que des compensations utiles ne soient prévues.

Aménagement du territoire

Le projet de développement global (économique, social, environnemental et culturel) devra être partagé et approprié par l'ensemble de la population habitant cet espace.

Le Gouvernement organisera un espace de coordination de l'action régionale réunissant les acteurs concernés par la mise en œuvre des choix stratégiques du Gouvernement en aménagement du territoire.

Agriculture

L'agriculture tient une place essentielle dans la vie socioéconomique et reste garante de la qualité du cadre de vie. Le Gouvernement mettra en œuvre une politique d'amélioration de la rentabilité de l'agriculture qui engendre un maintien de l'emploi et favorise l'investissement familial.

Ruralité

Le Gouvernement devra réaliser l'inventaire des normes, structures et services disponibles en milieu rural. Il s'agira alors, selon les cas, de modifier la législation en vigueur, de permettre l'organisation d'une offre de service sur base supracommunale, la décentralisation des services ou encore l'offre de services mobiles.

Le Gouvernement veillera à une gestion mieux coordonnée des PCDR auxquels il reconnaît la qualité de contrat d'Avenir Local.

Il adoptera un dispositif d'agrément des auteurs ce projet en vue de l'étude et de la réalisation des PCDR. Il adoptera le cadre réglementaire permettant des actions pilotes trans-communales de développement rural.

Environnement

La politique environnementale de la Région wallonne est un élément essentiel du développement stratégique durable de la Wallonie et un exemple de transversalité à garantir. Le Gouvernement intégrera la dimension environnementale dans l'ensemble des politiques.

Nature et biodiversité

Le Gouvernement veillera à favoriser et à développer les actions coordonnées et intégrées de prise en compte de la nature selon les trois axes prioritaires suivants :

- Mobilisation et coordination des ressources humaines disponibles
- Coordination et intégration des actions de terrain autour du concept de réseau écologique

Mise en œuvre du réseau Natura 2000, en tant que structure de base du réseau écologique wallon

Consolidation des PCDN

Poursuite de la politique de préservation de sites de Grands Intérêts Biologiques

- Instauration d'une dynamique de concertation

Encouragement des initiatives de types parcs naturels, PCDN, Contrats de rivière, qui sont des lieux privilégiés de concertation

Climat

Conformément au protocole de Kyoto, la Wallonie poursuit ses efforts en vue de tendre vers une réduction des émissions des gaz à effet de serre à l'horizon 2008-2012. Le Gouvernement finalisera la transposition de la directive Emission trading et, dans ce cadre, mettra en œuvre un plan wallon d'allocation des quotas de pollution.

Le Gouvernement wallon continuera à soutenir le développement du gaz naturel et des sources d'énergies alternatives ayant un impact plus favorable en matière d'émission de gaz à effet de serre, comme la cogénération d'électricité et de chaleur, l'énergie éolienne, la filière bois-énergie, les chauffe-eau solaires et la valorisation de la biomasse.

Eau

Le service public de l'eau doit être organisé pour assurer une qualité élevée, une disponibilité durable et équitable, un prix maîtrisé. Le caractère universel de l'accès à l'eau doit être maintenu.

Le droit à l'eau doit se concrétiser via son inscription dans la Constitution.

Au niveau européen, le Gouvernement s'opposera à toute velléité de privatisation du secteur.

Le Gouvernement wallon fera également de l'eau une des priorités de ses actions en matière de coopération au développement ; dans l'esprit des principes dégagés au sommet mondial de Johannesburg 2002 ; le Gouvernement développera, en accord avec le département de la coopération au développement, des partenariats entre les villes et les communes du Nord et du Sud le cas échéant, avec le support des organismes d'intérêt public et des organisations non gouvernementales.

Energie

Pour le Gouvernement wallon, il est indispensable d'assurer à tous les citoyens l'accès à une énergie de qualité à un prix abordable. Se chauffer et s'éclairer sont des droits imprescriptibles.

Le souci du Gouvernement est double :

- *S'inscrire dans le calendrier de libéralisation défini par l'Union européenne*
- *Dans une optique de développement durable, réduire la demande d'énergie et produire une électricité plus propre via les énergies renouvelables.*

Déchets

Le problème des déchets requiert le maintien d'un service public à la recherche de solutions qui soient écologiquement soutenables, économiquement viables, techniquement optimales et socialement acceptables.

Trois objectifs guideront l'action, du Gouvernement pour une gestion durable des déchets ménagers :

- *Acheter mieux et jeter moins via une meilleure politique de prévention : le Gouvernement prévoit la mise en œuvre d'un plan régional relatif à la prévention des déchets.*

- *Trier plus en multipliant et en améliorant les collectes sélectives*
- *Valoriser mieux*

Mobilité

Une mobilité durable ne peut être qu'une mobilité solidaire et soucieuse de l'environnement.

Le Gouvernement souhaite développer l'intermodalité. Il s'agit de favoriser un meilleur usage, en termes de coûts sociaux et environnementaux, de chaque mode de déplacement en développant leur complémentarité, particulièrement aux heures de pointe et dans les zones d'habitat congestionnées.

En ce qui concerne le transport des personnes :

Les plans communaux de mobilité durable (PCM) et les plans urbains de mobilités (PUM) continueront à être développés avec une attention particulière pour les usagers faibles ainsi que pour les personnes à mobilité réduite. Il encouragera l'élaboration de plans de déplacements scolaires (PDS) dans les écoles, veillera à ce que les administrations régionales, provinciales et communales élaborent un plan de déplacements d'administration (PDA) et, enfin, pour les entreprises, des incitants seront mis en place afin de favoriser les plans de transport d'entreprises (PTE) et ainsi réduire l'utilisation de la voiture particulière.

En ce qui concerne les transports en commun – bus :

Soucieux d'apporter des réponses au problème spécifique de la mobilité en région rurale, le Gouvernement évaluera puis généralisera les expériences concluantes telles que, par exemple, les bus à la demande ou les rapido.

En ce qui concerne le rail, les objectifs du Gouvernement wallon sont de place l'ensemble des grandes villes wallonnes à 30 minutes de Bruxelles et de concrétiser le RER.

Par ailleurs, le Gouvernement wallon devra agir auprès du Gouvernement fédéral pour toute une série de points, notamment pour qu'il *dégage les moyens nécessaires à la mise en œuvre du plan d'investissements de la SNCB 2004-2007 dans les délais prévus.*

Par rapport aux usagers faibles, le Gouvernement veillera à réhabiliter les déplacements doux (marche, vélo) notamment dans les centres urbains.

En ce qui concerne le transport fluvial, *la gestion des voies d'eau sera une priorité politique.*

Tourisme

L'objectif de la politique menée en la matière doit être de promouvoir un tourisme de qualité, équilibré, intégré, accessible à tous et durable, générant des effets positifs sur la qualité de vie des habitants permanents, le niveau de l'emploi, les revenus et l'environnement de la zone au sens large. Le Gouvernement réalisera, notamment, un inventaire à l'échelle de la Wallonie des lieux et infrastructures touristiques. Cet inventaire servira de base à la réalisation d'un plan de valorisation et de développement du tourisme qui établira les priorités en la matière et permettra, sur le long terme, de compléter le maillage, de spécialiser des zones selon leurs particularités, de valoriser au mieux le patrimoine naturel et bâti.

Parallèlement, des synergies seront développées avec les institutions et organismes culturels et sportifs de la Communauté française.

Prévention et sécurité

Les PPP (Plans de prévention de proximité) seront garantis et renouvelés après évaluation au delà de leur terme actuel (2007).

Pacte associatif

Le Pacte associatif que les Gouvernements de la Région et de la Communauté devront initier et négocier avec les partenaires associatifs qui le désirent aura plusieurs objectifs :

- Donner aux associations les moyens de leur participation
- Réaménager l'espace public autour du processus de décision :

C'est tout l'espace civil qu'il faut réaménager autour de la pratique du dialogue, de la confrontation et de l'évaluation. Concrètement, cela implique :

- . *Une évaluation des conseils consultatifs existants suivie d'une réforme de ceux-ci pour en diminuer le nombre dans un souci de plus grande efficacité ;*
- . *Une obligation de motiver les décisions contraires à l'avis des organes consultatifs ;*
- . *Le règlement des durées et des cumuls des mandats dans ces organes ;*
- . *L'aménagement des espaces démocratiques existants en rendant notamment le conseil communal, le conseil provincial et le conseil de l'aide social plus accessibles ;*
- . *La mise en place de procédures de suivi et d'évaluation des décisions prises en concertation avec les associations auxquelles participeront les associations concernées (ex : dispositifs du budget participatif et d'Agendas 21 locaux).*

Ce pacte associatif prendra la forme d'une charte contenant les principes fondamentaux que chacune des parties s'engage à respecter.

Administrations

Le fonctionnement des administrations doit s'appuyer sur une vision stratégique tant au niveau de l'autorité qu'à chaque niveau de direction.

Le fonctionnement et la performance des administrations doivent être évalués, au moyen de tableaux de bord et d'indicateurs de performance, notamment dans le cadre des lettres de mission.

Les priorités du Gouvernement seront :

1. Simplification administrative et gouvernement électronique
2. Services au public et aux entreprises
3. Exécution et évaluation du Code de la Fonction publique wallonne
4. Recrutement et engagement
5. Motivation du personnel
6. Une administration ouverte sur la société

ANNEXE V : COMPTE-RENDU DU COLLOQUE D'ECHIROLLES : PARTICIPATION ET DÉVELOPPEMENT DURABLE – 24/25 JUIN 2004

Deux chercheurs CPDT ont participé au colloque. Ci-dessous, le compte-rendu qu'ils en ont fait à l'usage de leurs collègues et des communes demandeuses d'informations sur le sujet.

On y trouvera une description du cas et le compte-rendu d'un ateliers.

1 PREMIÈRE PARTIE : DESCRIPTION DE L'A21L

Echirolles, ville de 33.000 habitants, banlieue de Grenoble.

Viennent d'aboutir à la publication de leur A21l, fruit et consécration de 4 ans de travail.¹⁶⁹

Le mot du maire : « Une démarche exemplaire, faite de multiples réunions, de forums, d'expositions, de visites de terrain, de participation à des colloques, d'un diagnostic partagé, d'enquêtes et même de formations destinées à « qualifier » les citoyens engagés. [...] et la formation de 367 agents communaux. Au delà de la simple « gouvernance » telle que la préconise la charte d'Aalborg, nous avons la conviction que le DD est l'affaire de tous, que l'action d'une collectivité demeure bien faible sans l'implication de tous les acteurs du territoire ».

Un A21l mais aussi d'autres outils...

« Notre A21l s'inscrit en lien et en cohérence avec la publication de plusieurs autres documents importants en 2004 : le projet de Ville, la réflexion sur le futur Plan local d'Urbanisme (PLU) ensuite, qui définira au terme d'une large concertation un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Enfin, notre Agenda 21 sera un élément supplémentaire dont les Echirollois pourront débattre lors des Assises citoyennes de novembre prochain » (2)

Quel contenu ?

Réduire les nuisances, conforter l'équilibre des modes de déplacements, favoriser les économies d'énergie, lutter contre les exclusions, renforcer les solidarités ici et dans le monde.

NDLR : à la lecture de tout le document et des actions, on constate que l'environnement est fort présent. C'est d'ailleurs le service environnement qui pilote l'opération.

Naissance de rien ou préalables, tendance lourde ?

A la lecture de l'intro, il semble que cet A21l soit la prolongation d'une démarche déjà ancienne (à partir des '50) de politiques et actions locales en matière de protection de l'environnement, puis de maîtrise de l'énergie pour aboutir au DD. Ainsi, à partir de 1990, ils ont élaboré et mis en œuvre une « charte de l'écologie urbaine » dont 85% des actions avaient abouti en 1999. « Se pose alors les limites de la charte, avec la prise en compte de questions nouvelles : Quelle est la participation des habitants dans les actions proposées ? Comment associer tous les acteurs économiques de la ville, en dehors des quelques entreprises avec lesquelles des relations de partenariat ont été nouées ? Comment sensibiliser ceux qui sont en marge du développement économique à une démarche de

¹⁶⁹ Cf. Agenda 21 Echirolles concerté son avenir. Du projet à la mise en œuvre. 170 actions pour le développement durable, Echirolles, juin 2004, 92 p.

préservation de l'environnement et des ressources naturelles ? Comment faire le lien constant entre des problématiques globales d'environnement et nos préoccupations et gestes quotidiens ? Peut-on penser globalement et agir localement ? La conduite du projet d'école maternelle construite selon une démarche de Haute Qualité Environnementale apparaît également, à ce moment là, comme révélatrice de la nécessité de travailler au sein des services de la mairie de façon transversale et concertée. Le besoin d'un document de planification différent de la charte d'écologie urbaine apparaît alors avec évidence. C'est à cette époque que le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement lance son deuxième appel à projets pour la mise en œuvre d'A21. [...] La commune décide de s'engager dans cette voie et le programme politique de la ville de 2001 intègre le projet d'A21 » (8)

1.1 LES ÉTAPES DE LA DÉMARCHÉ

Ci-dessous les étapes telles que décrites dans l'A21. Sans que cela soit recopié ici, on trouvera aussi dans la publication, p. 10-16, une analyse des enseignements de chacune des étapes, avec description des forces et faiblesses des choix opérés et méthodes adoptées.

1.1.1 Elaboration d'un diagnostic partagé

Octobre 2000 – janvier 2001 : diagnostic des actions municipales à partir de 20 entretiens avec des élus, des responsables de services, des partenaires extérieurs, ainsi qu'une analyse documentaire. Repérage de 144 actions analysées selon une grille élaborée par Rhonalpénergie-Environnement. Le diagnostic fait l'état des lieux de l'intégration du DD dans les actions municipales.

Mai-Juin 2001 : deux enquêtes : téléphonique auprès d'un échantillon représentatif de 515 Echirollois et postale auprès de 1000 acteurs économiques. L'objectif est de cerner les préoccupations de chacun en termes de cadre de vie, d'environnement et de DD.

Juin-décembre 2001 : formation de 370 agents municipaux, 26 séances interactives de réflexion sur l'intégration des principes du DD dans les pratiques professionnelles. Elles ont permis d'amender le diagnostic sur la base de l'expertise des agents.

Septembre-décembre 2001 : création du Forum 21, constitué de 180 habitants, élus et agents. Son objectif est d'établir un état des lieux sur huit thématiques centrales qui ont été sélectionnées par les habitants : **1. circulation et déplacements, 2. qualité de l'air, 3. aménagement urbain, 4. risques majeurs, 5. bruit, 6. déchets, 7. information, communication, citoyenneté, 8. lien social et solidarité.**

Septembre 2002 : aboutissement du diagnostic partagé, validé par l'ensemble des participants puis par la municipalité en septembre 2002

1.1.2 Définition des objectifs et des actions de l'A21

Janvier-juin 2002 : le Forum 21, sur base du travail de la phase état des lieux-diagnostic, élabore des propositions d'actions. L'ensemble des 300 propositions est présenté en séance plénière le 10 juin 2002.

Deuxième semestre 2002 : les agents communaux et élus travaillent à partir des enjeux dégagés par le diagnostic partagé et le Forum, pour trouver une cohérence à l'ensemble. De grands objectifs sont déclinés en objectifs opérationnels et en actions. La municipalité rajoute 4 thèmes non traités par le Forum : **9. maîtrise de l'énergie et énergies renouvelables, 10. préservation de la ressource en eau, 11. développement économique solidaire et respectueux de l'environnement, 12. solidarité internationale.**

Ces choix conduisent à 4 nouveaux groupes de travail constitués d'habitants, d'agents communaux et d'experts.

Mars 2003 : l'ensemble du travail abouti à l'A21I pour la ville d'Echirolles. Il regroupe 170 actions, déclinées en 12 thèmes.

1.1.3 Publication de l'A21I

Deuxième semestre 2003 : rédaction

Premier trimestre 2004 : publication et diffusion, avec une version grand public

1.2 ANALYSE CRITIQUE DE LA MÉTHODE, DES RÉSULTATS

Cette analyse est celle faite par les porteurs et elle est publiée dans l'A21I.

1.2.1 Les instances de travail

- Le porteur de projet : le service environnement
- Le comité de pilotage, assure le suivi et valide les choix méthodologiques, est composé de responsables de service, s d'agents communaux volontaires et de 4 élus
- Le Forum 21
- Les partenaires techniques à qui la ville confie les missions suivantes : élaboration d'une méthodologie pour la construction d'un A21I, assistance technique au diagnostic, animation du Forum 21, formations des agents au DD

Coût de l'opération : 150.000 €, dont 60 % subventionné

Moyens humains : 1,5 ETP au service environnement pendant 3 ans

1.2.2 Description de l'évaluation des actions de la commune en matière de DD

Méthode Rhonalpénergie, qui a conduit à la rédaction de 144 fiches

Avantages de cette méthode :

- Permet le benchmarking
- Méthode reconnue par RARE et le Ministère de l'Aménagement du Territoire
- Elle limite fortement les risques de dérive subjective dans l'évaluation
- Sert de guide pour définir les enjeux sur lesquels sera construit le plan d'actions
- Répond aux objectifs initiaux de définition des atouts et faiblesses des politiques sectorielles de la ville par rapport aux critères du DD

Désavantages :

- Construite principalement sur l'expérience des « villes-centres », elle nécessite des adaptations pour pouvoir être appliquée à des villes situées en périphérie ou en zone rurale
- La grille reste trop limitée pour les actions du champ social
- Elle ne prend pas en compte de façon assez spécifique les problématiques propres aux villes en phase de renouvellement urbain
- La grille n'est pas assez précise pour analyser les différents niveaux de prise en compte de l'environnement dans les actions municipales

1.2.3 Le Forum 21, clé de voûte de la participation des habitants à l'élaboration de l'A21I

Une charte de fonctionnement du Forum 21 a été adoptée lors de la 1^{ère} réunion, dont voici un extrait : « *Le Forum 21 (...) vise à élaborer, en collaboration avec les services et élus, l'A21I. Il a pour but de réfléchir aux enjeux environnementaux et aux priorités de DD que pourrait se fixer la Ville dans la mise en œuvre de ses différentes politiques. Il a compétence pour formuler des diagnostics, des propositions et des recommandations à court, moyen et long terme. Ces recommandations seront ensuite soumises à l'arbitrage des élus, à une validation technique, juridique et financière et à une mise en cohérence avec les projets programmés. Les recommandations formulées n'auront pas vocation de contraintes légales pour la municipalité, mais lorsqu'elles auront été validées, elles constitueront des engagements moraux à valeur contractuelle* »

Constitution du Forum

- 3 réunions d'informations, décentralisées
- Info dans le bulletin municipal, avec bulletin d'inscription
- 700 habitants tirés au sort et invités directement par téléphone à participer. La question posée était : « Seriez-vous intéressés par des réunions portant sur le cadre de vie et l'environnement à Echirolles et, dans ce cas, acceptez-vous de recevoir une invitation du maire pour y participer ? ». Une réponse positive entraînait l'envoi d'un courrier d'invitation
- Invitation par courrier des représentants associatifs et des personnes ayant sollicité la Ville sur des questions d'environnement
- Invitations par courrier des partenaires environnement de l'agglomération pour diffusion de l'info auprès de leurs adhérents Echirollois
- Info dans les points d'accueil de la mairie

Au total, 1600 personnes invitées par courrier. 300 ont participé aux réunions de lancement de l'A21I. 180 habitants sont dans le Forum.

Organisation et fonctionnement du Forum

Les réunions plénières : font régulièrement le point sur l'état d'avancement. Permettent de suivre, d'amender et de valider le travail conduit dans les ateliers. Durée de deux heures. Réunion en semaine, à 18H. Un PV est ensuite envoyé à tous les membres.

Les groupes de travail en ateliers : sur 22 thèmes proposés, huit ont été sélectionnés par les habitants (voir ci-dessus). Chacun est organisé en deux temps :

Un réunion de créativité dont l'objectif final est de formuler des enjeux. Les participants (habitants, experts, élus et services concernés) sont invités à échanger leurs points de vue sur le sujet et leur vision de la situation à Echirolles.

La deuxième réunion, dite de réactivité, intervient au cours de la 2^e étape de la démarche (2002). Elle doit aboutir à la formulation de propositions d'actions en réponse aux enjeux validés par la première étape. Des « personnes ressources » peuvent également être invitées à participer, pour faire part de leurs expériences dans la mise en œuvre d'actions concrètes. Les propositions sont validées en fin de réunion par vote à main levée. Le compte rendu de la séance, validé par deux « rapporteurs » (habitants volontaires) est diffusé par courriers aux membres.

Les résultats : plus de 300 propositions. La présentation au cours de la séance plénière du 10 juin 2002 a marqué un temps fort de la démarche A21I : les acteurs impliqués (notamment les habitants) ont pris conscience de la qualité du travail accompli et du chemin parcouru pendant l'année de travail. La co-élaboration de l'A21I a pris le pas sur des

comportements initiaux qui se situaient parfois sur le terrain de la revendication et de la contestation.

1.2.4 La formation de 370 agents

Objectifs

- Associer dès le départ le personnel à la démarche
- S'appuyer sur l'expertise des agents pour renforcer le diagnostic des actions et illustrer la notion de DD par des exemples concrets
- Instaurer un peu une culture et des pratiques DD au sein des services

Organisation et méthode

26 séances de réflexion collective, organisées par métier. Des services « cœurs de cible de la formation » ont été choisis en fonction de leur implication dans l'un des trois champs du DD : service économique, urbanisme CCAS, services techniques, service logement et habitat.

Les séances se sont déroulées autour d'une question-guide posée aux agents : « *En quoi la préoccupation pour le DD peut-elle modifier ou intervenir sur les conditions dans lesquelles vous exercez votre métier ?* »

Sur la base de cette question, trois axes de réflexion ont été proposés :

- Comment est pris en compte l'environnement dans vos pratiques professionnelles ?
- Quelles sont les liaisons possibles entre les services et avec les autres corps de métier (principe de transversalité) ?
- Comment vivez-vous la relation avec les habitants et comment prenez-vous en compte leurs préoccupations (principe de gouvernance) ?

Par ailleurs, pour étayer leurs discussions, un « référentiel métier » a été réalisé : il décrit de façon théorique comment chaque métier peut s'emparer de la problématique du DD.

Les résultats de la formation

- Enrichissement du diagnostic partagé
- Formulation de plus de 70 propositions dont la majorité a été intégrée dans l'A21
- Elle a également donné une impulsion en interne à la démarche A21. Elle a contribué à l'appropriation par les agents, à leur niveau, dans leur métier, au quotidien.

Les suites de la formation

Il a été décidé de concentrer en priorité les actions sur :

- Les 8 sujets symboles qui se sont dégagés de la formation : marchés alimentaires, achats de matériels, gestion du parc automobile, outil informatique, conception des bâtiments communaux, règles d'embauche des professionnels, primes et achats de vêtements de travail.
- Les services ayant l'environnement, le bâti et l'aménagement urbain, pour cœur de métier : les services espaces verts, voirie et propreté, déchets urbains, patrimoine bâti, urbanisme et sport.
- Les initiatives de services motivés qui peuvent être mises en œuvre à court terme.

Une cinquantaine d'agents se sont portés volontaires pour relayer la démarche A21 auprès de leurs collègues. Ils sont régulièrement informés sur l'avancée de l'A21 et sont sollicités pour participer aux réunions et groupes de réflexion. Certains services ont anticipé la publication de l'A21. De leur propre initiative, ils ont prolongé la réflexion et ont commencé la mise en application des actions qui les concernent. C'est le cas notamment du service urbanisme, des déchets urbains, des espaces verts, du service des eaux et du service restauration.

Echirolles a reçu pour cette formation le Grand prix du DD Territoria 2002.

1.2.5 Le travail final des services et des élus

Objectifs

Mettre en cohérence, valider, classer par ordre de priorité les actions issues du diagnostic, de la formation et du Forum.

Méthode et organisation

Huit ateliers internes : élus, responsables de services et agents communaux concernés par le thème sont invités pour valider, préciser et enrichir les actions proposées par le Forum.

Les thèmes des ateliers : 1. Déchets et propreté des espaces publics, 2. Espaces verts et boisés, 3. Déplacements, qualité de l'air et effet de serre, 4. Aménagement urbain, 5. Action sociale et environnement, 6. Education, sport, culture et environnement, 7. Information, communication, concertation et citoyenneté, 8. Risques majeurs

Quatre ateliers mixtes ont travaillé sur les thèmes ajoutés par les élus pour constituer une A21 équilibré : 9. Maîtrise de l'énergie et énergie renouvelables, 10. Gestion de l'eau, 11. Activités économiques et environnement, 12. Solidarité internationale

Chaque atelier est ouvert à 5 habitants volontaires et s'appuie sur la contribution et la participation d'experts sollicités pour l'occasion.

Les 12 ateliers sont animés par le service environnement, pendant 2h30 en trois temps : validation des objectifs sur base du diagnostic partagé, Propositions d'actions, validation des actions

1.2.6 Validation par le pouvoir

Les 170 actions et les 36 objectifs qui constituent le plan d'actions A21 ont été validés en municipalité en février 2003 puis en conseil municipal en janvier 2004.

1.2.7 Assistance technique

Rhônealpenénergie Environnement : maîtrise d'ouvrage pour l'ensemble de l'opération

Statorial Conseil : réalisation du diagnostic interne et des enquêtes, animations des ateliers et séance plénières Forum

Sibenson Environnement pour les formations

1.3 LES RÉSULTATS EN TERMES D' ACTIONS

Dans la publication, chaque thème est organisé en chapitre avec le même souci de positionnement :

- Le situer du point de vue du DD
- Proposer un aperçu des enjeux mondiaux et nationaux

- Donner des repères pour comprendre quels sont les acteurs impliqués à l'échelle nationale et à l'échelle locale
- Resituer le thème dans le diagnostic partagé

Seules les actions évolutives sur le moyen et long terme ont été numérotées. Elles sont « cotées » sur base des critères du DD et de leur facilité de mise en œuvre. Chaque action reçoit donc une cote qui permet d'en connaître le degré de priorité.

Chaque chapitre reprend les objectifs majeurs, les objectifs opérationnels et les actions.

Voici trois exemples des 12 tableaux d'actions :

Thème 4 - Préservation de la ressource en eau

	Actions	Priorité	Acteurs concernés
55	Poursuivre la réduction des fuites sur le réseau d'eau potable	6	Ville
56	Soutenir la prise en compte du DD dans les objectifs que se fixera le Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)	6	CLE du SAGE, Drac-Romanche
57	Réduire les consommations d'eau potable de la commune	5,5	Ville
58	Mieux connaître et surveiller le réseau d'alimentation en eau potable en vue de prévenir les accidents	5,5	Ville
59	Limiter les branchements et les tuyauteries en plomb	5,5	Ville, syndicats, habitants
60	Sensibiliser les acteurs de la ville aux économies d'eau potable	5	Ville, tous les maîtres d'ouvrage, associations, habitants, bailleurs sociaux
61	Limiter la pollution de l'eau en améliorant les pratiques (comportements et usages)	4,5	Ville, habitants, associations, bailleurs sociaux
62	Limiter l'imperméabilisation des sols lors d'opérations d'aménagement urbain pour favoriser l'infiltration naturelle de l'eau dans les sols	4	Ville
63	Limiter la pollution des eaux pluviales par des aménagements adaptés	4	Ville, aménageurs privés
64	Valoriser le Drac auprès du public	4	Ville, Métro
65	Valoriser les autres points d'eau de la commune	4	Ville
66	Protéger les sources et mesurer régulièrement la qualité de l'eau	3,5	Ville

Thème 9 – Développement économique solidaire et respectueux de l'environnement

N°	Action	Degré de priorité	Acteurs impliqués
131	Travailler en partenariat avec les chambres consulaires pour sensibiliser les entreprises échirolloises au DD	6	Ville, Chambres consulaires, acteurs économiques, organismes publics
132	Soutenir les organismes d'insertion par l'environnement	6	Ville
133	Déterminer, puis introduire, des critères environnementaux équitables et éthiques dans les achats de la Ville et dans les marchés publics	6	Ville
134	Dynamiser la réflexion d'agglomération sur la mise en place de la filière bois/énergie	5	Métro (agglo)
135	Développer l'insertion par l'environnement dans les politiques d'insertion de la Ville	5	Ville
136	Inciter les entreprises à employer des personnes en insertion	5	Ville, acteurs économiques, chambres consulaires
137	Favoriser les circuits d'approvisionnement courts et respectueux de l'environnement	5	Ville, Métro, associations
138	Sensibiliser les acteurs du territoire à utiliser des critères environnementaux, éthiques et solidaires dans leurs achats	5	Ville, acteurs économiques, associations, chambres consulaires
139	Inciter les entreprises à mutualiser leurs moyens pour une meilleure gestion de l'environnement	4,5	Ville, acteurs économiques, chambres consulaires
140	Réfléchir à la mise en place d'un outil permanent d'échanges pour les entreprises autour des questions d'environnement et de développement durable	3,5	Ville, acteurs économiques, chambres consulaires
141	Développer des filières locales de collecte et valorisation des déchets	3,5	Métro, chambres consulaires

Thème 10 – Equité sociale et solidarité

	Actions	Priorité	Acteurs concernés
132	Soutenir les organismes d'insertion par l'environnement	6	Ville
142	Travailler avec les agents de proximité des bailleurs de fonds sociaux pour qu'ils soient relais d'information sur les questions du cadre de vie et d'environnement (tri des déchets, économies d'énergie...)	6	Ville, bailleurs
143	Faire jouer tous les mécanismes financier pour faire diminuer les loyers	5,5	Bailleurs, Ville, Métro, Conseil général, Etat

135	Développer l'insertion par l'environnement dans les politiques d'insertion de la Ville	5	Ville
136	Inciter les entreprises à employer des personnes en insertion	5	Ville, acteurs économiques, chambres consulaires
144	Prendre en compte l'environnement et le DD dans les différents dispositifs d'intégrations sociale	5	Ville, partenaires sociaux
145	Développer des activités ancrées sur l'environnement et le DD portées par des structures et équipements sociaux	5	Ville
146	Intégrer les économies de fonctionnement (loyers + charges) et la proximité des services et des transports collectifs aux critères de choix des logements de dépannage	4	Ville, bailleurs, associations d'insertion
147	Dans les quartiers existants, favoriser l'accession à la propriété	4	Bailleurs, Ville
148	Mobiliser l'ensemble des partenaires dont les bailleurs sociaux sur les politiques de peuplement	4	Ville, bailleurs, Métro, Conseil général

1.4 LA MISE EN ŒUVRE

Premier semestre 2004 :

- Publication, large diffusion, etc.
- Définition du plan d'actions 2004 : Construction de la méthode de suivi et d'évaluation des actions : choix des indicateurs, mise en place des instances de travail dans la continuité du Forum 21, des ateliers actions et en cohérence avec les autres projets de la ville (élaboration du PLU)

Deuxième semestre 2004

- Consolidation et validation de la méthode d'évaluation
- Premiers résultats de l'avancée de l'A21
- Préparation du plan d'actions 2005

NDLR : l'évaluation n'a pas été préparée avant le lancement. Un groupe de travail s'est réuni le lundi 28 juin pour travailler sur le sujet. Je note également que les actions ne sont pas quantifiées, ce qui est un problème quand il s'agit d'évaluer.

Des actions déjà amorcées

Au moment de l'officialisation du programme et du lancement officiel de la phase mise en œuvre, des actions ont déjà été menées. En voici douze citées dans l'ouvrage :

- Création d'un nouveau support de communication dédié aux habitants
- Amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments du quartier Ouest
- Elaboration du PDE (plan de déplacements entreprise) de la mairie
- Publication d'un livret pédagogique sur l'eau à Echirolles (nous avons ce document)
- Sensibilisation du public à la gestion raisonnée des espaces verts
- Réalisation d'un tableau de bord des collectes des déchets ménagers
- Des visites d'entreprises chimiques au sud de l'agglomération

- Une ZAC HQE (zone d'aménagement concertée Haute qualité environnementale)
- Sensibilisation des entreprises échirolloises à l'environnement et au DD
- Création de la Maison pour l'Emploi
- De l'éducation à l'environnement à l'éducation au DD
- Participation à la « semaine nationale de la solidarité internationale »

Des actions mises en pratique par les habitants : l'expérience des « ateliers actions »

Créés en décembre 2002 pour commencer à mettre en œuvre l'A21, sans attendre sa publication.

Animation assurée par l'association lyonnaise « Les robins des villes »

Les objectifs prioritaires de ces groupes de travail d'habitants sont :

- Commencer à mettre en œuvre les actions de l'A21 qui concernent la compétence et la responsabilité des habitants
- Expérimenter grandeur nature des actions « théoriques »
- Sensibiliser les habitants au delà des participants au Forum
- Elargir la concertation avec les habitants, en associant à la démarche des habitants absents lors de la première phase (jeunes, familles, nouveaux habitants...)

Résultats après 1 an de fonctionnement

7 ateliers ont eu lieu sur les thèmes

- des déplacements,
- de l'énergie,
- de l'eau,
- des déchets,
- du bruit, de la solidarité internationale,
- du lien social.

15 projets d'actions ont démarré en ateliers. Environ 60 habitants sont impliqués. 7 projets ont été conduits à leur terme en juin 2003. Pour exemple :

- réalisation d'un stand de sensibilisation aux économies d'eau potable
- réalisation d'une enquête sur l'usage des transports pour sensibiliser aux modes de transports alternatifs
- organisation et animation d'une réunion d'information sur les économies d'énergies et sur les énergies renouvelables pour les syndicats de co-propriétés
- organisation d'un stand de sensibilisation aux transports alternatifs

2 DEUXIÈME PARTIE : COMPTE-RENDU D'UN ATELIER

2.1 INTRODUCTION

Ceci constitue un compte rendu sur base des séances plénières, discussions et de l'atelier intitulé : « Une bonne participation dans l'A21I, et après ? ».

Documents disponibles :

- Dossier préparatoire contenant des articles et des résumés d'interventions
- Deux plaquettes de présentation de l'A21I d'Echirolles
- « 2020, un projet pour l'agglomération grenobloise »
- Diverses revues relatives au DD et plaquettes de présentation d'associations et professionnels
- Une plaquette sur l'A21I de Gruliasco en Italie, sur l'état de l'air et des espaces verts (en italien)

2.2 LES A21L EN FRANCE

Des initiatives peu encadrées, donc variées

Il y aurait environ 200 démarches en cours à des stades différents. Il y a de quoi tirer des leçons, car les expérimentations ont été en sens divers.¹⁷⁰

Nb En GB les autorités publiques sont peu sensibilisées au sujet et désinvesties, mais il y a cependant des initiatives.

Un manque de globalité

Ici comme dans nos communes wallonnes, on constate que le développement durable n'est pas poursuivi ou appliqué dans toutes ses dimensions : centration sur l'environnement. *Ex. processus lancé par le service environnement, animé par la maison de la nature et de l'environnement (Romans s/terre)...*

Or, il s'agit bien de reconstruire des rapports positifs entre l'économie, le social et l'environnement. C'est notamment en allant vers plus d'équité et une meilleure redistribution des richesses qu'on permettra aux plus pauvres d'ici ou du tiers-monde de se payer les produits et technologies respectant l'environnement (énergie propre, transports moins polluants, produits bio...). Sans partage, on continuera à détruire la nature pour répondre aux besoins vitaux du moment (déforestation...)

2.3 ECHIROLLES ET SON A21L

L'Agenda 21 local d'Echirolles est né de l'initiative d'un maire communiste enthousiaste.

Les points forts : la participation du personnel communal et des habitants.

Il y a eu un diagnostic partagé entre élus, habitants, personnel communal.

¹⁷⁰ Ndlr : il y a plus d'idées à trouver en France qu'en Wallonie. Utilisons la Wallonie pour bien comprendre le contexte et pouvoir y adapter des méthodes et expériences glanées ailleurs. Utilisons aussi les expériences wallonnes plus sectorielles (PCDN...)

La participation des habitants :

Cela passe par des conférences, visites, formations, ouverts à tous. Des habitants venus au départ par curiosité se passionnent pour le développement durable, se forment, élargissent leur vision. La participation d'experts à des groupes de travail les aide également à se former. Il se crée des liens entre élus, personnel, habitants. Ces derniers se rendent compte que les élus ne sont pas les seuls à pouvoir contribuer au développement durable. Les habitants sont invités à aller parler de l'A21 à l'extérieur.

Une méthode inhabituelle pour inviter les gens à participer au forum : le télémarketing !! 700 personnes ont été contactées par téléphone et invitées par le maire à travailler sur un projet d'environnement et de développement durable. Cela a permis un renouvellement des participants de l'ordre de 40 %.

La participation du personnel communal :

Echirolles a eu un prix pour la participation du personnel communal.

Selon eux, il n'y a pas que les chefs de service à toucher ! Il s'agit d'une approche par métiers, pragmatique, sans parler du concept de développement durable, y compris avec les balayeurs par exemple.... Le message passe mieux que via les chefs, dont le discours est d'office perçu comme contraignant. Après coup, les professionnels ayant organisé la formation se rendent compte que le processus imaginé était valable.

Selon certains, il est préférable de ne pas créer une structure transversale qui vient s'ajouter à l'organisation habituelle de la municipalité, mais plutôt de créer une grille d'évaluation avec des indicateurs, qui permettra de réajuster les actions. En parler avec le personnel : les actions, les indicateurs qu'ils proposent... Il est bien qu'il y ait une personne de référence à ce sujet.

Le point faible : la participation des entreprises

La mobilisation des entreprises bat un peu de l'aile après cependant un bon taux de réponse de celles-ci à un questionnaire.

Plus généralement, un consensus se dégage pour dire que la participation des entreprises est une difficulté. Les municipalités et les entreprises sont deux mondes qu'il est difficile de faire se rencontrer.

Un jeune professionnel présent est employé par un bureau de consultants pour sensibiliser les entreprises au développement durable. C'est une entrée sans doute plus attirante pour les entreprises : qqn comme eux, issu du secteur économique, qui utilise leur langage et montre les avantages de leur point de vue. Un tel consultant pourrait ensuite les sensibiliser à participer à l'A21.

La participation des entreprises à des processus collectifs sur le territoire est difficile à faire émerger dans le cadre d'autres démarches (cf expérience DR, QV,...). La clé : qu'elles y trouvent leur intérêt !!!!

On peut passer par un partenariat avec les chambres économiques, les associations professionnelles, qui ont plus de recul et de temps à consacrer à des démarches collectives.

N.b. : Echirolles a eu un prix pour le « plan de déplacement entreprises » élaboré dans le cadre de l'A21.

Pour le reste : voir documents

2.4 LANCER LA DÉMARCHE D'A21L : CONSEILS DES PRATICIENS

- Avoir des porteurs très motivés, qui croient en la démarche
- Viser le plus possible l'unanimité
- Créer un coordinateur développement durable attaché au bourgmestre/secrétaire communal + qu'à l'environnement ou un autre département : cela donne plus de latitudes pour un travail inter-services et en collaboration avec différents élus. Son travail : sensibilisation et accompagnement de projets en partenariat avec les acteurs locaux notamment
- Créer un groupe de pilotage le plus transversal possible. Même si la motivation première est l'environnement, elle peut s'élargir.

Ex. Echirolles : historiquement, c'est le service de l'environnement qui a commencé, et c'est de là que vient la motivation des élus. Ensuite, on a élargi en créant un groupe de pilotage transversal : 17 techniciens de différents services, 4 élus (économie, social, environnement, urbanisme). L'A21 L reflète ce que cette mise en commun a pu produire.

Ex. Montrevel en Bresse : au départ, ils voulaient seulement faire évoluer les pratiques agricoles. Puis, retenus dans le cadre d'un appel à projet A21I national, ils ont découvert cette approche plus globale et s'y sont ouverts.

- Commencer petit, puis progresser. Pas d'effets d'annonce. C'est comme un escalier, d'abord franchir la première marche. Démarche d'amélioration continue.
- Les types d'accompagnements possibles de la part des professionnels :
 - Echange d'expériences
 - Aide au montage de projets
 - Aide méthodologique
 - Soutien à l'animation
 - Plans d'action
 - Expertise
 - ...
- Adapter la stratégie au niveau de sensibilisation au développement durable des acteurs communaux (questionnaire-test à ce sujet élaboré avec l'université de Bordeaux).
- Exemplarité : le concept d'exemplarité de l'institution lançant le processus A21I est souvent évoqué ; il semble exister un consensus à cet égard. La commune doit elle-même changer ses comportements avant de vouloir donner des leçons aux autres.¹⁷¹

¹⁷¹ A titre d'exemple, axes prioritaires définis à cet égard par la commune de Romans s/terre :

- Déplacements
- Patrimoine naturel et bâti
- Économies d'énergie
- Achats publics
- Restauration scolaire bio
- Coopération décentralisée
- Gestion des déchets

- Connecter des problématiques qui se tournent le dos. Injecter par ex. de l'environnement dans les politiques d'aménagement du territoire, de formation, etc.¹⁷²
- Valoriser des actions existantes, qui peuvent faire boule de neige : recenser, soutenir, crédibiliser,... Les habitants et les associations sont parfois en avance sur les élus. L'exemplarité peut venir d'eux.
- Travailler avec les habitants.
 - Echelle de la concertation : infralocale en lien avec supra ? cf. budget participatif / subsidiarité
 - Qui associer ? acteurs supra qui financent, acteurs sociaux, publics défavorisés...
 - Aller à la rencontre de ceux qui ne viennent pas sur leurs lieux de vie ex. *commerce, bib...*¹⁷³
 - Repérer les expressions spontanées, même sans mots, les foyers de mobilisation et travailler là où ils sont, sur des territoires vécus de projet.
 - Faire attention à ne pas privilégier l'expression de leaders non représentatifs
 - Mobiliser sur la proximité, le quotidien, plus que sur le concept théorique ou la stratégie territoriale globale¹⁷⁴
 - Se permettre un (court) temps de l'utopie, avant de repréciser les moyens et le cadre, tout en énonçant clairement les règles du jeu. Méthode de l'entonnoir : viser large avant de se restreindre. Nécessité de méthodes pour sélectionner les actions et projets.
 - Certains préconisent une première phase entre habitants, en l'absence des décideurs et techniciens. D'autres sont pour une coproduction dès le début afin d'éviter que les habitants ne partent dans des directions irréalistes.
 - Pourquoi pas une charte du fonctionnement (éventuellement co-construite), du style : « les élus privilégieront une attitude d'écoute »
 - Créer un maximum de lieux de débat et les faire communiquer. Favoriser la délibération : échange de points de vue donnant lieu à une synthèse puis à une prise de décision.
- Former, sensibiliser les acteurs : élus, services communaux, public... Exemples :
 - *Sensibilisation du service des espaces verts à une gestion différenciée, au désherbage thermique (cela suppose un autre matériel, mais aussi le recours à celui-ci : l'acquisition d'autres attitudes)*
 - *Brochure de sensibilisation pour jardiner en préservant l'environnement, pour réduire et trier les déchets...*
 - *Conférences*
 - *Visites,...*
 - *Journal par les habitants pour les habitants*

¹⁷² Ndlr : si ce système est généralisé et que chacun peut sensibiliser l'autre à un aspect qu'il connaît bien, la démarche peut paraître moins dangereuse.

¹⁷³ Ndlr : il est préférable encore dans ce cas que les porteurs soient des habitants, et non des institutionnels.

¹⁷⁴ Cf. la participation dans la définition d'outils stratégiques : elle est souvent moins importante

- *Auto-documentation des personnes dans le cadre de la participation à des groupes de travail*

Le travail en commun produit aussi une sensibilisation.

Ex. Montrevel en Bresse. Ce n'était pas gagné d'avance avec les élus, mais il y a eu une reconnaissance progressive de leur part. Impact aussi de procédures de développement successives. Ex. Contrat de pays.

Ex. A Moissac, en 1 an de réunions, les agriculteurs, chasseurs, pêcheurs, ont bcp évolué et acceptent des choses qu'ils n'acceptaient pas au départ.

Nécessité de passer d'une culture d'éducation à l'environnement (relation prof-élève) à une culture de sensibilisation au développement durable (apprendre ensemble).

2.5 UNE BONNE PARTICIPATION POUR L'ÉLABORATION DE L'A21L, ET APRÈS ? COMMENT ÉVITER QUE TOUT CONTINUE COMME AVANT ?

Une grosse question : peut-on éviter qu'ensuite tout continue comme avant ? Comment poursuivre l'élaboration et la mise en œuvre des actions avec les citoyens ? Comment faire pour que les conclusions de l'A21L pèsent sur la politique, l'action et l'organisation des collectivités ? En effet, faire du développement durable, c'est définir les politiques et agir d'une autre manière.

Co-construire pour que les acteurs s'approprient la démarche

Attention aux écueils cependant :

- La coproduction ne gomme pas tous les rapports de pouvoir. Tous les acteurs ne sont pas à égalité dans cette co-construction. Certains n'y ont même pas culturellement accès.
- Risque de dilution des responsabilités. Il faut un responsable clair, même si on travaille en commun.

Selon les recherches d'une sociologue française présente, les concertations très cadrées par la loi seraient plus équitables que celles issues d'un « bricolage de terrain », davantage sujettes à une instrumentalisation des acteurs (on donne la parole pour convaincre ou pour faire taire...) ¹⁷⁵

En tant qu'accompagnant, susciter une attitude responsable des acteurs et ne se positionner qu'en appui

Recréer des groupes de travail sur les actions

Le diagnostic se fait souvent avec des groupes de travail. On peut les remobiliser et les renforcer pour concrétiser certaines actions.

Types d'actions ainsi menées en GT :

- *Protection des ressources en eau : groupe avec agents des espaces verts, agriculteurs... ayant abouti à un contrat de nappe (au sein du contrat de rivière) (Romans)*
- *Sensibilisation aux économies en eau : expo sur les fuites présentée à la fête de l'environnement ; sont allés sensibiliser le personnel de l'OPAC 38 à cela. (Echirolles)*
- *GT solidarité-lien social à partir d'une soirée-jeux (Echirolles)*

¹⁷⁵ Ndlr Il nous semble cependant que si la volonté n'y est pas, les concertations les plus cadrées sont aussi des concertations-bidon.

La convivialité peut contribuer à la motivation : Certains organisent des GT avec repas en commun par exemple.

Idée d'un copilotage des projets associant élus, techniciens et citoyens

Solliciter à nouveau le forum et créer un GT pour l'évaluation

Ex. d'Echirolles : à l'automne, plan d'action pour l'année suivante ; en mars, évaluation de l'année précédente. On peut parler de bilan partagé comme de diagnostic partagé. Proposition de critères et d'indicateurs de suivi de la part du groupe de travail.

Il faudrait une vigie, conseil consultatif composé de membres du forum, élus et techniciens,... qui proposeraient des priorités annuelles, examineraient comment elles sont mises en place, et donneraient un coup de main si nécessaire (éventuellement réorienter pour atteindre l'objectif dans le temps imparti !)

Idée d'un « observatoire des engagements » qui permet aux habitants de contrôler que les engagements pris ont été réellement tenus.

En ce sens, évaluer pourrait être un levier de participation, car cela va dans le sens de la tendance naturelle des habitants à être critiques par rapport aux réalisations publiques.

Le groupe préconise :

- des évaluations endoformatives, évolutives, continues... dans un but de renforcement de l'intelligence collective, d'amélioration continue des projets, et de consolidation de la démocratie et de la citoyenneté.
- des indicateurs co-construits, et donc accessibles et compréhensibles (ce qui suppose une culture partagée du développement durable : être d'accord sur les objectifs !)

Comment articuler évaluation experte et évaluation citoyenne ?

Toucher les acteurs associés dans leur quotidien.

Le développement durable doit s'inscrire naturellement dans le mode de vie de chacun, pas comme un complément à sa vie (dans lequel il n'aurait pas le temps de s'investir en plus de ses activités habituelles).

Mettre en place un réseau d'acteurs-relais

Ainsi les écocitoyens en Italie (Gruliasco) en matière de tri des déchets. Ils communiquent aux pouvoirs publics les problèmes ressentis, les revendications des citoyens, ils contrôlent le territoire (d'où : sont parfois mal vus), ils sensibilisent par des stands d'info, des actions dans les cours de récré,... Ils sont formés à cet effet.

Ex. personnes âgées-relais pour les collectes sélectives en Italie où la solidarité familiale joue beaucoup.

Jusqu'où aller en matière d'habitants-relais ? N'est-ce pas trop délicat si certains deviennent représentants de l'ordre public ?

Changer les structures institutionnelles

A Montrevel, constat en cours d'A211 que les commissions étaient trop sectorialisées. On a voulu les réorganiser sur d'autres thèmes.

Diffuser une grille d'analyse de référence pour juger de l'opportunité des projets

On peut, face à un projet, se poser par exemple les questions suivantes :

- Ne s'oppose-t-il pas à l'intérêt des générations futures ?

- Ne s'oppose-t-il pas à l'intérêt d'autres territoires (y compris d'autres régions du monde ?)
- Ne risque-t-il pas d'avoir des conséquences néfastes sur le plan économique ? environnemental ? social ?

Comment faire pour que les renouvellements de mandats ne cassent pas la dynamique de développement durable ?

Beaucoup d'exemples de démarches interrompues en cas de changement de majorité. Il faut donc consolider le socle sur lequel la démarche se bâtit. Comment ?

- Faire participer l'opposition : par exemple, l'intégrer au comité de pilotage
- Il y a même des non convaincus dans la majorité à convaincre aussi !
- Réorienter éventuellement la stratégie avec les habitants lors d'une nouvelle législature
- Faire que la démarche ait des résultats tangibles pour la population : cela la légitime et l'aidera à continuer.

Quels types de projets mettre en place ? (quelques exemples)

Des outils stratégiques

- Schémas locaux « déchets et emplois »
- Plans de déplacement
- ...

Des projets intégrés :

- Plate-forme de compostage en lien avec des jardins d'insertion. Crée de l'emploi.
- Gardiens d'immeuble pour collecte sélective
- Recyclerie : croisement déchets-économie solidaire : la transformation de déchets en ressources crée de l'emploi.
- ATEnEE : Actions Territoire Environnement Energie...
- Produire des logements accessibles (entrée écon.) qui permettent la maîtrise des charges (entrée env.) et sont de bonne qualité (entrée social, santé)

La relation entre action sociale et environnement semble un enjeu majeur. Impliquer les travailleurs sociaux.

Des actions innovantes

- Economie solidaire
- Echange d'expériences
- Coopération décentralisée Nord-Sud
- ...

Une démarche-qualité

A21I et démarche qualité... Cette référence peut gêner car elle fait référence a priori plus à l'économie capitaliste qu'au développement durable...Cependant, la démarche « qualité » peut apporter un plus en termes d'amélioration du service public dans le sens du développement durable (ex. découplage), même si le développement durable est plus que cela : non seulement les clients et les fournisseurs sont associés, mais aussi les autres acteurs et l'ensemble des parties prenantes. De plus, l'A21I fait référence à une méthode, mais aussi à un contenu (références de Rio), qui devrait peut-être être intégré à la démarche « qualité ».

Etc.

Pour mémoire : les conseils de développement

Organes participatifs souples créés par la loi Voynet pour associer la société civile au projet d'agglomération. A Grenoble, il comporte 6 collèges (entreprises, syndicats, services publics, associations, habitants...) et pas d'élus.

Il existe des rencontres entre ces conseils de développement ; la prochaine aura lieu à Lille-Dunkerque à l'automne. Ils ont fait des fiches sur les fonctionnements des divers conseils de développement.

Nb En France, les élus présents à l'agglomération sont des élus de 2^e niveau (nommés par les communes). Ils sont donc plus éloignés des citoyens. Nombre d'entre eux n'auraient pas été réélus aux dernières élections.

