

MINISTERE DE LA REGION WALLONNE

Conférence Permanente du Développement Territorial

RAPPORT FINAL DE LA SUBVENTION 2000

Septembre 2001

THEME 4

LA COMMUNE, ACTEUR DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

RESUME

**Université Libre
de Bruxelles
GUIDE**

**Université Catholique
de Louvain
CREAT**

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

Pilote

GUIDE : D. Decoster

Chefs de service

CREAT : P. Govaerts

LEPUR : Q. Michel

Chargés de recherche

GUIDE : J. Piraux, Z. Rosinski, C. Roufosse, F. Vissers

CREAT : R. Harou, A. Sinzot

LEPUR : S. Hanson

INTRODUCTION

La Région wallonne a mandaté la Conférence permanente du développement territorial pour réaliser une recherche sur le thème de « La Commune, acteur du développement territorial » (thème 4). Cette thématique s'inscrit dans la suite de la recherche menée sur « la rationalisation des outils de développement local » (thème 7.5). L'étude du thème 7.5 approchait le développement au sein du périmètre communal, tandis que le thème 4 est plus large et analyse les implications réciproques entre le développement communal et le développement territorial.

Ainsi, dans le cadre du thème 7.5, nous avons proposé un scénario de coordination des outils actuels. Le Comité d'accompagnement avait précisé¹ et approuvé les modalités de la rationalisation vers lesquelles il souhaitait que la recherche soit orientée. Il s'agit d'assurer une coordination entre outils actuels - prioritairement les outils de l'échelle communale - en se basant sur une approche stratégique commune. Ce tronc initial commun à tous les outils comprend l'initiation de la démarche, l'élaboration d'une charte communale de développement, la réalisation d'un diagnostic transversal et la définition d'objectifs généraux. La mise en œuvre de ce cadre commun révélerait les outils actuels harmonisés et actualisés. Un approfondissement du diagnostic transversal serait éventuellement réalisé pour ces outils.

Dans le cadre de la subvention 2000-2001 (thème 4), nous avons principalement poursuivi l'étude de cette rationalisation. En effet, l'objectif final du thème 7.5 est de rédiger un décret qui harmoniserait l'ensemble des plans, schémas et programmes opérationnels autour d'une réelle stratégie concertée de développement. L'avant projet de ce décret est présenté pour la première fois dans ce rapport. Pour pouvoir clôturer la rédaction du décret, des volets d'analyses complémentaires sont encore en cours d'étude. Il s'agit du volet relatif à la contractualisation entre la Commune et la Région, du financement de la mise en œuvre des outils stratégiques et de l'implication des acteurs dans le processus de développement communal.

Si un accord semble être acquis sur la première phase de la rationalisation qui consiste, pour la Commune, en l'élaboration de son agenda stratégique concerté, une interrogation subsiste quant au caractère obligatoire ou facultatif de la réflexion stratégique transversale. Faut-il, en effet, continuer à envisager la possibilité de faire cohabiter les deux systèmes ? Ou bien, faut-il rendre cette réflexion stratégique obligatoire à toutes les Communes et, ensuite, leur laisser la possibilité de poursuivre ou non le processus en mettant en œuvre l'agenda stratégique concerté au travers de l'élaboration des divers outils de développement ?

Quant au second volet de rationalisation, relatif à la mise en œuvre de l'agenda stratégique concerté notamment par le biais des divers outils de développement, il soulève encore de nombreuses interrogations :

- la réflexion spatiale semble être un préalable à la plupart des autres outils ayant des répercussions sur le territoire : faut-il dès lors envisager de donner un caractère obligatoire au SSC ?
- quelle coordination faut-il rechercher entre le SSC et le PCM ? Faudrait-il aller jusqu'à une fusion entre les deux documents ? A quelles conditions ?
- quel est l'avenir prévu pour le PCDN ? Devra-t-il être intégré en tant que chapitre "nature" dans le PCEDN ?

¹ Lors de la réunion du Comité d'accompagnement du 17 janvier 2000.

-
- quel est l'avenir prévu pour le PCEDN ? S'il disparaît, quelle répartition des thèmes environnementaux dans les autres outils faudrait-il envisager ?
 - les documents de référence de nature spatiale, tels le réseau écologique, la carte paysagère, le cadastre du bruit, etc. peuvent-ils être intégrés dans le SSC ?
 - le PCDR doit-il évoluer vers un PCD applicable à toutes les Communes ?
 - les composantes de l'ADL pourraient-elles intervenir dès la première phase de la rationalisation ?
 - etc.

Il est important de souligner que l'avant projet de décret présenté se base sur le travail effectué dans les précédents rapports et le devance. Il s'inscrit en effet dans la continuité des recherches effectuées précédemment et reflète l'orientation future des travaux. Etant donné le nombre de questions qui restent encore en suspens, il est évident que la réflexion devra encore mûrir et que le décret évoluera lui aussi.

Dans la suite des travaux, nous nous attacherons prioritairement à la finalisation du décret relatif à la rationalisation des outils communaux de développement et, parallèlement, nous aborderons la gouvernance proprement dite au travers de différents volets d'études relatifs au thème 4 : le rôle et les missions de la Commune, les autres acteurs et accompagnateurs incontournables du territoire communal, les niveaux pertinents d'intervention citoyenne, l'intégration de la Commune dans une dimension territoriale plus large, la possibilité d'une contractualisation intercommunale et supra communale, les modes de gestion et de décision partagées entre les différents niveaux de pouvoir, etc.

1. PRESENTATION DU SCHEMA DE RATIONALISATION

1.1 LE SCENARIO GENERAL DE COORDINATION

Pour rappel, quatre types de rationalisation à des degrés divers ont été identifiés :

1. l'amélioration interne des outils,
2. l'articulation entre les outils,
3. la coordination des outils notamment par des phases communes,
4. la fusion complète des outils.

Le Comité d'accompagnement s'est prononcé pour orienter la recherche vers une **coordination** (scénario 3), c'est-à-dire d'explorer les possibilités de fusionner certaines parties, notamment en début et en fin de processus.

1.1.1 Procédure générale et contenu des étapes (Schéma 1)

a) Phases d'investigations et de diagnostic

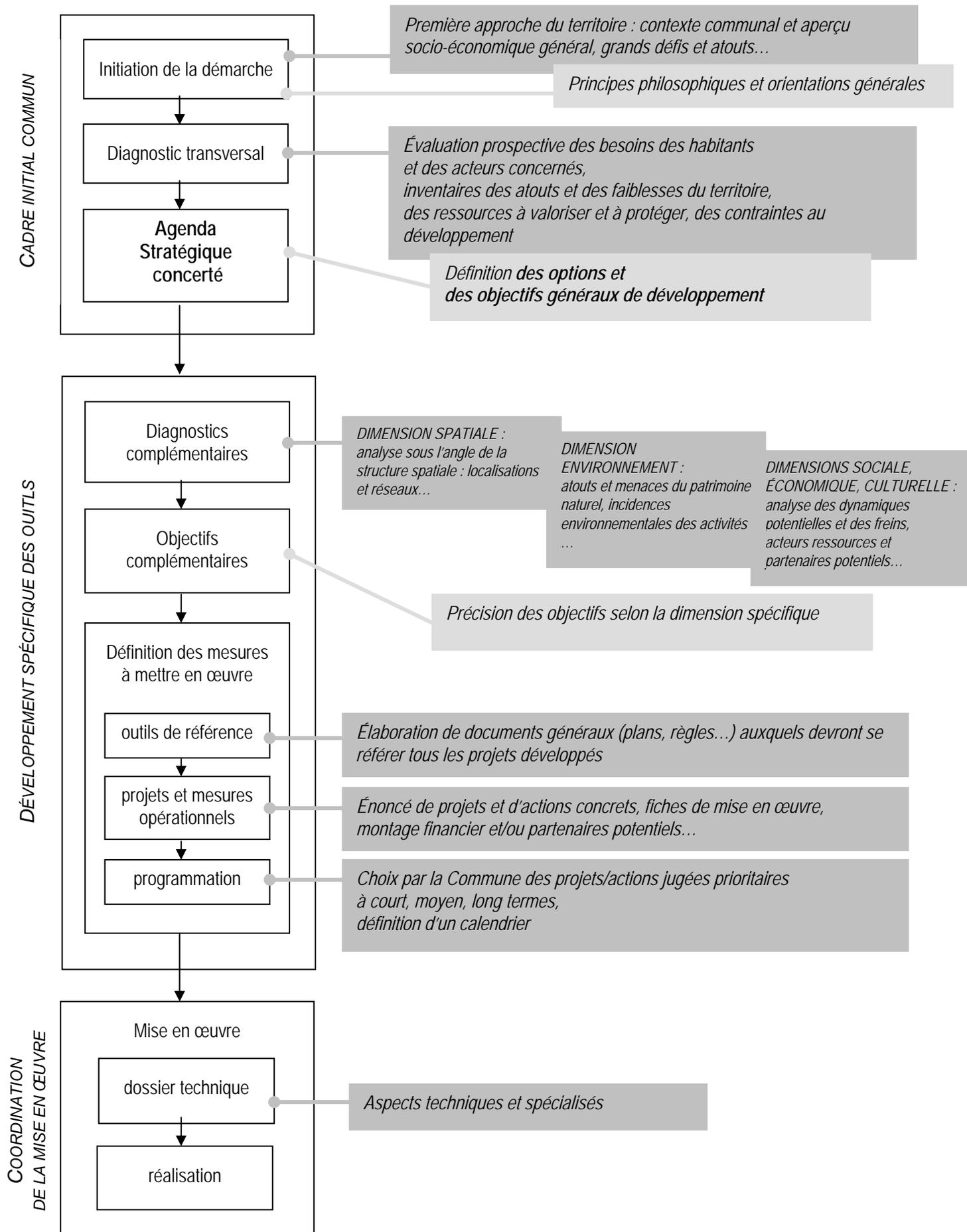
Les phases d'investigations et de diagnostic se présentent à quatre moments dans le processus :

- Une **première approche du territoire**, menée au stade de l'initiation de la démarche, qui consiste en une étude générale visant à orienter le diagnostic transversal. Il s'agit aussi à ce stade de recenser les outils déjà élaborés ou en cours, les moyens humains disponibles, les organes participatifs et consultatifs existant, ainsi que relations entretenues ou projets prévus avec les communes voisines.
- Au stade suivant, **un diagnostic transversal de base** doit être réalisé, dont le contenu a été détaillé dans les rapports précédents. Il constitue le « dénominateur commun » d'une analyse de la commune pouvant servir de base aux outils.
- Dans chaque dimension, **des investigations complémentaires spécifiques** doivent être entreprises : elles apporteront des informations nouvelles ou permettront une lecture orientée des données déjà disponibles dans le diagnostic transversal de base.
- La phase de mise en œuvre enfin comportera **des investigations de types techniques et spécialisés**, nécessaires à la mise au point des dossiers de réalisation des projets.

b) Phases de définition d'objectifs

- Dès son initiation, après la réalisation de la première approche du territoire, un temps de réflexion sur les principes philosophiques et les orientations générales sera l'occasion de réunir les acteurs locaux autour d'une **charte communale de développement**.
- Une fois le diagnostic transversal posé, il s'agira pour la Commune de définir son **Agenda stratégique concerté**. Il s'agit d'une des phases fondamentales de la démarche, puisqu'elle permettra la définition d'options et d'objectifs généraux qui traduiront un consensus entre les acteurs impliqués et principalement au sein du conseil communal.
- Des **objectifs complémentaires** spécifiques à l'une ou l'autre dimension viendront les compléter et les préciser ultérieurement.

Schéma 1 : PROPOSITION DE SCÉNARIO DE COORDINATION : PROCÉDURE ET CONTENU



1.1.2 Contractualisation, financement et acteurs

Le **schéma 2** identifie les stades où le financement et la contractualisation sous l'une ou l'autre forme sont envisagées. Le démarrage de la procédure donnerait lieu à un engagement des partenaires locaux de s'investir dans son bon déroulement, démarche qui pourrait se concrétiser par une **charte communale de développement**. Il y aurait dès ce stade une **convention de subvention** comportant notamment l'engagement de la Région de soutenir financièrement la commune pour la réalisation du diagnostic transversal de base et la définition de l'agenda stratégique concerté.

C'est au terme du cadre initial commun, avec la définition des options et des objectifs généraux de développement (l'agenda stratégique concerté), que l'on pourrait retrouver une contractualisation entre la commune et la Région, le « **contrat de développement communal** », comportant notamment un engagement de la Région à financer les outils que la commune souhaite développer. Les financements spécifiques aux outils seraient pris en charge par les Ministres ayant les compétences concernées.

Enfin, la mise en œuvre fait appel à des contractualisations de type convention de subvention pour l'exécution des projets. Ces subventions, octroyées jusqu'à présent par le Ministre ayant la compétence, pourraient également être coordonnées. Plusieurs scénarios sont possibles ; ils sont détaillés dans la partie traitant plus particulièrement de cet aspect.

Le **schéma 3** montre tout au long de la procédure les différents acteurs qui interviennent, en distinguant les acteurs locaux des acteurs régionaux. La Région invite les communes à se lancer dans la procédure. Mais on pourrait aussi imaginer que l'agenda stratégique concerté soit un préalable obligatoire à la mise en œuvre des autres outils.

Au cours de la phase d'initiation de la démarche, se mettent en place les différents acteurs communaux. La décision de départ revient au conseil communal, tandis qu'un acteur particulier pourra être identifié comme la personne de référence portant le projet (un échevin, le bourgmestre...). Un comité d'initiation est mis en place au plus tôt, afin d'impliquer dans la réflexion quelques représentants des acteurs publics et privés concernés par le développement communal et d'élaborer une première approche du territoire se soldant par la charte communale de développement. Ce comité est composé de représentants du conseil communal, du secteur public communal, du secteur privé et du « tiers secteur » (monde associatif ou non marchand).

Les débats se poursuivront ultérieurement au sein de la commission de développement stratégique qui rassemblera tous les acteurs partenaires du projet.

La réalisation du diagnostic transversal de base serait prise en charge par l'auteur de projet, assisté des agents communaux concernés. Au niveau régional, le suivi serait dès ce stade assuré par un comité d'accompagnement régional.

La population sera informée des résultats du diagnostic et un débat ou pour le moins une consultation devrait être organisée au stade de la définition des objectifs généraux. C'est au conseil communal qu'il reviendra ensuite d'approuver ces objectifs.

Le schéma expose ensuite les interventions des différents acteurs pour le déroulement spécifique des outils. Il peut varier selon le cas, notamment en fonction de la méthodologie adoptée par l'outil. On peut souligner le fait que le conseil communal jouera à nouveau un rôle important au moment de la définition des objectifs complémentaires.

Schéma 2 : CONTRACTUALISATION ET FINANCEMENT

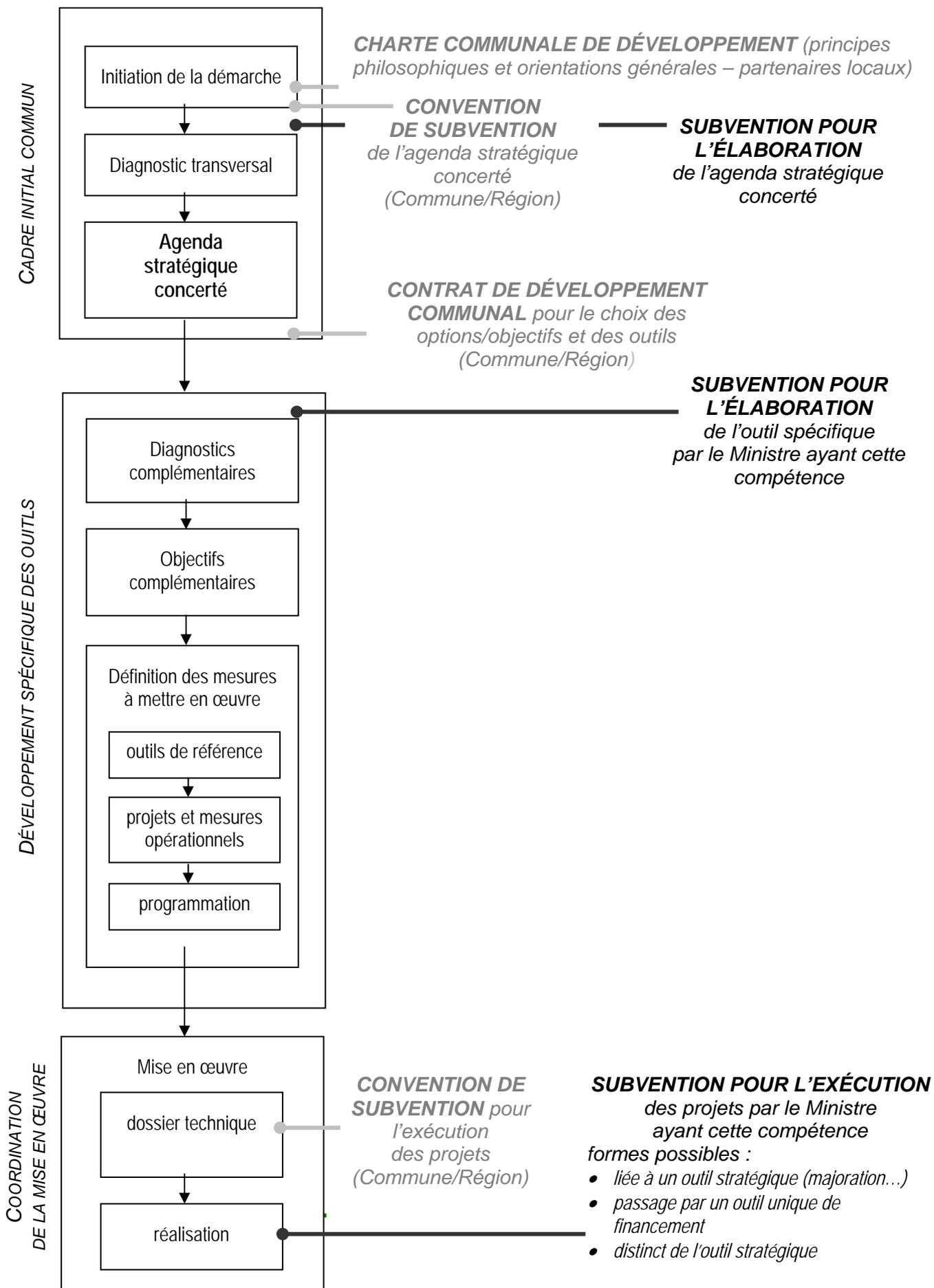
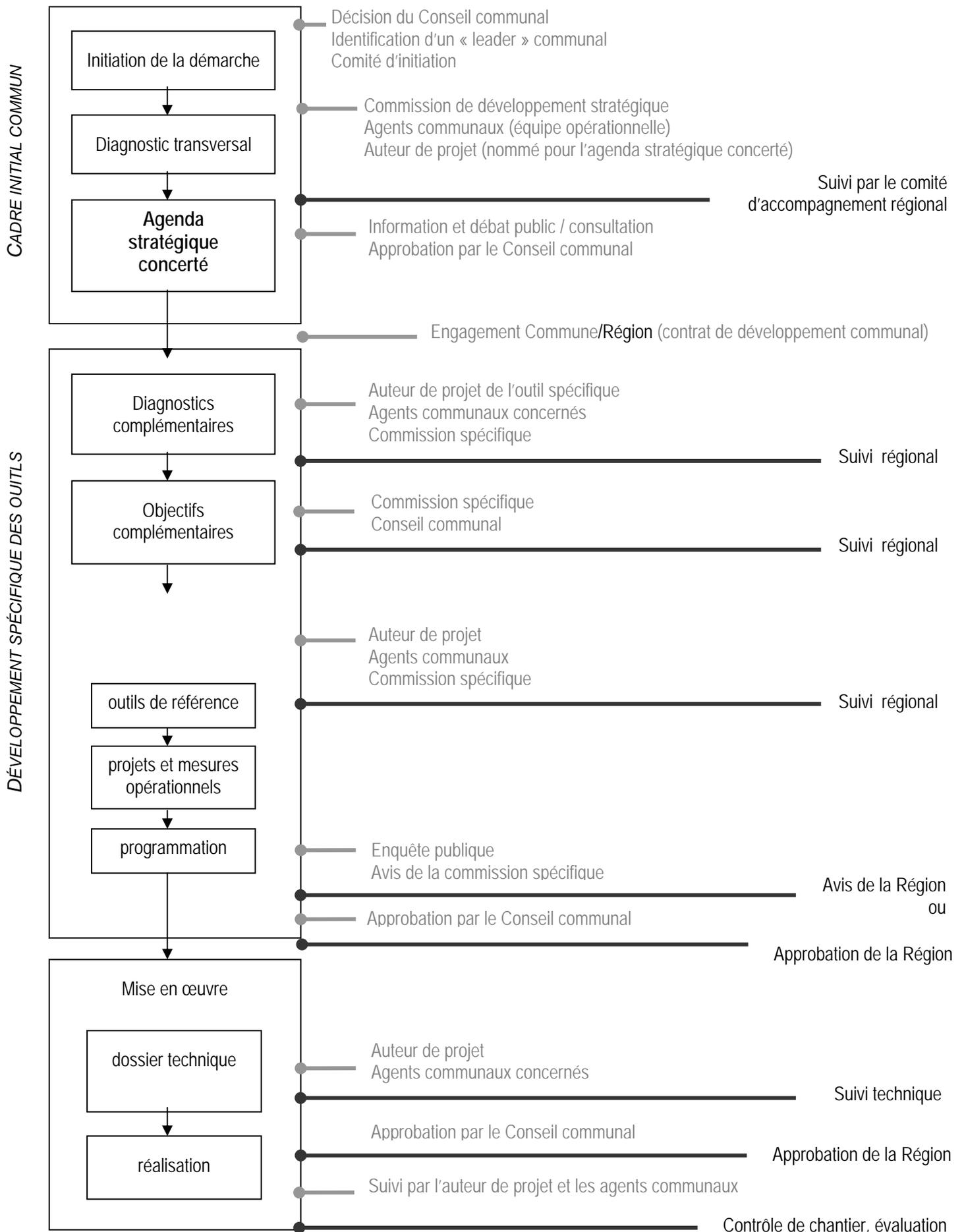


Schéma 3 : ACTEURS LOCAUX ET ACTEURS RÉGIONAUX



1.2 LA DISTINCTION ENTRE TROIS « FAMILLES » D'OUTILS

L'étude des différents outils a permis de mettre en évidence des liens privilégiés entre certains de ceux-ci abordant des domaines identiques ou proches. Même s'il semble logique *qu'une articulation minimale soit trouvée entre toutes les démarches stratégiques entreprises à l'échelle de la commune, certains outils pourraient être encore rapprochés davantage.*

Le **schéma 4** illustre cette distinction entre trois « dimensions » ou « familles » et les rapprochements internes qui peuvent être opérés dans chaque catégorie.

a) Articulation des outils à dimension spatiale

Le scénario proposé fait apparaître de façon évidente un rapprochement possible entre l'outil de gestion spatiale et l'outil de gestion de la mobilité. SSC et PCM doivent pour le moins être articulés, voire fusionnés. Les objectifs d'aménagement du SSC comportent des directives en matière de mobilité, celle-ci étant une composante importante de la réflexion en matière d'aménagement du territoire. En fonction de ces directives et du plan d'affectation, la démarche classique d'élaboration du SSC prévoit la définition d'orientations concernant les piétons et les véhicules (C.W.A.T.U.P., article 254).

La définition de ces orientations serait l'étape charnière d'une articulation entre les deux outils. Des investigations complémentaires devraient être menées, notamment pour estimer plus précisément les demandes en mobilité actuelles et futures (génération de trafic, accessibilité, sécurité...) ou encore établir un relevé plus systématique de l'état des réseaux.

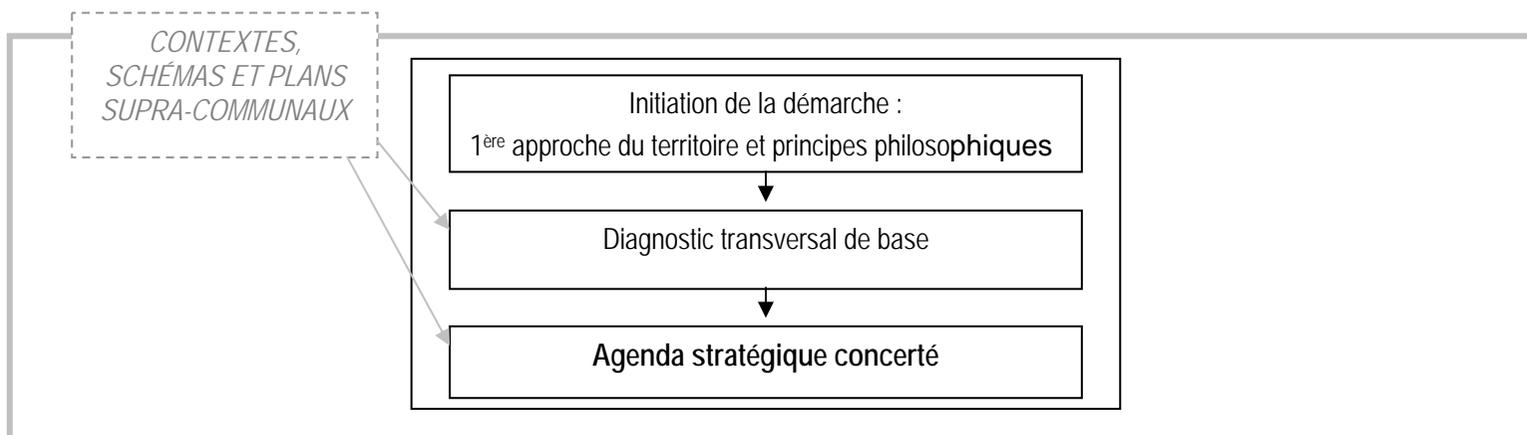
Par ailleurs, le programme du SSC et les projets et actions découlant du PCM devront être parfaitement coordonnés afin que les mesures soient inscrites en synergie et en cohérence, le PCM prenant en charge les éléments concernant plus particulièrement les différents modes de déplacements. Cette cohérence est à assurer tant au niveau du programme d'actions que dans la réalisation concrète.

L'articulation des deux outils soulève plusieurs questions et commentaires.

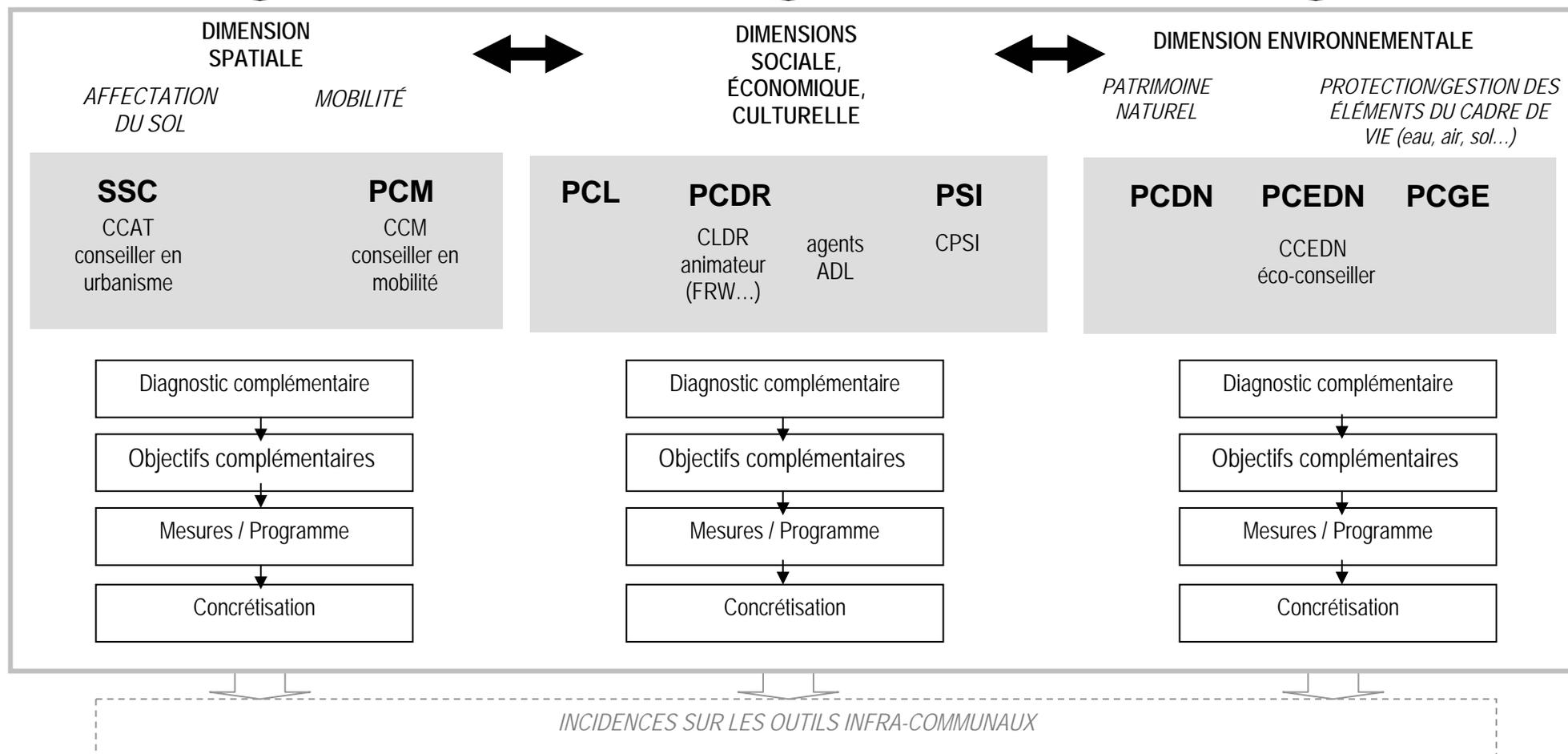
- On peut tout d'abord examiner la possibilité de fusionner complètement les deux outils. A priori, cette fusion peut être possible, mais paraît réalisable dans des communes où la problématique de la mobilité reste relativement simple à appréhender. En effet, dans des entités rurales, là où les réseaux sont clairement hiérarchisés et où les problèmes relevés ne nécessitent pas de grandes investigations techniques et spécialisées pour être résolus, il semble superflu de mener de front les deux démarches et d'investir des moyens financiers relativement lourds.
Par contre, le problème est tout autre dans les centres villes, dans les zones urbanisées ou industrielles, là où les modes de transports sont multiples et où les demandes de mobilité sont importantes.
On pourrait donc imaginer une fusion partielle des outils, avec l'option potentielle d'un PCM spécifique faisant appel à des moyens financiers et humains supplémentaires lorsque le contexte le justifie.
- La réflexion spatiale (affectation du sol et mobilité) est de nature globale et semble un préalable à la plupart des autres outils ayant des répercussions sur le territoire. Ainsi, il pourrait être dommageable que l'implantation d'équipements prévue dans le cadre d'un PCDR ou d'un PSI par exemple ne puisse être confrontée à une réflexion globale de localisation des infrastructures. Parallèlement, nombre de projets des PCDR concernent l'espace public et ont une incidence directe sur la mobilité. On peut dès lors s'interroger sur la nécessité de faire du SSC, notamment de son plan d'affectation, voire du volet mobilité, un passage obligé pour la mise en œuvre des autres outils.

Schéma 4 : SCENARIO DE COORDINATION ET ARTICULATION DES OUTILS

PHASE I : CADRE INITIAL COMMUN



PHASE II : DÉVELOPPEMENT SPÉCIFIQUE SELON TROIS DIMENSIONS



b) Articulations des outils à dimension environnementale

Des articulations privilégiées sont à trouver aussi entre les outils relevant plus spécifiquement du domaine de l'environnement, à savoir le PCEDN, le PCDN et le PCGE. Le PCEDN semble être un préalable aux deux autres outils, en raison de son caractère plus englobant de la problématique environnementale. Il pourrait prendre en charge la définition des objectifs environnementaux. Des orientations spécifiques (en matière de nature, de biodiversité et de paysage d'une part et d'égouttage d'autre part), établies au départ des objectifs environnementaux du PCEDN, guideraient l'établissement spécifique des outils PCDN et PCGE.

L'articulation entre ces trois outils soulève plusieurs questions et commentaires.

- Les propositions relatives aux outils environnementaux se heurtent tout d'abord au devenir des outils actuels, sachant que le PCEDN n'a jamais été mis en œuvre en pratique malgré l'existence de textes juridiques à son sujet, alors que le PCDN se trouve dans la situation inverse.
Par rapport à ces incertitudes, il faut toutefois préciser l'intérêt du PCEDN qui envisage de manière globale le point de vue environnemental. Les domaines relatifs à la gestion des nuisances et des déchets disparaîtraient de la réflexion globale avec la suppression de cet outil.
- Par ailleurs, en ce qui concerne le PCGE, la volonté régionale serait de confier cette compétence à une instance supra-communale, afin de gérer cette problématique à l'échelle des bassins versants qui semble plus adaptée. Toutefois, si cela s'avère exact en ce qui concerne les grandes infrastructures (collecteurs, stations d'épuration...) et l'organisation générale du réseau, on ne peut que souligner l'importance d'une cohérence à l'échelle locale pour la réalisation des travaux. Ainsi, l'étude a montré l'utilité potentielle du SSC dans l'élaboration des PCGE par rapport au plan de secteur souvent pris comme seule référence pour l'urbanisation future.

c) Articulations des outils à dimensions économique, culturelle et sociale

La troisième « dimension » couvre les aspects sociaux, culturels et économiques. Parmi les outils étudiés, le PCDR et le PSI se réfèrent à cette catégorie, le second parce qu'il vise des actions en matière sociale, le premier parce qu'il propose des projets de développement en réponse à l'expression des besoins locaux, principalement des habitants, et tente de susciter des dynamiques locales à partir de cette démarche.

Dans la même logique, on pourrait placer dans cette catégorie le plan communal du logement (PCL), dont les préoccupations visent également les aspects sociaux, bien qu'il puisse aussi se rapprocher du SSC sur le plan de la programmation, de la localisation et de la conception des quartiers d'habitat. Il semble également que sous certains aspects, des composantes des agences de développement local (ADL) relèvent aussi de cette catégorie. Des articulations privilégiées seraient en outre à trouver avec de nombreux autres outils non abordés dans cette étude, tels que ceux visant l'emploi et la réinsertion, le développement économique ou culturel, etc.

Un « fil conducteur » pourrait s'articuler autour de la recherche de l'expression des besoins des différentes catégories d'acteurs, de l'identification des « forces vives » potentiellement porteuses de projets de développement et du processus de concertation entre les acteurs visant à générer des initiatives et des partenariats pour la concrétisation d'actions.

2. AVANT PROJET DE DECRET : NOTE D'ORIENTATION

2.1 AVANT-PROPOS

La concrétisation de la recherche porte sur une rationalisation des outils de développement communal et passe nécessairement par sa traduction en termes juridiques afin que le modèle proposé puisse effectivement être appliqué par les acteurs communaux concernés. Dès lors, l'élaboration d'un avant projet de décret relatif à la rationalisation des outils de développement communal s'avère indispensable. Il est d'emblée important de mentionner que des adaptations devront s'opérer. En effet, une série de décisions ont été et devront encore être prises à la suite des comités d'accompagnement, des réunions inter universitaires et de l'évolution des recherches. La démarche engagée a uniquement pour buts d'illustrer l'étude de façon concrète et de donner une idée de ce que pourrait être le futur décret portant sur une rationalisation des outils de développement communal. Enfin, l'avant projet de décret tel que présenté porte uniquement sur l'élaboration de l'agenda stratégique concerté étant donné que la réflexion sur la coordination des moyens de mise en œuvre est toujours en cours.

La présente note d'orientation est articulée en deux parties. En premier lieu, elle relate la façon dont l'avant projet de décret est rédigé et la méthodologie utilisée. En second lieu, elle vise à expliciter brièvement la structure et le contenu de l'avant projet de décret.

2.2 PROCESSUS D'ELABORATION DE L'AVANT PROJET DE DECRET RELATIF A UNE RATIONALISATION DES OUTILS DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL

La structuration ainsi que la terminologie d'un texte normatif, et par conséquent d'un décret, sont soumises à certaines contraintes et règles particulières afin qu'il soit acceptable par le Conseil d'Etat. En vue de répondre à ces impératifs, il est nécessaire de consulter les ouvrages de référence en matière de légistique et d'appliquer les règles qui y sont décrites². Il est également important de faire remarquer que le législateur est soumis à une réglementation stricte³ en ce qui concerne les termes qu'il doit employer pour la rédaction de textes juridiques.

² Voir notamment la circulaire de légistique formelle du Conseil d'Etat, *Légistique formelle – Recommandations et formules*, version n° 3 du 1 mars 1999, <http://www.raadvst-consetat.be> ; Ministère de la Région wallonne - Division du Secrétariat général - Direction juridique, *Guide de légistique – Recommandations, formules et modèles de légistique formelle*, Namur, édition Ministère de la Région wallonne, 3^{ème} édition, mars 2000.

³ Voir notamment le Décret du 12 juillet 1978 relatif à la défense de la langue française, *M.B.* du 9 septembre 1978, pages 10133 et suivantes, ainsi que l'Arrêté du Gouvernement de la Communauté française établissant les règles de féminisation des noms de métiers, fonction, grade ou titre, *M.B.* du 30 décembre 1993, pages 29104 et suivantes.

La façon dont le texte est libellé et structuré a pour but principal d'obtenir un avant projet de décret qui soit à la fois lisible et accessible non seulement pour les nombreux et différents utilisateurs du droit mais aussi, dans le cas d'une rationalisation des outils de développement communal, pour une nécessaire participation citoyenne au développement local. Afin de répondre aux objectifs d'accessibilité et d'économie du texte, l'utilisation de termes compréhensibles, clairs et concis s'avère indispensable. Il faut cependant éviter de tomber dans le piège d'une trop grande simplification pouvant mener à oublier le caractère formel du texte. Comme le souligne d'ailleurs le Conseil d'Etat, « Les textes de nature législative et réglementaire doivent se limiter à l'énoncé de règles de droit, ce qui se fera en termes concis et en veillant à la propriété des mots, c'est-à-dire leur exacte conformité avec l'idée à exprimer »⁴. Enfin, s'inspirer d'exemples de textes⁵ participant à ce souhait d'accessibilité est une pratique non négligeable.

L'utilisation de renvois utiles, le regroupement de l'ensemble ainsi que l'usage de phrases courtes et sans équivoque participent aussi à ces objectifs de plus grande lisibilité et d'économie du texte.

Ainsi que stipulé dans les différents rapports, le décret aborde les grandes lignes de la démarche de rationalisation des outils de développement communal. Un arrêté d'exécution, à élaborer ultérieurement, fixera les modalités pratiques. Par conséquent, l'unicité des termes employés est exigée, d'une part, pour l'ensemble de l'avant projet de décret, et d'autre part, entre l'avant projet de décret et le futur avant projet d'arrêté d'exécution.

Tout projet de décret déposé au Greffe du Parlement wallon⁶ doit comprendre les documents suivants :

- l'exposé des motifs c'est à dire un considérant qui précède le dispositif d'un projet (ou d'une proposition, le cas échéant) et qui en indique les raisons⁷;
- le dispositif à savoir « la partie d'un texte législatif ou réglementaire qui consacre la volonté de l'auteur du texte. Il comporte la formulation de règles nouvelles que ce dernier entend établir (...), ainsi qu'un certain nombre de dispositions destinées à assurer la concordance des règles nouvelles avec la législation et la réglementation en vigueur (...), à fixer le moment de l'entrée en vigueur du texte (...) et à déterminer éventuellement l'autorité chargée de l'exécution (...) »⁸. L'usage veut qu'il soit accompagné d'un commentaire des articles mais il n'est pas obligatoire de le rédiger ;
- l'avant projet de décret, tel que soumis au Conseil d'Etat (avec l'exposé des motifs) ;
- l'avis rendu par la Section de Législation du Conseil d'Etat.

A l'heure actuelle, seuls les éléments principaux (à savoir le dispositif) du futur décret relatif à la rationalisation des outils de développement communal ont été rédigés. Dans la mesure où le comité d'accompagnement jugerait utile la réalisation des autres actes à joindre à un avant projet de décret, l'exposé des motifs ainsi que le commentaire des articles seraient élaborés.

⁴ Conseil d'Etat, *Op. Cit.*, page 22.

⁵ Le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, Urbanisme et Patrimoine, par exemple.

⁶ Article 3, § 1, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat.

⁷ *Vocabulaire Juridique*, sous la direction de Gérard CORNU, PARIS, PUF, 7^{ème} édition, juillet 1998, page 353.

⁸ Ministère de la Région wallonne, *Op. Cit.*, page 57.

2.3 STRUCTURE GENERALE ET CONTENU DE L'AVANT PROJET DE DECRET RELATIF A UNE RATIONALISATION DES OUTILS DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL

Il importe d'avoir un texte normatif bien structuré qui garantisse sa lisibilité. Dans cette perspective, les divisions en grands chapitres, sections et sous-sections permettent au lecteur d'aller à l'essentiel et de détecter en peu de temps l'élément majeur qu'il souhaite trouver ainsi que d'avoir une vue immédiate et globale du texte. Par conséquent, il faut éviter une hiérarchisation trop importante du dispositif. Compte tenu des précédents rapports⁹, du résultat du comité d'accompagnement du 20 juin 2001 et des réunions inter universitaires, l'avant projet de décret est structuré selon la manière décrite ci dessous.

Le premier chapitre concerne l'objectif principal assigné au décret. L'option, couramment utilisée à l'heure actuelle, consistant à énumérer des définitions propres au décret dans son premier chapitre n'a pas été retenue car, comme le précise le Conseil d'Etat, « il y a lieu (...) d'éviter, dans un article disposé en tête de dispositif, une accumulation de définitions qui constituent un effort lexicographique souvent inutile ou tautologique »¹⁰. Le sens des notions nécessaires à la compréhension du document est déterminé au fur et à mesure qu'elles apparaissent et pour le reste du texte.

Le chapitre II traite de l'agenda stratégique concerté. Y sont ainsi successivement abordées les phases obligées en vue de son élaboration. La structure du texte permet au lecteur de comprendre la chronologie et le phasage du mécanisme. Il y a cinq phases successives nécessaires à la conception d'un agenda stratégique concerté :

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

Enfin, la mise en place d'un accompagnement régional et communal¹¹ à chaque stade de la démarche de rationalisation permet de réajuster régulièrement le processus en vue de l'adapter le mieux possible aux spécificités et évolutions de la commune.

Le troisième chapitre touche à l'aspect participatif en définissant les missions et la composition de la commission de développement stratégique amenée à jouer un rôle important au cours de différentes phases de la démarche de rationalisation. De plus, un système continu de communication et d'information avec la population est prévu.

⁹ CPDT – Thème 7.5 : La rationalisation des outils de développement local, Rapport final de la subvention 1999 – Septembre 2000, GUIDE/CREAT/LEPUR ; CPDT – Thème 4 : La commune, acteur du développement territorial, rapport intermédiaire, Mars 2001, GUIDE/CREAT/LEPUR.

¹⁰ Conseil d'Etat, *Op. Cit.*, page 23.

¹¹ Voir article 17 de l'avant projet de décret relatif à la rationalisation des outils de développement communal.

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

Le chapitre V est consacré au contrat de développement communal mais de façon très générale. Le futur arrêté d'exécution déterminera son contenu et fixera les modalités nécessaires à son élaboration et à sa conclusion.

Les deux derniers chapitres à savoir celui concernant les dispositions modificatives et abrogatoires ainsi que celui relatif aux dispositions transitoires représentent certainement la partie la plus technique de la traduction juridique de la rationalisation des outils de développement communal. Ils impliquent en effet la recherche des doublons et des nécessaires liens à faire parmi les différentes législations existantes ainsi que l'élaboration d'un régime transitoire indispensable pour les communes ayant déjà élaboré un ou plusieurs outil(s) de développement communal et souhaitant s'inscrire dans une démarche de rationalisation de ces outils.

Enfin, la mise en œuvre des outils de développement communal devra également être traduite en termes juridiques et de ce fait faire l'objet d'un chapitre spécifique supplémentaire.

3. VOLETS D'ETUDES COMPLEMENTAIRES

3.1 LA CONTRACTUALISATION

L'étude présentée au comité d'accompagnement du 27 mars 2001¹² clôturait les travaux entamés l'année précédente à propos de la contractualisation. Nous la présentons dès lors de façon très laconique.

Le but principal de la contractualisation est d'élargir le spectre des relations entre la Région et la Commune ; en d'autres termes, d'installer un espace de dialogue et de mettre en place des obligations et des engagements respectifs. Un autre objectif de l'instrument contractuel serait de servir de cadre à la coordination des différentes facultés ou opportunités de développement communal offertes. Tout en gardant par ailleurs leurs particularités, les différents outils pourraient s'enrichir d'une réelle transversalité dans leur réalisation conjointe.

L'ensemble de la démarche de rationalisation des outils de développement communal serait encadré par quatre outils à caractère contractuel, conventionnel ou consensuel selon l'expression consacrée :

- La charte de développement communal, c'est-à-dire l'engagement moral réciproque des partenaires locaux autour d'une philosophie commune de développement.
- La convention relative à la subvention, dont l'objectif est de permettre à la Commune d'établir un agenda stratégique concerté. Le rôle de la Région, à ce stade, sera de soutenir financièrement la Commune pour qu'elle puisse arriver au terme de cette première phase de coordination et, le cas échéant, poursuivre la démarche globale en élaborant un (ou plusieurs) outil(s) de développement communal.

¹² CPDT – Thème 4 : Le rôle des communes dans le développement territorial, Rapport intermédiaire – Mars 2001 – GUIDE/CREAT/LEPUR, pages 5 à 38.

- Le contrat de développement communal, qui vise à formaliser les relations entre les différents partenaires et plus particulièrement entre la Région et la Commune demandeuse. La Région et la Commune se mettraient d'accord sur une série d'éléments au terme d'une procédure de négociation.
- Un contrat visant au financement des outils sectoriels.

A l'étude des différents mécanismes juridiques à caractère contractuel, il s'est révélé que la Région ne pouvait, en l'état actuel de la législation, abandonner l'acte unilatéral (qui est son mode d'intervention général) sans habilitation légale expresse. La rédaction et l'adoption d'un décret par le Parlement wallon seraient donc une étape première à la rationalisation des outils de développement communal.

3.2 LE FINANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES OUTILS STRATEGIQUES

3.2.1 Synthèse des analyses effectuées

3.2.1.1 Les outils stratégiques et leur concrétisation

a) Des potentialités de mise en œuvre inégales

Les outils stratégiques étudiés¹³ offrent des potentialités de mise en œuvre inégales.

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

Les autres (le PCDR, le PSI, le PCDN) prévoient un financement spécifique pour une partie des projets qui en sont issus. Le financement du PSI intervient à la fois dans des frais d'investissement et de fonctionnement, alors que le développement rural ne vise que les investissements et que le PCDN ne prend en compte que les frais de fonctionnement. Les financements internes à la filière PCDR et PCDN donnent plutôt la première impulsion qui permettra de réaliser les projets, mais ne contribuent pas à la gestion à long terme de ceux-ci. Le cas des PSI est différent : on y subventionne des actions de plus longue durée grâce à l'affectation de personnel.

b) Les opérateurs financés : avant tout les Communes

L'opérateur financé par les outils stratégiques analysés est essentiellement la commune¹⁴, alors que certains projets qui en résultent peuvent être menés à l'initiative d'autres acteurs. Dans quelle mesure veut-on cibler l'acteur communal et ne viser que lui dans les subventions, ou au contraire s'ouvrir à la dimension du partenariat, en subventionnant d'autres acteurs ou des groupes d'acteurs collaborant à la réalisation des projets ?

Cela étant, des subventions parallèles aux outils étudiés¹⁵ concernent des acteurs privés. Ne faudrait-il pas les promouvoir davantage dans la mise en œuvre afin de créer des effets d'entraînement ?

¹³ (Schéma de Structure Communal (SSC), Programme Communal de Développement Rural (PCDR), Plan Communal de Développement de la Nature (PCDN), Plan Communal de Mobilité (PCM), Plan Social Intégré (PSI), Plan Communal Général d'Egouttage (PCGE))

¹⁴ Voir le développement rural, la démarche du PCDN, du PSI.

¹⁵ Telles que par exemple les primes à l'épuration individuelle.

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

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

3.2.1.2 L'ensemble des filières de financement de projets

a) *Typologie des filières de financement*

On peut distinguer diverses filières de financement en fonction du lien qu'elles entretiennent avec un outil stratégique, un outil de programmation ou encore avec une intervention d'aménagement opérationnel.

- Filières de financement « stratégiques » : certains financements sont prévus dans le prolongement d'un outil stratégique, ces filières de financement incluant généralement une démarche de programmation. (Exemple : PCDR)
- Filières de financement « programmatiques » : de nombreux financements doivent être obligatoirement planifiés dans le cadre d'un programme s'étalant sur plusieurs années. C'est le cas par exemple du programme triennal des travaux. On ne demande pas actuellement de démarche stratégique globale pour élaborer cette programmation qui repose sur des contraintes techniques d'une part, et sur la prise en compte des capacités financières de la commune, d'autre part.
- Filières de financement « opérationnelles » : certains financements s'inscrivent dans le cadre d'opérations d'aménagement menées sur un périmètre d'intervention délimité au sein de la commune. elles prévoient généralement le financement d'un certain nombre d'éléments tels que l'aménagement de bâtiments, d'espaces publics, d'égouttage, d'éclairage,... C'est le cas des opérations de rénovation urbaine, de revitalisation urbaine, de rénovation des sites industriels désaffectés, de réalisation de parcs d'activités économiques....
- *Filières de financement « simples »* : il existe enfin des financements octroyés directement pour un objet précis, indépendamment de toute opération, programme ou définition de stratégie (exemple : subventions pour l'aménagement d'espaces verts).

b) *L'évaluation des diverses filières de financement en regard de critères pour une mise en œuvre optimale des projets*

Un certain nombre d'objectifs semblent devoir être rencontrés pour une mise en œuvre optimale des projets¹⁶ : la pertinence des projets, la cohérence et les synergies entre projets, l'efficacité, la rapidité d'exécution, l'équité dans l'attribution des financements régionaux, l'allocation optimale des ressources régionales.

Les filières de financement mentionnées peuvent être évaluées selon ces différents points de vue.

La pertinence des projets menés

La pertinence des projets est liée à la qualité et à la globalité de la réflexion menée en amont. Les filières de financement « stratégiques » devraient s'avérer les meilleures de ce point de vue. Toutefois, celles qui prévoient le financement de certains projets limités ont tendance à orienter les choix des communes vers ce type de projets plus que vers une réponse spécifiquement adaptée à leurs besoins. Tout l'enjeu consiste également à rendre

¹⁶ Cette liste ne prétend pas à l'exhaustivité.

ces filières stratégiques suffisamment souples et légères pour ne pas différer trop les réalisations.

La cohérence des projets

Les projets sont à considérer dans leur contexte, comme faisant partie d'un système d'éléments en interaction. Pour avoir le meilleur impact, ils doivent être coordonnés dans l'espace et dans le temps.

Les outils stratégiques élaborés par un auteur de projet spécialisé en aménagement du territoire susceptible de proposer des lignes directrices sur le plan spatial (à savoir le schéma de structure et le plan communal de mobilité) sont les outils analysés qui intègrent le mieux la notion de coordination spatiale des projets ; les autres ne font que rarement allusion à cette dimension. Cependant, ces deux outils ne prévoient pas leur propre filière de financement. Il est pour le moins intéressant qu'ils puissent servir de référence spatiale pour les projets subventionnés par d'autres filières.

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

Le programme triennal inclut une programmation temporelle et financière ; les filières stratégiques et opérationnelles comportent généralement une programmation. Les filières de financement simples, relatives à un seul projet bien déterminé, peuvent prévoir de resituer le projet dans son contexte et de programmer sa réalisation dans le temps. Elles pourraient également imposer la référence à un schéma spatial et/ou temporel global.

L'idéal serait sans doute que l'ensemble des projets communaux puissent être coordonnés dans l'espace et dans le temps, et donc s'inscrire dans un outil de référence unique.

L'efficacité, la rapidité d'exécution

Sur le plan de l'efficacité, ce sont les filières de financement simples les plus performantes : pas de diagnostic ni d'options stratégiques à définir, pas de programme dans lequel s'inscrire... On peut passer directement à la réalisation.

Pour les projets complexes, les filières opérationnelles sont plus faciles à mettre en œuvre que les cofinancements émanant de divers ministères.¹⁷

L'équité dans l'attribution des financements

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

Idéalement, les communes devraient être informées de manière identique de toutes les opportunités de subventionnement existantes, et des règles objectives devraient toujours être appliquées dans l'octroi des subventions. Ce n'est pas toujours le cas. Ainsi, par exemple, les expériences pilotes sont rarement sélectionnées sur base de critères objectifs ; les conditions d'octroi de certaines subventions ne sont définies dans aucun texte officiel mis à la disposition du public, ...

¹⁷ Cela ressort clairement des réponses au questionnaire sur la mise en œuvre du PCDR envoyé à certaines communes dans une phase antérieure du travail.

Par ailleurs, les Communes les mieux informées et ayant une capacité supérieure d'organisation, de compréhension du système, ainsi qu'un capital relationnel important sont favorisées.

c) L'allocation optimale des ressources régionales : définition de priorités

Des conditions de subvention différentielles selon le type de communes ont leur raison d'être : leurs besoins peuvent varier en fonction de leur taille et des caractéristiques de leur population et de leur territoire, d'une part¹⁸, mais aussi en fonction de l'importance de leurs ressources propres, qu'elles soient financières ou humaines. Il semble logique d'avantager les communes les plus pauvres ou en retard de développement. Ainsi par exemple, certaines zones défavorisées font donc l'objet de priorités de la part de la Région, ce qui se traduit notamment par l'octroi de taux préférentiels dans ces territoires (tels que les ZIP, les quartiers de logements sociaux,...). Les priorités sociales conduisent souvent à privilégier le milieu urbain. Mais on voit également que les territoires ruraux d'une commune ayant réalisé un PCDR sont parfois avantagés par rapport aux parties urbaines de son territoire¹⁹ -qui sont exclues de l'opération de développement rural- ou aux communes urbaines en général. D'autres priorités spécifiques à certains secteurs d'intervention existent.

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

On présentera ci-dessous quatre scénarios de rationalisation de la mise en œuvre des outils, en développant davantage le quatrième, que nous aurions tendance à privilégier.

3.2.2.1 Scénario 1 : financement lié à chaque outil

Chaque outil stratégique comporte sa propre programmation et sa propre filière de financement, dépendant de la même administration et du même ministre que l'outil. C'est le cas actuellement pour le PCDR.

3.2.2.2 Scénario 2 : passage par un outil unique de financement

Chaque outil aboutit à la définition de projets. Ceux-ci sont mis en œuvre par un outil unifié de financement.

Deux variantes sont possibles : soit la programmation temporelle et financière est intégrée à l'outil stratégique (voir l'exemple du PCDR, dans son volet de conception du programme), soit elle l'est dans l'outil de financement (voir l'exemple du programme triennal).

3.2.2.3 Scénario 3 : financements distincts de l'outil stratégique

Chaque outil aboutit à la définition de projets. Ceux-ci sont mis en œuvre par des filières de financement diverses et distinctes de l'outil stratégique, préexistantes pour la plupart. En complément à ce système, la création d'un guichet unique (par exemple dépendant du secrétariat général de la Région wallonne) pour orienter les communes vers les financements adéquats représenterait une amélioration notable par rapport à la situation actuelle.

Par ailleurs, le financement serait accru en cas de réalisation préalable de l'outil stratégique et/ou du cadre initial commun. Cela pourrait se faire par des moyens divers : majoration de taux, octroi de priorité, garantie d'obtention du financement grâce à la contractualisation préalable sur un programme pluriannuel.

¹⁸ Ainsi par exemple, les subventions pour les petites infrastructures sociales de quartier et pour les agences de développement local varient en fonction du nombre d'habitants.

¹⁹ (à l'exception des ZIP qui sont encore plus avantagées)

3.2.2.4 Scénario 4 : passage par un outil unique de programmation et de contractualisation

Les scénarios proposés ci-dessus relèvent d'une approche relativement « puriste ».

Voici un quatrième scénario de rationalisation des financements, qu'on pourrait situer entre le scénario 2 et le scénario 3. Ce scénario propose un outil communal unique de programmation des projets, sur base duquel s'opère une contractualisation avec la Région, faisant appel pour sa concrétisation à diverses sources de financement, en principe distinctes des outils stratégiques. Le système est inspiré de la contractualisation existant dans les financements liés aux Fonds structurels (Union européenne) et aux contrats de plan (France).

Objet du programme élaboré par la commune

Le programme porterait sur tous les projets communaux prévus sur une période de trois ans issus ou non d'une démarche stratégique formalisée, mais en tout cas resitués par rapport à un faisceau cohérent d'objectifs. Chaque projet figurerait également avec une estimation financière, et les sources de financement escomptées.

Procédure d'élaboration du programme

Les communes s'inspireraient notamment des réflexions menées dans leur agenda stratégique concerté, leurs outils stratégiques globaux ou sectoriels, et à l'occasion de l'élaboration de leur budget pour synthétiser leurs projets pour les trois prochaines années, et les moyens de les concrétiser. Les estimations budgétaires devraient être les plus réalistes possible, et dans le cas de travaux, faire appel si nécessaire à des études de projets préalables, en tout cas pour les projets à concrétiser dans l'année à venir. Les projets figureraient par ordre de priorité.

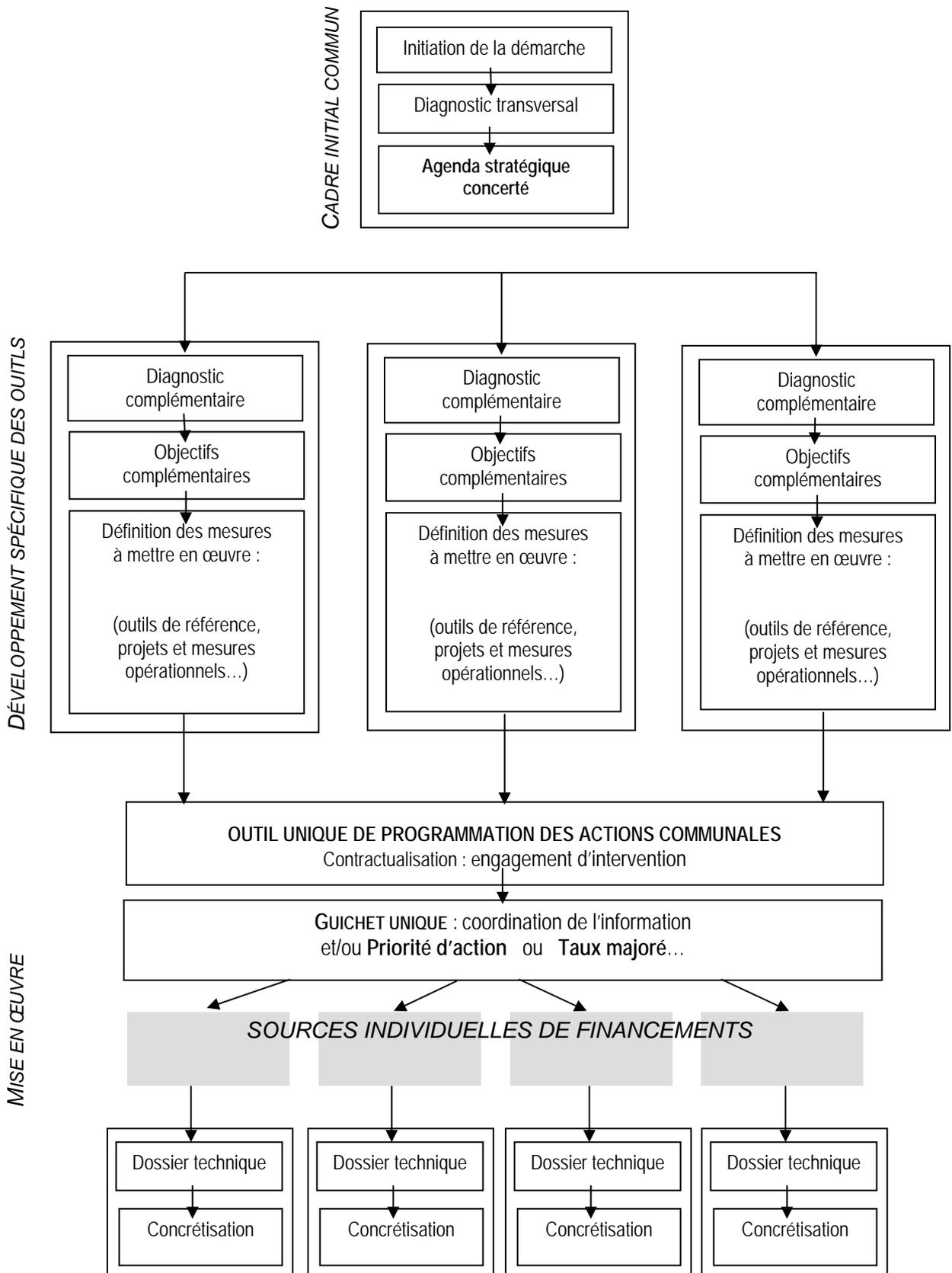
Durée du programme

Le programme serait prévu pour une durée de 3 ans, avec possibilité de réexamen annuel dans le cadre d'une programmation glissante (permettant des reports et des nouveaux projets) à la demande de la commune, ceci pour éviter la rigidité et laisser place à une dimension d'« opportunisme intelligent », sans remettre en cause les garanties de financement sur certains projets préalablement accordées par la Région si la commune ne souhaite pas réviser sa programmation.

Contractualisation sur le programme

Les programmes devraient rentrer à la Région pour une date fixe. La Région disposerait de quelques mois pour étudier les programmes proposés et les projets faisant l'objet d'une demande de financement, d'abord par une prise de connaissance au sein de chaque administration, et ensuite en mettant autour de la table toutes les administrations concernées pour finalement arriver à un accord du Gouvernement sur les projets qu'il accepte de financer sur la durée du programme. Cet accord se concrétiserait par un contrat entre la Région et la commune.

Schéma 5. SCÉNARIO 4 :
PASSAGE PAR UN OUTIL UNIQUE DE PROGRAMMATION ET DE CONTRACTUALISATION
 (scénario intermédiaire entre le 2 et le 3)



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

S'appuyant sur les résultats du thème 7.5. « La rationalisation des outils de développement local », l'étude du thème 4 « La commune, acteur de développement territorial » analyse plus particulièrement l'implication des acteurs dans l'agenda stratégique concerté. Il importe, en effet, de déterminer les différents acteurs intervenant dans le processus, ainsi que les stades et les modalités de leur intervention. Cette recherche se structure en deux points : le premier concerne le partenariat local et le second envisage, plus particulièrement, la place de la participation citoyenne dans l'élaboration de l'agenda stratégique concerté.

Dans cette optique, le premier volet aborde les questions liées à la structuration des partenariats de développement au travers de l'étude des moyens humains mobilisables par les Communes, des différentes commissions attachées aux outils et de l'implication de la région dans les différentes étapes du processus.

En effet, pour entreprendre leur développement et assurer la mise en œuvre de certains outils, les Communes disposent de la capacité de s'associer un ou des conseillers - experts mis à disposition par la Région. Parmi ceux-ci on compte : les conseillers en environnement, les conseillers en urbanisme, les conseillers en mobilité, les chefs de projet PSI, les agents de développement local, les agents de la Fondation rurale de Wallonie. Si tous ont pour vocation d'accompagner un processus de développement qui s'inscrit au niveau local, tous ne disposent pas d'une capacité transversale d'analyse et d'intervention sur les problématiques. Il s'agit par conséquent d'identifier les interlocuteurs les mieux à même de seconder la Commune dans l'élaboration et la réalisation d'un agenda stratégique concerté et d'aborder les missions que ces différents conseillers experts pourraient remplir.

De même, au niveau des commissions locales, l'étude de la rationalisation des outils de développement local a fait apparaître des redondances et des manques en regard du scénario de coordination. L'objectif poursuivi dans ce complément d'investigation est de mieux cerner les articulations entre les différentes commissions locales et d'envisager les scénarios d'adaptation par lesquels les Communes pourraient faire évoluer leurs commissions locales existantes en une commission communale de développement stratégique dont les missions sont nécessairement plus larges que celles confiées à des commissions thématiques avec lesquelles elles devront par ailleurs coopérer.

Enfin, l'adoption du décret de coordination aura une série d'implications pour la Région. Notamment pour ce qui concernera les prises de décisions et l'organisation du suivi relatif à l'élaboration de l'agenda stratégique concerté, l'élaboration spécifique des outils et leurs mise en œuvre. Les différentes options décisionnelles et organisationnelles y sont envisagées.

La participation de la population à la définition des orientations stratégiques de développement, qui constitue le deuxième volet de la recherche, est tout d'abord abordée sous l'angle de sa définition pour être ensuite traitée par le biais d'une analyse qui compare la place et les fonctions de la participation dans les différents outils de développement communal étudiés précédemment.

Comme cela l'a été mainte fois pointé, la participation prévue dans nombre de textes ne dispose pas encore de référents sur lesquels le législateur pourraient l'organiser. Or, celle-ci intervient directement dans la mise en application des principes de subsidiarité et de gouvernance. Afin d'avoir une vision claire des domaines d'application et de des modalités de mise en œuvre de la participation, une synthèse théorique fait le point sur les différents niveaux de participation et fournit des indications quant aux principes généraux qui pourraient guider sa mise en œuvre.

Ainsi, on peut aisément distinguer ce qui relève de l'information, de la sensibilisation ou de la consultation de la population de ce qui concerne l'implication de la population à la concertation et la gouvernance. La place et les finalités de la participation dans les phases particulières du schéma de coordination, à savoir les phases d'initialisation, de diagnostic, d'élaboration des objectifs et d'adoption du plan communal de développement intègrent les acquis des résultats des recherches antérieures et sont présentées sous la forme de recommandations opérationnelles.