

MINISTERE DE LA REGION WALLONNE

Conférence Permanente du Développement Territorial

RAPPORT FINAL DE LA SUBVENTION 2001-2002

Septembre 2002

**Thème 4 LA COMMUNE, ACTEUR DU DEVELOPPEMENT
TERRITORIAL**

RESUME

Ce document n'a pas encore été approuvé par le comité d'accompagnement thématique

**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 : N. Fueg, J. Piraux, Z. Rosinski, C. Roufosse, F. Vissers

CREAT : R. Harou, A. Sinzot

LEPUR : S. Hanson

INTRODUCTION

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

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

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

1. OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

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

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

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

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

scénario retenu se fonde sur la mise en place d'une approche stratégique commune (« tronc initial commun ») et la coordination des outils actuels de l'échelle communale. Le tronc initial commun à tous les outils comprend : l'initiation de la démarche, la réalisation d'un diagnostic transversal, la définition d'objectifs généraux et l'élaboration d'une charte communale de développement.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'analyse compte 3 volets :

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

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

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

2. STRUCTURE DU RAPPORT

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

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

3. PRINCIPAUX RESULTATS DE LA RECHERCHE

3.1 RATIONALISATION DE OUTILS DE DEVELOPPEMENT LOCAL

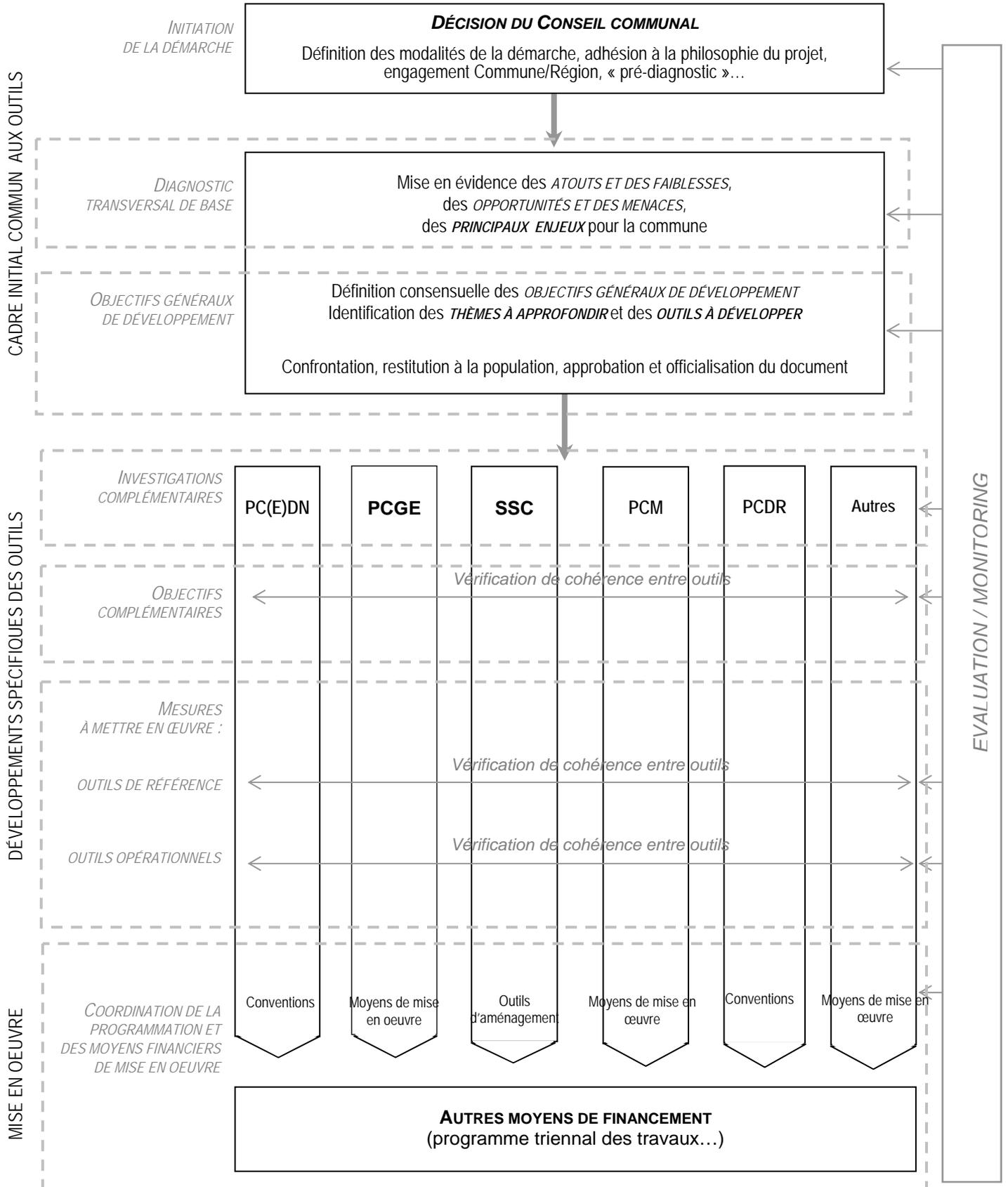
La proposition de rationalisation s'appuie sur les principales conclusions issues de la mise en évidence des atouts et des limites des outils analysés. Elle vise à inscrire les outils actuels de développement local dans une démarche stratégique globale que les Communes pourraient mettre en œuvre dans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

Concrètement, le scénario propose :

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

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

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



3.2 CONTRACTUALISATION

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

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

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

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

3.3 EXERCICE DE TRADUCTION NORMATIVE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le quatrième point est consacré aux subventions qui peuvent être octroyées dans le cadre de la rationalisation des outils de développement communal. L'aspect financier occupe une place majeure dans la plupart des outils. L'inclure dans une division unique rencontre parfaitement l'objectif premier de rationalisation. En l'état, seules les subventions pour

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

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

l'agenda stratégique concerté, et de ce fait la convention relative à la subvention, ont pu faire l'objet d'une traduction normative.

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

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

3.4 DEFINITION DES AIRES PERTINENTES DE REFLEXION

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

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

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

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

Les mécanismes suivants ont été abordés :

- *Les mécanismes formels de coopération entre communes*
 - Les formes non imposées de coopération volontaire entre communes
 - . les conventions entre communes ;
 - . les formes non conventionnelles de coopération entre communes.
 - Les formes imposées de coopération volontaire entre communes

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

- . les intercommunales ;
- . le chapitre XII de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 ;
- . les parcs naturels ;
- . les contrats de rivière.
- Les formes imposées de coopération obligatoire entre communes
 - . les agglomérations (et fédérations) de communes ;
 - . les zones de police intégrée pluricommunales.
- *Les mécanismes informels de coopération volontaire entre communes*
 - les associations de fait ;
 - les ASBL communales ;
 - les communautés urbaines wallonnes existantes.

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

3.5 FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT LOCAL PAR LA REGION

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

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

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

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

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

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

Des plaquettes d'information existent çà et là ; il serait intéressant de généraliser et de diffuser gratuitement, à intervalle régulier une publication donnant les informations de base sur l'ensemble des subventions (y compris dans le cadre d'expériences pilotes) à toutes les communes. La mise en ligne des détails relatifs aux procédures et aux formulaires gagnerait à être généralisée.

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

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

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

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

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

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

3.5.3.1 La relation entre la Région et les communes

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

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

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

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

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

3.5.3.2 La participation des habitants

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

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

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

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

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

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

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

3.6 INDICATEURS COMMUNAUX DE DEVELOPPEMENT

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

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

Les indicateurs peuvent avoir plusieurs finalités :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13. LOGEMENT ET POLITIQUE FONCIERE

14. ENGAGEMENT, POLITIQUES ET GOUVERNANCE

15. RELATIONS SOCIALES, ECONOMIQUES ET INSTITUTIONNELLES AVEC LE RESTE DU MONDE

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

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

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

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

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

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

3.7 IMPLICATION DES ACTEURS DANS LE PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL

3.7.1 Articulation entre les différentes structures participatives locales

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

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

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

Les articulations à développer pourraient se concevoir plus particulièrement à deux niveaux :

- En premier lieu, il faudrait limiter les doubles emplois. A ce titre, pour constituer la CDS, les Communes pourraient, moyennant certaines adaptations, se baser sur les structures participatives qu'elles possèdent déjà. Inversement, une CDS pourrait servir de base à la création des commissions spécifiques aux outils.

- En second lieu, on veillerait à mettre en évidence les liens à établir entre toutes ces structures. Les liens qui portent sur les commissions existantes ont déjà fait l'objet d'une étude en ce sens⁸. Les articulations entre ces diverses commissions et la CDS restent à développer.

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

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

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

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

3.7.2 Implication de la Région dans l'Agenda Stratégique Concerté

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

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

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

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

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

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

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

- les modalités de la constitution, du fonctionnement et des liens à organiser avec les autres structures existantes.

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

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

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

3.7.3 Moyens humains mobilisables

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

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

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

- Ceux qui interviennent directement dans le processus de développement communal par l'intermédiaire d'outils communaux et qui peuvent remplir des fonctions de coordination et d'animation permanente du processus. Ce sont les **agents-accompagnateurs**. Sur un plan fonctionnel une meilleure articulation de leurs interventions conduirait à focaliser certains d'entre- eux d'une part, sur des missions de coordination et de concertation d'autre part, à spécialiser les autres sur des missions d'animation et de diffusion de l'information. Dans ce scénario, la mission d'expertise technique reviendrait à un agent de l'administration communale et les missions d'animations ponctuelles seraient confiées aux acteurs – ressources indirects mono - thématiques.

⁹ CPDT – Thème 4 : La commune, acteur du développement territorial, Note d'orientation de la subvention 2000, Juin 2001, GUIDE/CREAT/LEPUR, p 37 et 38

- Ceux qui interviennent, sur une base permanente, dans le processus de développement communal en participant à l'élaboration ou la mise en œuvre des outils. Ces **acteurs-ressources directs** devraient idéalement intégrer le partenariat de gestion de la démarche (Commission de Développement Stratégique)
- Ceux qui interviennent indirectement dans le processus de développement communal du fait de leur expertise. Chez ces **acteurs-ressources indirects**, on distingue encore, ceux qui sont à même de fournir des avis sur diverses problématiques, de ceux ayant un domaine de compétence unique.

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

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

3.8 PARTICIPATION DES CITOYENS AU PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT LOCAL

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

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

3.8.1 Concepts

La participation institutionnelle (offerte par les pouvoirs publics comme cadre d'échange prédéterminé avec les citoyens) peut s'exercer dans le cadre de deux modèles de conception de projets différents : le modèle hiérarchique d'une part, et le modèle négocié

d'autre part.¹⁰ Le modèle hiérarchique traditionnel suppose l'intervention d'un acteur central qui élabore un avant-projet qu'il va soumettre ensuite à une consultation ; le modèle négocié ne part pas d'un programme établi a priori, il suppose une conception en commun du projet dans le cadre d'un processus collectif permettant aux participants des apprentissages et la création progressive d'une culture commune.

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

La participation informationnelle et consultative (modèle hiérarchique)

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

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

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

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

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

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

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

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

3.8.2 Le cas wallon

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

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

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

3.8.3 Les recommandations

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

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

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

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

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