

MINISTERE DE LA REGION WALLONNE

Conférence Permanente du Développement Territorial

RAPPORT FINAL DE LA SUBVENTION 1999

SEPTEMBRE 2000

**Thème 7.5. RATIONALISATION DES OUTILS
DE DEVELOPPEMENT LOCAL**

**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 : Cl. Feltz, M. Herbiet

CHARGES DE RECHERCHE

GUIDE : P. Cornut, J. Piraux, Z. Rosinski, F. Vissers

CREAT : X. Georges, R. Harou, A. Sinzot

LEPUR : P. Cellier, I. Fucks, B. Heindricks, S. Lefebvre, Q. Michel, D. Morelle

PREAMBULE

La Région wallonne a mandaté la Conférence permanente du développement territorial pour mener une recherche en matière de rationalisation des outils de développement local (thème 7.5). L'étude réalisée jusqu'à présent démontre effectivement l'utilité de procéder à une telle rationalisation des outils communaux, afin d'éviter les doubles emplois, d'assurer une meilleure vision transversale de la réalité communale et de permettre aux Communes de mieux maîtriser et coordonner les outils de développement local mis à leur disposition.

Le rapport intermédiaire de la subvention 1999¹ analysait quatre types de plans et schémas parmi les plus significatifs en matière de développement local : le Schéma de Structure Communal (SSC), le Programme Communal de Développement Rural (PCDR), les plans communaux en matière d'environnement et les outils communaux de gestion de la mobilité. Une première lecture transversale de ces outils tentait par ailleurs de dégager les premières pistes de rationalisation inter-outils, en mettant en évidence les doubles emplois et les articulations, tant au point de vue légal que de la pratique sur le terrain.

Le présent rapport fait suite à cette première étape de la recherche. Il porte tant sur l'analyse des autres outils de développement communal que sur une réflexion approfondie des possibilités de rationalisation. Par souci d'homogénéité et de continuité, la numérotation des chapitres suit celle du rapport intermédiaire de mars 2000.

Les premiers chapitres du présent rapport (V, VI et VII) analysent trois types d'outils communaux : le Plan Communal Général d'Égouttage (PCGE), le Plan Social Intégré (PSI) et le Programme Triennal des Travaux. Ces analyses complètent ainsi la *base de connaissance transversale* nécessaire à la recherche en matière de rationalisation des outils. Une conclusion reprenant les aspects marquants de ces sept chapitres consacrés à l'analyse des outils clôture cette première phase d'analyse.

Le chapitre VIII propose quant à lui un schéma de rationalisation des outils de développement communal. Ce dernier fait suite aux diverses décisions et réactions du Comité d'accompagnement qui ont permis d'affiner les premières propositions de l'équipe de recherche en la matière. Pour rappel, la rationalisation consiste en une *coordination* des outils², maintenant leurs spécificités actuelles tout en systématisant leurs articulations et en regroupant les phases communes : l'initiation de la démarche, le diagnostic et la définition d'objectifs généraux de développement.

A travers la rationalisation des outils, la finalité de la recherche est de contribuer à l'organisation maîtrisée et cohérente du développement communal, afin de fédérer les acteurs locaux dans une stratégie de développement *intégrée et durable* de l'espace wallon.

¹ CPDT - Thème 7.5 : rationalisation des outils de développement local, *Rapport Intermédiaire Mars 2000*, GUIDE/CREAT/LEPUR.

² Scénario de rationalisation n°3, cf. note d'orientation présentée au Comité d'accompagnement du 17 janvier 2000.

PARTIE 1

CHAPITRE V LE PLAN COMMUNAL GÉNÉRAL D'EGOUTTAGE (PCGE) 12

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Introduction | 12 |
| 1.1 | Présentation générale de l'outil | 12 |
| 1.2 | Enjeux | 12 |
| 1.3 | Source des données | 14 |
| 2 | Genèse et évolution de l'outil | 16 |
| 2.1 | Premières dispositions | 16 |
| 2.2 | Le décret du 7 octobre 1985 | 17 |
| 2.3 | Le décret du 23 juin 1994 modifiant le décret du 7 octobre 1985 | 18 |
| 2.4 | Le décret du 15 avril 1999 | 19 |
| 3 | Analyse du contenu légal | 21 |
| 3.1 | Définition et objectifs | 21 |
| 3.2 | Portée juridique | 23 |
| 3.3 | Déroulement de la procédure | 24 |
| 3.4 | Importance accordée à la communication et à la participation | 27 |
| 3.5 | Compétences et modalités de financement | 28 |
| 3.6 | Interrelations avec les autres outils | 30 |
| 4 | Application générale de l'outil en Région wallonne | 32 |
| 4.1 | Communes concernées | 32 |
| 4.2 | Caractéristiques des communes concernées | 32 |
| 4.3 | Délais d'élaboration | 32 |
| 4.4 | Auteurs de projet | 38 |
| 4.5 | Moyens affectés à l'outil | 40 |
| 5 | Pratique de l'outil en Région wallonne | 41 |
| 5.1 | Introduction | 41 |
| 5.2 | Motivations et réticences | 41 |
| 5.3 | Stratégie de la démarche d'élaboration | 44 |
| 5.4 | Le rôle des acteurs et la participation | 48 |
| 5.5 | Mise en œuvre de l'outil | 51 |
| 6 | Conclusions | 53 |
| 6.1 | Cohérence des objectifs par rapport aux enjeux | 53 |
| 6.2 | Evaluation de la pertinence des moyens mis en oeuvre | 53 |
| 6.3 | Evaluation de l'efficacité de l'outil par rapport aux objectifs | 54 |
| 6.4 | Efficience de l'outil par rapport aux moyens mis en oeuvre | 55 |
| 6.5 | Propositions d'amélioration de l'outil | 56 |
| 6.6 | Propositions de meilleures articulations | 57 |
| 6.7 | Perspectives | 57 |
| 7. | Bibliographie | 58 |

CHAPITRE VI LE PLAN SOCIAL INTÉGRÉ (PSI)..... 60

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Introduction | 60 |
| 1.1 | Présentation générale | 60 |
| 1.2 | Enjeux de l'outil | 60 |
| 1.3 | Sources d'information | 61 |
| 2 | Genèse et évolution de l'outil | 62 |
| 3 | Analyse du contenu légal | 64 |
| 3.1 | Définition et objectifs | 64 |
| 3.2 | Portée juridique | 64 |
| 3.3 | Déroulement de la procédure | 65 |
| 3.4 | Importance accordée à la communication et à la participation | 66 |
| 3.5 | Compétences et modalités de financement | 67 |

| | | |
|-----|---|-----------|
| 3.6 | Interrelations avec d'autres outils | 67 |
| 4 | Application générale de l'outil en Région wallonne | 69 |
| 4.1 | Communes concernées | 69 |
| 4.2 | Répartition géographique | 69 |
| 4.3 | Caractéristiques des communes | 69 |
| 4.4 | Délai d'élaboration | 72 |
| 4.5 | Moyens affectés à l'outil | 73 |
| 5 | Pratique de l'outil en Région wallonne | 76 |
| 5.1 | Introduction | 76 |
| 5.2 | Motivations et réticences des Communes | 76 |
| 5.3 | Stratégie de la démarche d'élaboration | 77 |
| 5.4 | Le rôle des acteurs et la participation | 83 |
| 5.5 | Mise en œuvre de l'outil | 86 |
| 5.6 | Adéquation entre les objectifs initiaux et la mise en œuvre | 89 |
| 6 | Conclusion | 91 |
| 6.1 | Objectifs et enjeux | 91 |
| 6.2 | Usage de l'outil | 91 |
| 6.3 | Atouts et faiblesses | 92 |
| 6.4 | Proposition d'amélioration interne | 92 |
| 7 | Bibliographie | 94 |
| | CHAPITRE VII LE PROGRAMME TRIENNAL DES TRAVAUX | 96 |
| 1 | Introduction | 96 |
| 2 | Genèse et évolution de l'outil | 97 |
| 2.1 | L'arrêté du Régent du 2 juillet 1949 | 97 |
| 2.2 | le décret du 30 avril 1985 | 97 |
| 2.3 | Le décret du 25 juin 1985 | 99 |
| 2.4 | Le décret du 1 ^{er} décembre 1988 | 99 |
| 2.5 | Le décret modificatif du 20 juillet 1989 | 100 |
| 2.6 | Le décret modificatif du 30 avril 1990 | 100 |
| 2.7 | Le décret programme du 19 décembre 1996 portant diverses mesures en matière de finances, emploi, environnement, travaux subsidiés, logement et action sociale | 101 |
| 2.8 | Les arrêtés d'application : l'évolution des investissements visés | 102 |
| 3 | Analyse du contenu légal | 104 |
| 3.1 | Définition et objectifs | 104 |
| 3.2 | Portée juridique | 104 |
| 3.3 | Déroulement de la procédure | 105 |
| 3.4 | Compétences et modalités de financement | 112 |
| 3.5 | Importance accordée à la communication et à la participation | 116 |
| 3.6 | Interrelations avec d'autres outils | 116 |
| 4 | Application générale de l'outil en Région wallonne | 117 |
| 4.1 | Communes concernées | 117 |
| 4.2 | Moyens affectés à l'outil | 117 |
| 5 | Pratique de l'outil en Région wallonne | 118 |
| 5.1 | Introduction | 118 |
| 5.2 | Analyse du programme triennal 1998-2000 | 118 |
| 5.3 | Pratique de l'outil dans les communes | 135 |
| 5.4 | Rôle des acteurs supra-communaux | 149 |
| 6 | Conclusion | 158 |
| 6.1 | Rappel des objectifs du législateur | 158 |
| 6.2 | Enjeux, atouts et faiblesses, propositions d'amélioration | 158 |
| 7 | Bibliographie | 170 |

| | |
|---|------------|
| CONCLUSION DE L'ANALYSE DES OUTILS COMMUNAUX | 171 |
| A. Lecture transversale des outils analysés | 171 |
| 1. Cadre juridique | 172 |
| 2. Compétences ministérielles et administratives | 174 |
| 3. Procédures | 178 |
| 4. Information et participation | 183 |
| 5. Financement | 184 |
| 6. Liens entre les outils | 187 |
| B. Pistes pour l'amélioration et la rationalisation des outils..... | 189 |

PROPOSITION DE RATIONALISATION DES OUTILS DE DÉVELOPPEMENT COMMUNAL **ERREUR! SIGNET NON DÉFINI.**

SIGNET NON DÉFINI.

| | |
|---|-----------------------------------|
| 1 Atouts et limites des outils communaux actuels..... | Erreur! Signet non défini. |
| 1.1 Schéma de structure communal (SSC)..... | Erreur! Signet non défini. |
| 1.2 Programme communal de développement rural (PCDR) | Erreur! Signet non défini. |
| 1.3 Plan communal de développement de la nature (PCDN) | Erreur! Signet non défini. |
| 1.4 Plan communal d'environnement et de développement de la nature (PCEDN) | Erreur! Signet non défini. |
| non défini. | |
| 1.5 Outils de gestion de la mobilité | Erreur! Signet non défini. |
| 1.6 Plan communal général d'égouttage (PCGE) | Erreur! Signet non défini. |
| 1.7 Plan social intégré (PSI) | Erreur! Signet non défini. |
| 1.8 Programme communal du logement (PCL) | Erreur! Signet non défini. |
| 1.9 Programme triennal des travaux | Erreur! Signet non défini. |
| 2 Proposition d'un scénario général de coordination | Erreur! Signet non défini. |
| 2.1 Présentation du scénario de coordination | Erreur! Signet non défini. |
| 2.2 Étapes de la démarche | Erreur! Signet non défini. |
| 3 Description du cadre initial commun | Erreur! Signet non défini. |
| 3.1 Initiation de la démarche | Erreur! Signet non défini. |
| 3.2 Diagnostic | Erreur! Signet non défini. |
| 3.3 Objectifs généraux de développement | Erreur! Signet non défini. |
| 4 Implications du scénario de coordination sur le fonctionnement des outils actuels | |
| Erreur! Signet non défini. | |
| 4.1 Schéma de structure communal (SSC)..... | Erreur! Signet non défini. |
| 4.2 Programme communal de développement rural (PCDR) | Erreur! Signet non défini. |
| 4.3 Plan communal de développement de la nature (PCDN), Plan communal d'environnement et de développement de la nature (PCEDN)..... | Erreur! Signet non défini. |
| 4.4 Plan communal général d'égouttage (PCGE) | Erreur! Signet non défini. |
| 4.5 Outils de gestion de la mobilité | Erreur! Signet non défini. |
| 4.6 Plan social intégré (PSI) | Erreur! Signet non défini. |
| 4.7 Programme communal du logement (PCL) | Erreur! Signet non défini. |
| 4.8 Programme triennal des travaux | Erreur! Signet non défini. |
| 5 Contractualisation : état de la question en Région wallonne | Erreur! Signet non défini. |
| 5.1 Introduction | Erreur! Signet non défini. |
| 5.2 Les caractéristiques du contrat | Erreur! Signet non défini. |
| 5.3 Les principes généraux inhérents au contrat..... | Erreur! Signet non défini. |
| 5.4 Les éléments constituant le régime juridique d'un « contrat » | Erreur! Signet non défini. |
| 5.5 Perspectives | Erreur! Signet non défini. |
| 6 Implications juridiques du scénario de coordination..... | Erreur! Signet non défini. |
| 6.1 Modifications réglementaires..... | Erreur! Signet non défini. |
| 6.2 Modifications décrétales | Erreur! Signet non défini. |
| 7 Conclusion | Erreur! Signet non défini. |
| 8 Bibliographie | Erreur! Signet non défini. |

PARTIE 1

CHAPITRE V

LE PLAN COMMUNAL GENERAL D'EGOUTTAGE (PCGE)

1 INTRODUCTION

1.1 PRESENTATION GENERALE DE L'OUTIL

L'égouttage et l'épuration des eaux est une matière qui peut paraître comme très spécifique, mais qui a des répercussions importantes sur de nombreux domaines de la gestion du territoire communal. De même, les solutions et techniques retenues peuvent être conditionnées par de nombreux critères d'ordres très différents.

Cette problématique très ancienne de la collecte des eaux usées est actuellement gérée au travers du Plan communal général d'égouttage (PCGE).

Cet outil est issu d'une transposition de Directives européennes au travers du décret du 7 octobre 1985. Le PCGE, défini plus précisément par des arrêtés d'exécution, vise à établir une description détaillée du cheminement actuel et futur des eaux usées, depuis leur récolte jusqu'à leur traitement. La législation et réglementation mise en place visait à combler l'absence fréquente de relevés précis des égouts existants et le manque de cohérence dans la réalisation des travaux.

Le premier PCGE a été élaboré dans le cadre de cette législation dès 1991. A la mi-2000, seules quatre communes devaient encore voir leur plan approuvé pour pouvoir recevoir les subventions régionales en matière d'égouttage. Leur élaboration a été effectuée sous l'égide de la cellule PCGE de la DGRNE, avec l'implication d'autres administrations et organismes.

Un projet de directive européenne sur la gestion globale de l'eau, l'urgence à donner aux obligations européennes en matière d'égouttage et la mise en place de la Société publique de gestion de l'eau (SPGE) pourraient inaugurer une nouvelle génération de PCGE.

C'est dans ce contexte que ce chapitre a été rédigé.

1.2 ENJEUX

Chaque ménage, chaque entreprise consomme de l'eau de distribution ou de pompage. Une faible partie de cette eau est consommée comme boisson ou comme eau d'arrosage, la majeure partie est utilisée pour le nettoyage et l'évacuation des déjections, rejetant ainsi une eau souillée dite « usée ».

La voie la plus aisée pour évacuer ces eaux usées est le rejet dans les fossés et cours d'eau, voire dans des puits perdants. Nos ruisseaux, rivières et fleuves se sont ainsi transformés en égouts à ciel ouvert.

Pour éviter les désagréments inhérents à cette pollution des eaux de surface et souterraines, les eaux usées peuvent être assainies directement (épuration individuelle) ou encore être collectées (égouttage) vers une station d'épuration collective. La dilution des eaux usées avec des eaux pluviales ou de drainage, certains pics de pollution organique ou chimique peuvent compliquer cette problématique de l'épuration.

Le choix des solutions retenues (épuration individuelle ou collective, étanchéité des égouts, ...) et les performances à atteindre en termes d'épuration dépendent de la capacité du milieu récepteur (auto-épuration des rivières, niveaux d'objectifs de qualité des eaux de surface, ...) et des éventuels risques de pollution à éviter (porosité du sous-sol et pollution de captages d'eau de distribution).

La conformation des lieux (topographie, emplacement et écartement des maisons, ...) conditionnera également les solutions retenues (égouttage gravitaire, pompage et égouttage

sous pression ou épuration individuelle). Des critères plus techniques (possibilités de séparation des eaux pluviales) ou plus politiques (égalité des citoyens, coût vérité, ...) peuvent enfin orienter certains choix (égouttage unitaire ou séparatif, épuration collective ou individuelle).

Nous avons distingué ci-après les principaux enjeux relatifs à l'égouttage et à l'épuration sous les catégories suivantes : salubrité publique, qualité et régime des eaux de surface, protection des eaux souterraines, protection de la nature et des paysages, affectation des sols, économies publiques et responsabilisation des acteurs.

1.2.1 Salubrité publique

Les eaux usées produites doivent d'une manière ou d'une autre être évacuées de leur lieu d'utilisation. Cette évacuation des eaux doit éviter certains désagréments (refoulements d'odeurs ou de liquides, risques bactériologiques, vecteurs d'animaux nuisibles, ...).

Les Communes se sont traditionnellement acquittées de cette mission de salubrité publique, en collectant les eaux sales de leurs concitoyens au moyen d'égouts ou d'aqueducs et en les rejetant loin des centres agglomérés.

1.2.2 Qualité et régime des eaux de surface

Les cours d'eau peuvent remplir de nombreuses fonctions : pompage d'eau de distribution ; accueil d'espèces aquatiques à protéger ; développement de poissons dont la pêche constitue un hobby ; alimentation de piscicultures ; support à la baignade ; support à la navigation ; agrément visuel ...

Mais la fonction première d'un cours d'eau est l'évacuation des eaux (de résurgence, de ruissellement, d'exhaure).

Pour ne pas compromettre ces multiples fonctions, l'égouttage, l'assainissement et le rejet des eaux usées doivent tenir compte des paramètres qualitatifs et quantitatifs suivants :

- capacité d'auto-épuration des cours d'eau ;
- niveau de qualité actuelle ;
- niveau d'objectif de qualité (en fonction des usages) ;
- débits d'étiage et débits de crue ;
- risques d'inondation ;
- ...

Le rejet d'eaux usées insuffisamment épurées peut en effet dans certains cas dégrader de manière catastrophique la qualité écologique d'un cours d'eau ou nuire, voire empêcher certains usages.

Le rejet d'un débit important d'eaux usées et pluviales sans précautions particulières (dimensionnement des égouts, étude hydrologique du cours d'eau, installations de déversoirs d'orage) peut constituer un risque d'inondation ou conduire au refoulement de collecteurs ou d'égouts.

1.2.3 Protection des eaux souterraines

Comme pour les eaux de surface, la protection des eaux souterraines impose une bonne connaissance du milieu (sous-sol), une définition d'objectifs de qualité et une bonne évaluation des risques.

Des mesures particulières doivent notamment être prises à proximité des captages, lorsque les nappes sont superficielles ainsi que dans des substrats très poreux (sous-sols karstiques).

1.2.4 Protection de la nature et des paysages

La pose d'égouts et de collecteurs et la construction d'ouvrages (souvent réalisés en fond de vallées) peuvent conduire à la destruction de sites de grand intérêt biologique qu'ils traverseraient par exemple. Donc, il importerait de bien connaître la qualité écologique d'un territoire, avant d'envisager le tracé des infrastructures d'égouttage et d'épuration.

Sans revenir sur les conséquences que peut avoir le rejet d'eaux usées sur la qualité écologique des cours d'eau (§ 1.2.2), il faut souligner que des stations d'épuration extensives (lagunage) ou des bassins d'orage peuvent au contraire reconstituer des milieux d'un certain intérêt biologique.

La localisation et la morphologie des stations d'épuration et des constructions annexes peuvent également avoir un impact visuel non négligeable. Des études spécifiques relatives à l'intégration paysagère des stations d'épuration peuvent être nécessaires

1.2.5 Affectations des sols

Les solutions à apporter en matière d'égouttage et d'épuration ne peuvent consister en un quadrillage systématique du territoire. Il est nécessaire de se concentrer sur les terrains construits ou susceptibles de l'être. Il est donc nécessaire de tenir compte des plans d'affectation des sols (plan de secteur, plan communal d'aménagement).

Des hypothèses en terme de croissance et de localisation de la population peuvent en outre être issues d'analyses (analyse démographique, étude de l'occupation du sol), d'outils existants (schéma d'affectation du schéma de structure), de décisions politiques (ordre de priorité de mise en œuvre des zones d'aménagement différées), de projets en cours (lotissement),...

1.2.6 Economie des deniers publics

Il faut également prendre en compte l'enjeu financier qui, inévitablement, s'impose à tous les acteurs chargés d'un pouvoir décisionnel dans le secteur. La Région et les Communes sont plus particulièrement concernées par les contingences financières nées du respect des normes européennes imposant la construction ou la mise en place d'équipements coûteux. Ceux-ci constitueront une charge financière très lourde que l'autorité régionale devra, en partie et selon diverses priorités, assumer. Il s'agit, en quelque sorte, du prix à payer pour résorber le retard que notre Pays a accumulé ces dernières années en matière de collecte et de traitement des eaux usées.

1.2.7 Responsabilisation des usagers

Les usagers de l'eau sont peu conscients des divers enjeux inhérents à l'assainissement des eaux usées qu'ils génèrent. Un important travail d'information, de sensibilisation et de responsabilisation reste sans doute à réaliser pour qu'un contribuable comprenne la nécessité d'investir dans ce secteur, qu'un électeur puisse envisager de ne jamais être raccordé à l'égout, qu'un candidat bâtisseur accepte de ne pas construire sa « quatre façades » au milieu des champs, qu'un « usager » de cours d'eau puisse supporter certaines nuisances résiduelles, pour que les divers acteurs de la collecte et de l'épuration des eaux arrivent à un résultat de qualité au moindre coût, ...

1.3 SOURCE DES DONNEES

Outre l'analyse des textes légaux et de références bibliographiques, cette évaluation des PCGE est basée sur l'interview d'acteurs privilégiés (fonctionnaires de la Région wallonne, auteurs de projets, intercommunales d'épuration et Communes) et d'autre part sur l'analyse d'un échantillon de 24 communes (voir § 5.1).

Nous avons programmé analyser l'assemblage des certaines données issues des PCGE, à l'échelle de la Région. Les données numériques digitalisées par l'Institut wallon dans le cadre d'une convention avec la DGRNE³ étaient nécessaires. La demande dûment motivée (annexe V.1) introduite à la DGRNE n'a malheureusement pas été honorée. Cette approche n'a dès lors pas pu être menée faute de répondant à la Région.

³ INSTITUT WALLON. Convention relative au rassemblement d'informations statistiques sur les zones desservies par les stations d'épuration : Rapport final. MRW, DGRNE – Septembre 1998, 11 p.

2 GENESE ET EVOLUTION DE L'OUTIL

2.1 PREMIERES DISPOSITIONS

La première véritable législation organique en matière de protection des eaux en Belgique date du 11 mars 1950⁴ et s'intitule *loi sur la protection des eaux contre la pollution*. Ce dispositif accorde aux Communes la compétence et l'initiative en matière d'épuration des eaux usées. Cette loi n'engendrera que des progrès fort limités⁵.

Cela amène le Parlement à adopter la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution⁶.

D'une part, celle-ci érige en principe général l'interdiction de polluer les eaux du réseau hydrographique public et les eaux côtières et organise un système de mesures préventives et répressives en matière de rejets d'eaux usées : tout rejet d'eau usée dans les eaux du réseau hydrographique public et les eaux côtières est soumis à autorisation préalable et conditionné par des normes générales et sectorielles ; la loi prévoit les contrôles et sanctions corollaires.

D'autre part, elle confie la mission d'épuration à trois sociétés publiques, dont les limites coïncident avec les bassins hydrographiques du pays⁷.

Mais les Gouvernements qui se succèdent de 1974 à 1981 estiment que cette loi, et surtout le découpage selon les bassins hydrographiques, est en contradiction avec la réforme des institutions en cours ; elle n'est dès lors que partiellement appliquée.⁸

En effet, la loi du 1^{er} août 1974, créant des institutions communautaires et régionales provisoires, indique clairement que l'épuration des eaux usées, sous réserve de quatre exceptions, forme une des matières où une politique régionale différenciée se justifie⁹.

La Région wallonne prend conscience du rôle qu'elle peut jouer dans la politique de l'épuration. S'appuyant sur un arrêté royal du 13 décembre 1977 relatif à l'intervention financière de l'Etat pour l'épuration des eaux usées en Région wallonne¹⁰, le Ministre compétent conclut, le 21 décembre de la même année, une convention avec des intercommunales dans le but, essentiellement, de procéder à la réalisation de stations d'épuration. Notons également qu'un plan d'assainissement prioritaire est établi par le ministère concerné et que l'Office régional d'informatique est chargé de réaliser un système d'informations ayant trait à la qualité des eaux de surface¹¹.

⁴ M.B. du 27/04/1950.

⁵ Exposé des motifs du projet de décret sur la protection des eaux de surface contre la pollution – Cons. Rég.W. (session 1983-1984), 107-N°1, p.2.

⁶ M.B. du 01/05/1971.

⁷ Les trois sociétés prévues sont celles du bassin côtier, celle du bassin de l'Escaut et celle des bassins de la Meuse, de la Senne et du Rhin. Seule celle du bassin côtier entrera en activité.

⁸ Exposé des motifs du projet de décret sur la protection des eaux de surface contre la pollution – Cons. Rég. W. (session 1983-1984), 107-N°1, p.2.

⁹ E. ORBAN – Les aspects juridiques de l'épuration des eaux usées en Région wallonne – in Aménagement du territoire et droit foncier, SERES, juin 1980 – p. 7.

¹⁰ M.B. 10/10/1979

¹¹ Voy. E. ORBAN – op. cit. – pp. 9 et ss.

2.2 LE DECRET DU 7 OCTOBRE 1985

Suite à l'adoption de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, qui consacre la compétence régionale en la matière¹², c'est à la Région wallonne qu'il appartient de transposer les directives européennes 75/440/CEE¹³ et 76/464/CEE¹⁴ qui imposent aux Etats membres de nouvelles obligations :

- désigner des zones de protection des eaux de surface et de déterminer des « objectifs de qualité »¹⁵ ;
- soumettre à autorisation les déversements d'eaux usées dans toutes les eaux de surface ;
- établir une planification de sa politique, via des programmes de réduction de la pollution.

C'est en 1985, que le législateur wallon transpose ces obligations européennes : il vote le décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution¹⁶. Le texte se veut à la fois plus large en son champ d'application et plus global dans son approche de la problématique de la protection des eaux de surface que ne l'était la loi de 1971. En effet, il concerne la protection de *toutes* les eaux de surface et le système mis sur pied se préoccupe des *différents aspects* de la gestion des eaux usées : l'égouttage, l'épuration et les rejets.

En ce qui concerne les rejets, le décret de 1985 complète le système d'autorisation préalable de 1971. Mais certains aspects de la procédure, négligés, se révéleront être des freins. En effet, le décret n'instaure pas de procédure d'autorisation unique pour tous les déversements, il n'englobe pas davantage toutes les facettes de la protection des eaux, et, enfin, le contrôle et les sanctions attachées à celui-ci ne sont guère dissuasifs.

En matière d'épuration, ensuite, le décret confirme le rôle des intercommunales : il instaure un système d'agrément de ces organismes, à qui il confie un monopole dans le domaine de l'épuration publique. Le décret permet en outre que l'Exécutif, dans un but d'utilité publique, fixe à ces organismes un ressort territorial de gestion différent de celui circonscrit par leurs statuts, afin de coïncider avec les limites hydrographiques des bassins des principales rivières. Cela ne devra entraîner que des modifications mineures par rapport aux limites normales des intercommunales¹⁷.

Afin de répondre à l'obligation d'établir des programmes de réduction de la pollution, le décret impose l'établissement d'un programme pluriannuel de réduction de la pollution des eaux de surface. Ce programme pose un constat de la situation existante et fixe des objectifs à atteindre. Il revient aux organismes d'épuration d'en exécuter les termes, tandis que la Région wallonne s'exonère, en quelque sorte, de cette responsabilité¹⁸.

Enfin, c'est avec le décret de 1985 qu'est reconnu le rôle central de l'égouttage en matière de protection des eaux. Préalable nécessaire à l'épuration collective, il apparaît désormais comme un outil majeur de cette politique. Jusqu'alors, il n'y avait jamais eu de politique programmée de l'égouttage en Belgique, l'Etat se bornant à distribuer des subsides aux Communes pour la réalisation d'égouts.

¹² Sauf toujours les quatre exceptions qui réservent certaines prérogatives à l'Etat (LSRI du 8/8/80 art. 6.V.2°).

¹³ Directive du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres (JOCE n° L 194/26 du 25 juillet 1975).

¹⁴ Directive du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté (JOCE n° L 129/23 du 18 mai 1976).

¹⁵ Cette seconde obligation entrant dans les compétences réservées à l'Etat, c'est sur base de la loi du 24 mai 1983 (M.B. du 15/06/83) que seront arrêtés ces objectifs de qualité. Cette compétence sera transférée aux régions à l'occasion de la réforme institutionnelle de 1988.

¹⁶ M.B. du 10/01/86.

¹⁷ Exposé des motifs du projet de décret sur la protection des eaux de surface contre la pollution – Cons. Rég. W. (session 1983-1984), 107-N°1, p.13.

¹⁸ Cf. art. 19 du décret du 7 octobre 1985.

La compétence en la matière reste essentiellement communale, mais le décret l'entoure de certaines règles destinées à ce que l'égouttage soit réalisé en tenant compte des nécessités de lutte contre la pollution des eaux, de manière à parer des situations graves à caractère exceptionnel.¹⁹

Dans cette optique, le décret oblige les Communes à planifier l'égouttage, sous peine de ne plus pouvoir bénéficier des subventions que leur accorde la Région en ce domaine via les subsides aux investissements d'intérêt public. Le but est de coordonner les réseaux d'égouttage, de les organiser en fonction de l'épuration pour que des investissements importants en matière d'épuration ne soient pas compromis par l'établissement d'égouts à des endroits inadéquats et pour réduire les frais d'implantation des collecteurs d'eaux usées.²⁰

Cette planification doit se faire au travers d'un plan communal général d'égouttage (PCGE), dont le Gouvernement est habilité à définir les modalités²¹. Pour sortir ses effets, le plan doit être approuvé par l'Exécutif régional, ce dernier ne pouvant le réprover que pour des motifs relatifs à l'objet du décret.

2.3 LE DECRET DU 23 JUIN 1994 MODIFIANT LE DECRET DU 7 OCTOBRE 1985

Quelques années plus tard, le décret de 1985 va devoir évoluer pour satisfaire à de nouvelles obligations européennes. En l'occurrence, la directive du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (91/271/C.E.E)²² impose entre autres aux Etats membres de veiller, selon un calendrier serré²³, à ce que toutes les agglomérations²⁴ soient équipées de systèmes de collecte des eaux urbaines résiduaires²⁵. Or, la compétence de l'égouttage, même encadrée par des PCGE, relève toujours de l'autonomie communale. Dans les termes de l'époque, le décret de 1985 ne permet donc pas au Gouvernement wallon d'assurer l'application de la directive : les Communes sont encouragées par une contrainte financière à établir un PCGE mais le décret ne permet pas au Gouvernement de les obliger à réaliser effectivement des travaux d'égouttage, sauf cas exceptionnels.²⁶

Donner une telle habilitation au Gouvernement wallon constitue le premier objet du décret du 23 juin 1994 modifiant le décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution²⁷. Le second objet a trait aux systèmes d'épuration individuels, solution complémentaire à l'épuration collective, lorsque cette dernière s'avère inadéquate.

¹⁹ Exposé des motifs du projet de décret sur la protection des eaux de surface contre la pollution – Cons. Rég. W. (session 1983-1984), 107-N°1, p.7.

²⁰ Exposé des motifs du projet de décret sur la protection des eaux de surface contre la pollution – Cons. Rég. W. (session 1983-1984), 107-N°1, p.19.

²¹ Cf. arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 novembre 1987 fixant les règles de présentation et d'élaboration des plans communaux généraux d'égouttage.

²² JOCE n° L. 135/40 du 30 mai 1991.

²³ Ce calendrier impose :

- pour le 31 décembre 1998 : l'équipement des agglomérations dont l'équivalent-habitant est supérieur à 10 000 et qui déversent en zones sensibles ;
- pour le 31 décembre 2000 : l'équipement des agglomérations dont l'équivalent-habitant est supérieur à 15 000 ;
- pour le 31 décembre 2005 : l'équipement des agglomérations dont l'équivalent-habitant est situé entre 2 000 et 15 000.

²⁴ Définies comme les zones habitées suffisamment concentrées pour que la collecte des eaux usées puisse être acheminée vers un point de rejet final.

²⁵ Les autres obligations principales (pourvues également d'un échéancier) concernent le traitement des eaux urbaines résiduaires collectées (épuration) et la détermination des zones sensibles (zones, masses d'eaux réceptrices, pour lesquelles un traitement particulier des rejets d'eaux usées doit être effectué en raison de leur sensibilité particulière à ces rejets, notamment par le phénomène d'eutrophisation).

²⁶ Exposé des motifs du projet de décret modifiant le décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution - Cons. Rég. W. (session 1993-1994), 245-N°1, p. 2.

²⁷ M.B. du 15/07/94.

La révision du décret de 1985 coïncide avec la mise en place, au sein de l'Administration régionale, d'une « cellule PCGE ». En effet, bien que cet outil existe à l'époque depuis presque dix ans, les praticiens communaux en la matière, de même que les auteurs de projets, ne trouvent avant cette date aucun interlocuteur identifié à la DGRNE.

Les dispositions décrétales concernant l'égouttage seront, au fur et à mesure de leur évolution, mises en œuvre par le Gouvernement wallon au travers de différents arrêtés d'exécution :

- un arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 novembre 1987 fixant les règles de présentation et d'élaboration des PCGE (plan terrier au 1/2 500, calculs hydrauliques, caractéristiques des exutoires, ...) ²⁸, abrogé et remplacé par la suite par un arrêté du Gouvernement wallon du 19 septembre 1991 ²⁹ ;
- un arrêté de l'Exécutif régional wallon du 30 mai 1991 modifiant l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 16 décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public en vue de la subsidiation des PCGE ³⁰, abrogé et remplacé par la suite par un arrêté du Gouvernement wallon du 23 juin 1994 relatif à la subsidiation des PCGE ³¹ ;
- un arrêté du Gouvernement wallon du 8 décembre 1994 portant réglementation sur la collecte des eaux urbaines résiduaires ³², abrogé et remplacé par la suite par un arrêté du 15 octobre 1998 ³³.

Malgré cette adaptation régulière de l'ensemble de ces moyens légaux et réglementaires, il s'avère que les échéances européennes de la directive de 1991 en matière d'égouttage ne seront pas respectées, retardant par conséquent également les équipements et le fonctionnement de l'épuration.

2.4 LE DECRET DU 15 AVRIL 1999

C'est pour tenter d'assurer une meilleure coordination du secteur de l'eau, notamment entre égouttage et épuration, et d'y promouvoir une approche intégrée, au travers du concept du cycle de l'eau, que le Parlement wallon a adopté le décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau et instituant une Société publique de gestion de l'eau (SPGE) ³⁴. Dernière étape en date dans l'évolution législative en matière d'égouttage, ce décret a notamment pour objet d'anticiper une directive européenne en projet, visant à établir un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ³⁵.

La nouvelle société publique, la SPGE, se voit confier, parmi ses missions de service public, celle de favoriser une coordination entre l'égouttage et l'épuration en intervenant dans le coût de la réalisation des travaux d'égouttage que le Gouvernement estime prioritaires en vertu de l'article 32, alinéa 2 du décret de 1985 ³⁶. A cette fin, le contrat de gestion qui lie la SPGE et la Région

²⁸ M.B. du 06/01/88.

²⁹ M.B. du 27/02/92.

³⁰ M.B. du 30/07/91.

³¹ M.B. du 09/08/94.

³² M.B. du 29/03/95.

³³ M.B. du 15/12/98, err. 27/05/99.

³⁴ M.B. du 22/06/99.

³⁵ Voy. la position commune (CE) n° /1999 arrêtée par le Conseil de l'Union européenne le 22 octobre 1999 en vue de l'adoption de la directive 1999/ /CE du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

³⁶ Art. 6, §2, 4° du décret du 15/04/99.

wallonne prévoit que la société devra notamment conclure avec le Gouvernement un contrat de réalisation des égouts prioritaires³⁷ prévoyant :

- le lieu et le nombre (en km) d'égouts prioritaires à réaliser ;
- les délais de réalisation ;
- le type d'égout prioritaire à réaliser ;
- l'estimation du coût des tuyaux d'égouts prioritaires et de leur pose (hors réfection de voiries) ;
- la contribution respective des Communes et de la SPGE dans les frais de réalisation des égouts prioritaires, sur base des mesures réglementaires prises par le Gouvernement ;
- une clause de révision des participations respectives en fonction des délais de réalisation.³⁸

Par conséquent, nous nous situons dans une phase de transition. Jusqu'à présent, les travaux d'égouttage sont maîtrisés par les Communes, la Région wallonne intervenant dans le coût de ces travaux au travers des programmes triennaux, à condition que les travaux s'intègrent dans le PCGE approuvé. Demain, seuls les travaux d'égouttage prioritaire seront effectués³⁹. Il semble que la Commune restera maître de l'ouvrage, mais ces travaux seront réalisés en collaboration avec la SPGE. Les modalités de cette collaboration ne semblent pas encore bien définies, mais elles constitueront vraisemblablement le pendant du financement qui sera pris en charge, pour une part importante, par la SPGE, elle-même principalement financée, à terme, grâce au principe du « coût-vérité » de l'eau. Seuls les travaux de réfection de la voirie, sous laquelle sont généralement placés les égouts, demeureront subsidiés via les programmes triennaux des travaux.

Dans ce cadre, les PCGE devraient servir de référence pour la détermination des égouts à réaliser prioritairement. Cependant, le statut et le rôle attribués à la SPGE devraient permettre de coordonner, mieux qu'auparavant, les travaux d'égouttage et équipements d'épuration (dans l'espace comme dans le temps), d'adopter une approche élargie « géographiquement » à la notion de bassin technique, ainsi que de mieux intégrer la réflexion et la décision en matière d'égouttage à la politique générale et aux autres politiques sectorielles dans le secteur de l'eau⁴⁰, objectifs que prône la proposition de directive européenne déjà citée.

³⁷ Définis comme les égouts se rapportant aux agglomérations de plus de 2 000 équivalent-habitant auxquelles peuvent s'ajouter d'autres agglomérations de moins de 2 000 équivalent-habitant déterminées par le Gouvernement wallon en fonction des priorités environnementales.

³⁸ Contrat de gestion entre le Gouvernement wallon et la Société publique de Gestion de l'Eau, conclu à Namur le 29 février 2000 (M.B. du 29/03/00), point 4.3.

³⁹ La Commune restant libre d'exécuter d'autres travaux d'égouttage mais sans pouvoir bénéficier pour ceux-ci d'une intervention financière régionale.

⁴⁰ C'est notamment l'objet de l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 octobre 1998 et celui du 25 février 1999 adopté en première lecture le 29 juin 2000.

3 ANALYSE DU CONTENU LEGAL

3.1 DEFINITION ET OBJECTIFS

3.1.1 Introduction

Selon l'article 135 de la nouvelle loi communale, l'égouttage est une compétence communale pour l'exercice de laquelle la Constitution garantit par conséquent aux municipalités une autonomie de principe, l'autorité centrale intervenant seulement en qualité de pouvoir de tutelle ou de pouvoir subsidiant. Cependant, nous avons énoncé au chapitre précédent les raisons qui, en 1985, ont incité la Région wallonne à établir une obligation pour les communes de décrire leur système de collecte des eaux usées existant et de planifier travaux d'égouttage à venir. Progressivement donc, les impératifs européens ont amené la Région wallonne à apporter certaines limites à cette autonomie.

Le décret wallon encadre cette autonomie notamment au moyen des PCGE : l'article 36 de l'époque stipule que tous les travaux d'égouts communaux doivent s'intégrer dans un tel plan, établi après consultation de l'organisme d'épuration et approuvé par l'Exécutif. En outre, l'octroi de toute subvention régionale en matière d'égouttage sera subordonné, dès le 1^{er} janvier 1992⁴¹, à l'établissement d'un PCGE et à son respect.

Cependant, la seule initiative communale s'est rapidement avérée insuffisante lorsque les Etats membres de la Communauté européenne se sont vus imposer, par la voie de la directive 91/271/CE, un échéancier strict endéans lequel toutes les agglomérations doivent être égouttées. Le législateur wallon porte alors une seconde atteinte à l'autonomie communale en ajoutant dans le décret précité, en 1994, que le Gouvernement peut dorénavant imposer aux Communes de réaliser des travaux d'égouttage sur leur territoire aux conditions et dans les délais qu'il fixe⁴². Et c'est ce que ce dernier fait au travers de l'arrêté du 8 décembre 1994 portant sur la réglementation de la collecte des eaux urbaines résiduaires, abrogé et remplacé par la suite par l'arrêté du 15 octobre 1998 au même intitulé. Par ailleurs, vu le retard accumulé dans l'élaboration des PCGE, l'effectivité de la sanction financière (non-subvention des égouts) prévue en 1985 est reportée au 31 décembre 1996⁴³.

L'élaboration d'un PCGE est donc devenue une « obligation indirecte » pour toute Commune wallonne.

3.1.2 Objectifs

Outre le recensement des égouts existants, le PCGE vise à coordonner les réseaux d'égouttage, à les organiser en fonction de l'épuration pour que des investissements importants en matière d'épuration ne soient pas compromis par l'établissement d'égouts à des endroits inadéquats et pour réduire les frais d'implantation des collecteurs d'eaux usées.

La finalité des PCGE pourrait être, en théorie, « de permettre à une commune d'appréhender, en connaissance de cause, les types de systèmes à mettre en œuvre pour assurer une épuration adaptée à ses particularités locales en cohérence avec le contexte global de l'épuration de la région dans laquelle elle s'intègre »⁴⁴. Ce qui nécessite une réflexion globale préalable à une décision politique dont la portée s'inscrit dans le long terme (rappelons que la durée de vie maximale d'un PCGE est de 15 ans). Plus concrètement, il apparaît que la détermination des zones d'égouttage collectif et des zones d'épuration individuelle constitue la mission principale des PCGE.

⁴¹ Art. 7 et 8 de l'AERW du 05/11/87.

⁴² Art. 32 al. 1^{er} actuel du DW 07/10/85.

⁴³ Art. 33 §4 du DW 07/10/85.

⁴⁴ ASBL GREOA. *PCGE de la commune de Sprimont*, septembre 1996, p.4.

3.1.3 Contenu

Si la base légale du PCGE est fondée sur l'article 33 du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution⁴⁵, sa définition se trouve énoncée dans l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 19 septembre 1991⁴⁶ fixant les règles de présentation et d'élaboration des plans communaux généraux d'égouttage. L'article 2 al.1 de cet arrêté énonce que le PCGE est *un dossier composé d'une carte hydrographique et d'un rapport relatif à ladite carte, qui peut recourir au support numérique*. Couvrant l'ensemble du territoire communal, il prend en considération *l'incidence des parties des bassins hydrographiques extérieures au territoire communal sur les rejets situés sur le territoire communal*.

La carte doit répondre, en vertu de l'article 3 de l'arrêté, à certaines conditions de forme :

- elle est constituée de feuilles à l'échelle 1/5 000, avec orientation du nord cartographique vers le haut ; elle peut faire l'objet d'agrandissements locaux destinés à en faciliter la lecture ;
- elle est complétée par une carte générale d'assemblage au 1/25 000 couvrant tout le territoire communal ;
- le fond de plan est obtenu à partir des planchettes à l'échelle 1/10 000 de l'Institut géographique national ; il est reproduit en tons estompés ;
- les différentes feuilles qui la composent sont établies selon les normes NBN 510 E04-012 et NBN E04-013 ; la taille maximale des feuilles est celle du format A0 ;
- les différents traits et légendes sont conformes aux dispositions représentées en annexe de l'arrêté (légende en noir, gris clair et blanc).

Les éléments que la carte doit représenter sont en outre listés de manière non exhaustive :

- les limites communales ;
- les limites des bassins et sous-bassins hydrographiques ;
- les cheminements des eaux de surface ordinaires et les voies artificielles d'écoulement avec indication de leur catégorie, de leur sens d'écoulement et des zones de protection des eaux de surface ;
- le tracé des égouts existants avec leur sens d'écoulement ;
- les limites des zones de protection des eaux de surface représentées au plan de secteur et définies en application du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution ;
- les limites des zones de prise d'eau, des zones de prévention et des zones de surveillance, représentées au plan de secteur et définies en application du décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables ;
- l'indication des zones d'habitat, des zones d'extension d'habitat, des zones industrielles, des zones de services, des zones de loisirs, des zones d'équipement communautaire et de services publics telles qu'elles figurent au plan de secteur en vigueur ; en outre, si le plan fait mention des zones d'extension de l'industrie et de zones d'extension de loisirs avec séjour, celles-ci seront également indiquées ;

⁴⁵ M.B. 10/1/1986.

⁴⁶ M.B. 27/2/1992.

- la localisation, avec repérage de renvoi au rapport :
 - . des stations de pompage, bassins d'orage et bassins de stockage d'eaux usées autres que ceux prévus au point 10° ;
 - . de tous les exutoires des égouts à maintenir ;
 - . d'autres éléments connus de l'autorité communale ou de l'auteur de projet et susceptibles d'avoir une incidence sur les décisions à prendre en matière d'épuration des eaux usées ;
- les zones faiblement habitées qui ne seront pas pourvues d'égout et qui feront l'objet d'une épuration individuelle ;
- l'implantation des ouvrages existants et prévus par l'organisme d'épuration assurant la collecte, le pompage et l'épuration des eaux usées ;
- un tracé de principe des égouts et des exutoires restant à réaliser en tenant compte des éléments définis aux points 1 à 10°, coordonnés et organisés en fonction de l'épuration des eaux usées.

Le rapport a pour mission d'explicitier et de justifier les éléments repris sur la carte ainsi que les options retenues. En outre, il doit normalement traiter des éléments particuliers non repris dans la carte mais connus de l'auteur de projet et susceptibles d'avoir une incidence sur les décisions à prendre en matière d'épuration des eaux usées. Cette disposition de l'arrêté (art. 4) est intéressante, même si les exemples de ce texte réglementaire sont limitatifs (voûtements des cours d'eau, dépôts d'immondices, silos, piscicultures et zones de baignades).

L'arrêté fixant les règles de présentation et d'élaboration des PCGE actuellement en vigueur est beaucoup moins exigeant que l'ancien arrêté de l'Exécutif wallon du 5 novembre 1987. On peut regretter cette régression de la qualité demandée, qui s'est faite au profit de la quantité de PCGE réalisés.

L'arrêté se limite à demander une carte de synthèse représentant les zones urbanisables du plan de secteur, les zones de protection des eaux, le réseau d'eau de surface, les égouts, collecteurs, ouvrages et exutoires actuels et prévus, les zones d'épuration individuelle ainsi que quelques autres éléments d'information. Le rapport peut se limiter à expliciter la carte.

3.2 PORTEE JURIDIQUE

Contrairement à la majorité des outils de développement auxquels une Commune peut avoir recours, le PCGE a ceci de particulier que le choix de l'élaborer ou non ne relève pas du pouvoir d'appréciation de la Commune. Avant de nous attacher à l'étude de sa force juridique intrinsèque, il convient dès lors d'apporter quelques précisions quant aux contours de l'obligation d'établissement d'un PCGE.

Car il s'agit bien, après examen, d'une obligation à charge des Communes. A défaut pour le législateur de s'être exprimé clairement sur ce point, c'est dans la combinaison des articles 32 et 33 du décret de 1985 qu'il faut trouver la source de cette obligation, par conséquent « indirecte » : le premier habilite le Gouvernement à imposer aux Communes la réalisation de travaux d'égouttage endéans certains délais, ce que ce dernier a réalisé via « l'arrêté collecte » ; le second stipule que tous les travaux d'égouttage communaux doivent s'intégrer dans un PCGE approuvé, ce qui suppose l'existence d'un tel plan. L'approbation du PCGE est donc un préalable indispensable à la réalisation de travaux subsidiés, et en partie obligatoire, en matière d'égouttage.

En ce qui concerne sa valeur juridique propre, le PCGE ne se voit conférer explicitement par le décret ni force obligatoire, ni valeur réglementaire, ni même valeur indicative⁴⁷. Le dispositif décretaal impose, d'une part, à l'article 33 § 1^{er}, que les travaux d'égouttage communaux s'intègrent dans un tel plan ; mais la notion d'intégration n'a pas une portée juridique bien

⁴⁷ Au sens commun dans lequel ces notions sont utilisées par le législateur, la jurisprudence et la doctrine majoritaires.

définie⁴⁸. D'autre part, le même article, en son quatrième paragraphe, subordonne toute subvention régionale en matière d'égouttage à l'établissement d'un PCGE et à son respect. C'est par conséquent davantage en termes financiers qu'en termes juridiques que le PCGE trouve sa force contraignante⁴⁹ à l'égard des Communes, puisque la subsidiation par la Région des travaux communaux d'égouttage au travers des programmes triennaux des travaux ne sera admise que s'il existe un PCGE et que si les travaux en question y sont conformes⁵⁰.

Il convient encore de noter que le PCGE est un des rares plans à avoir une durée de validité maximale déterminée (15 ans)⁵¹.

3.3 DEROULEMENT DE LA PROCEDURE

3.3.1 Premières phases

La décision d'élaboration d'un PCGE répond à une exigence décrétable et ne constitue donc pas, dans l'immense majorité des cas, un choix délibéré de la Commune en vue d'apporter une solution à une problématique spécifique mise en exergue par un diagnostic.

L'initiation du processus d'élaboration repose sur l'introduction d'une demande de subvention, suivant les modalités prescrites à l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 juin 1994 relatif à la subsidiation des plans communaux généraux d'égouttage (voir § 3.5.1).

Le choix de l'auteur de projet constitue la deuxième étape du processus d'élaboration, après réception de la promesse ferme de subside. Soit la Commune prend seule en charge la réalisation concrète du plan, soit elle confie cette mission à un auteur de projet extérieur. Cette possibilité donnée à une Commune de réaliser son plan en interne ou au contraire de recourir à un organisme extérieur nous semble intéressante.

Il n'existe malheureusement aucune définition des compétences requises de l'auteur de projet pour l'élaboration d'un PCGE.

3.3.2 Diagnostic

Le décret et son arrêté d'exécution de 1991 n'imposent pas une phase complète de diagnostic, au cours de la procédure d'élaboration du PCGE. Ces textes n'exigent qu'un simple état des lieux somme toute fort limité (le milieu biophysique n'est par exemple que très partiellement étudié). Les éléments cités par l'arrêté doivent uniquement être cartographiés, explicités et justifiés, sans autre analyse.

3.3.3 Choix d'options

L'élaboration du PCGE implique un certain nombre de décisions quant à des options inhérentes à la problématique spécifique de l'égouttage, notamment en matière d'évacuation des eaux de pluie : création de bassins d'orage, placement d'égouts séparatifs⁵² ou encore en matière d'équipement et de fonctionnement du réseau : pompage, écoulement naturel, contrôle des débits, mise sous pression de collecteurs, etc.

En outre, la conception d'un PCGE a pour mission principale la distinction entre les zones égouttables et les zones d'épuration individuelle. Cependant, la marge de manœuvre des autorités communales dans ce domaine est fortement limitée par une série de dispositions juridiques contraignantes, notamment d'origine européenne.

⁴⁸ Il ne nous semble pas que l'on puisse frapper d'illégalité des travaux d'égouttage qui s'écartent du PCGE.

⁴⁹ Et la sanction corrélative.

⁵⁰ C'est, au départ, l'AERW du 05/07/85 qui imposait explicitement le respect du PCGE dans la réalisation effective des travaux d'égouttage (art.7). Le décret n'a repris ces termes que par la suite.

⁵¹ Art.7 de l'AGW 19/09/91.

⁵² Rappelons qu'une forte dilution des eaux usées réduit l'efficacité de leur épuration.

Ainsi, l'article 3 de la directive 91/271/CEE oblige les Etats membres à équiper, dans des délais assez serrés, toutes les agglomérations⁵³ de systèmes de collecte. Et ce :

- au plus tard le 31 décembre 1998 lorsque le nombre d'équivalent-habitant est supérieur à 10 000 et que les eaux usées sont rejetées en zone sensible ;
- au plus tard le 31 décembre 2000 lorsque le nombre d'équivalent-habitant est supérieur à 15 000 ;
- au plus tard le 31 décembre 2005 lorsque le nombre d'équivalent-habitant se situe entre 2 000 et 15 000.

Néanmoins, l'article 3.1 de la directive prévoit, *in fine*, une dérogation à cette obligation d'égouttage, soit lorsqu'elle ne se justifie pas en termes d'environnement, soit lorsque le coût de celui-ci serait excessif ; dans ces deux cas, le placement de systèmes d'épuration individuels, par exemple, peut être effectué.

Pour sa part, l'article 4.1 prescrit que des systèmes de traitement des eaux urbaines résiduaires collectées doivent être mis en place :

- au plus tard le 31 décembre 2000 pour tous les rejets provenant d'agglomérations avec plus de 15 000 équivalent-habitant ;
- au plus tard le 31 décembre 2005 pour les rejets provenant d'agglomérations ayant un nombre d'équivalent-habitant compris entre 10 000 et 15 000 ;
- au plus tard le 31 décembre 2005 pour les rejets, dans des eaux douces et des estuaires, provenant d'agglomérations ayant un équivalent-habitant compris entre 2 000 et 10 000.

L'arrêté « collecte » du Gouvernement wallon du 15 octobre 1998⁵⁴ et l'arrêté du 25 février 1999⁵⁵ relatif au traitement des eaux urbaines résiduaires assurent la conformité du droit interne par rapport au prescrit de l'Union européenne.

La directive autorise dans une certaine mesure les pouvoirs compétents à prévoir l'installation de systèmes d'épuration individuelle⁵⁶, ce qui allège sensiblement les contraintes budgétaires à charge des Communes. En effet, le coût d'un kilomètre d'égout variant entre 12 et 15 millions FB (réfection de la voirie comprise), les Communes ont intérêt, dans la mesure où la législation le permet, à limiter la proportion d'agglomérations égouttées.

Les dispositions réglementaires wallonnes ne donnent pas de règles précises en matière de délimitation des zones d'épuration individuelle. Il nous paraîtrait cohérent que la Région détermine des seuils économiques⁵⁷, techniques ou environnementaux pour la délimitation des zones d'épuration individuelle tout en laissant une certaine marge de manœuvre aux Communes pour leur permettre d'orienter certaines options.

⁵³ L'article 2 de la directive 91/271/CEE définit l'agglomération comme *une zone dans laquelle la population et/ou les activités économiques sont suffisamment concentrées pour qu'il soit possible de collecter les eaux urbaines résiduaires pour les acheminer vers une station d'épuration ou un point de rejet final.*

⁵⁴ M.B. du 15/12/1998, p.39830 ; M.B. du 27/05/1999, p. 18885

⁵⁵ M.B. 27/03/1999, p. 9936.

⁵⁶ L'arrêté du Gouvernement wallon du 15 octobre 1998 portant réglementation sur la collecte des eaux urbaines résiduaires distingue trois types de systèmes d'épuration individuelle : *les unités* d'épuration individuelle (qui équiperont - le cas échéant - les habitations dont la charge polluante est inférieure ou égale à 20 équivalent-habitant), *les installations* d'épuration individuelle (pour les habitations dont la charge polluante est comprise entre 20 et 100 équivalent-habitant) et les *stations d'épuration* individuelle (pour les habitations dont la charge polluante est égale ou supérieure à 100 équivalent-habitant).

⁵⁷ En pratique, la DGPL considère par exemple que si le coût du raccordement d'une zone est supérieur à 250 000 FB par habitation, il est plus rentable d'installer des systèmes individuels (pour autant que cela soit techniquement envisageable).

3.3.4 Consultations et approbation

Lorsque la Commune a réalisé son travail de recensement et lorsqu'elle a arrêté les options qui vont guider sa future politique en matière d'égouttage et d'épuration, elle peut transmettre une proposition de plan à la DGRNE, qui va alors prendre en charge temporairement la procédure. La DGRNE soumet le document pour avis aux administrations concernées, à savoir l'administration des travaux subsidiés (DGPL), l'administration de l'aménagement du territoire (DGATLP) et à l'administration de l'économie et de l'emploi (DGEE). On peut regretter l'absence de certaines administrations concernées (Ministère de l'Équipement et des Transports, notamment). En pratique, la « cellule PCGE » consulte néanmoins différentes directions de la Division de l'Eau. L'organisme d'épuration et les gestionnaires de cours d'eau sont aussi consultés, sauf s'ils sont auteurs de projet. Ces différentes autorités disposent d'un délai de trente jours pour émettre leur avis qui, à défaut, est réputé favorable. La DGRNE dispose ensuite de soixante jours pour faire part à la Commune de ses remarques.

La Commune peut ensuite intégrer les différentes remarques dans son plan et le transmettre au Ministre chargé de son approbation. Ce dernier dispose alors de trente jours pour l'approuver ou le rejeter. L'approbation ne peut être refusée que pour une raison relative à l'objet du décret de 1985. Approuvé, le PCGE est valable au maximum durant 15 ans.

La Commune doit, enfin, adopter les modifications de son règlement communal relatif à l'égouttage.

Le mécanisme de consultation des différentes administrations concernées peut apparaître comme très pertinent. Nous verrons par la suite que cette consultation pose néanmoins certains problèmes en terme de délais ou encore en terme de caractère global des avis.

3.3.5 Mise en œuvre de l'outil

La mise en œuvre s'effectue en principe au travers d'un autre outil de développement local, à savoir le programme triennal des travaux, qui supporte en partie la charge financière des travaux d'égouttage⁵⁸. La mise en œuvre du PCGE s'étale, dans les faits, sur plusieurs années, ce qui résulte de l'objet même du PCGE : pour rappel, il s'agit d'une planification à moyen terme des ouvrages à effectuer et, indirectement, des budgets à programmer.

La mise en œuvre s'effectue également au travers des obligations prescrites par l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 octobre 1998 portant réglementation sur la collecte des eaux urbaines résiduaires et par l'arrêté du Gouvernement wallon relatif au traitement des eaux urbaines résiduaires, qui transposent les normes européennes en la matière. Les Communes sont également tenues, en vertu de l'article 13 de l'arrêté collecte, de modifier leurs règlements communaux relatifs à l'égouttage dans les six mois qui suivent la mise en vigueur de l'arrêté.

3.3.6 Evaluation

En vertu de l'article 34 du décret du 7 octobre 1985, un rapport doit normalement être établi par les Communes et communiqué à la Région tous les deux ans. Ce rapport, qui doit être mis à la disposition de la population, expose l'état de la situation en matière d'évacuation et de traitement des eaux usées des immeubles situés sur leur territoire, le programme des travaux d'égouttage à réaliser et, enfin, la coordination entre les travaux d'égouttage et les installations d'épuration existantes ou à réaliser dans les cinq années à venir (et susceptibles de recueillir les eaux usées provenant de ces égouts).

⁵⁸ Cf. à ce sujet le décret du 1^{er} décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public, modifié par le décret du 20 juillet 1989, le décret du 30 avril 1990 et le décret-programme du 19 décembre 1996, exécuté par l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 mai 1998.

L'art 12 de l'arrêté du 15 octobre 1998 portant réglementation sur la collecte des eaux urbaines résiduaires décrit plus précisément le contenu obligatoire de ce rapport. Il doit comprendre :

- un état de la situation en matière d'évacuation et de traitement des eaux usées des habitations situées sur leur territoire consistant à chiffrer :
 - pour les zones égouttées de chacune des agglomérations ou parties d'agglomération :
 - . le nombre total d'habitations,
 - . le nombre d'habitations raccordées à l'égout,
 - . le nombre d'habitations dont les eaux usées sont traitées par une station d'épuration collective,
 - . le nombre d'habitations équipées d'un système d'épuration individuelle ;
 - pour les zones faiblement habitées :
 - . le nombre total d'habitations,
 - . le nombre d'habitations équipées d'un système d'épuration individuelle.
- le programme des travaux d'égouttage pour les zones à égoutter et un état de la situation de chacune des agglomérations ou parties d'agglomération qui en résulte, décrit de la manière suivante pour chaque phase des travaux prévus :
 - le nombre total d'habitations non raccordées à l'égout mais qui devront l'être ;
 - le nombre d'habitations qui seront raccordées à l'égout ainsi que la longueur des égouts correspondant aux travaux d'égouttage à réaliser ;
 - le nombre d'habitations dont les eaux usées seront traitées par une station d'épuration collective quand les travaux d'égouttage seront réalisés.

L'arrêté du 15 octobre 1998 portant réglementation sur la collecte des eaux urbaines résiduaires prévoit que la première version de ce rapport sera établie et communiquée dans les 6 mois qui suivent l'approbation du PCGE par le Gouvernement.

Ces éléments nous apparaissent comme des indicateurs essentiels, dont une actualisation régulière s'avère nécessaire. Il est pertinent de les envisager au travers d'un rapport censé être régulier ; il est par contre étonnant de ne pas voir ces éléments exigés dès l'élaboration du PCGE.

3.4 IMPORTANCE ACCORDEE A LA COMMUNICATION ET A LA PARTICIPATION

La procédure d'élaboration du PCGE ne prévoit pas l'implication de la population au travers d'un quelconque processus participatif, ce qui peut s'expliquer par la nature essentiellement technique de la matière.

Des procédures d'information sont cependant imposées par la législation. Ainsi, l'existence du rapport prévu à l'article 34 du décret du 7 octobre 1985 doit être annoncée à la population, qui peut venir le consulter toute l'année à l'administration communale durant les heures d'ouverture. Ce rapport est par ailleurs joint au budget communal. Par ailleurs, l'article 8 §3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 octobre 1998 impose aux Communes d'informer, dans les deux mois de l'approbation des PCGE, les personnes devant équiper leur habitation d'un système d'épuration individuelle des obligations qui leur incombent.

Ces modalités de participation de la population peuvent apparaître comme bien maigres au regard des enjeux en matière de sensibilisation de la population, notamment.

3.5 COMPETENCES ET MODALITES DE FINANCEMENT

3.5.1 Financement de l'élaboration de l'outil

L'article 33 du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution établit, en son §3, que le Gouvernement peut allouer une subvention pour l'établissement du PCGE. Celle-ci sera déterminée en fonction de la superficie du territoire et du nombre d'habitants de la Commune.

Les dispositions de l'article 33 ont été exécutées par l'AGW du 23 juin 1994 relatif à la subsidiation des plans communaux généraux d'égouttage. Cet arrêté énonce notamment la formule de calcul de la subvention ; celle-ci sera égale à :

$$a + b.S + c.H$$

dans laquelle :

S= la superficie du territoire communal, exprimée en Km² ;

H= le nombre d'habitants de la commune concernée ;

a= 450 000 francs ;

b= 8 250 francs par km² ;

c= 52 francs par habitant.

L'article 4 de cet arrêté pose les conditions de l'octroi de la subvention. Tout d'abord, la Commune ne doit pas avoir déjà reçu un subside ou une promesse ferme de subside en application d'autres dispositions légales ou réglementaires dans le but d'élaborer ce document.

En outre, la Commune doit fournir la délibération du Conseil communal par laquelle elle s'engage à élaborer un plan d'égouttage (comportant au moins les données exigées dans le PCGE), les données relatives à la superficie de la commune en km² et au nombre d'habitants au 1^{er} janvier précédant la date de la demande, et enfin le calcul du subside demandé.

L'article 5 oblige le Ministre à accorder une promesse ferme de subside dans les dix mois de réception de la demande. Cette promesse n'est valable que durant deux années. L'approbation du PCGE constitue un préalable obligatoire à la liquidation du subside ; celle-ci est effectuée, selon l'article 6 de l'arrêté, dans l'année qui suit la date d'approbation.

Notons que jusqu'en 1994, les Communes pouvaient obtenir des subsides pour l'élaboration des PCGE dans le cadre de la législation sur les programmes triennaux.

En outre, l'article 8 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 19 septembre 1991 fixant les règles de présentation et d'élaboration des plans communaux généraux d'égouttage prévoit l'octroi d'une subvention aux gestionnaires provinciaux des cours d'eau et aux organismes d'épuration pour les prestations d'avis visées à l'article 5 de ce même arrêté, sauf s'ils sont eux-mêmes auteurs de projet. La formule de calcul de la subvention est la suivante :

$$M = a + b.S + c.H$$

dans laquelle :

S = la superficie de la zone communale représentée, exprimée en Km²

H = le nombre d'habitants de la zone concernée

M = la subvention exprimée en francs belges, arrondie au millier de francs inférieur

a = 11.500 F/commune (s'il s'agit d'un organisme d'épuration) ou 3.800F/commune (s'il s'agit des gestionnaires provinciaux des cours d'eau)

b = 200 F/km² (s'il s'agit d'un organisme d'épuration) ou 70F/km² (s'il s'agit des gestionnaires provinciaux des cours d'eau)

c = 1,35 F/habitant (s'il s'agit d'un organisme d'épuration) ou 0,45 F (s'il s'agit des gestionnaires provinciaux des cours d'eau)

Remarquons que le montant de la subvention sera différent si cette procédure d'avis concerne une modification du plan entraînant l'introduction d'un nouveau dossier.

L'article 47 1° du décret du 30 avril 1990 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques⁵⁹ prévoit que les subventions de l'élaboration des PCGE proviendront du Fonds pour la protection des eaux institué par le décret-programme du 17 décembre 1997. Le décret du 23 décembre 1993 modifiant l'article 30 du décret du 30 avril 1990 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques prévoyait déjà un mécanisme semblable via le Fonds pour la protection des eaux de surface.

Le fait de rétribuer (par une somme relativement modique) les organismes d'épuration et les gestionnaires provinciaux des cours d'eau est une forme de reconnaissance de l'importance de leur avis qui nous semble a priori une bonne formule qui pourrait être appliquée dans d'autres domaines du développement local.

De même, la modulation de la somme octroyée pour l'élaboration de l'outil (en fonction de certaines caractéristiques communales) répond aux critiques que nous avons exposées par rapport au caractère inégalitaire d'une subvention forfaitaire fixe relative à certains outils (le montant fixe de 600 000 FB pour l'élaboration des PCDN étant le plus criant). La formule de calcul prête néanmoins à discussion. Une commune de grande surface mais très peu urbanisée touchera plus qu'une commune moyenne.

Un mécanisme d'intervention partiel (50 % du coût d'élaboration, par exemple) au-delà d'un certain montant aurait pu favoriser un travail en profondeur de certaines communes et auteurs de projet consciencieux. Mais ce mécanisme est difficilement envisageable si le recours à un auteur de projet extérieur n'est pas obligatoire : comment une commune qui réalise elle-même son PCGE peut-elle justifier de manière précise et non contestable les moyens qu'elle a effectivement consacré à l'élaboration du PCGE ?

L'intervention forfaitaire limite la concurrence sur les prix (au détriment des pouvoirs subsidiants) et pourrait conduire à une diminution de la qualité. Aucun appel d'offre n'est néanmoins exigé par les textes réglementaires pour le choix de l'éventuel auteur de projet extérieur.

3.5.2 Financement de la mise en œuvre de l'outil

Les travaux d'égouttage sont subsidiés par le biais du programme triennal. Le montant de la subvention régionale couvre 60% du coût estimé des travaux⁶⁰.

Ces travaux absorbent une grande partie de la subvention allouée aux programmes triennaux, ce qui a pour conséquence de limiter le nombre de projets que l'on pourrait y inscrire.

Rappelons par ailleurs que depuis le 1^{er} janvier les travaux d'égouttage effectués par une Commune dont le PCGE n'a pas encore été approuvé ou qui ne s'y conforment pas ne peuvent théoriquement plus faire l'objet d'une subvention régionale.

En ce qui concerne les habitants chargés d'installer un système d'épuration individuel, la Région prévoit un mécanisme de subsidiation : l'article 2 §1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 1999 instaurant une prime à l'installation d'un système d'épuration individuelle⁶¹ énonce que le Ministre accorde une prime à toute personne qui raccorde à ses frais une habitation ou un groupe d'habitations à un système d'épuration individuelle pour le traitement des eaux ménagères usées. Le montant de la prime s'élève, actuellement, à 60 000 FB par unité d'épuration traitant une charge polluante inférieure à 6 équivalent-habitant. Pour les unités traitant une charge supérieure, une augmentation du montant est prévue en fonction de l'augmentation de la charge polluante. La Commune peut, cependant, se substituer à ces personnes et, dans ce cas, elle introduit elle-même la demande de subsidiation. Très variable, le coût d'une installation individuelle complète oscille entre 100 et 180 000 FB, voire plus si la pose

⁵⁹ M.B. du 30.06.1990.

⁶⁰ Le devis peut être majoré des frais d'étude avec un maximum de 5 % de ce devis estimatif. Cf. art. 8 de l'arrêté du 7 mai 1998 portant exécution du décret du 1^{er} décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public.

⁶¹ M.B. 26/06/1999, p. 24008.

d'un circuit de drainage est nécessaire ; en effet, il convient de suppléer à une fonction que les égouts remplissent par nature, à savoir l'évacuation des eaux⁶².

Notons que cet arrêté consacre en quelque sorte une troisième voie, entre l'égouttage collectif et l'épuration individuelle que l'on pourrait intituler « épuration individuelle groupée ». Elle consiste dans le groupement d'habitants en vue d'organiser le financement et le mode de fonctionnement d'un système d'épuration des eaux usées de plusieurs habitations. Une substantielle économie d'échelle est donc réalisée, mais cette solution peut susciter un certain nombre de problèmes pratiques ou juridiques : la désignation d'un responsable de l'entretien et du contrôle du système, les changements de propriétaires des habitations, le renouvellement de la station, le partage des coûts entre utilisateurs en fonction de la quantité d'eau rejetée par chaque habitant, etc.

Par ailleurs, la Commune peut également prendre à sa charge le solde du coût de l'installation ou une partie de celui-ci en octroyant une prime complémentaire⁶³.

Il convient cependant de signaler que le décret de la Région wallonne du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau et instituant une Société publique de gestion de l'eau a modifié le décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution. Sur base de l'article 32 modifié, le Gouvernement peut désormais arrêter des critères permettant de déterminer dans les PCGE des travaux d'égouttage qui doivent être effectués prioritairement, soit pour assurer l'optimisation du fonctionnement des stations d'épuration, soit pour assurer une protection rapide des zones sensibles telles que les zones de protection ou de surveillance des captages et ce dans le but de répondre aux exigences européennes et internationales en matière de protection des eaux de surface.

Le contrat de gestion établi entre le Gouvernement et la SPGE définit la notion d'égouttage prioritaire⁶⁴ et prévoit la conclusion d'un contrat de réalisation de ces égouts prioritaires. Une redéfinition de concepts⁶⁵, une réorganisation des compétences et des méthodes de financement est actuellement en préparation et pourrait modifier profondément la pratique actuelle.

Il faudra veiller dans cette définition des égouts prioritaires à éviter certains effets pervers. Une Commune pourrait par exemple être tentée de débiter rapidement sur fond propre certains travaux d'égouttage en agglomération de moins de 2 000 EH, dans la seule intention de faire financer la suite des travaux d'égouttage et l'implantation de la station d'épuration par la Région.

Le renvoi d'un outil particulier (le PCGE) vers d'autres outils (programme triennal des travaux, primes...) prévus en aval pour le financement est à souligner. Des outils peuvent renvoyer l'un à l'autre, en étant pilotés par des administrations différentes, tout en assurant une certaine cohérence.

3.6 INTERRELATIONS AVEC LES AUTRES OUTILS

Le PCGE est, depuis sa création, un outil d'un type plutôt « autonome ».

Les seuls liens que la législation établisse entre ce plan et d'autres documents de planification ou de développement sont :

- l'articulation, en « amont », avec le plan de secteur dans l'arrêté du 19 septembre 1991, en son article 3, 5°, 6 et 7° (cartographie des zones urbanisables du plan de secteur) ;
- l'articulation, en « aval », avec les programmes triennaux des travaux, qui résulte de la combinaison du décret du 7 octobre 1985 (article 33 §4) et de l'arrêté du 7 mai 1998 (article

⁶² Le coût du raccordement d'une habitation à un réseau d'égouttage existant a également fait l'objet de diverses estimations, variant entre 20 000 et 120 000 FB.

⁶³ Et ainsi pallier aux difficultés auxquelles peuvent être confrontés certains habitants en situation financière précaire.

⁶⁴ « Egouttage se rapportant aux agglomérations de plus de 2 000 EH auxquelles peut s'ajouter l'égouttage d'autres agglomérations de moins de 2 000 EH déterminés par le Gouvernement en fonction des priorités environnementales ».

⁶⁵ Avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 octobre 1998 et celui du 25 février 1999 adopté en première lecture le 29 juin 2000.

2, 2°) portant exécution de l'article 3 alinéa 1^{er} du décret du 1^{er} décembre 1998 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public.

On peut regretter cette absence de passerelle vers les autres outils d'aménagement du territoire (schéma de structure et PCEDN en particulier).

A l'inverse, la proposition de « Guide pratique » des PCEDN renvoi explicitement au PCGE, comme base d'inventaire en ce qui concerne la gestion des eaux usées.

4 APPLICATION GENERALE DE L'OUTIL EN REGION WALLONNE

4.1 COMMUNES CONCERNEES

A ce jour, la quasi totalité des communes wallonnes a élaboré un PCGE. Seules les communes de Aubange, Durbuy, Fexhe-le-Haut-Clocher et Huy n'ont pas encore leur PCGE approuvé à la date du 15 juillet 2000.

Contrairement aux autres outils, aucune commune n'a officiellement « abandonné » l'élaboration de son PCGE.

Même s'il a fallu un certain temps avant que les Communes n'embrayent pour élaborer ce plan qui dans les faits était obligatoire, la politique de la Région a été efficace en terme quantitatif. Le PCGE est, avec le programme triennal des travaux, le seul plan qui concerne la plupart de communes wallonnes.

Nous avons représenté la répartition géographique des communes wallonnes en fonction de la date à laquelle leur PCGE a été approuvé (carte V.1) et en fonction du type d'auteur de projet (carte V.2).

4.2 CARACTERISTIQUES DES COMMUNES CONCERNEES

Les 6 communes disposant d'un PCGE approuvé avant 1996 sont plutôt peu peuplées (moins de 15 000 habitants). La trentaine de communes ayant un PCGE approuvé avant 1997 ont une superficie inférieure à 12 000 ha.

Les communes les plus peuplées (plus de 50 000 habitants) ont pour la plupart disposé d'un PCGE approuvé en 1997 ou 1998. A une exception, les communes disposant d'un PCGE approuvé seulement en 1999 ou en 2000 ont moins de 25 000 habitants.

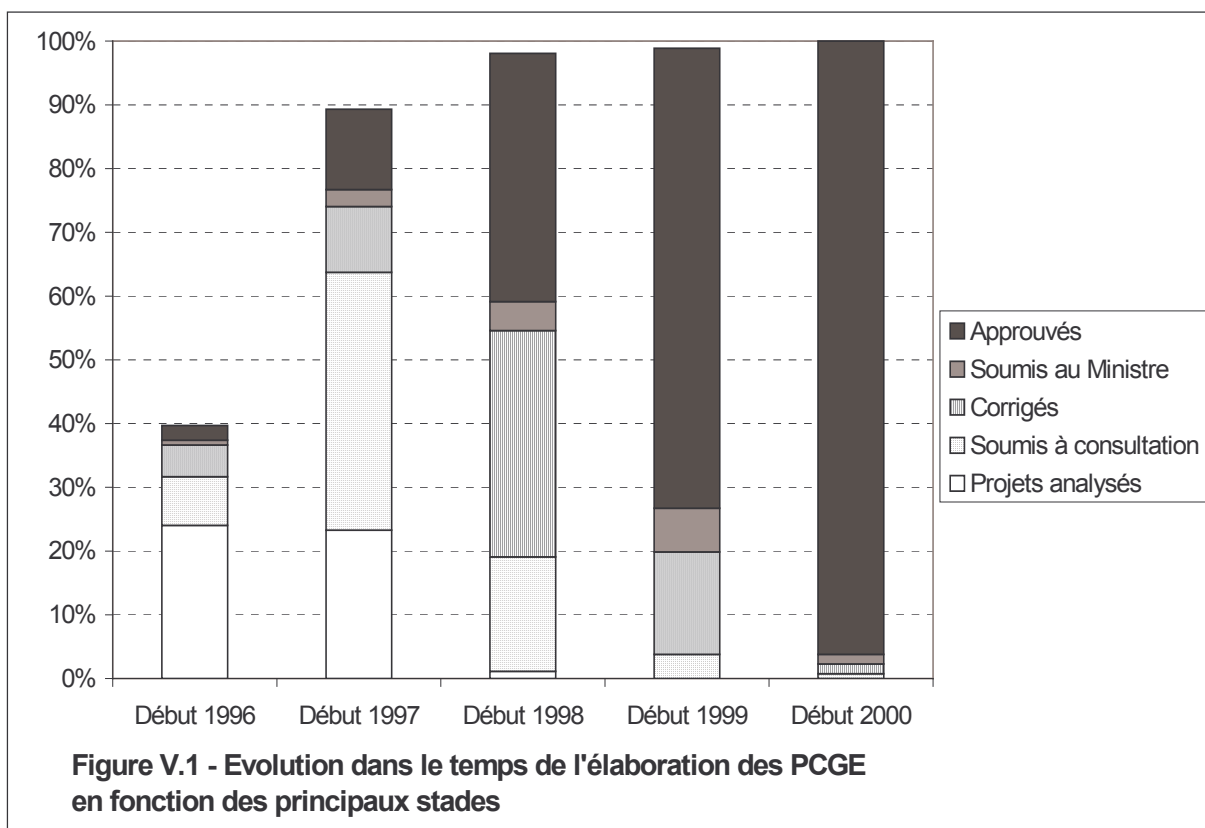
L'analyse des dates d'approbation des PCGE en fonction des trois typologies de communes retenues (voir rapport de mars) ne met pas beaucoup d'autres tendances en évidence. On peut seulement souligner que les communes « touristiques » ont vu leur PCGE adopté tardivement (en 1998 ou après, pour 80 % d'entre elles).

La surface et la densité de population d'une commune pourraient être considérées comme des éléments qui alourdissent l'élaboration d'un PCGE.

4.3 DELAIS D'ELABORATION

Une seule commune disposait d'un PCGE adopté avant 1991 (Walhain).

La figure V.1 montre l'évolution des stades d'élaboration des PCGE de 1996 à 2000.



Les stades clés d'élaboration d'un PCGE sont les suivants :

- désignation d'un auteur de projet par la Commune ;
- éventuellement organisation d'une première réunion entre les différents acteurs ;
- élaboration du projet de PCGE par l'auteur de projet ;
- approbation du projet de PCGE par le Conseil communal ;
- réception et analyse du projet de PCGE par la cellule PCGE de la DGRNE ;
- consultation officielle des autres administrations ;
- envoi de l'ensemble des avis à la Commune et à l'auteur de projet ;
- organisation d'une seconde réunion entre les différents acteurs ;
- correction du PCGE par l'auteur de projet ;
- éventuellement présentation à la Commune du PCGE corrigé ;
- approbation du PCGE par le Conseil communal ;
- réception du plan par la cellule PCGE qui le soumet au Ministre ;
- approbation du plan par le Ministre.

Malheureusement, les données en termes de dates sont disponibles par province (nombre de communes à un stade et à une date donnés) ou par commune (en consultant un échantillon de dossiers), uniquement pour une partie de ces stades. La date de désignation de l'auteur de projet n'est par exemple mentionnée nulle part .

Dans la suite du texte, nous faisons référence aux dossiers PCGE « en cours d'instruction » pour faire référence aux dossiers réceptionnés et analysés par la cellule PCGE, mais non encore approuvés par le Ministre.

Carte V.1

Carte V.2

Début 1996, 6 PCGE (2%) étaient approuvés. Début 1998, 37 % étaient en cours d'instruction par l'administration ; la majorité de ces projets étaient approuvés par le Ministre deux ans plus tard.

Début 1997, la plupart des PCGE (89 %) étaient soit déjà approuvés (13 %) soit en cours d'instruction par l'administration (76 %) ; deux ans plus tard, la majorité de ces derniers étaient approuvés par le Ministre.

L'analyse d'une bonne vingtaine de dossiers permet d'estimer la durée de certains stades particuliers (voir §5.1).

Un à deux mois (plus rarement plusieurs mois) séparent respectivement la date de fin d'élaboration du projet ou de correction du PCGE et la date d'approbation par le Conseil communal respectivement du projet de PCGE ou du PCGE corrigé.

Un an et demi sépare en moyenne la date de demande d'avis aux instances de la date de correction du projet par l'auteur de projet. Certaines administrations n'arrivent pas à tenir le délai prescrit (30 jours) pour émettre leur avis. Plusieurs mois (jusqu'à 6 mois) leur sont parfois nécessaires.

Il faut encore six mois en moyenne entre la date d'approbation du PCGE par le Conseil communal et la date d'approbation ministérielle.

A cette période moyenne de deux ans du début de l'instruction d'un dossier jusqu'à l'approbation du Ministre, il faut encore ajouter la période entre la décision de la Commune d'élaborer son PCGE et l'accord sur le projet de PCGE par le Conseil communal.

La durée totale d'élaboration des PCGE se situe dans un ordre de grandeur de deux à quatre ans. Cette durée est à la fois courte par rapport à d'autres outils, mais reste longue par rapport à la simplicité de la procédure et du contenu. Cela peut s'expliquer par l'engorgement provoqué par la gestion de plus de 200 dossiers en quelques années, tant au niveau des auteurs de projet que des gestionnaires de dossier de la DGRNE ou encore des instances d'avis.

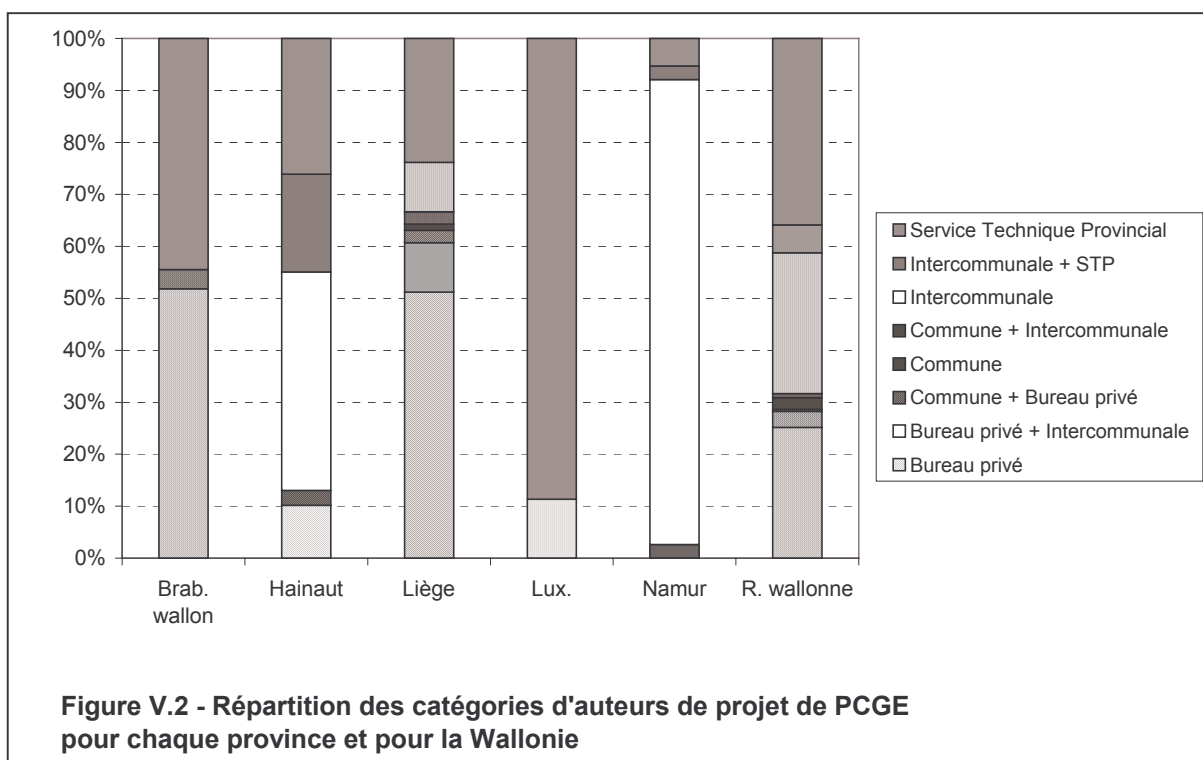
4.4 AUTEURS DE PROJET

On peut distinguer quatre catégories différentes d'auteurs de projet :

- les services techniques provinciaux ;
- les intercommunales d'épuration ;
- les Communes ;
- les bureaux d'études privés.

La figure V.2 détaille l'importance de ces catégories d'auteurs de projet par province.

Les services techniques provinciaux (STP) ont réalisé plus d'un tiers des PCGE, de manière fort inégale. Le service technique de la province de Luxembourg a été auteur de projet de la majorité des plans des communes du sud-est belge, alors que le service technique de la province a été actif dans moins d'un dixième des communes de Namur.



C'est l'intercommunale d'épuration (INASSEP) qui était auteur de projet de la grande majorité de ces communes namuroises. Dans le Hainaut, certaines intercommunales ont été particulièrement actives, dépassant parfois les limites du territoire géré (IGRETEC, en particulier). Les intercommunales du Brabant wallon (IBW) et du Luxembourg (AIVE) ne se sont pas du tout montrées intéressées par ce travail. Les intercommunales ont réalisé au total un peu moins d'un tiers des PCGE.

Neuf communes (3 % des communes wallonnes) ont réalisé elles-mêmes leur PCGE. Ce sont essentiellement des communes urbaines qui se sont lancées dans cette aventure.⁶⁶

Trente-sept bureaux d'études différents se sont répartis le reste des communes. La majorité d'entre eux n'ont réalisé qu'un seul PCGE, généralement dans une commune proche de leur siège d'activité. Un bureau a été actif dans douze communes (Service communal de Belgique). Parmi ces auteurs de projets principalement composés d'indépendants, de sociétés anonymes et de SPRL, une ASBL (le GREOA) dénote quelque peu. Plus de la moitié des communes du Brabant wallon et de la Province de Liège ont eu recours à ces bureaux d'étude, alors qu'aucune commune du namurois ne s'est tournée vers cette catégorie d'auteur de projet.

Les auteurs des PCGE étaient donc très diversifiés, avec des catégories privilégiées en fonction de la disponibilité des services techniques provinciaux et des intercommunales d'épuration.

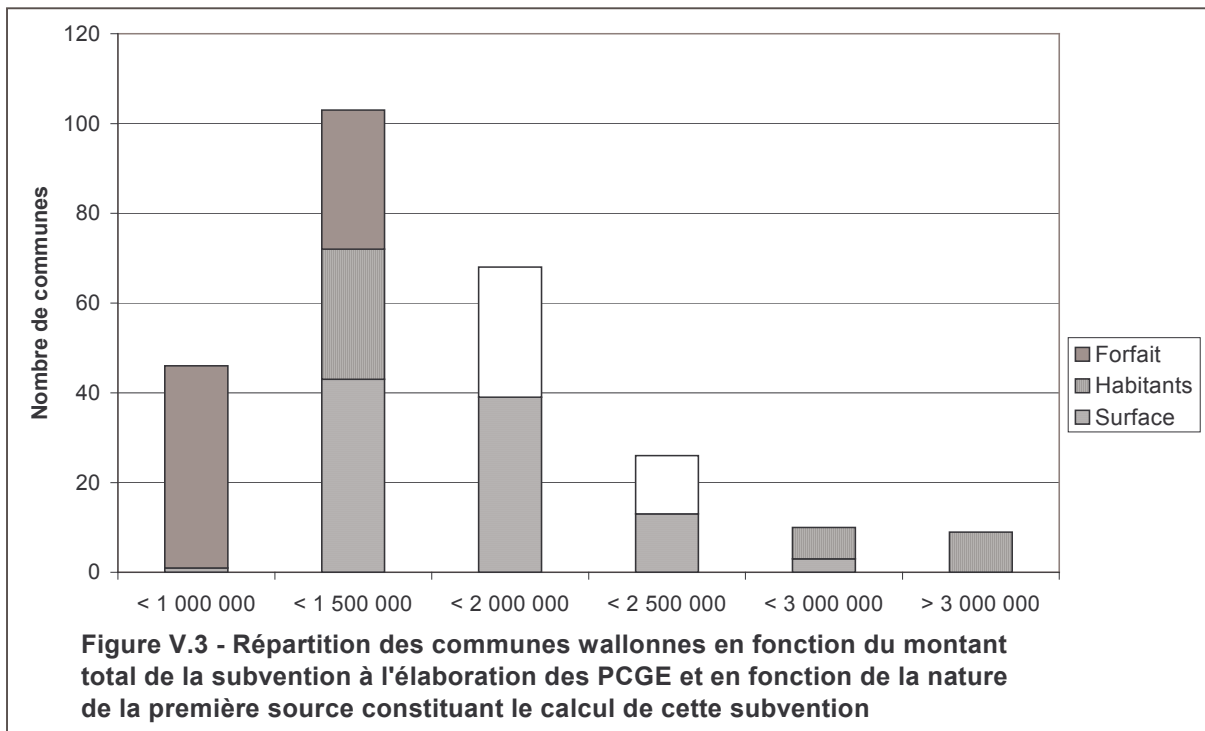
Il faut enfin souligner qu'un dixième des auteurs de projet se sont associés à un second partenaire (notamment l'intercommunale IDEA avec le STP du Hainaut).

⁶⁶ Herve, La Louvière, Liège, Mouscron, Namur, Seraing, Theux, Verviers et Wavre

4.5 MOYENS AFFECTES A L'OUTIL

Nous avons appliqué la formule de calcul du subside couvrant l'élaboration des PCGE (§ 5.1) sur base du forfait (450 000 FB), de la superficie et du nombre d'habitants de chaque commune.

La figure V.3 montre la répartition des communes en fonction du montant total de cette subvention et en fonction de la première source (forfait, superficie ou nombre d'habitants) constituant cette subvention. La carte V.3 illustre la répartition géographique du montant des subventions.



Le montant moyen de la subvention est de 1 630 000 FB, avec un maximum de 12 000 000 FB et un minimum de 700 000 FB. Certaines communes peu peuplées se situent encore dans la tranche 2 500 000 – 3 000 000 FB, simplement parce qu'elles présentent une surface importante (Chimay, Bastogne et Couvin).

Cette subvention à l'élaboration des PCGE porte sur un total de 427 000 000 FB.

Il faut ajouter à ce coût environ 8 000 000 FB de subvention pour les avis des organismes d'épuration et des services provinciaux non-auteurs des PCGE.

La cellule PCGE de la DGRNE a travaillé de 1994 à 1999 avec 4 attachés temps plein. Il faut ajouter à ce suivi l'intervention des autres administrations (DGPL, DGATLP et autres directions de la DGRNE), que l'on peut grossièrement estimer au total à celle des fonctionnaires de la cellule PCGE (de 1995 à 1998). Sur base d'un coût annuel de personnel et de fonctionnement de 2 250 000 FB / temps plein, le coût de l'encadrement peut être approximativement estimé à 90 000 000 FB.

Le coût total d'élaboration des PCGE (en ce compris le suivi régional et la remise d'avis des différentes instances) est donc de l'ordre de 525 000 000 FB, soit en moyenne 2 000 000 FB par commune, à charge du budget régional.

5 PRATIQUE DE L'OUTIL EN REGION WALLONNE

5.1 INTRODUCTION

Cette section est basée d'une part sur l'interview d'acteurs privilégiés (fonctionnaires de la Région wallonne, auteurs de projets, intercommunales d'épuration et Communes) et d'autre part sur l'analyse d'un échantillon de 24 communes.

Ces communes⁶⁷ ont été retenues sur base des critères suivants :

- représentation suffisante de chaque catégorie d'auteur de projet ;
- représentation de la majorité des auteurs de projet ayant réalisé plusieurs PCGE ;
- représentation suffisante des « générations » de PCGE, en fonction des dates d'approbation (à partir de 1996) ;
- bonne répartition géographique des communes sélectionnées ;
- bonne représentativité des caractéristiques socio-économiques des communes wallonnes.

5.2 MOTIVATIONS ET RETICENCES

Nous l'avons souligné, l'établissement d'un PCGE constitue une obligation pour les communes. De nombreuses réticences sont cependant apparues à l'égard de l'outil ou de son cadre juridique et ont retardé sensiblement son développement.

Tout d'abord, il faut constater le peu d'intérêt consacré par les élus locaux à la matière de l'épuration, sujet peu porteur sur le plan électoral.

Les mandataires locaux semblent par ailleurs réticents à s'investir dans des dossiers dont ils n'ont pas la maîtrise technique ou dont les enjeux ne leur paraissent pas prioritaires ; en ce qui concerne le PCGE, les services techniques des communes et les intercommunales d'épuration ont souvent dû insister sur l'importance d'une prise de conscience rapide des enjeux de l'épuration et de la nécessité de favoriser la cohérence des décisions prises à tous les niveaux.

Les exigences (techniques, matérielles, financières, etc.) posées par l'élaboration du PCGE ont également impressionné les décideurs locaux.⁶⁸ Quelques communes ont dû prendre les devants pour que d'autres s'y attellent ensuite. L'absence d'interlocuteur privilégié au sein de l'administration wallonne avant janvier 1994 (date de création de la cellule PCGE à la DGRNE) n'était pas non plus de nature à encourager les communes à s'engager dans une procédure d'élaboration.

Finalement, il aura fallu que le législateur réaffirme son intention de ne plus subsidier, à partir du 31 décembre 1996, les travaux d'égouttage ne s'inscrivant pas dans un PCGE approuvé pour que les communes se décident enfin à exécuter l'obligation instaurée en 1985. La menace de sanction financière fut, en pratique, particulièrement efficace.

D'après les agents traitant les dossiers à la DGRNE, la non-approbation du PCGE de 4 communes au 15 juillet 2000 est principalement due aux facteurs suivants :

- auteur de projet très lent ;
- PCGE de très mauvaise qualité, mal corrigé ;
- Commune non motivée (égouttage presque totalement déjà réalisé) ;
- dissensions au sein du conseil.

⁶⁷ Les communes retenues sont : Aiseau-Presles, Arlon, Bastogne, Clavier, Colfontaine, Durbuy, Ferrières, Gedinne, Geer, Genappe, Gerpinnes, Gesves, Herve, La Louvière, La Roche-en-Ardenne, Liège, Lontzen, Mouscron, Namur, Ouffet, Perwez, Sivry-Rance, Tournai, Wavre.

⁶⁸ Surtout entre 1987 et 1991, étant donné le contenu très détaillé du PCGE imposé à l'époque.

Carte V.3

5.3 STRATEGIE DE LA DEMARCHE D'ELABORATION

5.3.1 Analyse des étapes de la stratégie

a) *Diagnostic*

L'obligation de procéder au recensement des égouts existants au travers du PCGE semble avoir été d'autant mieux acceptée que les Communes ont rapidement compris le profit potentiel qu'elles pourraient retirer d'une telle démarche. Le manque de données précises concernant le réseau d'égouttage, plus particulièrement constaté dans des communes de moindre importance, pouvait enfin être comblé. Les PCGE se contentent malheureusement parfois de décrire le réseau existant sans en analyser l'état, ce qui peut biaiser l'estimation financière des travaux à réaliser en matière d'égouttage.

Sur les 24 PCGE que nous avons analysés en profondeur, quatre PCGE seulement décrivaient l'état de chaque égout. Trois autres PCGE traitaient de l'état général de l'égouttage (bonne qualité moyenne ou vétusté générale des égouts).

En matière d'épuration, la localisation et les capacités des stations d'épuration existantes et en projet sont bien prises en compte. La qualité de l'épuration (station défaillante, épuration tertiaire nécessaire...) n'est par contre que rarement évaluée.

En matière de qualité biologique des cours d'eau, seuls deux PCGE vont plus loin que la simple cartographie des zones de protection des eaux de surface. Le PCGE de Namur recourt par exemple à une modélisation de la qualité des rivières en fonction des scénarios retenus.

Si la problématique de la qualité des eaux souterraines n'est jamais évoquée explicitement, elle est néanmoins traitée au travers de la cartographie des zones de prévention et de surveillance des captages. Un tiers des PCGE proposent en outre des mesures particulières en zone de prévention ou de surveillance de captages.

Des roches superficielles, ou encore un sol imperméable sans pente peuvent constituer des contraintes importantes à la pose et / ou à l'utilisation d'égouts, de collecteurs ou de systèmes d'épuration individuelle. Les caractéristiques du sol et du sous-sol ne sont pourtant étudiées que dans un des PCGE analysés (Ouffet). L'auteur de projet de ce PCGE va jusqu'à établir une carte d'aptitude des sols au creusement.

Tous les PCGE tiennent évidemment compte de la problématique de la pente, même si les égouts gravitaires et les égouts en refoulement ne sont pas souvent explicitement distingués. Aucun auteur de PCGE n'a jugé utile de dresser une carte des pentes.

Certains PCGE privilégient l'aspect hydraulique de l'écoulement en identifiant le diamètre de chaque égout, en relevant les problèmes d'inondation dus à la sous-capacité d'un réseau unitaire, ou encore en estimant le diamètre des égouts et collecteurs à prévoir.

Cependant, à une réflexion portant sur les grandes orientations à prendre en matière d'égouttage et d'épuration, les Communes ont souvent préféré une optique beaucoup plus pragmatique, dictée par les impératifs de délais fixés par l'autorité régionale. Elles se sont penchées (en collaboration avec l'organisme d'épuration) essentiellement sur la détermination des zones géographiques de leur territoire qui feront l'objet d'un égouttage.

Certaines communes se sont contentées d'un relevé actuel du nombre d'habitants ; d'autres ont envisagé une augmentation linéaire et homogène sur tout le territoire ; quelques PCGE envisagent l'augmentation de population, village par village, en fonction de l'évolution passée ; dans d'autres plans enfin, certaines hypothèses sont effectuées en première approximation (zone d'aménagement différée qui ne risque pas d'être mise en œuvre prochainement, rue dont l'habitat devrait rester fort lâche...). Aucun des PCGE analysés ne réalise un relevé systématique des terrains qui restent constructibles dans les zones destinées à l'urbanisation du plan de secteur.

Dans l'un ou l'autre PCGE, des chiffres sont relativisés pour constituer des indicateurs pertinents de la politique suivie : c'est par exemple le cas de la longueur d'égouts (actuels et projetés) par habitant et par entité.

L'échelle demandée pour la représentation cartographique (1/5 000) peut donner l'illusion de précision et ne permet pas une vue globale du réseau ; en outre les cartes d'assemblage se limitent parfois à reprendre le découpage des planchettes au 1/5 000 sur fond de limite communale.

b) Objectifs poursuivis

Les objectifs poursuivis par les PCGE ne sont pas explicités dans les rapports examinés, à de rares exceptions. Un des PCGE affirme que l'objectif de la Commune est d'arriver à un assainissement complet, en mettant en œuvre une série de dispositions. Un autre rapport se définit comme objectif de compléter ou de prévoir un égouttage afin de supprimer tout rejet direct dans les ruisseaux et les nappes souterraines (chantoirs). Dans une troisième commune, on explicite les principes de base qui ont été retenus : rentabiliser les infrastructures existantes (stations de pompage, notamment) et maintenir les dépenses à leur minimum.

Plus que de réels choix d'objectifs, ce sont donc davantage des choix techniques qui ont été opérés, sans réflexion politique poussée sur les grandes orientations que la Commune devrait suivre pour permettre un développement territorial cohérent. De manière générale, les Communes n'ont pas spontanément choisi l'outil pour les bienfaits qu'il pourrait apporter, notamment en relation avec la gestion durable de leur territoire, mais uniquement pour éviter des conséquences financières sanctionnant l'absence de PCGE. Cependant, les choix effectués sont très souvent le fruit d'une collaboration constructive entre la Commune, l'organisme d'épuration concerné et la Région.

La délimitation des zones d'épuration individuelle est une décision politique importante qui peut se baser sur certains critères. La grande majorité des 24 PCGE analysés explicitent soit de manière générale, soit zone par zone le ou les critères qui ont été pris en compte pour délimiter ces zones :

- terrains en dehors des zones destinées à l'urbanisation par le plan de secteur ;
- faible densité de population ;
- absence d'égouts existants ;
- éloignement du réseau d'égouttage ;
- pose d'égouts onéreuse ;
- topographie particulière ;
- rejets issus d'une activité non domestique (exploitation agricole, camping...) ;
- petite portion d'un bassin versant couvrant principalement une autre commune ;
- ...

Un seul des PCGE analysés envisage explicitement la compatibilité des zones d'épuration individuelle, définies sur base d'une partie de ces critères, avec les possibilités réelles de recours à l'épuration individuelle (possibilité de creusement, perfiltration vers le sol, possibilité d'évacuation des eaux...).

c) Définition des mesures et projets

Dans le cadre du PCGE, la définition de mesures et de projets est en réalité le tracé des égouts à réaliser. En ce qui concerne sa mise en œuvre, à savoir la réalisation concrète de ces égouts, il faut se rappeler que le PCGE n'est qu'un document de référence⁶⁹, un guide qui laisse une certaine marge de manœuvre aux praticiens chargés de son application.

⁶⁹ Selon l'arrêté de 1991, il n'est demandé qu'un tracé de principe et des exutoires restant à réaliser.

Une part importante des PCGE envisage des mesures particulières dans les zones de prévention et de surveillance des captages :

- recours systématique à l'épuration collective ;
- étanchéité accrue du réseau ;
- zone contournée dans le tracé d'un collecteur ;
- localisation alternative d'une future station d'épuration ;
- source de pollution à surveiller ;
- ...

Certains PCGE, dans les mesures proposées, envisagent de démarrer des études spécifiques particulières (sur l'état et la capacité des égouts actuels, sur le taux de raccordement aux égouts, sur une inondation particulière). La nécessité de délimitation précise des zones de prévention de captage est soulignée.⁷⁰ Idéalement ces nouvelles délimitations devraient conduire à certaines modifications de PCGE.

d) Programmation et financement des travaux

La programmation des travaux et leur financement sont, pour leur part, assurés au travers des programmes triennaux. Pour ce qui a trait aux modifications apportées au plan lors de son application, l'article 7 al. 4 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 19 septembre 1991 énonce que les modifications mineures font l'objet d'une mise à jour de la carte hydrographique dans les six mois qui suivent le dépôt de chaque plan triennal des travaux, et une procédure d'information des acteurs concernés est prévue. Par contre, tout changement notable des données reprises dans le plan entraîne l'introduction d'un nouveau dossier et une nouvelle procédure d'approbation⁷¹.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 8 décembre 1994 prévoit en son article 12 la réalisation d'un rapport complétant le PCGE et décrivant notamment le programme des travaux envisagés. Ce rapport n'est dans les faits pas exigé auprès des Communes.

Certains agents traitants de la DGPL demandent en outre, au travers de l'avis remis sur le projet de PCGE, de définir un ordre de priorité dans les travaux envisagés.

Une minorité des PCGE analysés (4 sur 24) exprimaient une priorité donnée aux ouvrages à prévoir (stations d'épuration). Le PCGE d'Ouffet va plus loin en affirmant certaines urgences dans la réalisation de collecteurs en invoquant la protection d'une vallée de grande qualité biologique, ou encore la protection des eaux souterraines en milieu karstique. Pour chaque ouvrage, il est précisé si la réalisation est prévue dans le programme triennal actuel, dans un programme triennal ultérieur, ou encore s'il est envisagé en fond propre.

L'évaluation de la longueur d'égouts et de collecteurs à prévoir, par rapport à la longueur des égouts et collecteurs actuels, en fonction du nombre d'habitants concernés est effectuée de manière quasi systématique, sur base d'une grille distribuée par la DGRNE.

L'évaluation économique du coût de l'égouttage est effectuée dans le détail (égout par égout, collecteur par collecteur, station par station) pour 5 des PCGE analysés. Une évaluation approximative de certains éléments est effectuée pour 3 autres PCGE analysés.

⁷⁰ Au 15 juillet 2000, seuls deux captages avaient fait l'objet d'un arrêté de définition des zones de protection et de surveillance !

⁷¹ Art. 7 al. 3 l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 19 septembre 1991 fixant les règles de présentation et d'élaboration des plans communaux généraux d'égouttage.

e) *Evaluation*

Enfin, pour ce qui concerne l'évaluation, il est regrettable que les mécanismes prévus par la législation ne soient que rarement mis en œuvre. L'autorité régionale ne semble pas encourager la remise des rapports obligatoires qui pourraient, pourtant, constituer une base de travail précieuse dans l'optique de la révision des PCGE, notamment à partir des bases de données réalisées par l'Institut Wallon.

5.3.2 Cohérence interne

Nous avons souligné précédemment que l'arrêté du 19 septembre 1991 portait sur un contenu très succinct, dans une forme très descriptive. Les PCGE analysés ne vont pas souvent au-delà du minimum imposé par cette réglementation.

Sans diagnostic suffisant du territoire, sans objectifs clairement affirmés, sans programmation et sans évaluation financière des travaux, beaucoup de PCGE pèchent par une absence de cohérence dans la démarche d'élaboration, en matière de gestion globale de l'égouttage et de l'épuration.

Il faut néanmoins souligner des avancées importantes faites dans certains rapports. On pourrait facilement imaginer qu'un PCGE puisse dorénavant être élaboré en relevant et en généralisant l'ensemble de ces avancées dans différents domaines (relevé de la qualité des eaux de surface et souterraines, définition des objectifs poursuivis, identification des critères pris en compte, estimation des coûts économique et environnemental de la mise en œuvre de différents scénarios, programmation des travaux, ...). Cela nécessiterait une méthodologie de travail et des moyens nouveaux.

Le rapport d'évaluation défini par l'arrêté du 15 octobre 1998 aurait permis de combler certaines lacunes. Mais l'obligation d'élaborer ce rapport semble être tombée dans l'oubli.

5.3.3 Cohérence externe

5.3.3.1. *Prise en compte des matières non explicitement visées par la réglementation relative aux PCGE*

Il nous semble que les PCGE auraient pu mieux prendre en compte certaines matières non explicitement visées par la réglementation : contraintes géotechniques, qualité actuelle et objectifs de qualité des eaux et des sites potentiellement perturbés par le passage d'un collecteur ou par l'implantation d'une station d'épuration.

Cet état de fait peut trouver de nombreuses explications, dont il faudrait mieux tenir compte, tant dans le scénario de coordination qui sera proposé, que dans le cadre d'une révision des PCGE :

- L'arrêté de présentation et d'élaboration des PCGE est très précis sur certains aspects (liste des données à traiter, relevé des administrations à consulter), mais ne dit mot sur certaines problématiques, dont il faudrait évaluer l'intérêt, au regard du coût d'acquisition des données (estimation du nombre actuel et prévisible d'équivalent-habitant par rue ; distinction entre réseaux d'eaux pluviales, réseaux unitaires et réseaux d'eaux usées ; critères à prendre en compte pour la définition d'une zone d'épuration individuelle ; utilité de tenir compte de la qualité des eaux et du pouvoir auto-épurateur des rivières ; représentation et préservation des zones naturelles du plan de secteur ...). Certains auteurs de projet ont rechigné à donner plus d'informations que celles strictement exigées par la législation. Un arrêté trop complet est parfois trop limitatif.
- Aucun contrôle a priori de la qualité des auteurs de projets de PCGE n'a été prévu. Les auteurs de projet n'avaient pas tous la formation requise pour élaborer un tel plan (géomètres, experts immobiliers, architectes, ...). Si on envisage de traiter l'eau dans sa globalité, une équipe pluridisciplinaire est nécessaire.
- Des formations ou rencontres entre auteurs de projet auraient pu être envisagées pour partager l'expérience de chacun et ainsi donner plus de cohérence aux PCGE.

- La transversalité ne s'est que partiellement retrouvée dans l'équipe de suivi au niveau de l'administration régionale. La procédure d'avis émis par chaque instance consultée s'est révélée intéressante, et les avis de qualité ; mais l'approche nous semble avoir été constituée d'une somme d'avis spécialisés, sans nécessairement constituer un tout cohérent. Il serait intéressant d'étudier les possibilités concrètes de constituer de réelles équipes pluridisciplinaires dans le suivi régional des différents outils.
- La procédure d'avis nécessite un temps, des données, une compétence et une connaissance du terrain suffisants. Cela a été pris en compte de manière originale au travers de la subvention aux gestionnaires provinciaux des cours d'eau et aux organismes d'épuration. Des moyens humains suffisants n'ont sans doute pas été affectés au sein de certaines administrations. Certaines Administrations directement concernées (Division Nature et Forêt, MET) n'ont pas été interrogées sur les PCGE.

5.3.3.2. Relations avec les autres outils communaux

D'après les agents de la Cellule PCGE, la Commission consultative Communale d'Aménagement du Territoire est souvent consultée dans le cadre de la procédure d'élaboration du PCGE. Il serait sans doute souhaitable que cette consultation soit formalisée dans l'optique d'une amélioration de la cohérence qui doit exister en matière de développement local entre les différents outils.

Les autres outils sont en général ignorés par les Administrations régionales impliquées, voire par la Commune elle-même.

Sur les 24 PCGE analysés, nous n'avons relevé que deux dossiers référant explicitement au programme triennal (égouts à envisager en priorité car rues réaménagées dans le cadre du programme triennal et mention des travaux d'égouttage inscrit dans les plans triennaux actuels et futurs). Deux rapports font explicitement référence au schéma de structure : l'un tient compte du diagnostic du PCGE, notamment en terme de morphologie de l'habitat, l'autre propose de réviser le schéma de structure, en fonction du PCGE. Une seule référence est faite à un PCDR (envisageant la mise en œuvre d'une zone de loisir).

5.3.3.3. Relations avec les autres échelles

D'après certaines personnes interviewées, certaines connexions sont parfois établies par l'auteur de projet avec d'autres outils de développement local, parmi lesquels le Contrat de rivière ou le Parc naturel. Il conviendrait également d'encourager les liens qui peuvent exister entre ces différents outils et qui permettent de dépasser les limites communales, notamment pour atteindre une approche par bassin versant.

Dans les PCGE étudiés, aucune référence n'était faite à ces outils supra-communaux. Par contre, certains PCGE envisageaient relativement bien le contexte des communes voisines (caractérisation des eaux entrant et sortant de la commune, accords de coopération pour l'épuration des eaux par des communes situées en aval, ...).

5.4 LE ROLE DES ACTEURS ET LA PARTICIPATION

a) La Commune

La Commune, au regard des différentes dispositions juridiques, est présente tout au long de la procédure d'élaboration et de mise en œuvre du PCGE. De la demande de subside à la transmission au Gouvernement pour approbation, la Commune reste maître de l'outil, malgré les interventions plus ou moins influentes des différents acteurs tout au long de la procédure.

Cependant, l'analyse conduit à tempérer cette vision trop théorique. Si les diverses procédures sont effectivement prises en charge par l'autorité communale (qui reste, rappelons-le, compétente en matière d'égouttage), les questions de fond sont, pour leur part, généralement abordées à un autre niveau, par un autre acteur. En effet, en pratique, la Commune (à quelques rares exceptions près, dans lesquelles il faut notamment inscrire quelques grandes villes) cède la charge d'élaboration de ce plan à une structure externe, qu'il s'agisse de l'intercommunale d'épuration, des services techniques de la province ou encore d'un autre bureau d'étude privé ou public (voir §4.5). Les petites communes, ne disposant le plus souvent pas d'un personnel compétent ou disponible pour exercer cette compétence, profitent souvent de la possibilité que leur offre la législation de confier l'élaboration de ce plan à une structure mieux adaptée, et se déchargent ainsi d'un travail délicat à réaliser.

Certes, c'est la Commune qui garde le pouvoir du dernier mot, mais la délégation à laquelle elle procède l'incite à ne s'engager que de manière très ponctuelle dans la procédure ; en réalité, elle n'intervient, en règle générale, qu'au début et qu'au terme de la procédure. Notons enfin que les Communes ne sont que très rarement favorables aux zones d'épuration individuelle, au vu de l'implication financière qu'elles engendrent pour les administrés. Ceux-ci se voient en effet contraints d'installer des systèmes dont le coût n'est que partiellement pris en charge par les subsides régionaux et, parfois, la Commune s'efforce d'aider (notamment) financièrement les habitants concernés par l'épuration individuelle⁷². Ceux-ci ont en effet tendance à se sentir discriminés par rapport à des concitoyens dont l'habitation est raccordée au réseau d'égouttage, même si l'installation d'un coûteux système individuel d'épuration crée une possibilité de ristourne de la taxe sur le déversement d'eaux usées⁷³. Dans ce contexte, il est possible que l'approche d'échéances électorales au niveau local ait une incidence non négligeable sur les options prises par la Commune au moment d'approuver son PCGE. Cette dernière opte souvent, en réalité, pour la solution qui suscite le moins de contestations.

b) Les intercommunales d'épuration

Alors qu'en principe les intercommunales chargées par la Région d'assurer le traitement des eaux usées⁷⁴ n'interviennent dans la procédure que par le mécanisme de la consultation (au même titre que les gestionnaires de cours d'eau⁷⁵), nous avons mis en évidence le fait qu'elles interviennent, comme l'autorise la législation, souvent en tant qu'auteur de projets.

Très logiquement, les bureaux d'études des intercommunales font profiter la Commune de leur savoir-faire, de leurs connaissances, de leur expérience et, globalement, de leur compétence en matière d'égouttage et d'épuration. L'intervention de ces structures, par le dialogue et la collaboration, permet sans nul doute de favoriser la cohérence qui doit impérativement exister entre l'égouttage et l'épuration, cohérence qui sera encore renforcée si l'intercommunale est auteur de projets pour plusieurs communes voisines. Certaines intercommunales ont également, parfois, développé ou encouragé des campagnes d'information de la population⁷⁶.

⁷² Le Contrat d'Avenir pour la Wallonie, dans la sous-fiche 38.1 « Eau », souhaite qu'une information adéquate des habitants utilisateurs de systèmes individuels soit assurée.

⁷³ Certains propriétaires terriens estiment que la valeur de revente de leur bien passé en zone d'épuration individuelle peut baisser d'une valeur de l'ordre du coût global de l'installation complète d'un système d'épuration individuel.

⁷⁴ Huit intercommunales ont reçu un agrément de la Région wallonne pour l'épuration des eaux. Il s'agit de l'Intercommunale du Brabant wallon (IBW), de l'Intercommunale de propreté publique des régions de Pêrulwez, Ath, Leuze, Lessines, Enghien (IPALLE), de l'Intercommunale de Développement économique et d'Aménagement (IDEA), de l'Intercommunale pour la Gestion et la Réalisation d'Etudes techniques et économiques (IGRETEC), de l'Association intercommunale pour le Développement économique et l'Aménagement du territoire du Sud-Hainaut (INTERSUD), de l'Association Intercommunale pour le Démergement et l'Épuration (AIDE), de l'Association Intercommunale pour la Valorisation de l'Eau (AIVE) et, enfin, de l'Intercommunale Namuroise de Services Publics (INASEP).

⁷⁵ Article 5 al. 1 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 19 septembre 1991 fixant les règles de présentation et d'élaboration des plans communaux généraux d'égouttage.

⁷⁶ Citons, à titre d'exemple, le « Guide pratique de l'épuration individuelle et collective », réalisé par l'Association Intercommunale pour la Valorisation de l'Eau (AIVE).

Régulièrement, certaines voix s'élèvent pour critiquer l'implication (parfois importante) des intercommunales d'épuration dans le cadre de l'élaboration du PCGE. En effet, il est parfois reproché à ces organismes de défendre leurs propres intérêts en encourageant de manière exagérée le recours à l'égouttage, au détriment de l'épuration individuelle. Ce qui aurait des conséquences budgétaires importantes pour les Communes et la Région. Il appartient en principe aux autorités publiques de veiller à la préservation de l'intérêt général.

c) Les services techniques provinciaux

Les services techniques provinciaux (STP) ont rendu un avis sur chaque PCGE. Leurs remarques portaient en général sur des demandes de précision (faire figurer le nom des cours d'eau et le sens d'écoulement sur les cartes, ...), sur des compléments d'information, ou encore sur des rectifications techniques à apporter.

Certains STP ont joué un rôle très actif dans l'élaboration du PCGE (en tant qu'auteur de projet ou qu'organisme « digitaliseur » des données cartographiques), en particulier dans le Luxembourg, alors que dans d'autres Provinces, le STP s'est parfois contenté de son rôle d'avis. Pour les STP les plus actifs, l'élaboration du PCGE pouvait n'être qu'une phase d'une étude beaucoup plus globale et détaillée de la problématique de l'égouttage, visée par une convention avec la Commune.

d) Les bureaux d'études privés

Lorsqu'elles n'ont pas eu recours aux intercommunales d'épuration ou aux services techniques provinciaux, les Communes se sont adressées aux bureaux d'études privés, en général moins chers que les intercommunales ou les services techniques provinciaux.

Le nombre de PCGE réalisés par des bureaux d'études privés varie sensiblement d'une province à l'autre, et il peut, comme c'est le cas en Province de Liège et en Province du Brabant wallon, atteindre plus de la moitié des communes. Il apparaît au terme de notre étude que la qualité du travail réalisé par ces bureaux est très inégale ; dans certains cas, les bureaux d'études ont établi des dossiers exemplaires, précis, fouillés. Dans d'autres cas, l'expertise du bureau en la matière s'avère insuffisante et la qualité du plan est apparue contestable. L'instauration d'un agrément des bureaux d'études permettrait d'éviter une trop grande disparité en termes de qualité des plans réalisés.

e) La Région wallonne

Dans cette matière, le rôle des administrations régionales compétentes est bien entendu de veiller au respect par les Communes de la procédure prévue, mais également de l'expliquer et de collaborer avec les titulaires de l'obligation. En pratique, la DGRNE a entretenu beaucoup de contacts avec les Communes et, le cas échéant, les auteurs de projet externes, notamment en multipliant les courriers explicatifs et les réunions d'information. Ainsi, depuis le 4 janvier 1994, date de création de la cellule PCGE à la DGRNE, la qualité des échanges entre la DGRNE et les auteurs de projet s'est améliorée, les exigences légales étant évaluées avec plus de discernement et les acteurs devenant toujours plus expérimentés ou mieux informés.

En ce qui concerne les délais impartis pour l'élaboration des dossiers, les autorités régionales ont pris conscience de la difficulté qu'éprouvaient les Communes à les respecter et elles ont fait preuve d'une certaine souplesse. Cette souplesse avait pour objectif principal une amélioration de la qualité intrinsèque des dossiers.

f) La population

L'attitude de la population à l'égard de cet outil de gestion du territoire varie essentiellement en fonction des conséquences que sa mise en œuvre est susceptible d'engendrer. En effet, les habitants déjà raccordés aux égouts seront moins attentifs au projet, puisque celui-ci n'aura aucune implication directe. La seule répercussion possible pourrait survenir suite à une augmentation de la fiscalité communale engendrée par les dépenses couvrant la réalisation de travaux d'égouttage à charge de la Commune. A l'inverse, les habitants contraints de procéder à l'installation et au financement de systèmes individuels marqueront un intérêt plus important pour la matière, qui peut malheureusement se limiter à une contestation du recours à l'épuration

individuelle. Il paraît en outre évident que les contraintes techniques pesant sur la réalisation d'un tel plan compliquent l'implication directe de la population. Certaines expériences de consultation de la population sur un projet de PCGE ont mal tourné (Rixensart), devant le veto des habitants jugeant injuste l'obligation qui leur était imposée d'installer un système d'épuration individuelle.

Cependant, des procédures d'information sont malgré tout indispensables à une prise de conscience par les habitants des enjeux en ce domaine. Une réflexion approfondie sur la participation en cette matière reste à mener.

5.5 MISE EN ŒUVRE DE L'OUTIL

La mise en œuvre de cet outil se traduit par la réalisation des travaux d'égouttage de la commune ; ceux-ci s'inscrivent, en général, dans le cadre de la législation sur les programmes triennaux. Les communes contestent ce mode de financement, estimant que la problématique de l'égouttage est d'ordre régional et non plus spécifiquement communal⁷⁷.

Par ailleurs, pour les élus locaux, consacrer une partie importante des subsides potentiels à des travaux d'égouttage s'avère peu rentable politiquement. En effet, ceux-ci préfèrent affecter les ressources du programme triennal à des projets plus « visibles » que des égouts, à des travaux que les citoyens peuvent apprécier plus directement (le réaménagement de la place communale, la construction de voiries, etc.).

Rappelons que les travaux d'égouttage ne sont plus subsidiés s'ils ne s'opèrent pas en conformité avec un PCGE approuvé par le Gouvernement wallon. Concrètement, lorsque la Commune envisage des travaux d'égouttage, elle doit veiller au respect de son PCGE ; la DGPL, chargée de la subsidiation des travaux, opère le contrôle de conformité.

Néanmoins, lorsque des divergences apparaissent, le PCGE peut être adapté. La législation distingue les modifications mineures des modifications majeures. Un problème d'interprétation s'est posé en pratique : qu'est-ce qu'un « changement notable des données » ? La DGRNE a établi une sorte de jurisprudence en la matière, que l'on pourrait synthétiser de la manière suivante : lorsque le statut de l'habitant ou du particulier est visé par la modification, il faut considérer qu'il s'agit d'une modification majeure⁷⁸. Dans les autres cas, il s'agit d'une modification mineure⁷⁹.

D'autre part, la mise en œuvre s'effectue au travers des obligations prescrites par l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 octobre 1998 portant réglementation sur la collecte des eaux urbaines résiduaires et par l'arrêté du Gouvernement wallon relatif au traitement des eaux urbaines résiduaires, qui transposent les normes européennes en la matière.

L'arrêté « collecte » prévoit notamment, en son article 5, le raccordement obligatoire des habitations existantes ou futures situées (en zone agglomérée) le long d'une voirie déjà équipée d'égouts.

L'article 8 § 2 énonce en outre que la mise en place des systèmes individuels prévus doit être immédiate, sauf dans le cas des habitations existantes. Dans ce cas, des périodes transitoires sont prévues. Le propriétaire d'une habitation devant être pourvue d'un système d'épuration individuel doit introduire une demande d'autorisation au collège des bourgmestres et échevins ; s'il s'agit d'une installation d'épuration individuelle, l'avis de la Région est sollicité. Comme nous l'avons examiné au § 3.5.2, il existe une subvention régionale pour le placement de ces

⁷⁷ Rencontre avec le Ministre Michel FORET, in Mouvement communal, 3/2000, p. 157.

⁷⁸ Ainsi, citons le cas où la commune s'aperçoit qu'il serait opportun de faire passer en zone d'épuration individuelle un groupe d'habitations situées, d'après le PCGE, en zone égouttable. Dans ce cas, une nouvelle procédure d'approbation du PCGE s'impose.

⁷⁹ Par exemple, si le PCGE prévoit la réalisation d'une conduite le long d'une rivière et, qu'en pratique, il serait souhaitable (économiquement ou techniquement) qu'elle soit située sur l'autre rive. Dans ce cas, on peut déroger au PCGE sans devoir introduire un nouveau dossier.

systèmes⁸⁰. Cependant, si le coût de l'installation des systèmes individuels est en partie pris en charge, la législation reste muette quant au coût d'entretien et de remplacement de ces équipements. La multiplication de l'installation et la diversité des systèmes pose également le problème du contrôle (et de son coût), de l'efficacité⁸¹ et de la fiabilité de ces stations⁸². En outre, si le raccordement à l'égout peut s'avérer coûteux, l'installation de systèmes individuels n'est pas toujours techniquement réalisable. Il apparaît que les auteurs de projets, au moment de la réalisation des premiers PCGE, c'est-à-dire lorsqu'il convenait de choisir entre épuration individuelle et collective, ne disposaient pas toujours de règles claires de la Région, de données suffisantes et du recul nécessaire pour prendre des options en toute connaissance de cause.

Les intercommunales estiment en général que l'épuration collective offre des garanties d'efficacité supérieures, voire, dans certains cas, un moindre coût à long terme, si l'on considère le contrôle, le fonctionnement et l'entretien des installations d'épuration.

En outre, la mise en œuvre de l'outil dépend bien évidemment de son financement et des modalités de celui-ci. Il semble que les exigences européennes, prises en compte lors de l'établissement des PCGE, ne pourront être respectées dans les délais impartis et ce malgré les efforts consentis tant au niveau communal que régional.

⁸⁰ Cf. arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 1999 instaurant une prime à l'installation d'un système d'épuration individuelle.

⁸¹ Certains spécialistes nous ont affirmé qu'1/5^{ème} seulement des systèmes actuellement disponibles sur le marché sont réellement efficaces.

⁸² Le Gouvernement wallon semble avoir pris conscience de ce problème ; ainsi, le Contrat d'Avenir pour la Wallonie énonce, dans la sous-fiche 38.1 « Eau », que « le Gouvernement instaurera un label de conformité pour les systèmes d'épuration individuels répondant aux normes en vigueur. Le contrôle du bon fonctionnement de ceux-ci dans le temps devra également être mieux précisé... ».

6 CONCLUSIONS

6.1 COHERENCE DES OBJECTIFS PAR RAPPORT AUX ENJEUX

Incontestablement, l'objectif du législateur wallon défini lors de la création des PCGE, à savoir l'amélioration de la cohérence entre réseau de collecte et système d'épuration, sera rencontré à moyen terme. Il est certain que la qualité des eaux ne peut que tirer profit de la mise en œuvre des PCGE.

Néanmoins, le PCGE n'est qu'une étape, qu'un instrument parmi d'autres dans une politique globale de gestion d'une matière aux enjeux multiples, et pour lesquels des impératifs stricts sont définis au niveau européen.

6.2 EVALUATION DE LA PERTINENCE DES MOYENS MIS EN OEUVRE

6.2.1 Cadre juridique

Nous avons expliqué les raisons qui ont motivé le législateur régional à rendre obligatoire l'élaboration d'un PCGE ; il s'agissait certes de répondre aux exigences européennes, mais également de permettre une gestion cohérente et efficace de la matière de l'égouttage et de l'épuration par la détermination d'un cadre général relatif aux décisions qui touchent de près ou de loin au sujet. Cela ne pouvait être atteint sans que toutes les Communes ne s'attellent à la tâche.

La réglementation prévoit un délai de validité des PCGE (15 ans), une procédure de révision ainsi qu'un rapport régulier d'évaluation. Ces éléments très positifs devraient vraisemblablement être généralisés aux autres outils.

Au niveau du contenu du plan, l'arrêté de 1991 est à la fois fort précis, mais s'est cependant révélé très minimaliste. Ce contenu de base très ciblé sur le réseau ne favorise pas une approche globale de la problématique de l'épuration individuelle avec rejet local ou de la collecte en vue d'une épuration collective. L'échelle exigée (1/5 000) donne une illusion de précision ; le 1/10 000 serait plus adéquat et donnerait une vue plus globale du réseau.

La définition d'une légende unique permet par contre une certaine homogénéité entre les PCGE, ce qui facilite l'intégration de certaines données au niveau régional. Une légende couleur reprenant les teintes du plan de secteur serait néanmoins à définir.

Le principal acquis des PCGE est d'avoir ainsi permis, en première analyse, la délimitation et l'estimation de paramètres indispensables au pouvoir régional, pour mener à bien sa politique en matière d'épuration (délimitation des « agglomérations », estimation du réseau d'égouttage existant et du réseau à créer, à court, moyen ou long termes, ...).

Le fait de donner la possibilité à la Commune d'élaborer elle-même son propre plan est intéressant. Un agrément des auteurs de projets de PCGE devrait cependant être envisagé.

Il serait également nécessaire que soient élaborées des règles générales au niveau régional. Par exemple, il n'y a pas de raison que les mesures spécifiques en matière d'égouttage dans les zones de protection de captage soient très différentes d'une commune à l'autre. Il en est de même des règles conditionnant la définition des zones d'épuration individuelle.

La procédure de demande d'avis et même de rétribution de certains avis nous semble être un mécanisme qui a montré une certaine efficacité et qui serait à étendre à d'autres outils pour favoriser l'implication des différents acteurs concernés.

6.2.2 Procédure d'élaboration

La procédure d'élaboration des PCGE se marque par une décision de subventionnement suivie par le choix de l'auteur projet par la Commune. Une rencontre avec les acteurs du PCGE, l'élaboration d'un projet de plan et son approbation par le Conseil communal précèdent la demande d'avis des instances. Le plan est ensuite approuvé par le Conseil communal et par le Ministre compétent en matière d'eau.

Ces différentes étapes semblent pertinentes et bien se dérouler dans les faits. Il faut néanmoins souligner le problème des délais de rigueur non respectés. L'engorgement provoqué par l'élaboration de plus de 200 plans en quelques années explique ces difficultés pour les différents acteurs d'accomplir rapidement leur mission.

L'élaboration d'un PCGE a pris entre 2 et 4 ans, ce qui peut apparaître comme raisonnable par rapport à d'autres plans.

6.2.3 Moyens humains

L'encadrement par la cellule PCGE de la Région était relativement important (quatre attachés temps-plein pendant 6 ans). Certaines administrations manquaient visiblement de moyens humains que pour répondre dans les temps à une demande d'avis circonstanciée.

Il a surtout manqué une approche réellement pluridisciplinaire des PCGE, et ce, tant au niveau des agents traitant les dossiers qu'au niveau des auteurs de projets.

6.2.4 Moyens financiers

L'estimation du caractère suffisant des moyens affectés à l'élaboration de l'outil, dépend de l'importance que l'auteur de projet entend donner au plan, c'est-à-dire le contenu qu'il compte y intégrer. Dans la pratique, certains PCGE sont apparus plus complets que d'autres.

Il apparaît de manière générale que le subsidie prévu couvre largement les exigences minimales obligatoires. La formule de calcul de la subvention en fonction des caractéristiques des communes, bien que perfectible (importance démesurée de la surface totale de la commune, non prise en compte des sensibilités environnementales de la commune...) permet de faire face aux disparités entre communes.

Une approche plus globale, plus transversale, plus précise aurait cependant nécessité des moyens plus importants que ceux mis à disposition des auteurs de projet.

Enfin, il semble évident que le PCGE, dans le cadre de la politique visant à protéger les eaux de surface, est un instrument parmi d'autres, qui ne doit être isolé du reste de la problématique. La pertinence d'un tel outil dépend ainsi de la prise de conscience des citoyens et des acteurs locaux par rapport à la matière.

La règle du bâton et de la carotte se vérifie une fois de plus : les Communes adoptent de manière généralisée un outil quand des sanctions (non subventionnement) y sont liées. Des dispositions prévues par la réglementation sans sanction particulière (rapport bisannuel de suivi des PCGE) risquent cependant de ne pas être suivies d'effets.

6.3 EVALUATION DE L'EFFICACITE DE L'OUTIL PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS

L'objectif qui a prévalu lors de la création de l'outil était d'encourager la coordination entre les différents travaux d'égouttage de la commune et la politique à mener en matière d'épuration des eaux usées. Pour ce faire, il importait bien entendu de réaliser prioritairement une ébauche de cadastre du réseau existant.

A l'heure actuelle, nous pouvons affirmer que le travail de recensement et de planification des égouts comble une lacune et démontre son utilité pour les autorités communales. Ces dernières connaissent désormais de manière plus ou moins précise leur réseau, et les travaux d'égouttage sont engagés dans le cadre d'un programme réfléchi. La politique de gestion « au jour le jour » de cette matière, avec les incohérences qu'elle peut engendrer, a été abandonnée au profit d'une étude à long terme des choix et de leur concrétisation. Cette évolution est profitable aux Communes, à la Région et aux acteurs de l'épuration. L'influence exercée par les Intercommunales d'épuration, entre autres, dans le processus d'élaboration n'est bien entendu pas étrangère à la cohérence qui existe aujourd'hui.

Quant à la mise en œuvre effective du contenu du PCGE, l'étude nous a permis de constater que, dans les faits, les PCGE servent essentiellement de base de travail, d'esquisse ou d'outil de référence actualisé au gré des évolutions que la Commune organise ou constate. En effet, d'une part, le PCGE n'est pas un outil suffisamment complet et détaillé que pour servir d'unique référence pour la réalisation des travaux ; contrairement à un « Plan général d'égouttage » au sens où les techniciens de la matière l'entendent habituellement, le PCGE n'intègre généralement pas des éléments tels que le calcul des pentes, le dimensionnement des canalisations, le calcul des débits, etc. D'autre part, en pratique, l'autorité chargée d'assurer le respect du plan semble agir avec une relative souplesse. Celle-ci s'explique par l'existence de contraintes techniques parfois ignorées lors de l'élaboration du plan ou par la volonté de proposer une solution plus adéquate, plus opportune. Si les travaux envisagés devaient s'éloigner du plan, un avis de modification du PCGE pourrait suffire à justifier l'octroi de la subvention. Dans la pratique, le PCGE est donc considéré comme un guide, un document indicatif que les praticiens peuvent, dans une certaine mesure, adapter aux réalités du terrain. Se contenter d'appliquer de manière stricte et non réfléchie le PCGE pourrait d'ailleurs conduire à des aberrations difficilement prévisibles lors de son élaboration (étant donné les moyens consacrés à cette élaboration).

Nous avons aussi souligné l'importance des enjeux économiques et environnementaux relatifs à l'égouttage ; ceux-ci ont malheureusement été peu pris en compte dans les PCGE. Dans ces deux domaines en particulier, cet outil pourrait gagner en consistance.

Cependant, il ne nous paraît pas concevable d'évaluer aujourd'hui l'impact réel de l'instauration de l'outil sur la protection des eaux de surface, même si celui-ci semble positif ; il faudra en effet de longues années pour que la mise en œuvre des plans soit effective.

6.4 EFFICIENCE DE L'OUTIL PAR RAPPORT AUX MOYENS MIS EN OEUVRE

L'impact budgétaire de la mise en œuvre des plans par la Région et par les Communes a souvent été négligé. La programmation temporelle qui pouvait être issue du travail d'élaboration du PCGE était rarement présente. Certaines Communes ont aussi négligé le coût réel des options prises lors de l'élaboration de leur PCGE, et n'ont pas compris l'enjeu financier de l'égouttage, enjeu pourtant crucial puisque les délais imposés par les directives européennes sont sévères et exigent une réalisation rapide des travaux envisagés.

L'élaboration de chaque PCGE a nécessité en moyenne près de 2 millions de FB. Cela peut paraître beaucoup, si l'on compare le contenu de ces plans à la richesse d'autres outils (schéma de structure, notamment). A l'analyse, les moyens relatifs à l'élaboration des PCGE nous semblent dans beaucoup de Communes avoir été sous-utilisés.

6.5 PROPOSITIONS D'AMELIORATION DE L'OUTIL

L'analyse menée nous conduit à suggérer quelques pistes d'amélioration de l'outil.

Il nous paraît tout d'abord indispensable que certaines règles de base soient précisées au niveau régional, notamment en matière de définition des zones d'épuration individuelle par rapport au choix d'épuration collective.

Pour être efficace, un PCGE doit également s'inscrire dans un contexte global. Dans le cadre d'une révision des PCGE, la cartographie centralisée de l'égouttage en Région wallonne devrait être mise à disposition des Communes pour les sous-bassins hydrographiques qui les concernent.

Pour mieux répondre aux divers enjeux de la problématique de l'égouttage, les PCGE devraient se baser (complémentairement aux données déjà exigées par l'arrêté de 1991), au travers une approche par bassin hydrographique :

- sur une analyse des données du milieu physique et biologique : pente, nature du sol et du sous-sol, régime hydrologique, qualité actuelle et objectifs de qualité des cours d'eaux, capacité d'auto-épuration des rivières, sites d'intérêt écologique... ;
- sur une analyse des données relatives à l'occupation du sol actuelle et future (sur base des terrains non occupés dans les zones destinées à l'urbanisation et des zones d'aménagement différé du plan de secteur), d'évacuation des eaux (état des égouts, localisation, capacité supplémentaire et qualité des aqueducs existants...) ou encore d'épuration (nombre de maisons avec système d'épuration individuelle par rue non égouttée, qualité des stations d'épuration existantes et capacité résiduelle...);
- sur une évaluation des conséquences environnementales (sur la qualité des eaux, les inondations, ...) des options possibles (épuration individuelle, égouts séparatifs, localisation du réseau à créer, de stations d'épuration et des exutoires...), en fonction tant de la sensibilité ou vulnérabilité du milieu (sous-sol karstique, qualité écologique du milieu de rejet, ...) que des objectifs de qualité des cours d'eau définis juridiquement ou par les usages de l'eau à l'aval ;
- sur une évaluation des conséquences techniques (nécessité d'une station de pompage, détermination des diamètres des égouts à créer, ...), notamment en termes de durabilité des systèmes retenus ;
- et sur une évaluation des conséquences économiques des choix à opérer (en ramenant toute évaluation à un coût total annuel par habitation concernée).

Des règles claires devraient être établies par la Région en matière de délimitation des zones d'épuration individuelle (p. ex. à favoriser dès que le coût de l'égouttage et l'épuration collective dépassent un certain seuil économique, mais à exclure en zones karstiques, en zones de protection rapprochée de captage, ...), ou encore en ce qui concerne certaines options (p. ex. tant que possible favoriser les égouts gravitaires, les égouts séparatifs, renforcer la capacité auto-épurative des rivières ...).

Etant donné les enjeux de cette problématique, une procédure d'information et de sensibilisation des citoyens, des agriculteurs et des industriels devrait être mise en place, à l'occasion de l'élaboration du PCGE. Une étude relative aux formes les plus adéquates de participation sur des matières aussi techniques que sensibles reste à mener.

En matière de normes de présentation, la légende cartographique annexée à l'arrêté de 1991 devrait être revue en fonction de ces diverses interprétations et d'une rencontre avec les auteurs de projet. Une numérisation étant en général effectuée par l'auteur de projet, il est absurde de devoir réitérer cette opération pour cause de problèmes de format, notamment. Pour la prochaine révision des PCGE, il faudrait exiger la fourniture des données cartographiques dans des formats numériques compatibles.

En outre, il paraît utile d'instaurer une procédure d'agrément des bureaux d'études pour l'élaboration des PCGE ; la qualité des plans réalisés a en effet parfois souffert de l'incompétence ou de l'inexpérience de l'auteur mandaté. Plus globalement, le problème du choix de l'auteur se pose, à partir du moment où les Communes ne disposent pas des connaissances ou des moyens suffisants pour élaborer un tel plan. Il conviendrait de préciser le niveau de maîtrise de la Commune par rapport aux décisions et options à prendre dans le domaine de l'égouttage. Il importe également de redéfinir le rôle des intercommunales d'épuration et de décider s'il est sain qu'elles orientent de manière forte la politique de l'égouttage, à la fois en tant qu'auteur de projet de PCGE et qu'opérateur de l'épuration collective.

6.6 PROPOSITIONS DE MEILLEURES ARTICULATIONS

Cet outil actuellement très spécifique pourrait s'ouvrir à ces autres problématiques (qualité des eaux de surface, ...) en favorisant des articulations avec les autres outils, notamment les schémas de structure (tant au niveau du diagnostic territorial que du schéma d'affectation), les futurs (?) PCEDN. Les contrats de rivière pourraient également mieux prendre en compte les choix en matière d'égouttage.

6.7 PERSPECTIVES

Il faut sans doute se féliciter que les exigences européennes en matière de collecte et de traitement des eaux usées aient accéléré l'adoption de PCGE par les Communes. Obligées de procéder à leur élaboration, les Communes comprennent désormais leur utilité et les décisions prises en cette matière sont conformes à une planification établie en concertation avec les principaux acteurs du secteur.

L'évaluation des 258 PCGE approuvés permet de constater les imperfections des différents textes et de leur application. La mauvaise qualité de nombreux PCGE pourrait conduire à une révision rapide de cet outil par les Communes, précédée d'une modification du cadre réglementaire de cet outil.

De nombreux éléments (urgence de répondre aux obligations de la Directive 91/271/C.E.E, future Directive sur le cycle de l'eau, nécessité d'une réelle stratégie régionale en la matière, instauration de la SPGE, prochaines révisions globales des plans de secteur...) poussent néanmoins à une reprise en main de cette problématique par la Région. Maintenant qu'est acquise une première phase d'analyse locale, la redéfinition des égouts prioritaires et du programme de financement des stations d'épuration par la Région va dans les faits conduire à un « plan régional de gestion de l'égouttage et de l'épuration », s'inspirant, mais se substituant pour partie aux PCGE actuels.

Une fois ce plan régional totalement défini et au moins partiellement mis en œuvre, des ajustements locaux pourraient être envisagés au travers une réelle révision des PCGE par les Communes, à partir des rapports bisannuels qu'elles devraient rédiger et sur base de règles bien établies au niveau régional.

Une manière d'appuyer une meilleure prise en compte de l'environnement dans la révision des PCGE pourrait être l'application de l'évaluation des incidences environnementales de ce plan, qui sera sans doute rendue obligatoire, conformément à la future Directive sur l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

7. BIBLIOGRAPHIE

BOVERIE, M. L'égouttage. *Mouvement communal*, n°12, 1994, p. 569-581.

BOVERIE, M. *Les communes et l'égouttage*, UVCW, 1995, 167 p.

BOVERIE, M. L'égouttage. *Tribune de l'Eau*, Sept/oct, n°5, Vol. 51, n°595, 1998, p. 7-20

BOVERIE, M. Egouttage : Modifications apportées par l'arrêté du 15 octobre 1998. *Mouvement communal*, n°2, 1999, p. 83-85.

FELTZ, C. La gestion des rejets d'eaux usées dans les procédures d'aménagement des territoires communaux en Wallonie. *Journée d'étude du Comité Belge – International Association on Water Quality*, 6 juin 1997, communication non publiée.

INSTITUT WALLON. *Convention relative au rassemblement d'informations statistiques sur les zones desservies par les stations d'épuration : Rapport final*, MRW, DGRNE – Septembre 1998, 11 p.

INTER-ENVIRONNEMENT WALLONIE. Position d'Inter-Environnement Wallonie sur la gestion de l'eau (Novembre 1999). <http://ww.ful.ac.be/hotes/iew/AVIS/GestEau.html>

ORBAN, E. *Les aspects juridiques de l'épuration des eaux usées en Région wallonne*. Aménagement du territoire et droit foncier, SERES, juin 1980, 1-14 p.

POUSSIÈRE, Ch. Aménagement. Environnement. Assainissement. *Tribune de l'Eau*, Sept/oct, n°5, Vol. 51, n°595, 1998, p. 35-40

UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE. Rencontre avec le Ministre Michel FORET, *Mouvement communal*, n°3, 2000, p. 156-158.

VAN REMOORTERE, F. L'organisation de l'épuration des eaux usées provenant des égouts publics en Région wallonne. *Aménagement-Environnement*, n° spécial, 1991, p. 42-50.

CHAPITRE VI

LE PLAN SOCIAL INTEGRE (PSI)

1 INTRODUCTION

1.1 PRESENTATION GENERALE

Dans sa Déclaration de politique régionale de 1992, le Gouvernement wallon exprimait sa volonté d'aider les Communes à mettre en place des actions visant à favoriser l'intégration sociale de leurs citoyens.

L'arrêté du 16 juillet 1992⁸³ fixait le type d'actions à soutenir ainsi que les critères sur base desquels les projets proposés seraient retenus. Des programmes de lutte contre l'exclusion sociale ont ainsi été initiés dans une centaine de Communes. Il s'agit d'actions qui vont de la formation par le travail à la prévention et au traitement de la toxicomanie, en passant par le travail social de rue ou l'accueil pour les sans-abri.

Dans sa Déclaration de politique régionale de juin 1995, le Gouvernement wallon s'est engagé à poursuivre et dynamiser les actions de lutte contre l'exclusion sociale et favoriser l'élaboration par Commune de plans assurant une coordination intégrée des différents services et renforçant la cohérence des actions menées sur le terrain par les différents acteurs publics et privés.

Enfin, afin de permettre aux Communes et à la Région de mieux programmer leur travail dans le temps, et ainsi de garantir une meilleure stabilité et efficacité des actions, le Gouvernement wallon a décidé le 27 juin 1997 de passer du programme de « Actions de lutte contre l'exclusion sociale (ALES) » dont la durée des projets est de 12 mois à des « Plans sociaux intégrés (PSI) » dont la durée des projets est de 3 ans. A cet effet, une procédure de transition a été mise en place pour garantir le passage du programme « Actions de lutte contre l'exclusion sociale » expirant au 30 juin 1997 au programme de « Plans sociaux intégrés » débutant au 1^{er} janvier 1998.

1.2 ENJEUX DE L'OUTIL

Selon un rapport publié par l'ONU⁸⁴, le monde est en phase de polarisation accélérée : l'écart de revenu entre les pays industrialisés et les pays en développement a triplé entre 1960 et 1993. De plus, la part détenue par les 20% des personnes les plus pauvres de la planète est tombée de 2,3% à 1,4% du revenu mondial, tandis que la part des 20% les plus riches passait de 70% à 85% du revenu mondial.

Au niveau européen, l'exclusion sociale constitue un des défis majeurs de l'Europe : elle est au centre des débats et fait l'objet d'une prise de conscience croissante.

En effet, force est de constater que la croissance considérable de la prospérité dont bénéficie maintenant la majorité des citoyens de l'Union européenne n'a pas été distribuée de façon homogène. Parallèlement à la croissance générale de la richesse, on a assisté au cours de la dernière décennie à un accroissement du nombre de pauvres et à un renforcement des divisions sociales qui empêchent les défavorisés d'accéder à des biens et à des services de qualité. Ces divisions sont présentes dans une plus ou moins grande mesure dans tous les pays de l'Union et affectent partout les mêmes groupes : les chômeurs, les femmes, les personnes âgées, les

⁸³ Arrêté d'exécution du Gouvernement wallon du 16 juillet 1992 relatif à la subvention spéciale aux Communes pour mener des actions locales spécifiques de lutte contre l'exclusion sociale et pour la sécurité.

⁸⁴ Programme des Nations Unies pour le développement (1996), *Rapport annuel sur le développement humain*.

handicapés et les nouveaux immigrés⁸⁵.

En Belgique, la fracture sociale entre pauvres et riches ne cesse de s'agrandir également. En ce qui concerne les disparités de revenus, on constate un rapport de 4,5 à 1 entre les revenus des 20% de la population aux revenus les plus élevés et les 20% aux revenus les plus bas.

Le taux de pauvreté⁸⁶ est de 4,7% en Belgique et de 4,8% en Wallonie, et 27,6% de la population wallonne vit dans une situation de précarité⁸⁷. De plus, il a été constaté que la protection sociale, c'est-à-dire la sécurité et l'assistance sociales, permettent à de nombreux ménages wallons d'échapper à la pauvreté. Si la protection sociale venait à disparaître, ce seraient 44,3% des ménages wallons qui se retrouveraient en dessous du seuil de la pauvreté, au lieu de 4,8% actuellement⁸⁸.

Les causes de l'exclusion sociale se retrouvent dans les changements structurels que nous connaissons : changements économiques, technologiques, sociaux, familiaux et dans les formes de solidarité. Elle comporte malheureusement le risque d'une société à deux niveaux où la polarisation ne s'opère pas en terme de niveaux mais bien d'inclusion ou d'exclusion ou de vitesses qui ne pourront jamais se rattraper.

1.3 SOURCES D'INFORMATION

La rédaction de ce chapitre s'est appuyée sur les documents mis à notre disposition par la Direction interdépartementale de l'Intégration sociale de la Région wallonne (DIIS), entre autres le vade-mecum sur les Actions de Lutte contre l'Exclusion Sociale de 1998 (Réactualisation 2000), et le rapport d'évaluation des PSI de 1999.

Les interviews des fonctionnaires de la DIIS et des chefs de projet de PSI de différentes Communes nous ont également apporté de précieuses informations quant à la pratique de l'outil en Région wallonne.

Et enfin, plusieurs publications ont traité de la problématique de l'exclusion. Les références bibliographiques sont reprises dans le paragraphe 7.

⁸⁵ Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (1996), *Services publics de protection sociale et exclusion sociale : développement d'initiatives en faveur du consommateur dans l'Union européenne*, Luxembourg, CE, 148 p.

⁸⁶ Le taux de pauvreté est la fraction d'individus dont le revenu effectif du ménage divisé par le nombre d'équivalents-adultes pour chaque membre du ménage (= revenu standardisé) se situe en dessous du seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté est défini comme étant le montant des ressources nécessaires et indispensables en dessous duquel une personne et le ménage auquel elle appartient tombent en pauvreté.

⁸⁷ La situation de précarité est celle de celui qui au premier grand choc sur ses revenus ou ses dépenses tombe en pauvreté. La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux (Dans Rapport Wresinski au Conseil Economique et Social, 1987).

⁸⁸ Région wallonne – Fondation Roi Baudouin (1995), *Portrait social de la Wallonie : niveau de vie, pauvreté et inégalités*.

2 GENESE ET EVOLUTION DE L'OUTIL

Dans sa Déclaration de politique régionale de 1992, le Gouvernement wallon exprimait sa volonté d'aider les Communes à mettre en place des actions visant à favoriser l'intégration sociale de leurs citoyens.

Le 16 juillet 1992, le Gouvernement wallon fixait le type d'actions à soutenir ainsi que les critères sur base desquels les projets proposés seraient retenus⁸⁹. Un appel fut lancé aux Communes dont 75 présentèrent un projet qui fut subventionné pendant 12 mois à 100% par la Région wallonne.

A la subvention accordée par le Ministre des Affaires intérieures s'ajoutaient 155 points ACS⁹⁰ spécifiques accordés par le Ministre de l'emploi⁹¹, et réservés à l'engagement de personnel ayant pour mission d'accompagner les actions locales proposées par les Communes et approuvées par le Gouvernement.

Le 1^{er} juillet 1993, le Gouvernement wallon décidait de reconduire l'opération à destination de l'ensemble des Communes wallonnes tout en posant de nouvelles conditions⁹² :

- les Communes qui avaient bénéficié d'une subvention en 1992 pouvaient présenter un projet visant à poursuivre l'action en cours, sous réserve que 40% du nouveau crédit soit destiné à des nouveaux projets ;
- une priorité serait accordée aux Communes qui mettaient en place une commission permanente de prévention, de même qu'aux projets coordonnés intégrant l'intervention de différents pouvoirs subsidiaires ;
- enfin, une participation d'au moins 25% du coût du projet approuvé par le Gouvernement wallon serait exigée de la Commune bénéficiaire.

101 Communes adhèrent au processus ; un nombre d'ACS équivalent à celui de 1992 leur fut accordé.

Le programme fut reconduit d'année en année, et à partir de 1994, la participation financière des Communes est montée à 30% du coût du projet.

Dans sa Déclaration de politique régionale de juin 1995, le Gouvernement wallon s'est engagé à poursuivre et dynamiser les actions de lutte contre l'exclusion sociale initiées depuis 1992 et favoriser l'élaboration par Commune de plans assurant une coordination intégrée des différents services et renforçant la cohérence des actions menées sur le terrain par les différents acteurs publics et privés.

C'est pourquoi, en juin 1997, sur proposition du Ministre des Affaires intérieures, le Gouvernement wallon décide de passer du programme « Action de lutte contre l'exclusion sociale et la sécurité » au programme « Plans sociaux intégrés ». Ces plans sont conclus avec les Communes à partir du 1^{er} janvier 1998 pour une période de trois ans. Ils sont négociés et mis en œuvre par le Gouvernement dans toutes ses composantes d'une part et la Commune, le CPAS et le monde associatif d'autre part. Au-delà du renforcement de la cohérence du programme d'action, l'objectif est également de permettre à des politiques qui ont démontré leur utilité tant au niveau régional que local de s'inscrire dans le long terme afin d'améliorer leur efficacité.

⁸⁹ Op.cit. (1).

⁹⁰ ACS = Agent Contractuel Subventionné

⁹¹ Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 3 décembre 1992 modifiant l'Arrêté du 13 juin 1991 déterminant les critères de répartition des subventions accordées aux pouvoirs locaux occupant des agents contractuels, modifié par l'Arrêté du Gouvernement wallon du 3 février 1994.

⁹² Arrêté de l'exécutif régional wallon du 1^{er} juillet 1993 relatif à la subvention spéciale aux Communes pour mener des actions locales spécifiques de lutte contre l'exclusion sociale et pour la sécurité.

En région wallonne aujourd'hui, 105 Villes et Communes, parmi lesquelles 93 développaient des ALES, mettent en œuvre un plan social intégré avec le souci de renforcer la cohérence et le caractère transversal des actions qu'elles mènent dans le cadre de la lutte contre l'exclusion.

3 ANALYSE DU CONTENU LEGAL

3.1 DEFINITION ET OBJECTIFS

L'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2000 relatif à la subvention spéciale aux Communes pour la mise en œuvre d'un Plan social intégré définit le Plan social intégré comme « le programme qui assure l'articulation, l'accompagnement, la coordination et l'évaluation des initiatives développées au plan local pour lutter contre les processus de précarisation, de pauvreté et d'exclusion, et qui met en œuvre des projets répondant aux besoins spécifiques non encore rencontrés par ailleurs » (art.2).

Le Plan social intégré a donc pour objet tant la promotion des initiatives développées au plan local que la mise en œuvre de nouveaux projets. Ces deux aspects sont cumulatifs et conditionnent l'identification du PSI. L'arrêté du 24 mars 2000 définit de plus un cadre exclusif dans lequel les initiatives et les projets doivent s'insérer. Les initiatives et projets concernent (art.2) :

- l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des jeunes ;
- la cohabitation et l'intégration harmonieuses des communautés locales ;
- la prévention de la toxicomanie, le traitement des assuétudes ;
- la prévention de la délinquance et de la petite criminalité ainsi que l'accompagnement favorisant la réinsertion des délinquants ;
- l'assistance aux victimes d'actes de délinquance.

De plus, le renvoi de l'article 4 à l'article 2 démontre bien que la liste de l'article 2 est limitative. Le travail de la commission s'effectue dans le respect des finalités posées à l'article 2, ces finalités sont donc bien des limites.

3.2 PORTEE JURIDIQUE

Le cadre réglementaire de ces plans est l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2000 relatif à la subvention spéciale aux Communes pour la mise en œuvre d'un Plan social intégré. Cet arrêté a pour bases légales les budgets généraux des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2000 (art.1).

L'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2000 définit le régime applicable aux Communes prétendant jouir d'une subvention dans le cadre d'un PSI. La subvention aux Villes et Communes est octroyée pour une période de 3 ans (6° considérant) avec l'obligation toutefois pour la Commune de négocier chaque année avec la Région wallonne la poursuite de son projet et le montant de la subvention sollicitée en fonction de l'évaluation de l'action menée (Ministère des Affaires intérieures dans son courrier du 24 juillet 1997 adressé aux Communes concernant l'annonce du programme PSI). Les Communes désirant obtenir cette subvention doivent donc se conformer à l'arrêté du 24 mars 2000 et lire les articles de ce dernier comme autant de conditions à remplir.

Les PSI s'organisent autour d'une commission d'accompagnement locale, dénommée commission PSI, créée sur l'initiative de la Commune sur la base d'un partenariat organisé par une convention (art.3).

La commission PSI se compose (art.3) :

- d'un président, membre du Collège des Bourgmestres et Echevins, assisté d'un vice-président, membre du bureau permanent du CPAS et désigné par celui-ci ;
- d'un chef de projet désigné par le Conseil communal ;
- du responsable de la coordination sociale du CPAS ;
- des organismes, structures ou personnes publics ou privés dont les activités sont en rapport avec le projet proposé par la Commune ;
- d'un délégué de la Direction interdépartementale de l'Intégration sociale (DIIS) qui peut inviter la commission à entendre toute personne qu'elle juge utile.

La commission PSI a pour rôle de (art.4) :

- proposer, coordonner, et évaluer le PSI ;
- examiner à chaque réunion l'état d'avancement du projet et les dépenses effectuées ;
- assurer une bonne circulation des informations concernant les projets et actions développés par ses membres ;
- veiller à l'articulation des initiatives locales ;
- associer le public-cible à la conception, la réalisation et l'évaluation des actions menées.

De plus, chaque année, la commission PSI doit soumettre au Conseil communal le document d'identification du projet de PSI, en ce compris le plan financier global ainsi que le rapport d'évaluation annuel et le rapport financier.

La Direction interdépartementale de l'Intégration sociale a quant à elle pour rôle d'assurer la coordination, l'accompagnement et l'évaluation des Plans sociaux intégrés en concertation avec la Direction générale des Pouvoirs locaux qui assure leur suivi administratif et financier.

L'article 5 précise que la commission PSI doit se réunir au minimum 4 fois par an.

Le régime applicable à la subvention est décrit aux articles 8 et 9. L'article 8 définit les dépenses éligibles à la subvention et l'article 9 les conditions de liquidation de celle-ci.

3.3 DEROULEMENT DE LA PROCEDURE

Il n'y a pas de recommandations particulières dans l'arrêté du Gouvernement wallon en ce qui concerne les différentes étapes de la procédure.

Les interviews réalisées dans différentes Communes nous ont permis de voir et de comprendre comment s'est réalisée en pratique la mise en place du PSI.

Afin d'assurer la transition entre le programme « Actions de lutte contre l'exclusion sociale » vers le programme « Plans sociaux intégrés », la procédure suivante a été mise en place :

- d'une part, les 97 actions de lutte en cours ont été reconduites jusqu'au 31 décembre 1997 afin de maintenir l'emploi et de permettre aux Communes de s'inscrire dans le nouveau dispositif à partir du 1^{er} janvier 1998 ;
- d'autre part, le Ministère des Affaires intérieures et de la Fonction publique lancèrent alors un appel aux projets à l'attention de l'ensemble des Communes wallonnes. Les projets de Plan social intégré devaient être signés par le Conseil communal et transmis à la Région wallonne pour le 15 septembre 1997 au plus tard. La Cellule d'Intégration sociale (actuellement Direction interdépartementale de l'intégration sociale) devait alors remettre son avis pour la mi-octobre 1997, la notification aux Communes se faisant dans la première quinzaine de novembre 1997.

Dans un souci de cohérence, de continuité et de complémentarité, seuls les projets émanant des Villes et Communes suivantes ont été retenus :

Les 97 Communes bénéficiant alors d'une subvention dans le cadre des ALES ;

Les Villes et Communes qui, en 1996, ont bénéficié d'au moins deux sous-tranches de la tranche « pauvreté » du Fonds des Communes.

150 Communes environ répondaient aux critères d'éligibilité, seules 105 Communes ont répondu à l'appel lancé par la Région wallonne.

Le dossier de candidature, appelé préprojet de PSI, devait comporter :

- un « cadastre social » de la Commune, précisant l'état des lieux et les besoins de celle-ci sur le plan social ainsi que les outils disponibles ;
- l'engagement de la Commune à participer au cofinancement du projet fixé à concurrence de 30% de la subvention octroyée par la Région wallonne ;
- l'impact du projet en terme d'emplois à créer ;
- une présentation du projet de PSI comprenant : les objectifs visés, la méthodologie choisie, le budget, une copie de la convention liant les différentes parties de la concertation communale, une copie de la délibération du Conseil communal par laquelle celui-ci approuve le projet et enfin, la composition de la future commission d'accompagnement locale.

L'analyse des projets par la DIIS a été soumise à plusieurs critères, à savoir le caractère innovant et transposable, ainsi que la qualité du partenariat et de la coordination avec les services sociaux, publics et privés, les mouvements associatifs, les groupements professionnels, et les organismes d'éducation permanente. Il faut encore ajouter à cela le caractère multidimensionnel des actions proposées, la participation du public-cible, la collaboration du plus grand nombre de personnes visées par le projet ainsi que la qualité de l'encadrement. Les 105 préprojets ont été acceptés.

En janvier 1998, un arrêté d'exécution octroyant une subvention spéciale aux Communes pour mener des actions locales spécifiques pour l'insertion et la sécurité / axe « Plans sociaux intégrés » a été pris par le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique. Dès l'entrée en vigueur de cet arrêté, 50% de la subvention a été libérée.

Les Communes ont alors eu comme première mission de mettre sur pied la commission d'accompagnement locale, de désigner le chef de projet et de redéfinir le projet de Plan social intégré. Ce projet redéfini a ensuite été signé par le Conseil communal et ensuite retransmis à la Région wallonne.

En conclusion, à partir du moment où les Villes et Communes répondaient aux critères d'éligibilité, il y avait peu de contraintes pour elles en ce qui concerne notamment l'élaboration du préprojet. Ce n'était pas un travail long et fastidieux. Globalement, les Villes et Communes devaient rentrer rapidement un projet de PSI en montrant quelles étaient leurs intentions, leurs motivations, puis, dès réception de l'accord de la Région wallonne, elles ont dû redéfinir ce projet, y réfléchir ensemble avec les différents partenaires avant de pouvoir mettre le PSI concrètement en œuvre.

Il faut aussi noter ici, que le cadastre social n'apparaît que dans le préprojet. Par la suite, les Communes ne devront plus effectuer de cadastre social ni même le réactualiser.

3.4 IMPORTANCE ACCORDEE A LA COMMUNICATION ET A LA PARTICIPATION

La participation est abordée par l'article 3 de l'arrêté. En effet, la commission PSI est créée sur l'initiative de la Commune sur base d'une convention et réunit les acteurs locaux concernés par la lutte contre les processus de précarisation, de pauvreté et d'exclusion. Il faut entendre la convention comme un accord de principe. Le texte de l'arrêté reste cependant muet quant à la signature de la convention organisant le partenariat entre la commission et la Commune. Il reste également muet quant aux modes de prise de décision au sein de cette commission. Ce silence juridique ouvre la porte à des procédures de décisions fonctions des rapports de forces au sein de la commission.

Les modalités de participation et de communication au sein de la commission PSI sont abordées par l'article 4. Ce dernier prévoit que la commission PSI propose, coordonne et évalue le Plan social intégré, qu'elle assure une bonne circulation des informations concernant les projets et actions développées par ses membres, et enfin, qu'elle a la possibilité de redéfinir chaque année le projet de PSI.

L'article 4 prévoit également d'associer le public-cible à la conception, la réalisation et l'évaluation des actions menées.

La participation des acteurs, ainsi que la communication occupent donc une place importante dans la mise en œuvre des PSI.

3.5 COMPETENCES ET MODALITES DE FINANCEMENT

Les modalités financières sont mises en place par les articles 6, 9 et 10.

L'arrêté du Gouvernement conditionne la subvention en fonction de l'intervention financière de la Commune et en détermine l'ampleur. L'article 6 précise en effet que « la Commune participe au cofinancement du projet de PSI à concurrence de 30 % du montant de la subvention octroyée par la Région ». Le projet de PSI n'a donc pas pour seul financement la subvention octroyée par la Région.

L'article 9 définit quels types de dépenses sont éligibles à la subvention. Les dépenses admissibles au titre de la subvention sont constituées par *les frais de fonctionnement* directement liés aux actions proposées par la commission PSI dans les Communes bénéficiaires durant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année en cours. *Les frais de personnel* admissibles ne peuvent concerner que les agents engagés spécifiquement pour la réalisation du projet. *Les frais d'investissement et d'infrastructures* pris en compte doivent concerner des travaux d'aménagement des locaux affectés totalement ou partiellement au Plan social intégré.

L'article 10 organise les modalités de liquidation de la subvention. Cinquante pour cent du montant de la subvention est versé à la Commune à la notification de l'arrêté octroyant la subvention, et le solde est versé par la suite sur base d'une déclaration de créance accompagnée de la totalité des pièces justificatives et du rapport financier.

Il faut noter que dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 juin 1999 concernant l'octroi d'une subvention spéciale aux Communes pour la mise en œuvre d'un Plan social intégré, l'article 9 précisant les modalités de liquidation de cette subvention nous dit également que la Commune doit mettre à disposition de la Région ou de toute personne mandatée par elle, ainsi que de la Cour des Comptes, les documents généraux et comptables nécessaires au contrôle de l'exécution de la subvention, et précise que la partie non justifiée de la subvention doit être remboursée sans délai à la Région. Ces deux notions n'apparaissent plus dans l'article équivalent (art. 10) de l'arrêté du 24 mars 2000.

Nous pouvons distinguer trois organes de contrôle ou de tutelle. D'abord, la Direction interdépartementale de l'Intégration sociale du Ministère de la Région wallonne (DIIS), en concertation avec la Direction générale des Pouvoirs locaux du Ministère de la Région wallonne (DGPL), assure l'évaluation des PSI (art.8). Ensuite, le Conseil communal décide de la révision éventuelle du projet de PSI (art. 4 alinéa 3) et approuve le rapport d'évaluation, le document d'identification et le rapport financier (art. 7). Finalement, l'octroi définitif de la subvention est soumis à une tutelle d'approbation du Ministre des Affaires intérieures (art. 9 alinéa 3).

3.6 INTERRELATIONS AVEC D'AUTRES OUTILS

Le Plan social intégré doit assurer l'articulation, l'accompagnement, la coordination et l'évaluation des initiatives développées au plan local pour lutter contre les processus de précarisation, de pauvreté et d'exclusion et mettre en œuvre des projets qui répondent aux besoins spécifiques non encore rencontrés par ailleurs (art.2). Dans cette optique, la commission locale instaurée à cet effet devra, entre autres, veiller à l'articulation des initiatives locales (art.4 al.2). Ces formulations du texte de l'arrêté pourraient laisser penser que des liens sont possibles avec des initiatives telles que les régies de quartiers de rénovation urbaine, au sein des quartiers

d'initiatives. Cependant un tel lien n'est pas assez clairement affirmé dans la réglementation pour pouvoir dire qu'il existe une interrelation légale. Dans la pratique cependant, il y a des interrelations avec d'autres outils, ces interrelations seront développées ci-après dans la section 5.3.3.2.

4 APPLICATION GENERALE DE L'OUTIL EN REGION WALLONNE

4.1 COMMUNES CONCERNEES

Le tableau ci dessous nous montre l'évolution du nombre de Communes engagées dans des ALES et PSI, de 1993 à 1999.

| Programme | Action de lutte contre l'exclusion sociale | | | | | Plans sociaux intégrés | |
|------------------|--|------|------|------|------|------------------------|------|
| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
| Nbre de Communes | 75 | 101 | 101 | 97 | 97 | 104 | 105 |

Rappelons que le 16 juillet 1992, le Gouvernement wallon fixait le type d'actions à soutenir ainsi que les critères sur base desquels les projets proposés seraient retenus⁹³. Un appel a été lancé à toutes les Communes et 75 Communes présentèrent un projet qui fut subventionné pendant 12 mois à 100% par la Région wallonne.

En 1993, une participation financière d'au moins 25% du coût du projet approuvé par le Gouvernement wallon était exigée de la Commune bénéficiaire⁹⁴. 101 Communes adhérèrent au processus et un nombre d'ACS équivalent à celui de 1992 leur fut accordé.

Depuis 1^{er} juillet 1994, la participation financière des Communes est passée à 30% du coût du projet.

En 1999, 105 Villes et Communes, parmi lesquelles 93 développaient déjà des ALES, mettent en œuvre un Plan social intégré dans le souci de renforcer la cohérence et le caractère transversal des actions qu'elles mènent dans le cadre de la lutte contre l'exclusion.

4.2 REPARTITION GEOGRAPHIQUE

La répartition géographique du PSI a été cartographiée (carte VI-I)

Il faut noter ici que les deux grandes villes que sont Charleroi et Liège ont un contrat de sécurité et de société. Le fait qu'elles n'aient pas de PSI ne veut donc pas dire que ces villes ne sont pas actives dans le domaine social. Nous verrons plus loin en quoi consistent ces contrats de sécurité et de société.

Les Villes et Communes qui mettent en œuvre un PSI sont principalement localisées le long de l'axe Mouscron – Tournai – Mons – Charleroi – Namur – Liège. Quelques Communes se situent au nord de cet axe, essentiellement dans le Brabant wallon, et une quinzaine de Communes se situent au sud.

4.3 CARACTERISTIQUES DES COMMUNES

La grande majorité des PSI se situent dans la zone la plus peuplée de la Wallonie, là où la densité de population est la plus importante. Il n'y a par contre aucune relation entre la superficie des communes et la mise en œuvre des PSI.

⁹³ Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 16 juillet 1992 relatif à la subvention spéciale aux Communes pour mener des actions locales spécifiques de lutte contre l'exclusion sociale et pour la sécurité

⁹⁴ Arrêté de l'exécutif régional wallon du 1^{er} juillet 1993 relatif à la subvention spéciale aux Communes pour mener des actions locales spécifiques de lutte contre l'exclusion sociale et pour la sécurité

Carte VI.1

La comparaison entre la répartition des PSI et les typologies selon leurs critères de ruralité, d'urbanisation et de niveau socio-économique, nous a permis de constater trois aspects essentiels de la répartition des PSI :

- ✓ Les PSI sont principalement localisés dans les communes urbaines, à urbanisation fonctionnelle faible à moyenne, ainsi que dans les communes résidentielles en déclin démographique.
- ✓ On voit également apparaître des PSI dans les communes le long de la frontière linguistique. Il s'agit principalement de communes résidentielles de périphérie urbaine (comme en Brabant wallon) ou de bourgs à périphérie rurale résidentielle.
- ✓ Enfin, quelques communes rurales mettent en œuvre un PSI. Ces communes se répartissent par « grappes ».

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, les PSI ne sont donc pas uniquement mis en œuvre dans les villes et communes à forte urbanisation morphologique et fonctionnelle.

4.4 DELAI D'ELABORATION

Il faut rappeler ici que les PSI ont débuté le 1^{er} janvier 1998 et que le Gouvernement wallon a confirmé sa volonté de soutenir pour une période de 3 ans les Communes adhérant à ce programme.

L'élaboration d'un PSI ne se structure pas en phases de décision, d'élaboration, d'approbation et de mise en œuvre aussi clairement que d'autres outils comme le schéma de structure. Il n'y a donc pas non plus de délai particulier lié à l'une ou l'autre de ces phases. Cela ne veut pas dire pour autant que le PSI ne pose aucun problème de délai. En effet, si la première tranche de la subvention est versée à la Commune dès la notification de l'arrêté d'exécution du Gouvernement wallon, le solde est ordonnancé au profit de la Commune sur déclaration de créance accompagnée de l'ensemble des pièces justificatives.

Le premier problème qui se pose est lié au fait que l'arrêté d'exécution paraît rarement avant le mois d'avril de l'année en cours. Cela implique qu'entre le 1^{er} janvier et la date de notification de l'arrêté, il s'écoule généralement quelques mois au cours desquels les Communes doivent avancer l'argent en attendant le versement du subside. Dans ce cas, soit les Communes sont suffisamment riches pour pouvoir avancer l'argent nécessaire et couvrir les frais de personnel et de fonctionnement, soit elles se trouvent dans l'obligation de recourir à un emprunt. Or certaines Communes faisant l'objet d'un plan d'assainissement sous le contrôle du Centre régional d'Aide aux Communes n'ont pas la possibilité de contracter un emprunt. La conséquence directe pour les travailleurs engagés sous le PSI est la précarité de leur statut. La plupart sont engagés à durée déterminée avec l'incertitude de ne pas avoir leur contrat renouvelé l'année suivante. D'autres, engagés à durée indéterminée, reçoivent chaque année leur préavis à titre conservatoire. Dans ces conditions, il est difficile pour les Communes de gérer leurs ressources humaines et de maintenir la motivation de leurs travailleurs.

Le second problème est lié au versement du solde de la subvention. En effet, étant donné qu'il n'y a qu'un seul arrêté d'exécution pour l'ensemble des communes, cela a comme conséquences que les dossiers des Communes ne sont traités que lorsque l'ensemble des Communes ont rentré leur dossier à la Région wallonne. Dès lors, lorsqu'une Commune rentre son dossier ainsi que les pièces justificatives en retard, c'est l'ensemble des Communes qui s'en trouve pénalisé. La Région libère toutefois le solde de la subvention avant la fin de l'année en cours, les Communes qui ne respectent pas leur engagement devant rembourser le subside en tout ou en partie après vérification des pièces justificatives.

4.5 MOYENS AFFECTES A L'OUTIL

Comme nous venons de le voir précédemment, le PSI ne se structurant pas en phases de décision, d'élaboration, d'approbation et de mise en œuvre, il n'y donc pas non plus de financement lié à l'une ou l'autre de ces phases. Chaque année, lorsque l'arrêté d'exécution du Gouvernement wallon est signé, une première tranche de 50 % de la subvention est libérée. Le solde de la subvention étant libéré lorsque toutes les pièces justificatives sont rentrées.

Nous examinerons ci-dessous l'évolution du montant de la subvention depuis 1993 et la répartition de la subvention par province, ensuite, nous examinerons dans chaque province quelle est la part des dépenses prises en charge par la Région et par la Commune par rapport au montant total dépensé, et quelle est la part des dépenses liées aux frais de personnel, de fonctionnement ou d'investissement et enfin, quel est le nombre d'équivalents temps plein financés par le PSI.

4.5.1 Evolution du montant de la subvention régionale

Le tableau 1 ci-dessous nous montre l'évolution du montant des subventions accordées par la Région wallonne aux Communes qui désirent mettre en œuvre un PSI.

| Année | Montant de la subvention en BEF |
|-------|---------------------------------|
| 1993 | 155 919 461,- |
| 1994 | 157 026 000,- |
| 1995 | 106 805 000,- |
| 1996 | 115 824 550,- |
| 1997 | 116 153 475,- |
| 1998 | 229 882 000,- |
| 1999 | 230 032 000,- |

Tableau 1 : évolution du montant de la subvention

L'analyse de ce tableau nous montre que le montant total de la subvention n'a pas cessé d'augmenter depuis 1993.

4.5.2 Répartition de la subvention 1999 entre les différentes provinces

| Province | Montant de la subvention (BEF) | Nombre de PSI | Nbre de projets | Nbre moyen de projets par PSI |
|----------------|--------------------------------|---------------|-----------------|-------------------------------|
| Brabant wallon | 18 132 000,- | 12 | 66 | 18,2 |
| Hainaut | 97 250 000,- | 38 | 208 | 18,3 |
| Liège | 71 650 000,- | 33 | 143 | 23,1 |
| Luxembourg | 14 500 000,- | 9 | 21 | 42,9 |
| Namur | 28 500 000,- | 13 | 52 | 25,0 |
| Total | 230 032 000,- | 105 | 490 | 21,4 |

Tableau 2 : répartition du nombre de projets par province

L'analyse du tableau 2 nous montre que plus de 2/3 de la subvention est attribué aux provinces de Hainaut et de Liège. La province de Namur reçoit 12% du montant total de la subvention tandis que le Brabant wallon et le Luxembourg reçoivent un montant relativement identique qui

tourne autour des 7% du montant total. Parallèlement à cela, ce sont aussi les provinces de Liège et du Hainaut qui développent le plus de PSI. Le nombre de PSI dans la province du Brabant wallon est quant à lui quasi équivalent au nombre de PSI développés dans la province de Namur, cependant, cette dernière bénéficie d'une subvention plus importante.

Sur l'ensemble de la Wallonie, on a en moyenne 21 projets menés par PSI, la province de Luxembourg a le plus faible nombre de PSI (9), mais par contre, chacun de ces PSI développe en moyenne près de 43 projets.

En ce qui concerne le financement, le montant des subventions accordées par la Région wallonne est passé de 155 919 461,- francs belges en 1993 dans le cadre des ALES à 230.032.000,- francs belges en 1999 dans le cadre des PSI. Si deux tiers des actions (67%) sont développées dans les provinces de Hainaut et de Liège, 73% de la subvention est également accordée à ces deux provinces.

4.5.3 Parts communale et régionale

Lorsqu'on examine le montant total dépensé dans une province, il est intéressant de voir quelle est la part de la Région wallonne et la part communale.

| Province | Subvention en BEF (1998) | Part communale en BEF (1998) | Montant dépensé en BEF (1998) | Part communale (en % de la subvention) |
|----------------|--------------------------|------------------------------|-------------------------------|--|
| Brabant wallon | 18 132 000,- | 7 908 007,- | 26 040 007,- | 43,6 % |
| Hainaut | 97 100 000,- | 35 143 127,- | 132 243 127,- | 36,2 % |
| Liège | 71 650 000,- | 37 562 140,- | 109 212 140,- | 52,4 % |
| Luxembourg | 14 500 000,- | 10 982 744,- | 25 482 744,- | 75,7 % |
| Namur | 28 500 000,- | 11 494 516,- | 39 994 516,- | 40,3 % |
| Total | 229 882 000,- | 103 090 534,- | 332 972 534,- | 44,8 % |

Tableau 3 : Parts communale et régionale dans le montant total des dépenses

L'analyse du tableau 3 ci-dessus met clairement en évidence l'importante participation des Communes par rapport au montant total dépensé en 1998 dans chaque province. Selon l'arrêté du Gouvernement wallon, la part communale s'élève à 30% de la subvention. Or on voit ici que la part communale est dans chacune des provinces nettement supérieure à 30% et atteint même 75% dans la province du Luxembourg. Ces chiffres nous montrent également que les Communes ont une volonté réelle de mener des actions de lutte contre l'exclusion, la subvention régionale est dans ce cas plus un encouragement à coordonner l'ensemble des actions qui existent déjà sur le terrain ainsi qu'une aide à développer de nouvelles actions répondant aux besoins non encore rencontrés par ailleurs.

On pourrait également essayer de voir quel est le ratio entre le niveau de pauvreté d'une Commune et le montant de la subvention perçue. En effet, est-ce que les Communes pauvres reçoivent une subvention plus importante ?

4.5.4 Répartition des dépenses entre les différents postes

Le tableau 4 nous montre proportionnellement pour chacune des provinces comment se répartissent les dépenses entre les différents postes.

| Province | Personnel | Fonctionnement | Investissement | Autres | Montants dépensés (BEF) (1998) |
|----------------|-----------|----------------|----------------|--------|--------------------------------|
| Brabant wallon | 58% | 27% | 9% | 6% | 26 040 007,- |
| Hainaut | 64% | 22% | 10% | 4% | 132 493 127,- |
| Liège | 71% | 17% | 7% | 5% | 109 212 140,- |
| Luxembourg | 63% | 14% | 8% | 15% | 25 482 744,- |
| Namur | 59% | 16% | 21% | 4% | 39 994 516,- |

Tableau 4 : proportion du subside dépensée en frais de personnel, fonctionnement et investissement

L'analyse du tableau 4 nous montre que le financement du personnel constitue la part la plus importante. En effet, 75 à 88 % du montant dépensé est destiné à couvrir les frais de personnel et les frais de fonctionnement.

4.5.5 Nombre d'équivalents temps plein financés par le PSI

Enfin, le tableau 5 nous donne le nombre de personnes engagées par le PSI en équivalent temps plein (ETP).

| Province | Nombre ETP | Nombre de PSI | Nombre ETP / PSI |
|----------------|------------|---------------|------------------|
| Brabant wallon | 18 | 12 | 1,5 |
| Hainaut | 66 | 38 | 1,74 |
| Liège | 65 | 33 | 1,97 |
| Luxembourg | 10,25 | 9 | 1,14 |
| Namur | 28,25 | 13 | 2,17 |
| Total | 187,5 | 105 | 1,79 |

Tableau 5 : nombre de personnes engagées par le PSI en ETP

L'analyse du tableau 5 nous montre que c'est également dans les provinces du Hainaut et de Liège que l'on retrouve le plus grand nombre de personnes engagées grâce au PSI. En moyenne, presque 2 ETP sont engagés par PSI dans chacune des provinces.

Néanmoins, les emplois directement créés ne sont pas toujours des ETP comme le révèle le tableau 6 ci-dessous qui porte ceux-ci à 343 unités, auxquelles il convient d'ajouter les emplois affectés au PSI par détachement de personnel préexistant, ce qui porte le total de l'impact de ce programme sur l'emploi à 554 unités.

| Province | Emplois créés | Personnel détaché | | | Total |
|----------------|---------------|--------------------|----------------|--------|-------|
| | | Personnel communal | Personnel CPAS | Autres | |
| Brabant wallon | 28 | 2 | 2 | 0 | 32 |
| Hainaut | 126 | 68 | 13 | 28 | 235 |
| Liège | 103 | 22 | 16 | 37 | 178 |
| Luxembourg | 33 | 5 | 5 | 3 | 46 |
| Namur | 53 | 4 | 5 | 1 | 63 |
| Ensemble | 343 | 101 | 41 | 69 | 554 |

Tableau 6 : Nombre de personnes employées dans les PSI

5 PRATIQUE DE L'OUTIL EN REGION WALLONNE

5.1 INTRODUCTION

L'analyse de la pratique de l'outil en Région wallonne se base principalement sur des interviews réalisées auprès des fonctionnaires de la DIIS et mandataires communaux. Etant donné le peu de temps disponible pour réaliser l'étude du PSI⁹⁵, une petite dizaine de communes seulement ont été interviewées. Nous avons cependant tenté de garder l'équilibre entre communes rurales, urbaines, petites ou grandes communes, etc...

Il est important également de se rappeler que la mise en œuvre des PSI date de janvier 1998. Les évaluations qui ont été réalisées par la DIIS ne peuvent donc porter que sur les années 1998 et 1999, l'évaluation pour l'année 2000 n'aura lieu quant à elle qu'à l'automne 2000.

Le Gouvernement wallon, en date du 24 novembre 1997, a manifesté sa volonté de soutenir les Communes adhérant à ce programme pour une période de 3 ans. Nous sommes donc arrivés à un moment charnière même s'il semble se dessiner une volonté de stabiliser davantage le système. En effet, la DIIS travaille activement à un projet de décret pour la suite du PSI en 2001.

5.2 MOTIVATIONS ET RETICENCES DES COMMUNES

5.2.1 Motivations des Communes

Sur les 105 Communes qui ont un PSI à l'heure actuelle, 93 d'entre elles développaient déjà des ALES. Le passage aux PSI était avant tout pour ces Communes une opportunité de poursuivre les actions menées depuis 1992.

Les principales motivations des Communes pour la mise en œuvre d'un PSI sont les suivantes :

- ✓ Dans la grande majorité des Villes et Communes, la lutte contre l'exclusion était déjà une des priorités politiques. Bien souvent, la volonté politique était déjà présente avant l'appel aux Communes lancé par la Région wallonne en juillet 1997, cela constituait tout simplement une opportunité de renforcer davantage encore leurs actions ;
- ✓ Par ailleurs, les PSI ont donné la possibilité aux Communes d'acquérir une dimension globale, intégrée et transversale de la problématique sociale sur le territoire de la commune ;
- ✓ Enfin, les PSI ont également donné la possibilité aux Communes de diversifier les actions et d'augmenter les moyens financiers et humains affectés à la lutte contre l'exclusion.

5.2.2 Réticences des Communes

En l'absence d'interviews de Communes qui ne se sont jamais intéressées à la démarche PSI, nous ne pouvons répondre précisément aux causes de non recours à l'outil. Mais, néanmoins, nous pensons que différents points peuvent être source de réticences auprès des Communes :

- Les enjeux directs de la politique sociale ne relèvent pas des priorités des élus locaux ;
- Une telle démarche demande un investissement important en temps (qui reste un facteur contraignant pour beaucoup de personnes) au niveau des élus, du personnel communal, du chef de projet et des partenaires ;
- La forte implication des partenaires dans l'élaboration et la mise en œuvre du PSI peut susciter auprès des élus locaux une peur de perte de pouvoir.

⁹⁵ 1 personne à ¾ temps pendant 3 mois s'est consacrée à l'étude du PSI

5.3 STRATEGIE DE LA DEMARCHE D'ELABORATION

Lorsque la Région wallonne a lancé le PSI, l'objectif n'était pas du tout de créer quelque chose de tout neuf qui n'avait aucune base existante dans les Communes mais au contraire, d'apporter un plus à ce qui se faisait déjà dans les Communes en matière de lutte contre l'exclusion. La finalité première du PSI est donc bien de renforcer la cohérence des actions menées sur le terrain par les acteurs publics et privés qui composent le tissu social local.

Le défi des PSI est de pouvoir faire travailler ensemble les différentes composantes du corps social en créant des synergies entre les partenaires tout en veillant à ce que chacun de ceux-ci puissent garder son identité et sa spécificité.

Le grand avantage de cet outil est que son cadre légal, qui est un cadre minimum, est peu contraignant et donne aux Communes une grande liberté dans la mise en œuvre du PSI.

En revanche, l'absence de diagnostic et de définition d'objectifs généraux a comme conséquence que le PSI n'est pas un outil stratégique en soi, ce qui d'une part accentue encore la souplesse de l'outil, mais d'autre part, ne permet pas une vue à long terme. Par contre, il y a bel et bien une stratégie développée lorsque qu'une nouvelle action est mise en place dans le cadre du PSI.

5.3.1 Stratégie interne au PSI

Il est en effet intéressant de voir l'évolution du processus lorsqu'une nouvelle idée de projet émerge :

✓ D'où vient l'idée ?

L'idée d'un nouveau projet peut venir de partout, de la rencontre d'un travailleur de rue avec la population, d'un des partenaires, du président ou du vice-président de la commission, du chef de projet, etc...

✓ Qui élabore le projet ?

C'est la personne qui a eu l'idée qui fait une première ébauche du projet afin de la présenter à la commission. Il faut pouvoir dire pourquoi, comment, avec quels moyens financiers, pour qui et avec qui on désire mettre en œuvre ce nouveau projet.

✓ Qui approuve le projet ?

Le projet est d'abord discuté en commission d'accompagnement locale, des modifications et des améliorations peuvent alors être apportées au projet avant son approbation par la commission. Dans certaines Villes et Communes, il y a une concertation politique au préalable, le projet reçoit dans ce cas l'accord politique avant même d'être présenté et discuté en commission.

✓ Qui se charge de la mise en œuvre du projet ?

En ce qui concerne la mise en œuvre du projet, il y a généralement un porteur de projet (Commune, CPAS ou un des partenaires) qui sera aidé par le personnel engagé dans le cadre du PSI.

✓ Qui effectue l'évaluation ?

L'évaluation est effectuée au sein de la commission PSI. Il y aura deux types d'évaluation au sein de la commission : une évaluation de type monitoring dans laquelle on suit les projets au fur et à mesure de leur état d'avancement, et une évaluation plus globale qui a lieu annuellement. Le rapport annuel est approuvé et signé par la commission PSI et par le Conseil communal.

5.3.2 Evaluation au niveau de la Région wallonne

Les Plans sociaux intégrés sont conclus avec la Région wallonne pour une période de 3 ans avec l'obligation pour la Commune de renégocier chaque année avec la Région la poursuite de son projet et le montant de la subvention sollicitée en fonction de l'évaluation de l'action menée⁹⁶.

Chaque année, la Commune doit transmettre à la Région wallonne le rapport d'évaluation annuel et le document d'identification du projet de PSI, tous deux approuvés par le Conseil communal, avant le 31 octobre de l'année en cours ainsi que le rapport financier, approuvé lui aussi par le Conseil communal, avant le 31 janvier de l'année qui suit. Le rapport d'évaluation contient :

- ✓ une fiche d'identification du chef de projet ;
- ✓ la composition de la commission d'accompagnement ;
- ✓ l'identification des partenaires ;
- ✓ la définition des axes de travail ;
- ✓ la méthodologie appliquée ;
- ✓ le personnel employé dans le cadre du PSI ;
- ✓ le volet budgétaire.

Le rapport d'évaluation est soumis à la commission PSI. Il est adopté par les partenaires lors de la réunion de la commission d'accompagnement local, en présence du délégué de la DIIS, et signé par le Secrétaire communal, le Bourgmestre et l'ensemble des partenaires.

L'identification du projet de PSI comprend quant à lui :

- ✓ une fiche d'identification (la Commune/Ville, le chef de projet, le coordinateur ou la personne de contact, le président et vice-président de la commission PSI et les autres partenaires) ;
- ✓ une définition du projet global en insistant plus particulièrement sur la description du projet, les indicateurs d'évaluation et l'impact du projet en termes d'emplois à créer ;
- ✓ pour chacun des sous-projets du PSI, il y a une description du projet ainsi que ses objectifs ;
- ✓ la composition de la commission d'accompagnement locale ;
- ✓ la méthodologie développée.

Le document d'identification du projet de PSI est également soumis à la commission d'accompagnement locale, il est adopté par les partenaires lors de la commission, en présence du délégué de la DIIS, et signé par le Secrétaire communal, le Bourgmestre, le chef de projet PSI et l'ensemble des partenaires.

Le système d'évaluation pratiqué par la DIIS est un processus à plusieurs niveaux.

D'une part, un dispositif d'évaluation continue permet si nécessaire la réadéquation des projets avec les objectifs du plan. Ce processus est assuré par la commission d'accompagnement à laquelle participe un représentant de la DIIS.

Cette évaluation se formalise par la rédaction d'un rapport d'auto-évaluation élaboré à la DIIS. Il est complété et discuté en commission d'accompagnement. Cette discussion permet de garantir une certaine transparence et de s'assurer que tous les partenaires en ont pris connaissance et ont pu formuler leurs remarques.

Ce rapport sert de base à l'évaluation annuelle effectuée par la DIIS. Il prend en compte des éléments d'ordre quantitatif et qualitatif, dont :

⁹⁶ Article 3 de l'arrêté ministériel d'exécution du 22 janvier 1998 octroyant une subvention spéciale aux Communes pour mener des actions locales spécifiques pour l'insertion et la sécurité / Axe « Plans sociaux intégrés »

Pour chacun des axes :

- description des objectifs ;
- description des moyens ;
- description des résultats ;
- description des difficultés rencontrées ;
- nombre de personnes touchées ;
- profil des personnes touchées (âge, sexe, situation professionnelle) ;
- part du budget y consacré ;
- description du partenariat et du rôle des partenaires ;
- caractère intégré du projet ;
- description du mode de participation de la population (mode de concertation à l'élaboration du projet, mode de consultation durant le projet, mode de participation à la réalisation, etc).

D'autre part, des visites sur le terrain ponctuelles seront organisées par la DIIS de manière à assurer une meilleure connaissance des actions menées.

La DIIS en concertation avec les commissions d'accompagnement procède actuellement à une évaluation globale de l'outil.

Dans ce cadre, il sera nécessaire d'évaluer le taux de satisfaction des usagers là où les projets s'y prêtent. Ce type d'indicateur nécessite l'organisation d'enquêtes de terrain qui seront menées ultérieurement. Cette enquête servira à compléter l'évaluation finale.

L'ensemble de ces documents ainsi que l'accompagnement permanent du projet permettent ainsi de suivre et d'évaluer chaque plan social intégré ainsi que l'ensemble du dispositif.

5.3.3 Cohérence de la démarche stratégique

5.3.3.1. Cohérence interne

Il est important de préciser ici que le PSI est un outil jeune et évolutif. Lors de sa création en 1998, la Région wallonne a mis tout particulièrement l'accent sur la création d'un réseau local regroupant l'ensemble des partenaires. La toute première mission des Communes a donc été de mettre en place la commission d'accompagnement locale qui rassemble les différents acteurs concernés par le projet de PSI. Le grand avantage de cette commission est qu'elle permet à l'ensemble des partenaires d'agir de manière complémentaire et non plus de manière concurrente. Plus il y a de partenaires et plus ceux-ci sont diversifiés, plus la difficulté est grande de travailler ensemble dans un respect mutuel, mais cette pluralité enrichit également le projet. La logique PSI permet d'ailleurs de prendre des mesures en vue d'encourager la coopération entre les partenaires par le biais d'initiatives visant à améliorer la connaissance et le savoir-faire, par le développement d'échanges d'informations, la promotion du travail en réseaux, par l'analyse des expériences novatrices et la création de méthodes adéquates.

Par contre, pour les Villes et Communes qui n'ont pas de tradition dans ce domaine, le manque de diagnostic et d'objectifs généraux peut à terme nuire à la pérennité de l'outil.

5.3.3.2. Cohérence externe

Le PSI, par sa souplesse, permet de faire une multitude de liens avec d'autres outils complémentaires existants telles que les petites infrastructures sociales de quartier (PISQ) et les animations de quartier, le programme « sport de rue » ou « été solidaire » ..., mais aussi avec les initiatives plus spécifiques développées dans le cadre de la politique d'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère (centres régionaux d'intégration, FIPI, ...).

Il est important de souligner ici qu'un partenariat est avant tout une association entre différentes personnes. Dès lors, pour qu'il fonctionne bien, il faut avant tout que ces personnes aient la volonté d'aller dans un même sens, d'agir ensemble pour atteindre un but commun. Nous pensons donc qu'il faut pouvoir garder une certaine souplesse afin que le partenariat se fasse spontanément. Par contre, il faut, le cas échéant, encourager le partenariat mais sans pour autant l'obliger.

Nous allons examiner les liens possibles avec les autres outils en fonction des niveaux de pouvoir : le régional, fédéral et européen.

1) Au niveau régional

➤ *Le PCDR.*

Il pourrait y avoir des liens entre le PSI et le PCDR. En effet, les actions subventionnables dans le cadre du PSI concernent principalement les frais de fonctionnement et les frais de personnel tandis que les actions subventionnables dans le cadre des opérations de développement rural portent sur les investissements corporels et incorporels qui concourent aux objectifs du développement rural et notamment à :

- ✓ La promotion, la création et le soutien de l'emploi ou d'activités économiques ;
- ✓ L'amélioration et la création de services et d'équipements à l'usage de la population ;
- ✓ La protection, l'amélioration et la mise en valeur du cadre et du milieu de vie en ce compris le patrimoine bâti et naturel ;
- ✓ La rénovation, la création et la promotion de l'habitat ;
- ✓ L'aménagement et la création d'espaces publics, de maisons de villages et d'autres lieu d'accueil, d'informations et de rencontres.

Il y a donc, en théorie, complémentarité entre ces deux outils. En pratique pourtant, aucune des Communes interviewées n'a évoqué le rapprochement avec le PCDR, quand elles en possèdent un.

➤ *Les régies de quartier de rénovation urbaine*

Les régies de quartier de rénovation urbaine ont été créées suite à l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 mai 1995. Elles constituent un des outils opérationnels de mise en œuvre de projets de quartiers. Elles sont dirigées par un comité mixte où l'on retrouve le pouvoir communal, le monde de l'entreprise, les syndicats et la population du quartier. Elles ont 4 missions :

- 1° La première mission consiste à remettre sur pied la population la plus fragilisée ;
- 2° La deuxième mission consiste à veiller à ce que chacun puisse participer avec sa culture à la conception et à la mise en œuvre du projet. Il y a donc souvent un long travail de préparation pour rendre confiance en leurs potentialités aux plus défavorisés, leur rendre la fierté de ce qu'ils sont et de ce qu'ils peuvent faire, leur donner les outils de communication nécessaires à la valorisation de leur potentiel culturel et les amener à prendre conscience de leur rôle dans un projet global de revitalisation du quartier. Ce travail de fond ne peut se concevoir sans une collaboration active et étroite avec les organismes d'éducation permanente présents dans le quartier ou disposés à y intervenir ;
- 3° La troisième mission consiste à rassembler et à diffuser toutes ces informations de façon spécifiquement adaptée à la culture des populations concernées ;
- 4° Enfin, la quatrième mission est de favoriser le développement d'initiatives de nature économique ou relevant de l'économie sociale et susceptible de réinjecter des activités dynamisantes dans le quartier.

Dans la mesure où les missions des régies de quartier s'articulent parfaitement avec les axes développés dans le cadre des PSI, il serait opportun d'avoir, dans les Communes où elles existent, les régies de quartiers comme partenaires dans la commission PSI et, réciproquement, d'avoir un représentant de la commission PSI présent dans le comité de gestion de la régie de quartier. C'est d'ailleurs déjà le cas dans certaines Communes.

➤ *Les Agences de développement local (ADL)*

Les Agences de développement local ont pour objectif de permettre à la Commune de prendre une part active à la nouvelle dynamique de développement territorial que la Région tend à mettre en œuvre depuis quelques années. En effet, la circulaire ministérielle du 24 juillet 1997 explique aux Communes candidates à l'obtention d'une ADL les objectifs de celles-ci :

- 1° le rassemblement de toutes les forces vives de la Commune autour d'un projet global de développement ;
- 2° la mise en synergie de tous les départements communaux autour du projet ;
- 3° la participation de la Commune au développement du secteur marchand ;
- 4° la gestion de la qualité tant au niveau de l'environnement que de la formation, de l'accueil des administrations, ... ;
- 5° l'évaluation permanente de l'efficacité des opérations et des services mis en place.

On voit ici qu'il y a une convergence d'action sur le plan local entre le PSI et l'ADL. Dès lors, comme pour les régies de quartier, et selon la nature des projets qui sont développés sur la Commune, il serait intéressant d'établir des passerelles entre ces deux dispositifs. Ces passerelles pourraient se réaliser notamment par la communication réciproque des projets d'action, par l'invitation d'une délégation émanant de l'ADL ou du PSI ou par la constitution d'un groupe mixte sur un thème particulier. C'est d'ailleurs dans ce sens là que la DIIS agit. En effet, elle encourage vivement les Communes qui mettent en œuvre simultanément une ADL et un PSI d'établir des liens entre eux.

➤ *Les Petites infrastructures sociales de quartier (PISQ)*

Dans le cadre des actions locales de lutte contre l'exclusion, il est rapidement apparu un manque d'infrastructures sociales de quartier. Le Gouvernement wallon a donc décidé en 1994 et 1995 de donner la possibilité aux Communes qui développaient des ALES de bénéficier d'une aide complémentaire en vue de réaliser des PISQ.

Depuis 1998, les PISQ sont repris dans le programme triennal des travaux.

Les petites infrastructures sociales de quartier sont des espaces de jeux et de sports pour les adolescents, complétés de jeux pour les petits et de lieux de détente pour les plus âgés. Elles sont conçues comme des outils de socialisation et d'autonomisation des jeunes. Les maisons de quartier constituent des espaces de convivialité mis à la disposition des habitants du quartier. L'ensemble a pour objectif de redynamiser la vie des quartiers et pour fonction d'amener les jeunes et les moins jeunes à se rencontrer et à tisser des liens. C'est la commission PSI qui assure généralement le suivi et l'animation des PISQ.

➤ *Les Animations sociales de quartier (ASQ)*

Les animations sociales de quartier ont pour objectif d'intensifier l'usage des PISQ, de susciter la rencontre et la participation d'adolescents en rupture ou pré-rupture avec la famille, le quartier, la société, afin d'enrayer un phénomène d'exclusion qui débute très souvent dès l'enfance. Il s'agit donc d'un travail d'accrochage et d'encadrement de jeunes qui se rendent librement sur les sites de leur propre quartier. Les Communes donnent ainsi la possibilité à des jeunes de suivre une formation et de travailler ensuite durant les vacances pendant un mois maximum sous contrat d'occupation d'étudiant. C'est la commission PSI qui assure la coordination locale de ce programme.

➤ *Les emplois locaux d'intérêt social (ELIS)*

En mettant sur pied le programme de création d'emplois locaux d'intérêt social (ELIS), le Gouvernement wallon subventionne de manière dégressive d'année en année, la création d'emplois de proximité qui, à terme, doivent devenir autoporteurs. ELIS vise la création de services ou le renforcement de services existant, souvent en partenariat avec le CPAS. Par des travaux d'entretien de la maison, du jardin, par des courses diverses, des achats ménagers, ELIS contribue à sortir les personnes démunies, âgées et/ou handicapées de leur isolement et à lutter contre la disparition des mécanismes de solidarité. C'est la commission PSI qui assure la coordination locale de ce programme qui n'a pas été reconduit au 1^{er} janvier 2000.

➤ *La rénovation du patrimoine à des fins sociales*

Les Communes sont journalièrement confrontées à des problèmes d'accueil de sans-abri, à une absence de logements d'urgence, d'accueil et de transit à mettre à la disposition des plus démunis ou encore à un manque d'infrastructures sociales. La rénovation du patrimoine à des fins sociales vise à créer non seulement du logement d'urgence, de transit ou pour personnes sans abri, mais également des maisons de quartier.

Les logements sont destinés à toute personne ne disposant ni d'une habitation salubre, ni de moyens suffisants pour prendre en location une telle habitation. Ils sont accessibles pour une durée maximale de trois mois renouvelable une fois. C'est pourquoi les projets de logements collectifs ont été privilégiés.

La création de maisons de quartier ou de convivialité permet aux habitants et aux associations d'organiser leurs activités. Cette dynamique interne a pour objectif de faciliter les contacts et les liens entre la population. Les travaux de rénovation des bâtiments devraient intégrer un volet social mené en étroite collaboration avec les partenaires locaux ou régionaux.

Un exemple de lien nous est montré à Mons où la rénovation de la maison de quartier des Bains Douches a pu être réalisée grâce au programme de rénovation du patrimoine à des fins sociales tandis que la maison elle-même fonctionne grâce au PSI.

➤ *« Eté solidaire, je suis partenaire »*

Cette opération vise à approfondir chez les jeunes issus de milieux défavorisés, l'esprit de citoyenneté et la pratique de la solidarité. Elle favorise également l'implication des jeunes dans la valorisation, l'amélioration et l'embellissement de leur quartier et de leur environnement.

Les activités se déroulent entre le 1^{er} juillet et le 31 août. Les jeunes sont engagés sous contrat d'occupation étudiant pendant 10 jours ouvrables maximum à raison de 7h par jour. Ils sont encadrés en permanence par un accompagnateur devant présenter des qualités pédagogiques, sociales ou techniques suffisantes.

De nombreux PSI coordonnent l'opération « Eté solidaire, je suis partenaire ».

2) Au niveau fédéral

➤ *Le Fonds d'impulsion pour la politique de l'immigration :*

Sur l'initiative du Gouvernement fédéral, un Fonds d'impulsion pour la politique de l'immigration (FIPI) a été créé en 1991. Ce fonds est destiné à financer des projets, pour une durée limitée, dans le cadre de la politique d'intégration des jeunes de nationalité ou d'origine étrangère. Là aussi, des liens sont possibles et ils existent d'ailleurs déjà dans certaines Villes et Communes.

➤ *Les Contrats de sécurité – Contrats de société :*

Les contrats de sécurité (leur première appellation) sont des conventions passées entre l'Etat fédéral (Ministère de l'Intérieur), la Région wallonne et certaines Villes et Communes. Par ces conventions, les pouvoirs fédéraux et régionaux subventionnent une série d'initiatives proposées par le pouvoir communal en matière de sécurité et de qualité de vie.

En 1996, les Contrats de sécurité sont devenus « Contrats de sécurité et de société » et marquent ainsi la volonté des pouvoirs subsidiants d'élargir le champ des compétences et le partenariat ainsi que d'atteindre des objectifs orientés plus sur la citoyenneté et la qualité de la vie que sur le sécuritaire.

Un exemple de lien entre les Contrats de sécurité et de société et le PSI nous est notamment donné à Mons. La Ville de Mons s'est en effet équipée d'un conseil de prévention qui est un service communal chargé de préparer, présenter et stimuler la création de projets d'actions de prévention au sein de l'entité montoise en vue de mener à bien un véritable projet de société en répondant surtout aux besoins locaux. Dans ce cadre, l'enveloppe budgétaire du Ministre de l'Intérieur (Contrat de société) vient rejoindre d'autres sources de financement émanant de la Région wallonne (PSI), de la Communauté française ou de divers fonds (Européens, d'Impulsion à la Politique des Immigrés, ...). Avec l'expérience, les axes de travail du Conseil de Prévention se sont affinés. Ils s'articulent autour de la prévention sociale, la restauration de la qualité de vie et la lutte contre l'exclusion sociale.

3) Au niveau européen

L'Europe intervient dans le financement de différents projets. A Mons par exemple, son intervention financière a notamment permis le lancement de programmes d'actions axés sur la promotion de la santé du cœur (Programme « Mons Atout Cœur ») ainsi que sur la prévention de l'alcoolisme en entreprise.

5.4 LE ROLE DES ACTEURS ET LA PARTICIPATION

5.4.1 Les acteurs

5.4.1.1. L'administration régionale

La Direction interdépartementale de l'Intégration sociale (anciennement appelée Cellule d'Intégration sociale) a été mise sur pied en mai 1992 et intégrée à la Division du Secrétariat général du Ministère de la Région wallonne dans le but de favoriser la coordination et la complémentarité des dispositifs mis en œuvre par la Région wallonne pour lutter contre l'exclusion sociale. Elle a pour missions de coordonner les actions régionales dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, de développer une dynamique transversale et intégrée, d'encourager la participation et le partenariat local, d'accompagner les projets subventionnés, d'évaluer les besoins auprès des autorités politiques et enfin, d'impulser des améliorations et des initiatives nouvelles.

L'accompagnement local des projets est effectué en coordination avec les Directions générales du MRW qui en assurent la gestion administrative et financière. La DIIS comprend notamment deux cellules : d'une part, la cellule méthodologique qui assure entre autres la conception d'outils d'évaluation, l'organisation de supervisions et la mise en œuvre de réseaux d'échanges de pratiques, et d'autre part, la cellule de terrain qui effectue le suivi et l'accompagnement des projets. Quatre personnes sont chargées de l'accompagnement des PSI mis en œuvre dans les 105 Communes wallonnes. Un délégué de la Direction interdépartementale de l'Intégration sociale est présent au sein de la commission PSI et peut inviter la commission à entendre toute personne qu'elle juge utile.

5.4.1.2. Les Communes

La Commune, via le Bourgmestre et l'Echevin des Affaires sociales, est le moteur du Plan social intégré. L'implication du politique est essentielle et indispensable pour le bon fonctionnement et l'efficacité de la démarche PSI. D'après les personnes interviewées, environ 80% des PSI fonctionnent « bien » voire « très bien » ; dans le cas contraire, il est fréquent de relever une faible implication politique.

La Commune est bien sûr présente dans la commission d'accompagnement locale puisque c'est à son initiative que la commission PSI est créée et que le président de la commission doit être membre du Collège des Bourgmestre et Echevins. Le rôle du président est de convoquer et présider les réunions. Il veille également au suivi permanent de l'action en collaboration avec le chef de projet.

5.4.1.3. Le CPAS

Le CPAS est un partenaire obligé de la commission PSI. Le vice-président de la commission doit en effet être membre du bureau permanent du CPAS et désigné par celui-ci.

La loi organique du 8 juillet 1976 définit les différentes missions du CPAS. Mais, face à l'ampleur croissante du phénomène d'exclusion et face à la diversité des cas, le CPAS à lui seul ne peut pas toujours assurer l'ensemble de ses missions. Il est alors nécessaire de mettre en œuvre un dispositif global et local assurant une meilleure coordination entre tous les acteurs de la lutte contre l'exclusion, c'est l'objectif même du PSI. Dans ce cadre là, le CPAS, en tant qu'acteur principal des actions sociales sur le territoire de la Commune, est incontournable et se doit d'être présent à la commission PSI.

5.4.1.4. Le chef de projet

Le chef de projet, membre de la commission, est quant à lui désigné par le Conseil communal. Il a pour fonction d'assurer la gestion quotidienne du projet. C'est le porteur du projet. Il peut éventuellement être secondé dans ses tâches par un coordinateur de projet.

5.4.1.5. Les partenaires

La commission PSI essaie de rassembler autour d'une même table un maximum d'acteurs publics et privés qui composent le tissu social local.

La nature des partenaires est très diversifiée d'une Commune à l'autre. Elle est fonction d'une part, des axes dans lesquels s'inscrit le PSI et d'autre part, de la diversité des acteurs sociaux de la Commune. Outre la Région wallonne, la Commune, le CPAS et le chef de projet, qui sont obligatoirement membres de la commission d'accompagnement locale, on peut retrouver comme partenaire des ASBL, le Forem, des écoles primaires et secondaires de tous réseaux, des universités, des écoles de devoir, des Maisons de Jeunes, des Centres culturels, les mouvements de jeunesse, la police, la gendarmerie, le FIPI, des PISQ, des ELIS, l'ALE, l'ADL, le centre PMS, la Croix-rouge, l'ONE, etc... Même si la Région wallonne, la Commune, le CPAS et le chef de projet sont des partenaires obligatoires, ils n'en sont pas moins des partenaires au même titre que les autres.

- Nombre de partenaires

D'après les fiches signalétiques des Communes du vade-mecum sur la lutte contre l'exclusion sociale en Région wallonne, nous avons pu aisément relever les partenaires réguliers des Communes ayant un PSI. Le nombre de ces partenaires au sein de la commission varie de 2 à 20 et est en moyenne de 8.

Au sein de la commission, on peut distinguer 3 types de partenaires : les partenaires réguliers conventionnés (c'est-à-dire qui ont signé une convention ou tout du moins se sont engagés moralement), les partenaires commerciaux en sous-traitance pour mener certaines actions particulières et les partenaires ponctuels en fonction de l'action menée.

- Fréquence des réunions

La commission est tenue de se réunir au minimum 4 fois par an.

Mais, étant donné que chaque Commune a la possibilité d'utiliser sa propre méthodologie, certaines d'entre elles fonctionnent également avec une ou plusieurs sous commissions thématiques qui se réunissent parfois tous les mois.

5.4.1.6. Le public-cible et les travailleurs de rue

Si le public-cible ne fait pas partie de la commission, il est cependant associé à la conception, la réalisation et l'évaluation des actions menées via les travailleurs de rue. En effet, ces derniers, présents en commission ou bien représentés par leur coordinateur, sont directement en contact avec la population et constituent le relais entre le public-cible et la commission. Ils jouent donc le rôle d'intermédiaire et transmettent en commission les avis, demandes, etc...du public-cible. De même, les décisions prises en commission sont transmises au public-cible via les travailleurs de rue.

Ce contact avec le public-cible est extrêmement important. C'est en effet grâce à ce contact que la plupart des idées de projets naissent. Dès lors, nombre des actions développées répondent à des besoins réels et ce, malgré l'absence d'un cadastre social dans le PSI.

La Région wallonne ainsi que la plupart des Villes et Communes ont manifesté leur volonté d'effectuer une évaluation auprès du public-cible. Cette évaluation n'a à l'heure actuelle pas encore pu être réalisée faute de temps et de moyens humains.

5.4.2 La participation des citoyens

a) Participation des acteurs locaux

Le PSI s'articule autour d'une commission locale d'accompagnement, la commission PSI. Elle réunit l'ensemble des acteurs locaux qui sont en principe liés entre eux par une convention. A l'heure actuelle, tous les PSI n'ont pas encore de convention signée par l'ensemble des partenaires. Dans la plupart des Communes, les partenaires se sont engagés moralement, c'est un engagement de principe.

La commission est avant tout un lieu d'information et un lieu d'échanges : les partenaires sont informés de l'état d'avancement des projets, les points de vue et les expériences des uns et des autres y sont échangés. Il y a une réelle transparence entre tous les partenaires, chacun dispose de tous les documents et rapports.

Certaines commissions vont plus loin encore : elles sont non seulement lieu d'information et d'échanges mais également lieu de décisions. Les décisions sont soumises au vote, chaque partenaire ayant une voix égale. Ainsi on a déjà pu voir qu'un projet voté majoritairement positif soit mis en œuvre alors que le président, le vice-président, le délégué de la DIIS et le chef de projet y étaient défavorables. Toutefois, lors du vote, si le délégué de la DIIS est défavorable au projet, cela sera spécifié dans le PV de la commission, les frais relatif à cette activité devront en conséquence être pris en charge par la Commune.

b) Participation du public-cible

La commission doit en principe associer le public-cible à la conception, la réalisation et l'évaluation des actions menées. En réalité, le public-cible peut être indirectement impliqué dans les différents projets. En effet, les différents acteurs de terrain sont en contact avec cette population, ils jouent l'intermédiaire entre le public-cible et la commission et relayent de cette façon leurs avis et leurs demandes. Ils sont donc parfois associés indirectement à la conception et la réalisation des projets, mais rarement à l'évaluation. Rappelons néanmoins que c'est très souvent grâce à ces contacts avec le public-cible que naissent les idées de projets. Ainsi, les actions, qu'il s'agisse d'alphabétisation, d'écoles de devoirs, de remise à niveau, de formation ou de réinsertion professionnelle, de travail de rue, de sport, de prévention des toxicomanies ..., sont diverses et fondées sur les besoins réels. On constate par ailleurs que la consultation et la participation des habitants directement touchés par un projet sont indispensables au succès de l'action.

c) Participation de la population

Il n'y a par contre pas de participation directe de la population. La commission n'est pas ouverte au public, seuls les organismes, structures, ou personnes privées ou publiques dont les activités sont en rapport avec le PSI sont présentes à la commission et participent à la démarche PSI. Néanmoins, la population est associée aux débats menés lors de la discussion des rapports au Conseil communal.

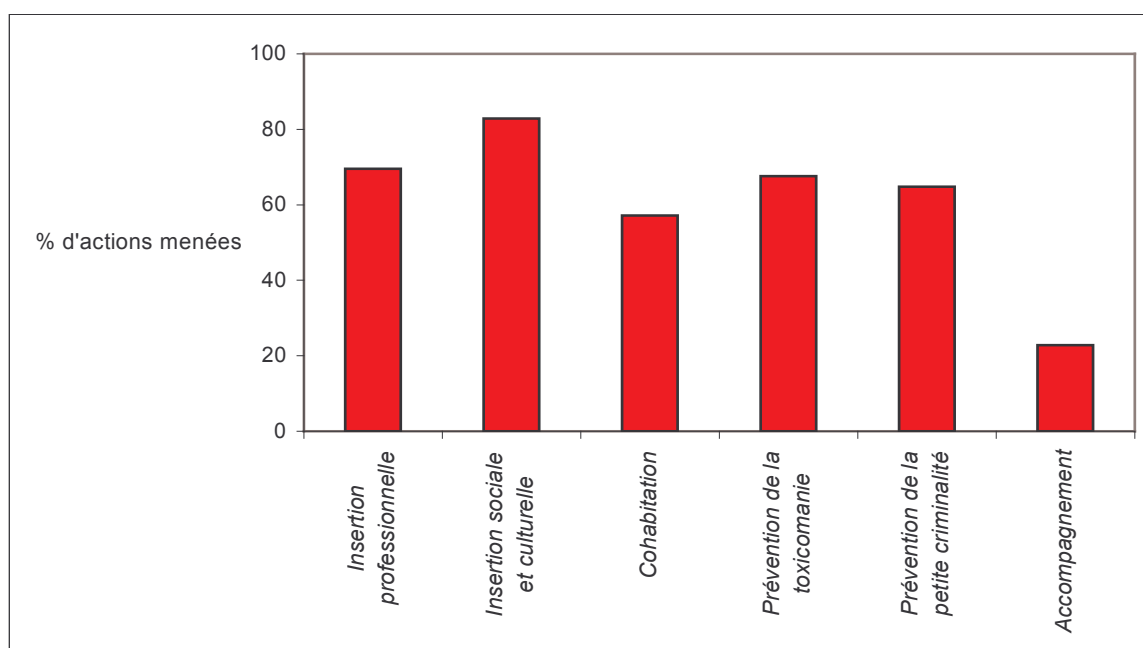
5.5 MISE EN ŒUVRE DE L'OUTIL

Etant donné la multitude et la diversité des actions menées dans le cadre du PSI, il nous était difficile de les approcher de manière exhaustive. Nous avons dès lors préféré effectuer une approche à partir des statistiques et des classifications effectuées par la Région wallonne et nous avons également joint à cela les commentaires récoltés lors des différentes interviews.

Type de projets PSI développés et le public-cible

| Axes développés | Nombre de projets de PSI | % d'actions menées par axe |
|--|--------------------------|----------------------------|
| Insertion professionnelle | 73 | 69.5 |
| Insertion sociale et culturelle | 87 | 82.9 |
| Cohabitation | 60 | 57.1 |
| Prévention de la toxicomanie | 71 | 67.6 |
| Prévention de la petite criminalité | 68 | 64.8 |
| Accompagnement favorisant la réinsertion des délinquants | 24 | 22.9 |

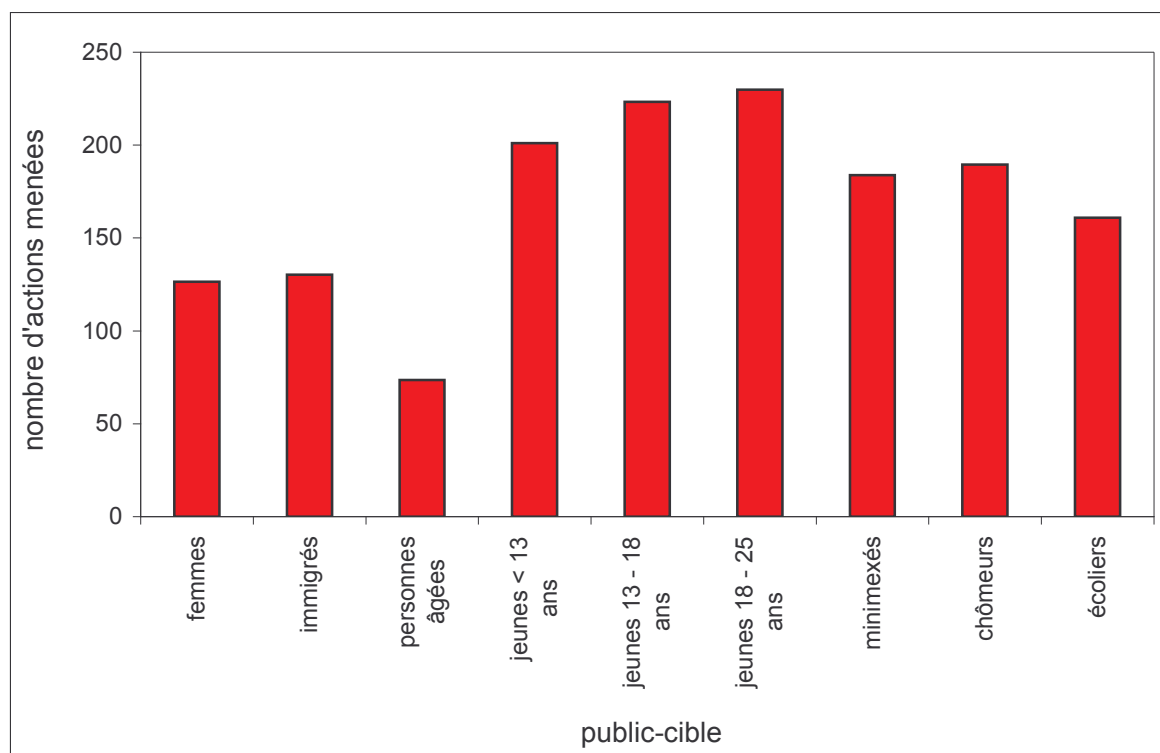
Tableau 7 : types de projets PSI en fonction des axes définis à l'art. 2 de l'arrêté (1999)



Graphique 1 : pourcentage d'actions développées en fonction des différents axes définis par l'arrêté.

On peut également classer les projets selon le public-cible. Ce dernier a été divisé en différentes catégories qui sont : les femmes, les immigrés, les personnes âgées, les jeunes de moins de 13 ans, les jeunes de 13 à 18 ans, les jeunes de 18 à 25 ans, les minimexés, les chômeurs et les écoles.

Le graphique suivant nous montre le nombre d'actions menées dans le cadre du PSI en faveur de l'une ou de l'autre de ces catégories définies ci-dessus.



Graphique 2 : nombre d'actions menées en fonction des différentes catégories du public-cible

Sur base des tableaux et graphiques ci-dessus ainsi que des interviews réalisées sur le terrain, plusieurs observations peuvent être avancées :

a) *L'insertion professionnelle, sociale et culturelle*

Les jeunes sont les principaux bénéficiaires des actions menées par les Communes. L'analyse du tableau ci-dessus nous montre que les jeunes de 18 à 25 ans sont les plus touchés par les actions mises en œuvre dans le cadre du PSI. Ceci correspond à l'âge moyen des jeunes qui quittent l'enseignement et sont à la recherche d'un emploi.

- L'insertion sociale : dans une société de plus en plus individualisée où les points de rencontres ont tendance à disparaître, la socialisation des jeunes nécessite une approche patiente et un travail à long terme. Globalement, les Communes qui privilégient ce thème ont organisé des contacts formels et informels avec les jeunes du (des) quartier(s), elles ont suscité l'organisation d'événements (concerts, déplacements, animations) ou la création de lieux de rencontres. Le sport est également un instrument d'insertion sociale. La création des PISQ (petites infrastructures sociales de quartier) permet de faciliter les contacts et les échanges au cœur des quartiers. Ces infrastructures de proximité facilitent l'apprentissage d'une discipline sportive, le dépassement de soi mais cela implique également le fait de devoir gérer en commun un espace public.

- L'insertion culturelle : la télévision est bien souvent la seule porte vers l'extérieur et l'imaginaire avec toutes les conséquences négatives que cela entraîne : passivité et manque de créativité. Les initiatives culturelles témoignent de l'intérêt des jeunes pour d'autres formes d'expression, pourvu qu'une pédagogie adéquate soit utilisée. Plusieurs responsables communaux ont ainsi misé sur la créativité et l'expression des jeunes. Que ce soit via la création de pièces de théâtre, l'organisation de spectacles, des animations dans les bibliothèques, l'organisation de cours de musique alternatifs, la mise à disposition de locaux de répétition, toutes ces initiatives rencontrent l'enthousiasme et le dynamisme des jeunes.
- L'insertion professionnelle : l'insertion professionnelle s'organise sur trois niveaux. D'une part la réinsertion, d'autre part les ateliers de recherche-emploi et enfin, les modules de formation.

En ce qui concerne la (ré)insertion professionnelle, plusieurs initiatives ont abouti à la création nette d'emplois moyennant la création d'entreprises de formation par le travail ou d'asbl. Les zones d'activités s'étendent des lavoirs sociaux à la rénovation de bâtiments. Les synergies entre les actions du PSI et le programme de rénovation du patrimoine ont été à la base d'un travail de réinsertion plus large dans les Communes. Si la productivité à court terme n'est pas assurée (lenteur d'exécution des travaux, difficultés pour les personnes en situation d'exclusion de s'adapter à un horaire, problèmes d'alcoolisme,...), les travaux de réinsertion permettent à ces personnes de reprendre confiance en elles, de découvrir leurs potentialités et le travail en équipe.

En ce qui concerne les ateliers de recherche-emploi, ce sont le plus souvent des lieux de rencontres et d'échanges d'expériences qui remotivent les demandeurs d'emploi dans leur recherche. Différents services sont disponibles comme l'aide à la rédaction de CV, l'orientation sociale, etc...

Et enfin, quant aux modules de formation, ils s'adaptent aux spécificités locales et répondent aux besoins. On peut ainsi avoir des modules de formation en tourisme ou des modules de formation aux métiers forestiers, ou encore des modules de formation de remise à niveau, en fonction des spécificités de la commune.

b) Cohabitation et intégration harmonieuses des différentes communautés locales

Les maisons de quartier, par exemple, visent notamment à une meilleure cohabitation et intégration des communautés locales. Elles ont pour finalité de lutter contre l'exclusion sociale et culturelle en invitant la population à s'organiser, s'entraider, s'assister et se mettre en valeur mutuellement autour de centres d'intérêts culturels, économiques et sociaux, dans une logique de projets pris en charge par, avec et pour elle. Des actions ponctuelles de sensibilisation auprès des différentes communautés sont également mises en place dans différentes communes.

c) Prévention de la toxicomanie

Le travail de prévention de la toxicomanie comporte deux volets. Il s'agit d'une part du travail avec les usagers des drogues illicites et autres produits, et d'autre part, du travail de prévention. Ces deux orientations ont des objectifs différents.

- En ce qui concerne le premier axe : plusieurs Communes ont créé des services spécifiques d'aide aux consommateurs de drogues illicites et autres. Il s'agit de donner aux usagers de drogues les moyens de se dégager de leur dépendance à l'égard d'un produit ou au moins de leur permettre de regagner leur autonomie et/ou de réduire les risques liés à cette consommation. Ces services assurent le suivi des usagers de drogues, leur orientation vers les services spécialisés de désintoxication, la permanence d'une assistance médicale, sociale et psychologique, les traitements de substitution, les campagnes de sensibilisation à la diminution des risques.

Les contacts avec les usagers de drogues s'établissent via les services sociaux locaux, le bouche à oreille ou via les travailleurs de rue. La réduction des risques sociaux et sanitaires liés à l'usage des drogues devient une idée prépondérante dans le domaine des drogues. C'est une prise en compte des réalités et des conditions de vie des usagers de drogues et de leur entourage. Une des motivations de la création des Maisons d'accueil socio-sanitaires en Belgique vient notamment des expériences en Grande-Bretagne qui ont montré que le rapprochement entre des toxicomanes et le secteur médical rend les demandes de désintoxication plus efficaces.

La réduction des risques permet aussi d'intégrer activement les usagers de drogues dans la prévention. Pour que celle-ci soit efficace, il est indispensable que les intéressés en soient les acteurs.

La réduction des risques est donc un concept plus opérationnel que celui de la lutte contre la toxicomanie étant donné qu'il intègre le consommateur comme vecteur de prévention. Ce type d'action doit être distingué des projets curatifs car il consiste à donner aux usagers de drogues les moyens et les instruments de se réinsérer dans la société.

- En matière de prévention, une multitude de programmes et d'animations ont vu le jour. Le public cible de ces actions est principalement le public scolaire. Afin de garantir les effets sur les enfants, il est important de définir des critères pour ces programmes, la pédagogie, le rôle et les moyens des intervenants.

d) *Prévention de la petite criminalité et l'accompagnement favorisant la réinsertion des délinquants*

Les actions de prévention de la petite criminalité sont généralement intégrées dans des actions de prévention générale.

Renouer des liens avec un public marginalisé est un préalable à la lutte contre l'exclusion sociale. Les actions prises dans ce sens s'adressent tant aux « délinquants » qu'à toute personne marginalisée ou exclue. Les travailleurs de rue jouent ici un rôle déterminant dans le sens où ce sont eux qui généralement établissent le contact avec le public. En dehors de tout cadre institutionnel et rigide, les relations nouées sur les trottoirs, lors des permanences sociales, au comptoir d'un bistrot facilitent la rencontre avec ceux qui vivent en dehors de tout repère communément admis. Par la suite, c'est vers des services plus spécialisés que les personnes, si elles le souhaitent, seront orientées. Ce travail de réinsertion nécessite une excellente coordination entre les associations et les services locaux.

5.6 ADEQUATION ENTRE LES OBJECTIFS INITIAUX ET LA MISE EN ŒUVRE

Le PSI tente d'impulser une autre manière de travailler, agissant de manière globale, en concertation avec toutes les parties concernées par la problématique de l'exclusion. Dans l'ensemble, les PSI fonctionnent « bien » voire même « très bien », et on trouve une bonne adéquation entre les objectifs initiaux du législateur et la mise en œuvre sur le terrain.

Mais il est vrai que cette dynamique globale et intégrée ne se met pas en place du jour au lendemain. Certaines Villes et Communes sont pionnières en la matière et n'ont pas attendu l'arrivée du PSI pour appliquer sa philosophie de fonctionnement. Pour elles, le PSI est un véritable plus, il permet d'augmenter leurs moyens humains et financiers, et conforte une politique déjà existante. D'autres Communes par contre plus lentes, ont parfois des difficultés à sortir de leur dynamique d'inertie. L'objectif du PSI en général, et le rôle du délégué de la DIIS en particulier, sera alors de les aider et de les accompagner dans cette évolution. Le PSI prend ici toute sa dimension car il impulse une dynamique nouvelle aux Communes.

En conclusion, nous pouvons distinguer 2 types de Communes : d'un côté, nous trouvons les Communes qui ont une tradition en la matière, et pour qui l'arrivée du PSI n'a rien apporté de nouveau si ce n'est qu'il leur a permis d'augmenter leurs moyens et de diversifier les actions ; d'un autre côté, nous trouvons les Communes « jeunes » en matière de lutte contre l'exclusion sociale, et pour qui ce mode de fonctionnement en concertation est tout nouveau. Le grand avantage du PSI est que, grâce à sa souplesse, il répond parfaitement aux besoins de ces deux types de Communes. Dès lors, si un décret veut voir le jour, il faudra veiller à ce que le PSI garde sa souplesse nécessaire à l'efficacité globale du PSI en Région wallonne.

6 CONCLUSION

6.1 OBJECTIFS ET ENJEUX

Force est de constater que l'exclusion sociale touche aujourd'hui toutes les couches de la population. Elle génère la peur, le mépris, l'intolérance, le racisme et le refus de l'autre. Cette marginalisation pousse, par désespoir, un certain nombre de personnes concernées à la violence, à la délinquance, à l'alcoolisme, à la drogue ou au suicide. Pour lutter contre l'exclusion sociale, pour garantir la qualité de la vie et pour répondre aux besoins locaux en matière de prévention et de protection sociale, on ne peut plus à l'heure actuelle se reposer uniquement sur les systèmes existant, ni sur l'acte spécifique des services sociaux pris séparément.

C'est dans ce cadre là que la Région wallonne, dans sa volonté de lutter contre toutes les formes d'exclusion, aide les Villes et Communes désireuses de favoriser concrètement l'intégration sociale de ces habitants. Suite aux expériences positives menées depuis 1993 dans le cadre des actions de lutte contre l'exclusion sociale, la Région wallonne propose depuis 1998 un programme appelé Plan social intégré. Ce dernier vise à assurer l'articulation, l'accompagnement, la coordination et l'évaluation des initiatives prises au plan local pour lutter contre les processus de précarisation, de pauvreté et d'exclusion, mais il vise également à développer des projets répondant aux besoins spécifiques non encore rencontrés par ailleurs.

Il a donc comme finalité première de renforcer la cohérence des actions menées sur le terrain par les acteurs publics et privés qui composent le tissu social local.

6.2 USAGE DE L'OUTIL

Depuis 1998, 105 Villes et Communes, parmi lesquelles 93 développaient déjà des actions de lutte contre l'exclusion sociale, mettent en œuvre un Plan social intégré. Pour la plupart d'entre elles, le passage au PSI représente avant tout l'opportunité de poursuivre les actions menées depuis 1992. Bien souvent, la volonté politique était en effet déjà présente avant l'appel aux Communes lancé par la Région wallonne en juillet 1997, cela constituait tout simplement une opportunité de renforcer davantage la cohérence et le caractère transversal des actions menées sur le terrain.

Les actions développées dans le cadre du PSI s'inscrivent dans les axes suivants : l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des jeunes ; la cohabitation et l'intégration harmonieuse des différentes communautés locales ; la prévention de la toxicomanie et le traitement des assuétudes ; la prévention de la délinquance et de la petite criminalité ainsi que l'accompagnement favorisant la réinsertion des délinquants et enfin, l'assistance aux victimes d'actes de délinquance.

Le PSI s'articule autour d'une commission locale d'accompagnement, la commission PSI. Elle réunit l'ensemble des acteurs locaux qui sont en principe liés entre eux par une convention. A l'heure actuelle, tous les PSI n'ont pas encore de convention signée par l'ensemble des partenaires. Dans la plupart des Communes, les partenaires se sont engagés moralement, il s'agit donc pour la plupart d'un engagement de principe.

La commission est avant tout un lieu d'information et un lieu d'échanges : les partenaires sont informés de l'état d'avancement des projets, les points de vue et les expériences des uns et des autres y sont échangés. Il y a une réelle transparence entre tous les partenaires, chacun dispose de tous les documents et rapports.

Certaines commissions vont plus loin encore : elles sont non seulement lieu d'information et d'échanges mais également lieu de décisions. Les décisions sont soumises au vote, chaque partenaire ayant une voix égale. Ainsi on a déjà pu voir qu'un projet voté majoritairement positif soit mis en œuvre alors que le président, le vice-président, le délégué de la DIIS et le chef de projet y étaient défavorables.

Toutefois, lors du vote, si le délégué de la DIIS est défavorable au projet, cela sera spécifié dans le PV de la commission, ce qui aura comme conséquence que les frais relatif à cette activité devront être pris en charge par la Commune.

En ce qui concerne le financement des PSI, le montant des subventions accordées par la Région wallonne est passé de 155.919.461,- francs belges en 1993 dans le cadre des ALES à 230.032.000,- francs belges en 1999 dans le cadre des PSI. Si deux tiers des actions (67%) sont développées dans les provinces de Hainaut et de Liège, 73% de la subvention est également accordée à ces deux provinces.

6.3 ATOUTS ET FAIBLESSES

Lors de sa création en 1998, la Région wallonne a mis tout particulièrement l'accent sur la création d'un réseau local regroupant l'ensemble des acteurs concernés par le projet de PSI. La toute première mission des Communes a donc été de mettre en place la commission d'accompagnement locale qui rassemble les différents acteurs publics et privés composant le tissu social local. Le grand avantage de cette commission est qu'elle permet à l'ensemble des partenaires d'agir de manière complémentaire et non plus de manière concurrentielle. Plus il y a de partenaires et plus ceux-ci sont diversifiés, plus la difficulté est grande de travailler ensemble tout en gardant l'identité propre aux uns et aux autres, mais plus c'est enrichissant. La logique PSI permet d'ailleurs de prendre des mesures en vue d'encourager la coopération entre les partenaires par le biais d'initiatives visant à améliorer la connaissance et le savoir-faire, par le développement d'échanges d'informations, la promotion du travail en réseaux, par l'analyse des expériences novatrices et la création de méthodes adéquates.

Le PSI est un outil évolutif et sa grande force est sa souplesse.

Par contre, l'étude a mis en évidence deux faiblesses importantes de l'outil :

- ✓ D'une part, le fait que chaque année, la Commune doit renégocier la poursuite de son projet de PSI ainsi que le montant de la subvention sollicitée en fonction de l'évaluation menée, a comme conséquence directe pour les travailleurs engagés sous le PSI la précarité de leur statut. La plupart de ces travailleurs sont engagés à durée déterminée avec l'incertitude de ne pas voir leur contrat renouvelé l'année suivante. D'autres, engagés à durée indéterminée, reçoivent chaque année leur préavis à titre conservatoire. Dans ces conditions, il est difficile pour les Communes de gérer leurs ressources humaines et de maintenir la motivation de ses travailleurs. On se trouve face à un paradoxe puisque le travail social qui est, par essence même, un travail de longue haleine, est assuré par ces travailleurs qui sont sous un statut précaire.
- ✓ D'autre part, pour les Villes et Communes qui éprouvent quelques difficultés à appliquer une dynamique de fonctionnement plus globale et intégrée, l'absence de diagnostic et de définition d'objectifs généraux risque à terme de nuire à la pérennité de l'outil.

6.4 PROPOSITION D'AMELIORATION INTERNE

6.4.1 Amélioration interne de l'outil

Pour stabiliser encore davantage le système dans le temps, et résoudre ainsi la problématique de la précarité du statut des travailleurs sociaux, le passage à un décret serait une solution. Il faudrait toutefois d'une part, que ce décret maintienne des critères d'éligibilité des Communes stricts afin de favoriser les Communes qui ont le plus de besoin, et d'autre part, prendre garde au fait qu'en voulant améliorer l'efficacité de l'outil en précisant son cadre de mise en œuvre, on risquerait de nuire à la souplesse de l'outil.

6.4.2 Amélioration dans le cadre de la rationalisation des outils de développement local

Dans le cadre de l'étude sur la rationalisation des outils de développement local, nous pourrions envisager trois solutions :

La première serait de maintenir le PSI en tant qu'outil spécifique de lutte contre l'exclusion sociale. Dans ce cadre, il pourrait d'ailleurs être amélioré en intégrant les étapes de diagnostic et de définition des objectifs généraux, et renforcé en changeant son cadre légal et en proposant le passage à un décret.

Pour les Communes davantage touchées par la pauvreté et qui désirent faire de la lutte contre l'exclusion une de leurs priorités, la possibilité d'avoir recours à un outil spécifique leur garantirait de pouvoir développer des actions concrètes dans le domaine social. De plus, le passage à un décret stabiliserait davantage le système, et permettrait aux Communes de mieux programmer dans le temps des actions qui, par essence même, s'inscrivent dans le long terme.

La deuxième solution serait que les autres outils, en particulier « le cadre initial commun aux outils » et le PCDR, prennent suffisamment en compte l'aspect social. Le PSI en tant que tel serait alors voué à disparaître.

Cette option a l'avantage que toutes les Communes seraient obligées de développer des actions dans le domaine social avec le risque que les projets ne soient pas prioritaires et qu'en définitive, aucunes ou très peu d'actions soient concrètement mises en place sur le terrain.

La troisième solution, qui à notre sens est la plus adéquate, proposerait d'une part, que les étapes de diagnostic et de définition des objectifs généraux qui manquent actuellement au PSI soient intégrées « au cadre initial commun aux outils », et d'autre part, que l'outil PSI soit maintenu dans sa forme actuelle tout en changeant son cadre légal et en proposant le passage à un décret.

De cette manière, non seulement le développement d'une stratégie à long terme est assurée via le diagnostic et les objectifs généraux du tronc commun aux outils, mais on permet également à l'outil de conserver sa souplesse adaptative ainsi que sa spécificité. De plus, cette option a l'avantage de traiter les aspects sociaux de manière transversale.

7 BIBLIOGRAPHIE

- Région wallonne, Direction interdépartementale de l'Intégration sociale (1998, réactualisation 2000), *vade-mecum des Actions de lutte contre l'Exclusion sociale*.
- Région wallonne, Direction interdépartementale de l'Intégration sociale (1999), *Rapport d'évaluation des PSI*.
- Région wallonne – Fondation Roi Baudouin (1995), *Portrait social de la Wallonie : niveau de vie, pauvreté et inégalités*.
- Les Politiques Sociales: Collège international pour l'étude du changement dans les politiques sociales (1998), *Entreprendre autrement*, 127p.
- Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (1996), *Services publics de protection sociale et exclusion sociale : développement d'initiatives en faveur du consommateur dans l'Union européenne*, Luxembourg, CE, 148 p.
- Les Cahiers de l'Education permanente : Périodique trimestriel de l'ACCS (1999), *Le développement local facteur de citoyenneté*, ACCS éditions, n°8, 170p.
- Programme des Nations Unies pour le développement (1996), *Rapport annuel sur le développement humain*.
- Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (1995), *Partenariats pour l'amélioration de la vie des citoyens – Actes de la conférence conjointe Dublin, du 18 au 21 octobre 1993*, Luxembourg, CE, 108 p.

CHAPITRE VII

LE PROGRAMME TRIENNAL DES TRAVAUX

1 INTRODUCTION

Le présent chapitre traitera du programme triennal des travaux subsidiés régi par le décret du 1^{er} décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public. Les investissements concernés consistent principalement en des travaux et acquisitions concernant les voiries, égouts, éclairages publics, petites infrastructures sociales de quartier et les bâtiments publics, ainsi que les études de mobilité. Ces investissements doivent être préalablement approuvés par la Région dans le cadre d'un programme triennal. Les bénéficiaires des subventions sont les provinces, les communes, ainsi que d'autres personnes morales. Le présent travail, s'inscrivant dans une analyse plus vaste d'outils communaux d'aménagement et de développement, ne s'est intéressé qu'aux programmes triennaux des communes.

Après un historique de l'évolution législative en la matière, le lecteur trouvera une analyse de la législation en vigueur aujourd'hui. C'est ensuite la pratique des programmes triennaux qui sera abordée à travers l'analyse de statistiques sur le dernier programme triennal d'une part, et une analyse qualitative sur base d'entretiens avec les principaux acteurs concernés d'autre part.

Comme on l'a dit, la législation sera présentée tout d'abord dans son évolution historique, et ensuite sous forme d'une photographie de la situation actuelle. Cette manière de procéder induit certaines répétitions entre l'une et l'autre section, par souci que ces dernières forment chacune un tout et puissent être lues indépendamment l'une de l'autre.

2 GENESE ET EVOLUTION DE L'OUTIL

2.1 L'ARRETE DU REGENT DU 2 JUILLET 1949

Avant l'institution des programmes triennaux, les subsides pour l'exécution de travaux par les communes étaient régis par l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949. Cet arrêté concernait à la fois les subsides à octroyer par le Ministre des travaux publics, et ceux à octroyer par le Ministre de la santé publique et de la famille. Qui plus est, les subsides à octroyer par le Ministre des travaux publics visaient toute une série de travaux ressortissant de ministères différents, qui devaient être proposés par les ministres en charge de ces matières : Ministre des travaux publics, mais aussi de l'instruction publique, de la justice, des communications, de l'agriculture, ... C'était le Ministre des travaux publics qui exerçait le contrôle urbanistique sur tous les travaux subventionnés. Par la suite, les compétences relatives au subventionnement de ces divers types de travaux ont été éclatées entre différents ministères concernés.

2.2 LE DECRET DU 30 AVRIL 1985

C'est le décret du 30 avril 1985 applicable à l'octroi de subventions par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public qui instaure les programmes triennaux en matière de travaux subsidiés. Il résulte d'une proposition déposée par des parlementaires (M.R. Belot et consorts), alors même qu'un projet de décret sur le même objet, approuvé en première lecture par l'Exécutif Régional Wallon le 10 octobre 1984, se trouvait pour avis au Conseil d'Etat. L'avis du Conseil d'Etat sur ce projet, rendu quelques semaines plus tard, a été à la source d'une nouvelle proposition de décret destinée à compléter le décret du 30 avril en fonction de ces remarques. Le décret modificatif a été adopté le 25 juin 1985.

2.2.1 Motivations

Les auteurs du décret du 30 avril motivent leur proposition⁹⁷ par la « raréfaction des moyens de trésorerie constatée dans la plupart des provinces et communes »...conduisant les pouvoirs locaux à ne plus pouvoir assurer les travaux d'établissement de voirie et les entretiens y afférents. Ils craignent une dégradation globale du patrimoine de la Région wallonne. Il faut savoir que l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949 qui régissait précédemment la matière ne permettait la subsidiation des travaux d'entretien des voiries communales qu'au taux de 30 %, (60 % uniquement pour les chemins de grande communication).

La proposition vise également à soutenir l'emploi dans le secteur de la construction : « *il importe de développer la réalisation de travaux à grande utilisation de main d'œuvre et à forte valeur ajoutée.* »

Les motivations de l'Exécutif Régional Wallon pour une nouvelle législation apparaissent à travers les justifications des amendements proposés par l'Exécutif Régional Wallon à la proposition de décret de M.R. Belot et consorts⁹⁸ :

⁹⁷ Documents du Conseil Régional Wallon , 94 (1983-1984), n°1

⁹⁸ Documents du Conseil Régional Wallon , 94 (1983-1984), n°5

« Les subventions aux investissements réalisés par les Pouvoirs Locaux sont actuellement réglementées par une multiplicité de textes dont la compréhension est rendue malaisée par l'absence de véritable coordination. Les procédures sont souvent trop lourdes. La lenteur et les incohérences qui en résultent sont préjudiciables aussi bien à l'action des pouvoirs locaux qu'à une saine gestion des deniers publics. Un effort de synthèse et d'harmonisation est donc indispensable. Le projet de décret relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne, approuvé par l'Exécutif régional wallon en séance du 10 octobre 1984, vise précisément à instituer un système qui satisfait aux exigences de clarté, de précision et de souplesse requises en une telle matière. Il poursuit deux objectifs essentiels :

1. lier l'octroi des subventions au contrôle d'un programme triennal des travaux ;
2. accélérer et rationaliser les procédures. »

2.2.2 Contenu

Le décret décrit les bénéficiaires de la subvention : provinces, communes, associations de communes, C.P.A.S., fabriques d'église, personnes juridiques gérant les biens nécessaires à l'exercice de la morale laïque, wateringues, A.S.B.L. et établissements publics dotés de la personnalité juridique, toute autre personne de droit public désignée par l'Exécutif.

Le décret charge également l'Exécutif d'arrêter la nature des investissements, la destination ou l'usage des biens susceptibles d'être subventionnés, les conditions d'octroi, la procédure, le taux triennal uniforme de subvention.

L'octroi des subventions est subordonné à l'établissement d'un programme triennal de travaux par le demandeur, la conclusion d'une convention-type entre le demandeur et l'auteur de projet, et l'exclusion d'autres subventions accordées en vertu d'autres dispositions régionales.

Le programme triennal comprend notamment :

- la délibération du maître de l'ouvrage approuvant le programme, choisissant le mode de passation des marchés et sollicitant les subventions,
- un descriptif de l'état des lieux et des travaux à réaliser,
- une note justificative des options retenues et des priorités,
- une estimation des coûts et des charges d'exploitation,
- le délai de réalisation.

Il est approuvé par l'Exécutif ou le ministre qu'il délègue, l'approbation portant sur la valeur technique des investissements prévus, et la capacité financière du demandeur étant appréciée par ailleurs. La notification de l'approbation emporte la promesse de principe d'octroi des subventions pour les investissements repris au programme.

Le demandeur soumet ensuite à l'approbation de l'Exécutif ou du Ministre qu'il délègue chaque projet d'investissement.

L'Exécutif ou son délégué exerce le contrôle technique des programmes et des projets définitifs. Il peut déléguer cette mission aux gouverneurs de province si la province n'est pas impliquée par ailleurs.⁹⁹

A l'expiration de la période couverte par le programme triennal, les demandes de subvention pour lesquelles la promesse ferme d'octroi n'a pas été accordée deviennent caduques.

⁹⁹ justification de cette proposition d'amendement de l'E.R.W (voir Documents du Conseil Régional Wallon , 94 (1983-1984), n°5) : « les services de l'administration régionale pourront ainsi être déchargés des tâches techniques qui peuvent être utilement remplies par les provinces qui, en raison de leur situation, ont sans doute une meilleure connaissance des spécificités locales. »

2.3 LE DECRET DU 25 JUIN 1985

L'ajout principal du décret modificatif précise la notion de droit subjectif à la subvention :

« *Ne suffisent pas à conférer un droit subjectif à la subvention :*

- *le fait de se conformer aux conditions prévues par la loi, le budget ou les règlements,*
- *la promesse de principe d'octroi d'une subvention.*

La promesse ferme d'octroi d'une subvention confère un droit subjectif au paiement de celle-ci lorsque toutes les conditions fixées ont été remplies et que les crédits ou autorisations d'engagement prévus par la loi ou le budget sont disponibles. »

En outre, une nouvelle disposition vise le subventionnement de travaux d'extension d'entreprise qui n'étaient pas prévus au programme triennal, mais qu'un cas fortuit ou un cas de force majeure rend nécessaires ; une autre disposition précise les conditions d'octroi du paiement des soldes des subventions.

2.4 LE DECRET DU 1^{ER} DECEMBRE 1988¹⁰⁰

La réforme du décret de 1985 est justifiée par la nécessité d'adaptations suite à l'expérience acquise par le service des travaux subsidiés de l'administration. Elle tient compte de remarques émises par l'Union des Villes et Communes et les Fédérations d'entrepreneurs¹⁰¹ : « *Le projet de décret rencontre les souhaits exprimés par les mandataires communaux qui demandaient d'être certains d'obtenir le subside régional dès le dépôt de leurs demandes. Il satisfait également les entreprises adjudicataires qui regrettaient depuis longtemps de ne pouvoir établir et respecter leurs plannings de travail étant donné le retard souvent constaté dans l'octroi des subsides régionaux.* »¹⁰²

Les wateringues, les C.P.A.S., et les A.S.B.L. et établissements d'utilité publique dotés de la personnalité juridique disparaissent de la liste des bénéficiaires potentiels de la subvention. Le ministre, lors de la discussion générale du projet de décret¹⁰³ explique que si certains demandeurs ont été supprimés, c'est en raison de l'absence de dossiers introduits par ceux-ci.

Le délai maximal d'approbation du programme triennal est réduit de 95 à 75 jours. Un délai de 90 jours est imposé à l'administration pour se prononcer sur le dossier technique.

On précise désormais que l'approbation peut être totale ou partielle.

En ce qui concerne les critères d'approbation du programme triennal par l'Exécutif, on voit apparaître, en plus de la valeur technique des investissements, leur valeur économique, et en plus de l'examen de la capacité financière du demandeur, celle de la Région. En effet, jusque là, seule la capacité financière des demandeurs servait de base à l'approbation des programmes, ce qui a conduit à des accords qui dépassaient de loin les moyens financiers de la Région. Ainsi par exemple, pour le premier programme triennal, le total des demandes acceptées était de 21,8 milliards, alors que le total effectif octroyé a été de 11 milliards.¹⁰⁴

¹⁰⁰ (modifié ensuite par les décrets du 20 juillet 1989 et du 30 avril 1990, et le décret-programme du 19 décembre 1996)

¹⁰¹ Documents du Conseil Régional Wallon , 76 (1988-1989), n°1

¹⁰² idem

¹⁰³ Source : Documents du Conseil Régional Wallon , 76 (1988-1989), n°3

¹⁰⁴ Source : Documents du Conseil Régional Wallon , 76 (1988-1989), n°3

En réponse à une question émise lors de la discussion générale sur le recours à des critères de priorité éventuels dans la sélection des travaux retenus, le Ministre cite les critères suivants : *« l'entretien et la remise en état des revêtements et voiries, les travaux d'égouttage..., les travaux de sauvegarde des bâtiments publics et du culte, ainsi que l'intérêt des travaux projetés pour les communes voisines (notamment pour la voirie et l'épuration des eaux) et leur caractère de cohérence par rapport au plan directeur d'aménagement du territoire. »*

Le décret du 1^e décembre 1988 modifie la procédure d'analyse des demandes de subvention en assurant aux demandeurs, dès l'acceptation du projet, et donc avant la mise en adjudication, la promesse ferme d'octroi des subventions. Cette promesse ferme, selon les commentaires du conseil d'état, donne naissance à un droit subjectif aussitôt qu'elle a été notifiée au demandeur. L'existence de ce droit subjectif n'est pas subordonné comme auparavant à la disponibilité de crédits.

La promesse ferme est calculée sur base de l'estimation des travaux. Le montant sera revu après adjudication sur base de l'offre retenue.

Le nouveau décret introduit également la notion de caducité de la demande si le dossier complet relatif à l'attribution du marché n'est pas transmis par le demandeur dans les quatre mois à dater de la notification de la promesse ferme de subsides (délai prorogeable une fois).

La promesse de principe au moment de l'approbation du programme triennal, quant à elle, disparaît, tout comme apparaît, dans le même esprit, la notion de prise en compte de la capacité financière de la Région wallonne.

L'exercice de la tutelle sur les communes n'est plus confié aux provinces, mais à la Région.

2.5 LE DECRET MODIFICATIF DU 20 JUILLET 1989

Les modifications visent à permettre le contrôle technique¹⁰⁵ des projets et chantiers (pour lesquels la province n'est ni maître d'ouvrage, ni auteur de projet) par les services techniques provinciaux. A cette fin, une procédure de tutelle de la Province justifiant ce contrôle est réinstauré : les demandeurs soumettent les aspects techniques des projets à l'avis de la députation permanente. L'avis sera rendu dans les 30 jours à la Région wallonne. Par la suite, la députation permanente assure le contrôle du déroulement des chantiers concernés et de l'utilisation de l'octroi de la subvention pour ces projets.

2.6 LE DECRET MODIFICATIF DU 30 AVRIL 1990

Le décret du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne ayant instauré une nouvelle organisation de la tutelle sur les communes, le décret du 30 avril 1990 organise une tutelle spécifique sur les décisions relatives à des projets de travaux subsidiés. Le but poursuivi est de maintenir le régime antérieur applicable en matière de travaux subsidiés.

En effet, le décret sur la tutelle faisait passer la tutelle sur les marchés de travaux de l'approbation à une tutelle générale d'annulation, et le délai, de 90 jours dans la procédure d'approbation, était ramené à 50 jours, délai d'annulation.

Le décret du 30 avril maintient l'approbation du projet par l'Exécutif et le délai de 90 jours y relatif. La tutelle d'annulation de l'Exécutif sur les décisions d'attribution des marchés de travaux, de fournitures ou de services relatives aux projets approuvés, reste présente ; elle concerne les décisions par lesquelles le demandeur viole la loi ou blesse l'intérêt général. Le délai d'annulation est de 40 jours. Les décisions ne sont exécutoires qu'à partir du jour où elles ne sont plus susceptibles d'être annulées.

¹⁰⁵ Le contrôle technique vise à évaluer la correspondance des travaux au cahier des charges.

2.7 LE DECRET PROGRAMME DU 19 DECEMBRE 1996 PORTANT DIVERSES MESURES EN MATIERE DE FINANCES, EMPLOI, ENVIRONNEMENT, TRAVAUX SUBSIDIES, LOGEMENT ET ACTION SOCIALE

Le décret-programme du 19 décembre 1996 insère dans le décret du 1^{er} décembre 1988 des dispositions relatives à la lutte contre l'exclusion sociale, couplées à un taux de financement plus important. Ces dispositions remplacent aussi d'anciens cavaliers budgétaires.

Dans le cadre de projets-pilotes intégrant des clauses sociales relatives à la formation ou à l'insertion de demandeurs d'emploi, certains investissements peuvent être subventionnés à 100 %.

Il s'agit d'investissements

- ayant pour objet l'aménagement actif d'espaces publics
- ayant pour objectif d'accroître l'impact des travaux subsidiés en matière d'emploi, de développement économique, de lutte contre l'exclusion sociale et d'amélioration du cadre de vie

A défaut d'intégration de clauses sociales pour la réalisation de ces travaux, le subventionnement ne peut excéder un taux de 80 %.

Un rapport annuel concernant l'application de ces dispositions sera joint au programme justificatif du budget de l'année subséquente.

L'insertion de clauses sociales trouve sa justification, selon les termes de l'amendement déposé par MM. A. Antoine et J.P. Vancrombruggen¹⁰⁶, dans la décision du Gouvernement wallon du 28 novembre 1996, de développer un plan d'expérimentation d'intégration de clauses sociales dans les marchés publics au travers de la mise en œuvre de chantiers sociaux. Cette décision est motivée par deux éléments principaux :

- les recommandations de la conférence interministérielle de l'intégration sociale réunie le 30 novembre 1995 : « *Le système des adjudications publiques devrait permettre aux pouvoirs publics d'orienter les entreprises vers un profil plus social... En introduisant un volet social dans le cahier spécial des charges en cas d'adjudication, ou dans l'appel d'offres, la commune et le C.P.A.S. peuvent obtenir qu'un nombre déterminé de bénéficiaires du minimex ou de chômeurs difficilement engageables soient embauchés ou formés par l'entreprise visée pendant la durée des travaux ou une partie de ceux-ci.* »
- la déclaration commune (Gouvernement, U.W.E., classes moyennes et syndicats) sur le redéploiement économique et la promotion de l'emploi du 11 décembre 1995, qui prévoit un examen transversal des projets sous l'angle de leurs conséquences sur l'emploi, visant à maximiser celles-ci.

Certaines craintes des membres présents ont été exprimées quant à la difficulté d'accès des entreprises d'économie sociale, d'insertion, de formation par le travail et des petits indépendants, à ces marchés.

Lors de la discussion¹⁰⁷, le ministre Anselme a estimé que le subventionnement d'une opération-pilote devait s'élever à 100 % dans un premier temps et qu'il ne fallait pas limiter ces opérations à une seule année budgétaire, sans pour autant en arriver à les reproduire en permanence.

¹⁰⁶ Source : Documents du Conseil Régional Wallon , 203 (1996-1997), n°7

¹⁰⁷ Source : Documents du Conseil Régional Wallon , 203 (1996-1997), n°8

2.8 LES ARRETES D'APPLICATION : L'EVOLUTION DES INVESTISSEMENTS VISES

L'arrêté de l'E.R.W. du 16.12.1988 relatif aux subventions octroyées par le Région wallonne à certains investissements d'intérêt public explicite la nature des investissements visés dans le décret. Il s'agit de :

- la construction, l'amélioration et l'entretien extraordinaire des voiries du domaine public,
- la construction et le renouvellement d'égouts,
- l'extension de réseaux d'éclairage public,
- la construction, l'agrandissement, la transformation de bâtiments communaux ainsi que les grosses réparations de leurs toitures,
- la construction, l'agrandissement, la transformation et les grosses réparations de biens immobiliers nécessaires aux activités laïques ou à l'exercice du culte,
- l'acquisition de biens immobiliers, à l'exclusion du terrain, à la condition que cette acquisition soit nécessaire à l'exécution des travaux visés au présent article,
- la construction, l'agrandissement, la transformation de bâtiments appartenant à une association de communes dont sont seules membres les personnes de droit public,
- les essais nécessaires à l'exécution des travaux repris au présent article.

L'arrêté de l'E.R.W. du 20 décembre 1988 ouvre le bénéfice des subventions aux investissements en matière de production et de distribution d'eau.

L'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 22 juin 1990 crée un taux de subventionnement majoré à 80 % pour les travaux qui ont pour objectif d'améliorer la sécurité de tous les déplacements sur la voirie en contribuant à modérer la vitesse des véhicules à moteur. Sont considérés comme tels, les investissements suivants :

- la construction de dispositifs destinés à réduire la vitesse à 30 km à l'heure dans des zones 30,
- les mesures d'aménagement contribuant à limiter la vitesse de circulation sur les voiries : surélévation locale de la chaussée, revêtements différenciés, création ou élargissement de terre-pleins, de trottoirs ou de zones de stationnement destinées à rétrécir la chaussée, travaux nécessaires au déplacement d'axes de chaussées, création de ronds-points, aménagements de type paysager, tels que plantations, mobilier urbain et éclairage.

L'arrêté de l'Exécutif Régional wallon du 30 mai 1991 ajoute à la liste des travaux subsidiés à 60 % :

- l'établissement des plans communaux généraux d'égouttage et la mise à jour du plan communal général d'égouttage lorsque celle-ci est rendue nécessaire par la réalisation d'égouts subventionnés par la Région wallonne.

Cet arrêté a été abrogé par l'arrêté du Gouvernement wallon relatif à la subsidiation des plans communaux généraux d'égouttage du 23 juin 1994, qui attribue cette subsidiation au ministre ayant la politique de l'eau dans ses attributions, l'administration compétente étant la division de l'eau – Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement du Ministère de la Région wallonne.

L'arrêté de l'Exécutif Régional wallon du 17 octobre 1991 ajoute, toujours à la même liste des travaux subsidiés à 60 % :

- les bâtiments provinciaux et non plus seulement communaux,
- la construction et l'amélioration des trottoirs et accotements.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 6 avril 1995 fait monter à 80 % le taux de la subvention pour les travaux de réparation ou d'entretien lorsqu'ils sont conséquents à des phénomènes naturels de caractère exceptionnel ou d'intensité imprévisible, et lorsque les dégâts provoqués sont situés en zone reconnue de calamités publiques par arrêté royal.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 12 décembre 1996 assure la prise en compte des personnes à mobilité réduite en ajoutant au contenu du dossier une note explicative démontrant que les mesures ont été prises afin d'assurer aux personnes à mobilité réduite l'accessibilité de l'espace et des bâtiments publics sujets des investissements.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 7 mai 1998 remplaçant l'arrêté du 16 décembre 1988 modifié ajoute aux investissements susceptibles d'être subventionnés :

- la création et l'aménagement des parkings corrélatifs à la perte d'aires de stationnement dans les centres, établis sur le domaine public,
- l'aménagement des abords des bâtiments, en plus de leur construction ou transformation,
- les bâtiments destinés aux locaux administratifs et techniques de C.P.A.S.,
- les crèches communales et maisons communales d'accueil de l'enfance agréées par l'autorité compétente,
- les petites infrastructures sociales de quartier,
- les études de mobilité visant la diversité des moyens de déplacement et des voies de communication,
- l'installation, le déplacement et le renouvellement de l'éclairage public, en plus de l'extension initialement prévue, à l'exception du renouvellement d'appareils d'éclairage visés par le décret du 9 décembre 1993.

Le même arrêté précise que le montant des investissements doit être supérieur à 800000 francs HTVA.

- Le taux de subvention général est fixé à 60 %¹⁰⁸, mais il est toutefois fixé à 75 % pour :
- les transformations ou réhabilitations de bâtiments,
- les petites infrastructures sociales de quartier,
- les études de mobilité,
- les travaux de voirie et ceux relatifs à l'éclairage public, ayant pour objectifs la sécurité et la convivialité de la voirie publique contribuant à la fois à la limitation de la vitesse des véhicules à moteur et à l'amélioration du cadre de vie,
- les travaux de réparation liés à des dégâts attribués à des phénomènes naturels exceptionnels, et situés en zone reconnue de calamité publique, pour autant que la demande soit faite dans les délais.

Nous n'entrerons pas ici dans le détail des procédures administratives. Celles-ci seront explicitées dans la partie suivante.

¹⁰⁸ pour les travaux (art. 2, points 1° à 5° de l'arrêté du 7 mai 1998), le montant à prendre en considération est le montant du devis estimatif des travaux retenus majoré des frais d'études avec un maximum de 5 % de ce devis estimatif, et du coût des œuvres d'art avec un maximum de 2 % de ce devis estimatif.

3 ANALYSE DU CONTENU LÉGAL

L'analyse du contenu légal s'attache à mettre en évidence les éléments explicitement prévus par les textes actuellement en vigueur, en y apportant le cas échéant des commentaires, questions ou remarques. On n'y fait aucune mention de la pratique effective de l'outil, qui sera plus spécifiquement traitée dans les chapitres suivants.

Le programme triennal des travaux est actuellement régi par le décret du 1^{er} décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public (M.B. du 17 février 1989). Ce texte a été modifié et complété par les décrets du 20 juillet 1989 et du 30 avril 1990, ainsi que par le décret-programme du 19 décembre 1996.

Pour l'application de ce décret, il faut se référer à l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 mai 1998 (publié au M.B. le 13 juin 1998).

La circulaire ministérielle du 4 août 1992 (TSC92/1) a pour but d'apporter aux demandeurs publics une aide pour la présentation de leurs dossiers. Elle précise la procédure et clarifie le contenu des différents dossiers à fournir. Elle passe en revue les cas qui peuvent se présenter.

N.B. Pour davantage de clarté dans le présent document, nous proposons d'insérer les apports particuliers de la circulaire en caractères différenciés afin de les repérer plus aisément et d'éviter des répétitions trop lourdes de références.

Commentaires

- La législation en vigueur résulte d'un processus initié depuis plus d'un demi siècle. La procédure et les modalités de fonctionnement de l'outil se sont constitués progressivement, comme on l'a montré dans le chapitre qui précède. La circulaire de 1992 avait déjà pour but de clarifier les choses.
Le présent chapitre propose également un exercice de présentation des différentes législations dans un ordre chronologique et selon une logique de fonctionnement.
- Quelle est la valeur effective de la circulaire ? Elle semble toujours utilisée par l'Administration mais devrait être actualisée en fonction des législations ultérieures liées au programme triennal ou à d'autres matières (égouttage...).

3.1 DEFINITION ET OBJECTIFS

Les textes en vigueur font relativement peu mention de la définition du programme triennal ou de l'objectif de l'outil. L'article 1^{er} du décret précise que l'octroi de subventions par la Région wallonne vise à encourager certains investissements d'intérêt public (s'ils ne sont pas spécialement pris en charge par d'autres décrets ou arrêtés). On sait par ailleurs que ces investissements doivent être inscrits dans un programme triennal.

Commentaire

- Les textes ne font donc aucune référence aux objectifs définis par ailleurs dans l'exposé des motifs. L'aspect de programmation des travaux communaux (choix des investissements, sélection des priorités annuelles...) n'est pas mentionné.

3.2 PORTEE JURIDIQUE

Le programme triennal n'est pas en soi un document obligatoire pour les communes. Ne pourront cependant bénéficier de subventions que les investissements qui y seront inscrits. Il est dès lors indirectement un passage quasi obligé sauf si la commune estime pouvoir prendre en charge elle-même la réalisation des investissements ou s'inscrit dans d'autres politiques subsidiées.

3.3 DEROULEMENT DE LA PROCEDURE

Comparativement aux autres outils étudiés dans le cadre de cette recherche sur la rationalisation, le programme triennal des travaux fournit plus particulièrement des moyens de mise en œuvre de projets concrets. Il s'agit en réalité d'une liste de priorités de travaux énoncée par la commune pour les trois années à venir, liste au sein de laquelle devront être inscrits les projets qui feront par la suite l'objet d'une demande de subvention régionale dans le cadre de la présente réglementation.

On ne retrouve dès lors pas aussi nettement les quatre phases qui ont été identifiées pour l'analyse des autres outils. Nous y faisons toutefois référence en énonçant pour la phase de décision et d'élaboration du programme, les demandeurs auxquels l'outil est accessible, pour la phase d'approbation, la procédure liée au programme lui-même, alors que la phase de mise en œuvre s'attachera plus particulièrement au suivi des dossiers de projets proprement dits (adjudication, suivi, décompte final, etc.).

3.3.1 Phases de décision et d'élaboration du programme

3.3.1.1. *Les bénéficiaires de la subvention*

L'octroi de subventions par la Région pour certains investissements d'intérêt public est accessible aux communes ainsi qu'à d'autres demandeurs publics ou assimilés : les Provinces, les associations de communes, les fabriques d'église et autres personnes morales qui gèrent des biens immobiliers nécessaires à l'exercice des cultes reconnus, les personnes morales qui gèrent des biens nécessaires à l'exercice de la morale laïque ou encore, toute personne de droit public acceptée par l'Exécutif (décret du 1^{er} décembre 1988, art.2).

SCHEMA DES PRINCIPALES ETAPES DE LA PROCEDURE

PHASE DE DECISION ET D'ELABORATION DU PROGRAMME

Elaboration du programme par la commune

*Approbation du programme par le Conseil communal
et sollicitation de la subvention*

PHASE D'APPROBATION DU PROGRAMME

dans les 30 jours
ouvrables de la réception

Approbation du programme par le Gouvernement (le Ministre)

(délai prorogeable une fois de 30 jours)

dans les 15 jours ouvr. de
l'expiration du délai

Notification par le Ministre

PHASE DE MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME

APPROBATION DES PROJETS

Constitution du dossier de projet et approbation par le Conseil communal

dans les 30 jours calen-
drier de la réception

*Avis technique de la Députation permanente
(si Province n'est pas auteur de projet)*

dans les 90 jours de la
réception par la DP (ou la
Région)

*Approbation du projet par le Gouvernement (le Ministre)
Notification à la commune : promesse ferme de subvention*

MISE EN ADJUDICATION

dans les 4 mois
de la notification
d'approbation du projet

*Désignation de l'adjudicataire par le Conseil communal
Transmission du dossier d'attribution au Gouvernement (au Ministre)*

annulation possible dans
les 40 jours

*Approbation du dossier d'attribution par le Gouvernement (le Ministre)
Notification du montant rectifié de la subvention sur base de l'offre approuvée*

(délai prorogeable une fois de 20 jours)

Exécution des travaux

dans les 4 mois
de la réception provisoire

Approbation du décompte final par le Gouvernement (le Ministre)

3.3.1.2. Procédure d'élaboration du programme

Le programme triennal est établi sur l'initiative du demandeur.

L'arrêté du 7 mai 1998 détermine le contenu du dossier relatif au programme triennal (art. 6), lui-même précisé par la circulaire de 1992. Ce dossier comporte les éléments suivants :

- la délibération par laquelle le demandeur approuve le programme et sollicite les subventions ;
- la copie du transmis à la Société de distribution d'eau du projet de programme triennal ;
- le relevé des investissements, classés par année et par ordre de priorité ;
- l'estimation détaillée des coûts ;
- pour chaque investissement, un descriptif de l'état des lieux et des travaux ou études à réaliser, leur localisation précise et les opérations éventuelles dans lesquelles il s'inscrit.
La circulaire est encore plus précise à ce sujet et stipule les différentes pièces à fournir dans tous les cas (justification, description des travaux, photos, métrés, etc.) et plus spécifiquement pour les travaux de voirie, les aménagements de sécurité ou de type « zone 30 », le plan général d'égouttage ou les bâtiments.

Commentaires

- La circulaire évoque la nécessité de fournir une justification et une description des travaux à réaliser. Le demandeur ne doit cependant établir aucune explication quant à son choix des investissements et des priorités.
- Les premières étapes de la procédure montrent que celle-ci ne prévoit pas d'intégration de l'outil dans une stratégie plus globale d'investissement de la commune. Aucune estimation préalable des besoins n'est exigée et à aucun moment, le demandeur ne doit énoncer de principes généraux quant à la politique qu'il souhaite mener.
Aucune référence n'est faite dans les textes juridiques par rapport à des outils stratégiques existant par ailleurs, si ce n'est – on le verra ci-après – par le biais des études de mobilité.

3.3.2 Phase d'approbation du programme

Le décret stipule que c'est l'Exécutif (le Gouvernement, *c'est-à-dire le Ministre par délégation*) qui approuve le programme triennal (art. 5). L'arrêté du 7 mai 1998 précise quant à lui que le demandeur soumet le programme triennal au Ministre qui a les travaux subsidiés dans ses attributions (art. 5). *Les projets de programmes triennaux peuvent être introduits dès le mois de septembre qui précède le début de la période couverte par le nouveau programme.*

La décision d'approbation peut être totale ou ne porter que sur une partie du document. La décision prend en considération, notamment, la valeur technique et économique des investissements et la capacité financière du demandeur et de la Région.

A ce point de vue, la circulaire ministérielle précise que les investissements proposés doivent s'inscrire d'une part dans les limites raisonnables par référence aux enveloppes attribuées pour le programme triennal précédent et d'autre part dans les limites de la capacité financière du demandeur à faire face aux investissements proposés.

Le décret précise les délais de la procédure d'approbation du programme. Le Gouvernement (*le Ministre*) doit statuer dans les trente jours (ouvrables) de la réception du programme (délai prorogé éventuellement de trente jours ouvrables).

A défaut de notification par le Gouvernement (*le Ministre*) dans les quinze jours (ouvrables) qui suivent l'expiration du délai, le programme est réputé approuvé.

Il faut ajouter que l'approbation du programme triennal ne suffit pas à conférer le droit à la subvention pour le demandeur, celui-ci devant soumettre au Gouvernement (*au Ministre*) chacun des projets d'investissements retenus.

Commentaires

- Le décret précise les critères qui doivent - notamment – guider le Ministre dans son acceptation ou son refus éventuel des investissements inscrits au programme triennal. Ce sont des critères techniques, économiques et financiers. On peut se demander si ces éléments sont suffisants pour apprécier l'opportunité d'inscrire le projet dans le programme triennal et le niveau de priorité qui lui est attribué. On ne s'interroge pas sur les objectifs poursuivis par la commune dans une perspective globale de développement de son territoire ou sur les enjeux inhérents aux projets. Il n'existe pas non plus de liens avec d'autres outils ou procédures menées par ailleurs.

3.3.3 Phase de mise en œuvre du programme

3.3.3.1. Approbation des projets

a) Demande de subvention pour le projet

Le demandeur soumet à l'approbation de l'Exécutif (le Gouvernement, *par délégation le Ministre*) chacun des projets d'investissements retenus dans le programme triennal approuvé (décret du 1^{er} décembre 1988, modifié le 20 juillet 1989, art. 6).

Lorsque le demandeur est une commune (ou une fabrique d'église), il soumet également les aspects techniques des projets à l'avis préalable de la Députation permanente – pour autant que le service technique provincial ne soit pas auteur de projet. Cet avis sera rendu au Ministre dans un délai de 30 jours (calendrier) à dater de la réception du projet. Les projets de travaux relatifs à la production, l'adduction ou la distribution d'eau ne sont pas soumis à cette procédure.

Le décret décrit brièvement le contenu du dossier de demande d'un projet. Ce contenu est précisé davantage par l'AGW du 7 mai 1998, ainsi que par la circulaire ministérielle de 1992. Le dossier doit contenir la copie conforme des documents qui suivent :

- la délibération par laquelle le demandeur approuve le projet et choisit le mode de passation du marché, en fixe les conditions, fixe les éléments constitutifs de l'avis de marché s'il échet et sollicite les subventions ;
- le cahier spécial des charges *conforme au document-type de la Région wallonne¹⁰⁹* et les plans d'exécution ;
- le devis estimatif des travaux en ce compris les essais nécessaires à leur contrôle et le coût des essais préalables ;
- l'attestation établissant que le demandeur dispose de tous les terrains nécessaires à la réalisation des travaux ;
- une note explicative démontrant que, pour les investissements subventionnés, les mesures ont été prises afin d'assurer aux personnes à mobilité réduite l'accessibilité de l'espace et des bâtiments publics ;
- le cas échéant, les autorisations et permis requis par le CWATUP ;
- le cas échéant, l'offre retenue constituant le contrat d'entreprise de service intervenu entre l'auteur de projet et le demandeur. Le décret demandait en outre la délibération désignant l'auteur de projet. *Quant à la circulaire, elle précise qu'il s'agit de fournir le contrat d'honoraires dûment signé par le demandeur et l'auteur de projet ;*
- le cas échéant, le procès-verbal de la réunion consacrée à l'examen de l'avant-projet et ayant mis en présence notamment, les représentants du Service technique provincial et de l'Administration.

¹⁰⁹ Actuellement le cahier des charges-type RW99.

Des exigences particulières sont reprises par la circulaire en ce qui concerne les aménagements de sécurité, les trottoirs et accotements, les édifices de cultes reconnus ou le plan d'égouttage. Elle fait également référence aux travaux effectués en régie, mais ceux-ci ne sont plus repris dans l'arrêté du 7 mai 1998.

Lorsqu'il s'agit d'une acquisition, les éléments suivants sont exigés :

- la délibération par laquelle le demandeur approuve l'acquisition ;
- un extrait du plan cadastral et une estimation de leur valeur établie par le Comité d'acquisition d'immeubles ou le receveur de l'enregistrement, en distinguant le coût de l'immeuble et le coût du terrain.

La signature d'un compromis de vente ou l'acte d'acquisition ne peuvent être antérieures à la date de réception de la promesse ferme de subsides.

Lorsqu'il s'agit d'une étude de mobilité, le dossier comprend la copie certifiée conforme (en trois exemples) des éléments suivants :

- la délibération par laquelle le demandeur approuve le projet d'étude et choisit le mode de passation du marché, en fixe les conditions, fixe les éléments constitutifs de l'avis de marché s'il échet et sollicite les subventions ;
- le cahier spécial des charges ;
- le devis estimatif de l'étude.

Pour l'introduction des projets inscrits dans une même année, l'ordre de priorité ne doit pas être respecté.

Les projets doivent être introduits au plus tôt dans l'année, avant le 15 octobre, notamment pour permettre la mise en adjudication dans l'année.

Une étude approfondie des projets doit être opérée, basée au besoin sur des essais préalables de façon à accroître la fiabilité des devis et éviter ainsi des suppléments importants tant au niveau de l'adjudication qu'à l'exécution des travaux.

Le Gouvernement doit approuver la demande dans les 90 jours (à dater de l'accusé de réception du projet par le Ministre – ou la Députation permanente lorsque la Province n'est pas auteur de projet). Passé ce délai, le projet est réputé approuvé (décret du 1^{er} décembre 1988, modifié le 30 avril 1990, art. 6).

Le Gouvernement notifie au demandeur l'approbation du projet (décret du 1^{er} décembre 1988, art. 7).

Cette notification vaut promesse ferme de subvention. La notification de l'approbation du projet confère un droit subjectif au paiement de la subvention lorsque toutes les conditions fixées ont été remplies et que les crédits et autorisations d'engagement prévues par la loi ou le budget sont disponibles.

Commentaires

- Notons que seules les communes et les fabriques d'église sont soumises à la procédure d'avis préalable de la Députation permanente (quand le service technique provincial n'est pas auteur de projet).
- C'est la *notification* de l'approbation du projet qui, selon l'article 7 du décret, vaut promesse ferme de subvention et confère le droit subjectif au paiement de celle-ci. Le décret du 30 avril 1990 (modifiant le décret du 1^{er} décembre 1988) a cru bon de préciser que l'approbation seule du projet n'y suffisait pas.

- Les études de mobilité peuvent être subventionnées dans le cadre du programme triennal, comme on le verra dans un chapitre suivant traitant des types d'investissements éligibles. Aucune précision légale n'est cependant donnée quant au contenu de ces études, celles-ci n'ayant pas encore à ce jour de cadre juridique.
La législation ne prévoit aucun lien entre étude de mobilité et choix des investissements liés à la voirie dans le programme triennal.
- Le Gouvernement (le Ministre) doit approuver la demande dans les 90 jours ; le texte ne précise pas s'il s'agit de jours calendriers ou ouvrables. Les délais fixés pour l'approbation du programme sont exprimés en jours *ouvrables*, tandis qu'il est spécifié que l'avis technique de la Députation permanente doit être fourni dans les 30 jours *calendriers*. L'utilisation de deux types de mesures des délais pourrait induire une confusion.
Notons que dans la pratique, on considère que lorsque cela n'est pas précisé, il s'agit de jours calendriers.

b) Dossier d'attribution du marché (adjudication)

Le demandeur transmet au Gouvernement (*le Ministre par délégation*) le dossier complet relatif à l'attribution du marché (décret du 1^{er} décembre 1988, modifié le 30 avril 1990, art. 8).

Le demandeur est tenu de transmettre ce dossier dans un délai de 4 mois à dater de la notification de la promesse ferme visée à l'article 7 (notification de l'approbation du projet), éventuellement prorogé par le Gouvernement (*le Ministre*) faute de quoi la promesse ferme devient caduque. *Il y a lieu d'introduire auprès du Ministre une demande motivée de prolongation du délai si celui-ci ne peut être respecté. La circulaire précise encore que dans la mesure du possible, le dossier d'adjudication sera transmis à l'Administration dans les trente jours qui suivent l'ouverture des offres.*

La mise en adjudication ne peut en aucun cas être antérieure à la réception de la promesse ferme de subvention établie sur base du projet.

C'est l'arrêté du 7 mai 1998 (art. 11) qui précise le contenu du dossier d'attribution du marché, complété par la circulaire ministérielle de 1992. Le dossier comporte la copie conforme des documents suivants :

- la délibération par laquelle le demandeur arrête la date d'ouverture des offres et, le cas échéant, la liste des entreprises ou des prestataires de service admis à remettre offre ;
- le rapport et la décision relatifs à la sélection des entreprises ou des prestataires de service ;
- le procès-verbal de l'ouverture des offres ;
- les offres déposées ;
- l'offre retenue ;
- le rapport d'attribution du marché, *établi par l'auteur de projet et qui comporte les données relatives au marché, une vérification administrative et mathématique, un classement unique des soumissions, une analyse des prix, une justification de l'écart entre l'estimation et la soumission retenue lorsqu'il excède 10% ;*
- la délibération motivée par laquelle le demandeur désigne l'adjudicataire.

Le Gouvernement (*le Ministre par délégation*) peut annuler (dans les 40 jours, avec prorogation éventuelle de maximum 20 jours) les décisions d'attribution des marchés par lesquelles le demandeur violerait la loi ou blesserait l'intérêt général (décret du 1^{er} décembre 1988, modifié le 30 avril 1990, art. 8). Ces décisions ne pourront être exécutées qu'à partir du jour où elles ne sont plus susceptibles d'être annulées.

Tout arrêté d'annulation du Gouvernement (*du Ministre*) doit indiquer ses motifs dans son texte même et doit être notifié au demandeur au plus tard le jour de l'échéance du délai, sous peine de nullité.

A l'expiration du délai d'annulation, le marché ne peut être notifié tant que les crédits budgétaires nécessaires et suffisants n'auront pas été prévus au budget de l'exercice et dûment approuvés par l'autorité de tutelle. Le demandeur doit dès lors veiller, le cas échéant, à demander en temps utile une prolongation du délai de validité de son offre à l'adjudication retenue.

Le Gouvernement (*le Ministre*) notifie au demandeur le montant rectifié de la subvention, sur base de l'offre approuvée (décret du 1^{er} décembre 1988, art. 9).

3.3.3.2. Réalisation des projets

a) Exécution des travaux

L'article 12 de l'AGW du 7 mai 1998 précise que le demandeur est tenu de transmettre dans les dix jours la copie de la notification du marché et de l'ordre de commencer les travaux.

Lorsque la Députation permanente a dû remettre un avis technique à propos des projets (cfr. art. 6 du décret), c'est également elle qui en assure le contrôle du déroulement des chantiers et l'utilisation de l'octroi de la subvention (décret du 1^{er} décembre 1988, modifié le 20 juillet 1989, art. 13).

La circulaire précise que, dès notification du marché à l'entreprise, le demandeur transmet à la Province (lorsqu'elle n'est pas auteur de projet) un exemplaire de la soumission retenue, du cahier spécial des charges et des plans, ainsi qu'une copie de l'ordre de commencer les travaux. Le contrôleur provincial est chargé du contrôle sur le chantier de l'emploi des subsides régionaux, sauf si le demandeur désigne le service technique provincial comme surveillant des travaux.

C'est l'Administration régionale qui désigne le contrôleur lorsque la Province est auteur de projet, maître d'ouvrage ou chargée de la surveillance des chantiers.

La circulaire précise en outre les modalités en cas d'avenant au marché.

b) Décompte final

La circulaire précise la procédure en ce qui concerne le décompte final. Dans les quatre mois à dater de la réception provisoire des travaux, le dossier est introduit auprès de l'administration qui en accuse réception. Le calcul définitif du subside est transmis au maître de l'ouvrage par la Direction du Budget et de la Comptabilité départementale.

L'AGW du 7 mai 1998, précise en son article 16 le contenu du dossier du décompte final pour les projets d'investissements. *Ce document est lui-même précisé par la circulaire.* Le dossier comprend :

- le décompte final de l'entreprise ;
- le calcul du délai d'exécution ;
- le calcul du coût final de l'entreprise ;
- la déclaration de créance de l'entrepreneur ;
- le procès-verbal de réception provisoire visé par le représentant du Service technique provincial ;
- la délibération approuvant le décompte ;
- la délibération du Conseil communal sollicitant l'emprunt, la demande d'emprunt au Crédit communal et l'accord délivré par l'organisme bancaire ;

et, le cas échéant :

- les factures et les procès-verbaux des essais, accompagnés du rapport de l'auteur de projet, avec éventuellement le détail des postes sur lesquels s'appliquent les réfections et le calcul de celles-ci ;
- le calcul des amendes ;
- les états d'avancement établis aux dates de changement du taux de T.V.A. ;
- le calcul du montant de la révision ;
- un rapport justifiant les dépassements de quantités de plus de 10% ;
- le ou les avenants motivés relatifs aux modifications et aux travaux supplémentaires, la justification de la non-réalisation des quantités de certains postes ;
- les ordres d'interruption et de reprise des travaux accompagnés des délibérations les motivant ;
- les délibérations justifiant l'octroi et la durée des délais supplémentaires.

Dans le cas des études de mobilité, le dossier de décompte final comporte :

- la délibération du Conseil communal approuvant l'étude de mobilité (trois exemplaires) ;
- les déclarations de créance du prestataire de service approuvées par le demandeur (trois exemplaires) ;
- la délibération approuvant le coût définitif de l'étude de mobilité (trois exemplaires) ;
- un exemplaire original de l'étude de mobilité.

3.3.4 Modifications et durée de validité du programme

Il n'y a pas à proprement parler de phase de révision d'un programme triennal. Celui-ci est valable pour trois années et prend fin au-delà de cette période ; le demandeur introduit alors un nouveau programme.

L'article 10 du décret du 1^{er} décembre 1988 précise qu'à l'expiration de la période couverte par le programme triennal, les demandes de subventions pour lesquelles la notification prévue à l'article 7 (notification de l'approbation du projet) n'a pas été faite deviennent caduques.

Toutefois, le demandeur peut introduire des modifications en cours de programme. La circulaire donne quelques précisions à ce sujet. Les cas suivants peuvent se présenter : déplacement d'un ou de plusieurs investissements d'une année à l'autre, insertion d'un nouvel investissement, remplacement d'un investissement retenu mais non réalisable par un nouveau. Dans chaque cas, une demande de modification doit être adressée au Ministre accompagnée, s'il échet, d'une proposition de compensation car les enveloppes annuelles accordées ne sont, en principe, pas augmentées.

Commentaire

- La procédure évite de ce fait de s'écarter trop des enveloppes budgétaires accordées et permet ainsi en principe de maîtriser les budgets.

3.4 COMPETENCES ET MODALITES DE FINANCEMENT

3.4.1 Compétences administratives et ministérielles

L'arrêté du 7 mai 1998 (art. 1 et 5) précise que le programme triennal relève de la compétence du Ministre qui a les travaux subsidiés dans ses attributions. Quant à l'administration compétente, il s'agit de la Direction générale des Pouvoirs locaux du Ministère de la Région wallonne.

Notons toutefois que d'autres instances peuvent intervenir : lorsqu'il s'agit de travaux liés à des bâtiments de culte par exemple, le Ministère de la Justice doit également remettre un avis.

3.4.2 Taux de subvention et type d'investissements éligibles

3.4.2.1 Taux de subvention et mode de calcul

L'AGW du 7 mai 1998 précise les modalités de subventionnement (art. 8, 9 et 10).

Pour le calcul de la subvention, le montant à prendre en considération est le montant du devis estimatif des travaux retenus majoré des frais d'études (avec un maximum de 5% de ce devis estimatif) et du coût des œuvres d'art (avec un maximum de 2% de ce devis estimatif). En cas d'acquisition, il s'agit du montant de l'estimation établie par le Comité d'acquisition d'immeuble ou le receveur de l'enregistrement. Pour les études de mobilité, l'estimation du coût de l'étude.

Le taux de subvention est fixé à 60%.

Par dérogation, un taux de 75% peut être accordé pour des travaux de bâtiments dans le cadre d'une transformation ou d'une réhabilitation, pour des petites infrastructures de quartier ou des études de mobilité, pour des travaux de voirie et d'éclairage public ayant pour objectifs la sécurité et la convivialité (limitation de la vitesse des véhicules à moteur et amélioration du cadre de vie).

Certains travaux de réparation peuvent en outre bénéficier du taux préférentiel (80%), suite à des calamités ou phénomènes naturels à caractère exceptionnel.

En outre, on verra ci-après que des taux supérieurs, jusque 80 ou 100%, peuvent être octroyés dans le cadre de projets-pilotes, conformément au décret-programme du 19 décembre 1996.

Le montant de la subvention est arrondi au millier de francs inférieur.

L'article 10 de l'AGW précise enfin que toute autre intervention financière que celle du demandeur, conditionnée par la réalisation de l'investissement considéré est déduite du montant global de la dépense à subventionner et ce, à tout stade de la procédure. Il est, au besoin, opéré un remboursement de tout ou partie de la subvention.

3.4.2.2. Investissements éligibles

a) L'arrêté du 7 mai 1998

L'article 2 de l'arrêté du 7 mai 1998 précise les investissements éligibles visés par l'article 3 du décret du 1^{er} décembre 1988.

L'arrêté précise qu'il peut s'agir de travaux (en ce compris les essais préalables et ceux nécessaires à leur contrôle), d'acquisitions ou d'études. Le texte donne ensuite une énumération détaillée du type d'investissement éligible. Ce sont :

- les voiries :
 - la création, l'aménagement et l'entretien extraordinaire des voiries publiques, y compris les accessoires tels que le mobilier urbain, la signalisation et les œuvres d'art créées pour l'occasion ;
 - la création et l'aménagement des parkings corrélatifs à la perte d'aires de stationnement dans les centres, établis sur le domaine public ;
- l'égouttage :
 - la construction, la réfection et le renouvellement d'égouts ;
- l'éclairage public :
 - l'installation, l'extension, le déplacement et le renouvellement de l'éclairage public (à l'exception des installations financées par ailleurs par la Région) ;
- des bâtiments :
 - la construction, la transformation et la réhabilitation ainsi que l'aménagement des abords de bâtiments destinés :
 - aux services publics communaux et provinciaux,
 - aux locaux administratifs et techniques des C.P.A.S.,
 - à l'exercice de la morale laïque ou des cultes reconnus,
 - aux associations de communes dont seuls sont membres les personnes de droit public,
 - aux crèches communales et maisons communales d'accueil de l'enfance agréées par l'autorité compétente ;

- les petites infrastructures sociales de quartier :
c'est-à-dire les espaces de loisirs, de convivialité et de détente, ainsi que les maisons de quartier, ayant pour but de redynamiser la vie en société ou pour fonction de favoriser la rencontre des générations.
Ces infrastructures doivent être accessibles à tous et non exploitées à des fins commerciales. Le bénéficiaire de la convention doit en outre conserver durant minimum 15 ans un droit de jouissance du terrain et du local (à l'exception de certaines infrastructures sportives) ;
- des acquisitions :
l'acquisition, à l'exclusion du terrain, des biens immobiliers destinés à l'usage des personnes morales pouvant bénéficier de la subvention (telles que définies à l'article 2 du décret) et qui sont nécessaire à, soit nécessitent, l'exécution des travaux décrits ci-dessus, pour un montant au moins égal à 25% du coût de l'acquisition ;
- les études de mobilité,
visant la diversité des moyens de déplacement et des voies de communications.

Le montant des investissements doit être supérieur à 800.000 francs HTVA (AGW du 7 mai 1998, art. 2).

Commentaire

- Comme évoqué précédemment, on soulignera le fait que les études de mobilité sont mentionnées comme investissements éligibles sans que leur contenu ne soit précisé ou qu'il y ait un renvoi à une quelconque référence, ce qui laisse un certain flou dans l'application du texte.

b) Conditions particulières

Lorsqu'il s'agit de travaux portant sur des bâtiments tels que décrits ci-dessus, le demandeur doit être titulaire d'un droit réel de propriété ou d'emphytéose, ou d'un droit de jouissance en vertu d'un bail prévoyant à terme le transfert de propriété (AGW, art. 2).

Lorsqu'il s'agit d'un subventionnement d'acquisition, les travaux doivent être réalisés dans les cinq ans à dater de la promesse ferme d'octroi de la subvention relative à celle-ci (délai prorogeable par le Ministre une fois de deux ans et demi pour un motif imprévisible) (AGW, art. 2).

L'occupation des bâtiments subventionnés doit rester conforme à une des destinations ou usages prévus à l'article 2 de l'arrêté pendant une période minimale de 15 ans à compter de la date de réception provisoire des travaux.

c) Les investissements déterminés par le décret-programme du 19 décembre 1996

Certains investissements éligibles ont en outre été précisés par le décret-programme du 19 décembre 1996. Il s'agit plus particulièrement de projets-pilotes d'investissements incluant des clauses sociales.

- Les investissements ayant pour objet l'« aménagement actif » d'espaces publics peuvent être subventionnés à 100% dans le cadre de projets-pilotes intégrant des clauses sociales relatives à la formation et à l'insertion de demandeurs d'emploi.
- Les investissements ayant pour objectif d'accroître l'impact des travaux subsidiés en matière d'emploi, de développement économique, de lutte contre l'exclusion sociale et d'amélioration du cadre de vie peuvent être subsidiés jusqu'à concurrence de 100% dans le cadre de projets-pilotes intégrant des clauses sociales relatives à la formation ou à l'insertion de demandeurs d'emploi.
- A défaut d'intégration des clauses sociales pour la réalisation des travaux visés aux §3 et 4, le subventionnement ne peut excéder un taux de 80%.

Un rapport annuel concernant l'application des investissements visés ci-dessus sera joint au programme justificatif du budget de l'année subséquente.

Commentaires

- Au vu des différentes législations, on constate que certains investissements sont précisés par un arrêté, tandis que d'autres, concernant des expériences pilotes et bénéficiant d'un taux préférentiel de subvention, sont définis par un niveau décrétoal, ce qui peut entraîner une certaine ambiguïté.
- Des taux de subvention plus élevés sont accessibles dans le cadre d'expériences pilotes : l'introduction de clauses sociales permet une prise en charge totale par la Région. Toutefois, si ces clauses ne sont pas incluses, une subvention préférentielle peut néanmoins être obtenue puisque le décret-programme stipule que celle-ci ne peut excéder les 80%. Ces distinctions de taux pourraient entraîner des incohérences ou des difficultés pour les communes, notamment si la généralisation des expériences pilotes visées est envisagée.

3.4.2.3. Subventions supplémentaires pour extensions

Le Gouvernement peut étendre l'octroi des subventions aux travaux d'extension d'entreprises qui étaient imprévisibles au moment de l'élaboration du projet initial et qui sont nécessaires pour la bonne exécution des travaux (décret du 1^{er} décembre 1988, art. 9). Dans ce cas, la subvention supplémentaire ne pourra excéder 10% de la subvention initiale.

La circulaire rappelle par ailleurs que l'ensemble des suppléments ne peut en aucun cas dépasser 50% du marché initial (en référence à l'AR du 22.04.77).

3.4.2.4. Dérogations au programme triennal

Les investissements subventionnés doivent être repris dans le programme triennal approuvé (décret du 1^{er} décembre 1988, art. 3). Toutefois, un investissement non repris – et qui n'était pas prévisible lors de l'élaboration du programme – peut bénéficier de subventions, s'il est rendu nécessaire par un cas fortuit ou de force majeure.

3.4.3 Modalités de financement

Le demandeur informe le Ministre, lors de la présentation du programme triennal et à tout moment jusqu'au décompte final, de toute intervention financière sollicitée ou obtenue pour la réalisation du même investissement, en application d'autres dispositions réglementaires ou contractuelles (décret du 1^{er} décembre 1988).

L'AGW du 7 mai 1998 donne des précisions complémentaires quant aux modalités de financement des projets inscrits au programme triennal des travaux.

L'article 13 précise que lorsque le montant du décompte final des travaux subventionnés (à l'exclusion des révisions contractuelles en plus) est supérieur au montant retenu pour le calcul de la subvention, le montant de celle-ci reste inchangé.

Lorsque le montant du décompte final des travaux subventionnés (à l'exclusion des révisions contractuelles en plus) est inférieur au montant retenu pour le calcul de la subvention, le montant de celle-ci est revu sur base de la dépense réelle relative aux travaux compte tenu du jeu des quantités présumées.

En cas d'acquisition d'immeubles, le montant définitif de la subvention est arrêté sur la base de l'acte d'acquisition du bien dont une copie conforme est transmise à l'Administration. Ce montant ne peut dépasser le montant de la subvention déterminée conformément à l'AGW du 7 mai 1998 (chapitre IV).

Le décret stipule que des avances sur le montant des subventions peuvent être accordées. L'AGW précise en son article 15 qu'elles sont accordées à la condition que le montant des travaux ou des services atteigne 30% du total des travaux subsidiés ou du montant de l'étude. Ces avances sont égales à 70% de la subvention et sont liquidées sur présentation de l'état d'avancement dûment approuvé et de la déclaration de créance.

3.5 IMPORTANCE ACCORDEE A LA COMMUNICATION ET A LA PARTICIPATION

La législation en matière de « travaux subsidiés » ne prévoit aucune procédure particulière en matière de participation. La population n'intervient à aucun moment de la démarche, même sous la forme d'une commission et il n'y a aucune enquête publique. De même, aucune communication des priorités communales n'est prévue par la législation.

Commentaire

- Ce constat traduit le fait que l'outil est conçu dans une optique essentiellement technique de travaux et d'investissements à réaliser, où les décisions sont prises par les élus locaux moyennant avis et contrôle des instances supérieures.

3.6 INTERRELATIONS AVEC D'AUTRES OUTILS

Des liens avec d'autres outils sont inscrits de manière plus ou moins claire dans la législation.

On peut tout d'abord établir un lien avec les plans de mobilité. En effet, parmi les investissements éligibles à la subvention, l'article 2 (7°) de l'arrêté du 7 mai 1998 vise ce type de plan sous l'appellation « étude de mobilité ».

Commentaire

- Comme évoqué précédemment, le texte ne fait que citer les études de mobilité comme éligibles à la subvention. Aucune précision n'est donnée quant au contenu de celles-ci, sachant par ailleurs qu'elles ne sont pas à ce jour régies par une législation.

L'article 2 de l'arrêté cite également parmi les investissements éligibles les travaux relatifs à l'égouttage : la construction, la réfection et le renouvellement d'égouts. Il s'agit ici d'un lien organique avec les PCGE, explicitement confirmé par la circulaire.

D'autres liens indirects peuvent être trouvés dans l'article 6 (3°) de l'arrêté qui stipule que les dossiers de demande relatifs au programme triennal des travaux doivent mentionner, pour chaque investissement, les opérations éventuelles dans lesquelles ils s'inscrivent. Or, au vu de la présentation du modèle des fiches techniques qui doivent, depuis 1997, accompagner cette demande¹¹⁰, les opérations visées sont, entre autres, la rénovation urbaine, le développement rural (PCDR) ou la réhabilitation des sites industriels désaffectés (SAED). Il apparaît donc un lien entre le programme triennal des travaux, d'une part, et ces trois autres outils, d'autre part. Cependant, il convient croyons-nous d'apporter une précision quant à ces derniers liens : la Région peut octroyer des subventions dans le cadre des programmes triennaux sauf si l'octroi de telles subventions est spécialement réglé par d'autres décrets ou arrêtés.

A l'inverse, parmi les outils étudiés, seul le PCDR établit un lien avec le programme triennal. Il évoque indirectement celui-ci dans l'arrêté de l'Exécutif du 20 novembre 1991 lorsqu'il y est stipulé que la description des caractéristiques socio-économiques doit comporter le programme des infrastructures et équipements.

¹¹⁰ On trouve ces modèles en annexe d'une lettre d'information du Ministre des Pouvoirs locaux relative aux programmes triennaux 1998/1999/2000, à destination des communes, et datée du 25/11/97. Cette lettre d'information, bien qu'elle n'en porte pas le nom, s'apparente à une circulaire administrative.

4 APPLICATION GENERALE DE L'OUTIL EN REGION WALLONNE

4.1 COMMUNES CONCERNEES

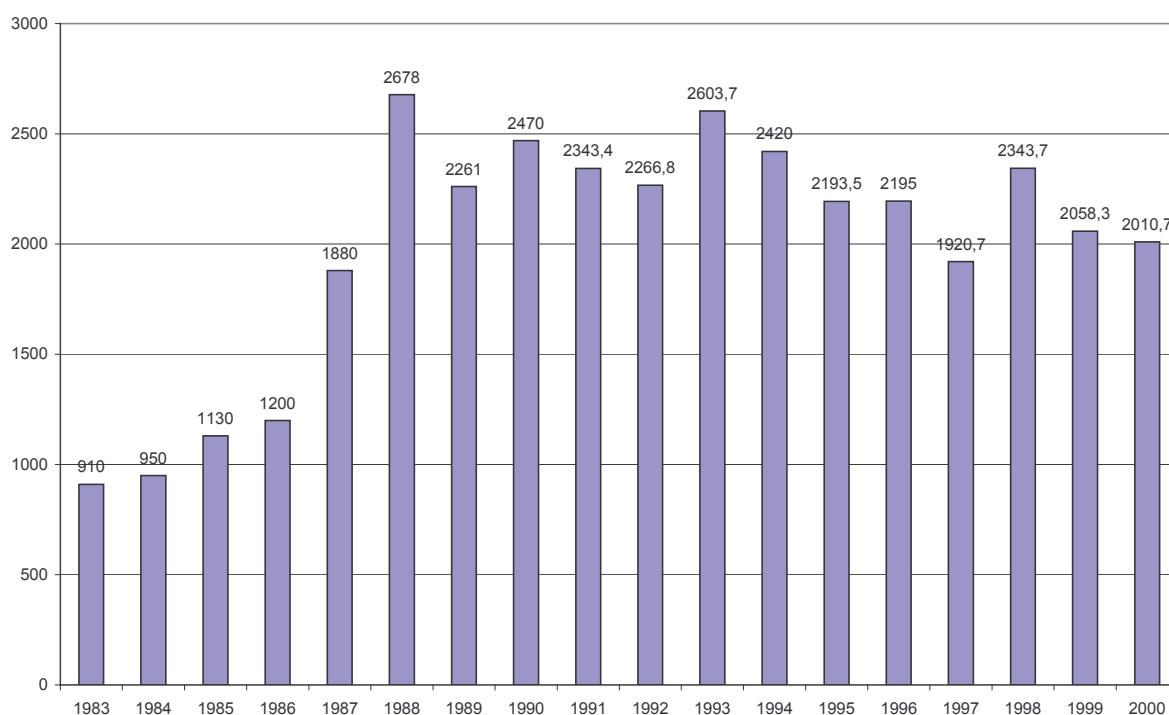
Le programme triennal des travaux concerne à priori l'ensemble des communes wallonnes. En effet, il est un passage obligé pour pouvoir bénéficier des subsides alloués par la DGPL aux communes dans le cadre des travaux subsidiés. Une seule commune n'a pas rentré de programme triennal 1998-2000.

4.2 MOYENS AFFECTES A L'OUTIL

Il n'existe pas d'aide régionale aux communes pour l'élaboration du programme triennal, celle-ci est donc à charge des communes. Cependant, une partie des communes bénéficient de l'aide des services techniques provinciaux.

Le programme triennal ouvre l'accès à une subvention régionale pour des travaux réalisés par les communes. Le graphique ci-dessous présente l'évolution du budget annuel réservé aux travaux subsidiés. Le programme triennal 1998-2000 représente un budget global de 6,4 milliards de francs belges.

Graphique VII.1 : Budgets annuels réservés aux travaux subsidiés (en millions de FB)



Sources : DGPL, 2000.

Après une croissance continue depuis 1983 qui a culminé en 1988 à hauteur de 2,6 milliards, le budget annuel réservé aux travaux subsidiés a oscillé entre 2,6 et 1,9 milliards.

5 PRATIQUE DE L'OUTIL EN REGION WALLONNE

5.1 INTRODUCTION

L'analyse de la pratique du programme triennal des travaux en Région wallonne constitue une première approche de la mise en œuvre de l'outil basée sur plusieurs sources de données. Il s'agit dans un premier temps de fournir une information quantitative au départ des chiffres disponibles à la DGPL pour le dernier programme triennal. Cette analyse sera complétée à l'aide d'enquêtes et d'entretiens réalisés d'une part auprès d'une quinzaine de communes wallonnes et d'autre part auprès des acteurs administratifs provinciaux et régionaux en charge de l'outil.

5.2 ANALYSE DU PROGRAMME TRIENNAL 1998-2000

5.2.1 Introduction : source des données

L'analyse ci-dessous se base sur les données du programme triennal 1998-2000 transmises par la DGPL. Ces données datent du 5 juillet 2000, ce qui signifie que les modifications des dossiers apparues après cette date n'apparaissent pas dans nos analyses.

5.2.2 Analyse globale des montants demandés et accordés

Les données sur le programme triennal 1998-2000 regroupent 2276 demandes de subsides émanant de 261 communes pour un montant global de 15,6 milliards. Sur cet ensemble de demandes, 1414 ont été acceptées et inscrites au programme triennal pour un montant global de 9,4 milliards. Parmi les projets acceptés, 876 ont fait l'objet d'une adjudication en date du 5 juillet 2000 pour un montant global de 6,2 milliards.

Le montant moyen de subside demandé par commune est de 60 millions, dont les deux tiers en moyenne seront approuvés. Sur cette somme, en moyenne 23 millions par commune ont fait l'objet d'une adjudication en date du 5 juillet 2000, soit un peu plus du tiers de la somme demandée au départ.

D'autre part, 68 demandes émanent des Provinces et intercommunales, pour un montant de 681 millions de FB, dont 51 ont été acceptées (pour 447 millions) et 31 ont fait l'objet d'une adjudication en date du 5 juillet 2000 pour un montant global de 240 millions. Précisons que les 5 Provinces et une seule intercommunale ont demandé des subsides dans le cadre du programme triennal 1998-2000.

Pour finir, 72 demandes émanent des fabriques d'églises et maisons de la laïcité, pour un montant de 206 millions de FB, dont 58 ont été acceptées (pour 151 millions) et 35 ont fait l'objet d'une adjudication en date du 5 juillet 2000 pour un montant global de 110 millions.

Sur l'ensemble des demandes, le montant du subside moyen est donc de 6,75 millions de FB par demande. Le plus grand montant demandé pour un subside est de 57,7 millions.

10 % des demandes du programme triennal 1998-2000 sont des demandes issues du programme triennal 1995-1997 qui ont été reportées sur l'année 1998.

Tableau VII.1 : Nombre de demandes de subsides au programme triennal 1998-2000

| | 1998 | 1999 | 2000 | Total |
|--|------|------|------|-------|
| Nombre de subsides demandés | 716 | 884 | 816 | 2416 |
| Nombre de subsides acceptés et inscrits au PTT | 592 | 568 | 363 | 1523 |
| Nombre de subsides dont le projet a fait l'objet d'une adjudication en date du 5/7/00 | 543 | 358 | 41 | 942 |

Sources : DGPL, 2000.

D'année en année, le décalage entre les projets acceptés et inscrits au programme triennal et ceux qui ont fait l'objet d'une adjudication se creuse. La proportion de projets acceptés et inscrits au programme triennal ayant fait l'objet d'une adjudication en date du 5/7/00 n'est que de 11% pour les projets prévus en 2000, alors qu'il est de 62% pour 1999 et de 92% pour 1998.

Tableau VII.2 : Montant des demandes de subsides du programme triennal 1998-2000 (en milliards de FB)

| | 1998 | 1999 | 2000 | Total |
|--|---|---|---|---|
| Subsides demandés | 4,6 | 6,23 | 5,48 | 16,31 |
| Subsides acceptés et inscrits au programme triennal | 3,64 soit 79 % des subsides demandés | 3,93 soit 63 % des subsides demandés | 2,28 soit 42 % des subsides demandés | 9,84 soit 60 % des subsides demandés |
| Subsides dont les projets ont fait l'objet d'une adjudication en date du 5/7/00 | 3,6 soit 99 % des subsides acceptés | 2,7 soit 69 % des subsides acceptés | 0,19 soit 8 % des subsides acceptés | 6,49 soit 66 % des subsides acceptés |

Sources : DGPL 2000

Comme le montre le tableau ci dessous, ces décalages s'observent également au niveau des montants subsidiés.

On constate en effet que la quasi totalité des projets acceptés pour l'année 1998, ont été réalisés (99% des subsides correspondants aux projets acceptés ont fait l'objet d'une adjudication). Il faut préciser que 30% des demandes de 1998 (soit 235 demandes représentant un montant de 1,35 milliards) sont des demandes issues du programme triennal 1995-1997, toutes acceptées, et qui ont été reportées.

Par contre, en 1999, apparaît un décalage de plus d'un milliard entre ces montants. Pour l'année 2000, il s'agit carrément d'un grand écart de plus de deux milliards. Même si cet écart doit encore être en partie résorbé car ces chiffres datent du 5 juillet 2000, il est préoccupant.

Un facteur secondaire mais qui demande à être vérifié auprès des communes est la difficulté de programmer et de respecter des délais de réalisation fixés plus d'un an à l'avance. En effet, à la difficulté de gérer ce type de projet dans des délais établis longtemps à l'avance, vient s'ajouter l'inconnue de l'approbation ou non du projet par l'Administration régionale et le Ministre, ainsi que le délai d'approbation. Il faut également remarquer que certaines communes introduisent tardivement leur programme et voient les étapes ultérieures retardées d'autant.

De plus, on constate qu'un grand nombre de projets ne sont pas approuvés directement : certains font l'objet de remarques et demandent des allers-retours entre les communes et l'Administration. D'autres projets sont des nouvelles demandes à part entière qui interviennent en cours de « triennat ». L'examen des dates d'approbation de l'ensemble des demandes montre que 30% des demandes approuvées par le Ministre et inscrites au programme triennal ne font pas partie du document initial introduit par les communes.

Le facteur explicatif le plus probable de la proportion dégressive de projets réalisés sur les trois années concerne l'enveloppe budgétaire disponible. En effet, on constate que le montant global des subsides nécessaires à la réalisation de l'ensemble des projets qui ont été acceptés par le Ministre et inscrits au programme (9,8 milliards) dépasse de 50% le montant global de subsides disponibles (6,5 milliards sur trois ans). Même si l'expérience a montré que les communes n'introduisent jamais tous leurs dossiers, le manque de budget disponible implique que les communes n'ont pas la garantie de voir tous leurs projets subsidiés, même s'ils ont été acceptés.

5.2.3 Analyses de la répartition des subsides par Province

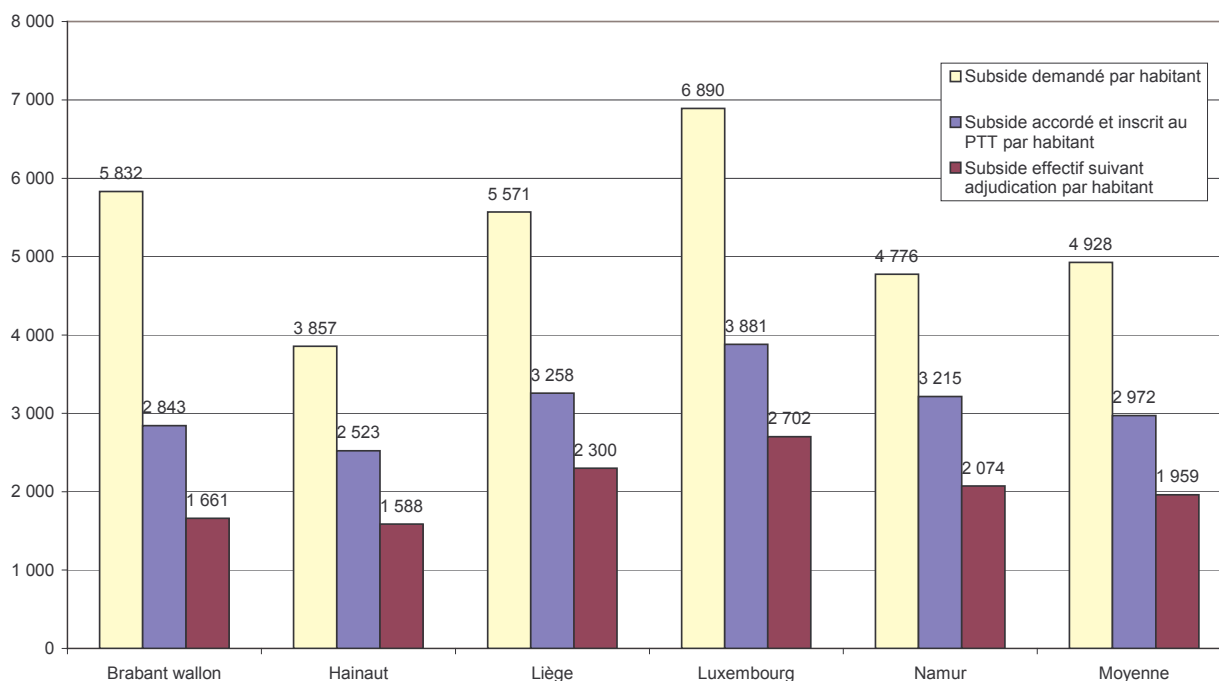
Le tableau qui suit ainsi que la carte VII.1 présentent la répartition des subsides du programme triennal par Province. Les provinces de Liège et du Hainaut représentent chacune environ un tiers du programme triennal, le dernier tiers étant réparti entre les provinces de Namur, du Luxembourg et du Brabant wallon.

On peut voir sur la carte VII.1 que ce sont les Provinces de Namur et du Hainaut qui ont la plus grande proportion de subsides acceptés, soit environ les deux tiers. Par contre, seulement la moitié des subsides demandés dans le Brabant wallon ont été acceptés. C'est également le Brabant wallon qui réalise la plus petite proportion de projets acceptés (seulement 58%), contre 70% pour la Province de Liège.

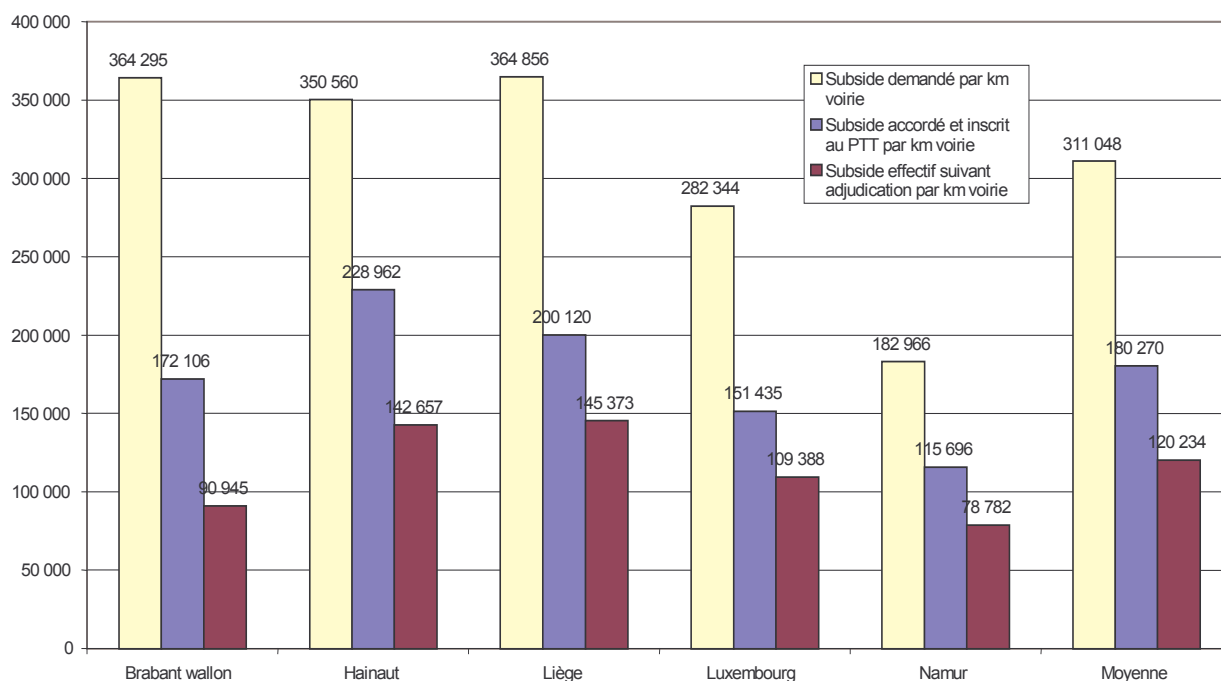
Tableau VII.3 : Répartition par province des subsides du programme triennal 1998-2000 (milliards de francs)

| | Brabant Wallon | Hainaut | Liège | Luxembourg | Namur |
|--|-----------------------|----------------|--------------|-------------------|--------------|
| Subsides demandés | 1,98 | 4,92 | 5,63 | 1,68 | 2,1 |
| Subsides acceptés et inscrits au programme triennal | 0,96 | 3,22 | 3,29 | 0,95 | 1,41 |
| Subsides dont les projets ont fait l'objet d'une adjudication en date du 5/7/00 | 0,56 | 2,03 | 2,32 | 0,66 | 0,91 |

Les deux graphiques qui suivent la carte VII.1 présentent les taux de subsides par Province du programme triennal 1998-2000 : taux de subside par habitant et par km de voirie communale revêtue (dans ce cas, ne sont pas pris en compte les subsides aux bâtiments). Le taux de subside par habitant est plus élevé au Luxembourg, ce qui peut s'expliquer par la faible densité de population de cette province. Par contre, si on observe le taux de subside par km de voirie, on constate que ce sont les provinces les plus peuplées qui présentent les taux les plus élevés.

Graphique VII.2 : Taux de subside par habitant et par Province du PTT 1998-2000

Sources : DGPL 2000, INS 1997.

Graphique VII.3 : Taux de subside par km de voirie¹¹¹ communale et par Province du PTT 98-00

Sources : DGPL 2000, MET *Recensement de la circulation 1994, Tableau A3 : répartition régionale du réseau communal.*

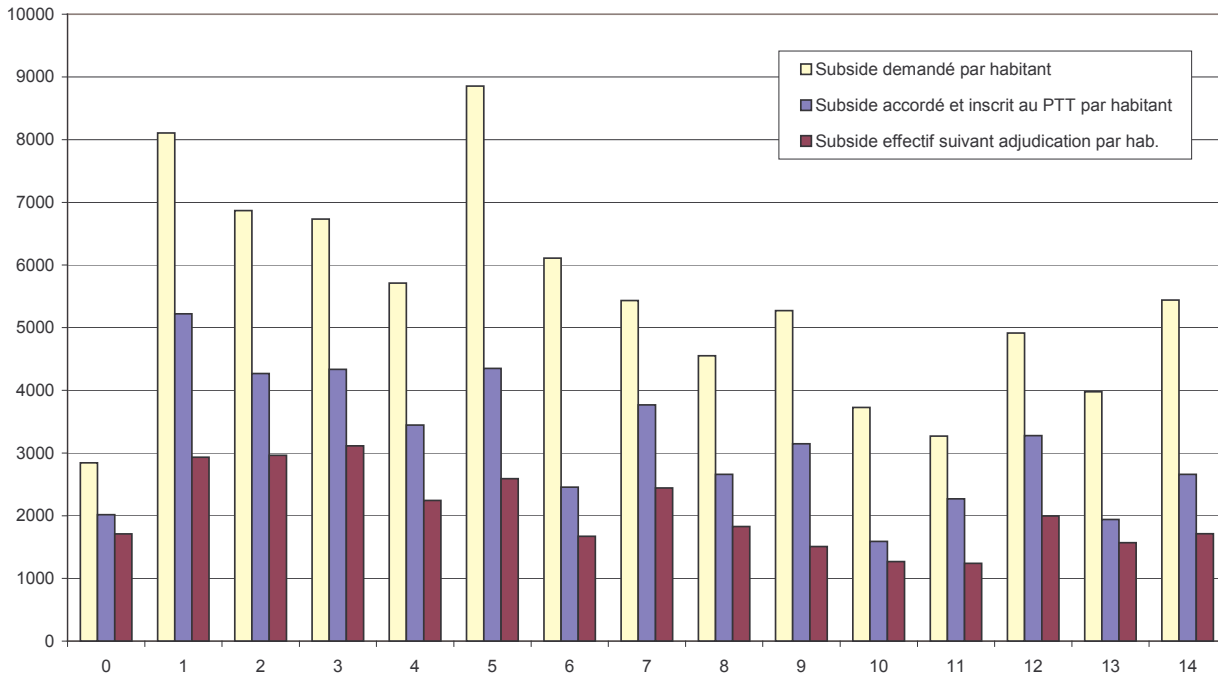
¹¹¹ Uniquement les subsides concernant des travaux de voiries, et les voiries revêtues (pavés, béton ou asphalte).

Carte VII.1

5.2.4 Analyses de la répartition des subsides par Commune

Le graphique ci-dessus montre les taux de subside par habitant en fonction de la typologie des communes établie par le GEVERU.

Graphique VII.4 : Taux de subside par habitant du programme triennal 1998-2000 en fonction de la typologie GEVERU



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

Sources : DGPL 2000. Groupe d'Etude pour la Valorisation de l'espace Rural et Urbain 1991.

Ce graphique montre que le taux de subside effectif par habitant est plus élevé dans les communes rurales (types 1,2,3,4,5,7). A l'inverse, les communes urbaines présentent les taux de subsides les plus faibles (types 9,10,11,13). Ceci semble logique étant donné la plus faible densité de population des communes rurales, ce qui implique un kilométrage de voiries à charge des communes par habitant nettement plus élevé. En effet, comme nous le verrons plus loin, la grande majorité des subsides sont consacrés à la voirie.

Il montre également que le décalage entre le subside demandé et les subsides accordés et effectifs est plus important dans les communes avec fonction résidentielle importante que ce soit en milieu rural ou en périphérie des villes (types 5,6,9,10,13,14).

Les cartes VII.2 et VII.3 ci-après présentent les taux de subsides par km de voiries communales revêtues et par commune du programme triennal 1998-2000. La carte VII.2 montrant les subsides acceptés et inscrits au programme triennal, et la carte VII.3 s'intéressant aux subsides acceptés qui ont fait l'objet d'une adjudication en date du 5/7/00.

Tout d'abord, on constate que les communes pour lesquelles l'Administration régionale ne dispose pas de données fiables sur le kilométrage total du réseau de voiries sont majoritairement situées en Hainaut et dans une moindre mesure en Province de Liège.

On constate également que les écarts entre les taux de subsides les plus faibles et les plus importants sont élevés : on part de taux inférieurs à 50.000 francs du km pour les communes les moins bien loties à plus de 1.000.000 de francs du km pour les communes les mieux loties.

On remarque que les communes qui constituent l'agglomération de Liège connaissent en général un taux de subside plus élevé que la moyenne, du moins celles dont on connaît l'importance du réseau de voiries communales.

Carte VII.2

Carte VII.3

5.2.5 Analyses par type de projets

Nous allons à présent analyser la nature des travaux subsidiés à travers le programme triennal.

Parmi les 2416 demandes de subsides du programme triennal 1998-2000, 458 demandes concernent les bâtiments publics et représentent un montant de 2 milliards, soit 12% du montant global. Le montant du subside moyen est donc de 4,4 millions de FB par demande. Sur ces demandes, 398 ont été acceptées et inscrites au programme triennal pour un montant global de 1,6 milliards. Parmi les projets acceptés, 250 ont fait d'une adjudication en date du 5 juillet 2000 pour un montant global de 1 milliard.

D'autre part, 1964 demandes concernent les voiries et représentent un montant de 14,3 milliards, soit 88% du montant global. Le montant du subside moyen est donc de 7,3 millions de FB par demande. Sur ces demandes, 1131 ont été acceptées et inscrites au programme triennal pour un montant global de 8,2 milliards. Parmi les projets acceptés, 694 ont fait l'objet d'une adjudication en date du 5 juillet 2000 pour un montant global de 5,5 milliards.

Comme le montrent les deux tableaux ci-dessous, les demandes se focalisent sur les projets de voiries qui représentent plus de 80% du total. L'intervention de la Région dans le choix des projets acceptés conduit à augmenter la part réservée aux bâtiments, tant en ce qui concerne le nombre de projets que des montants subsidiés.

Tableau VII.4 : Nombre de demandes de subsides du programme triennal 1998-2000

| | Bâtiments | Voiries | Total |
|--|-----------|------------|-------------|
| Nombre de subsides demandés | 458 (19%) | 1964 (81%) | 2416 (100%) |
| Nombre de subsides acceptés et inscrits au PTT | 398 (26%) | 1131 (74%) | 1523 (100%) |
| Nombre de subsides dont le projet a fait l'objet d'une adjudication en date du 5/7/00 | 250 (26%) | 694 (74%) | 942 (100%) |

Sources : DGPL, 2000.

Tableau VII.5 : Montant des demandes de subsides du programme triennal 1998-2000 (en milliards de FB)

| | Bâtiments | Voiries | Total |
|--|-----------|------------|-------------|
| Subsides demandés | 2 (12%) | 14,3 (88%) | 16,3 (100%) |
| Subsides acceptés et inscrits au programme triennal | 1,6 (16%) | 8,2 (84%) | 9,8 (100%) |
| Subsides dont les projets ont fait l'objet d'une adjudication en date du 5/7/00 | 1 (15%) | 5,5 (85%) | 6,5 (100%) |

Sources : DGPL, 2000.

Le tableau ci-dessous présente les demandes du programme triennal 1998-2000 qui concernent les PISQ (Petites Infrastructures Sociales de Quartier) et les projets concernés par les clauses sociales. On constate que sur l'ensemble des projets acceptés par le Ministre (38 projets de PISQ sur 42, et 17 projets sur 18 ayant recours aux clauses sociales), un nombre peu élevé de projets sont déjà réalisés (13 sur 38 pour les PISQ et 8 sur 17 concernant les clauses sociales).

Les projets de PISQ représentent donc moins de 2% du programme triennal 1998-2000 en nombre de demandes et moins de 1% par rapport aux montants dépensés.

Les projets concernés par les clauses sociales représentent moins de 1% du programme triennal 1998-2000 en nombre de demandes, et un peu plus de 2% des montants dépensés.

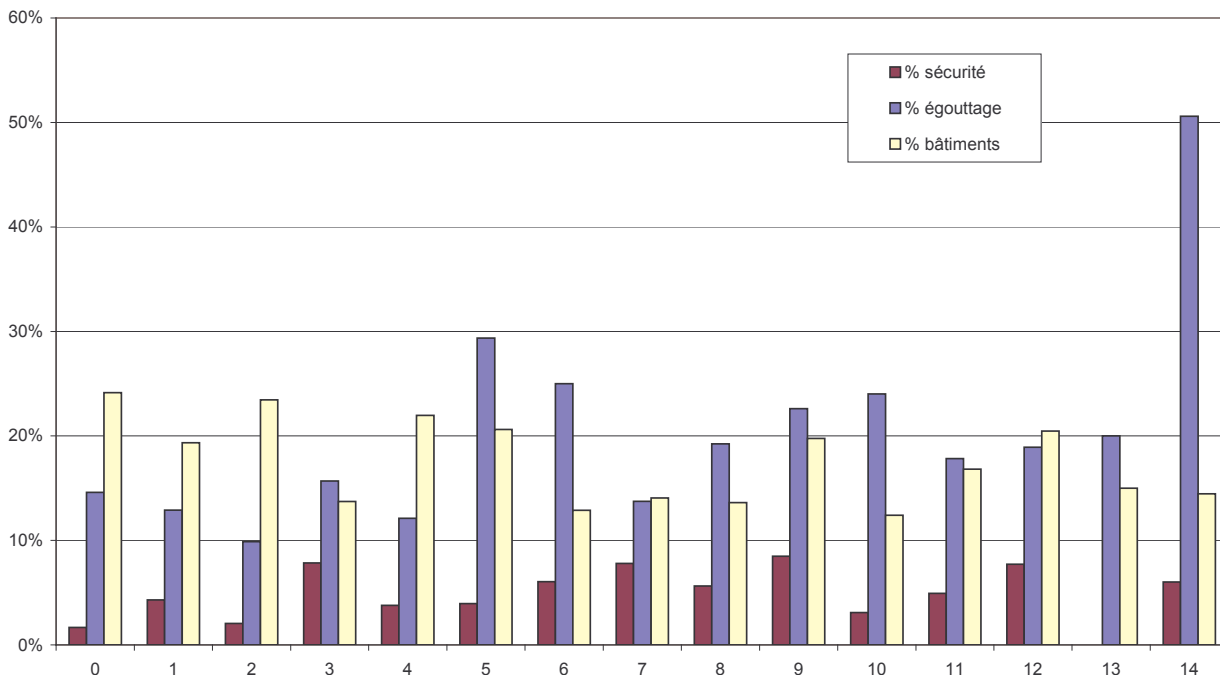
Tableau VII.6 : Demandes de subsides du programme triennal 1998-2000 relatives aux PISQ et aux clauses sociales

| | PISQ | | Clauses sociales | |
|--|--------------------|----------------------|--------------------|----------------------|
| | Nombre de demandes | Montant des subsides | Nombre de demandes | Montant des subsides |
| Subsides demandés | 42 | 127 000 000 F | 18 | 222 000 000 F |
| Subsides acceptés et inscrits au programme triennal | 38 | 121 000 000 F | 17 | 214 000 000 F |
| Subsides dont les projets ont fait l'objet d'une adjudication en date du 5/7/00 | 13 | 48 000 000 F | 8 | 152 000 000 F |

Sources : DGPL, 2000.

Le graphique ci-dessous présente la proportion de demandes par type de travaux en fonction de la typologie GEVERU. Il montre bien la forte pression de demandes concernant l'égouttage dans les communes à vocation résidentielle, et tout particulièrement en périphérie urbaine. En effet, dans les communes résidentielles de périphérie urbaine, une demande sur deux concerne l'égouttage.

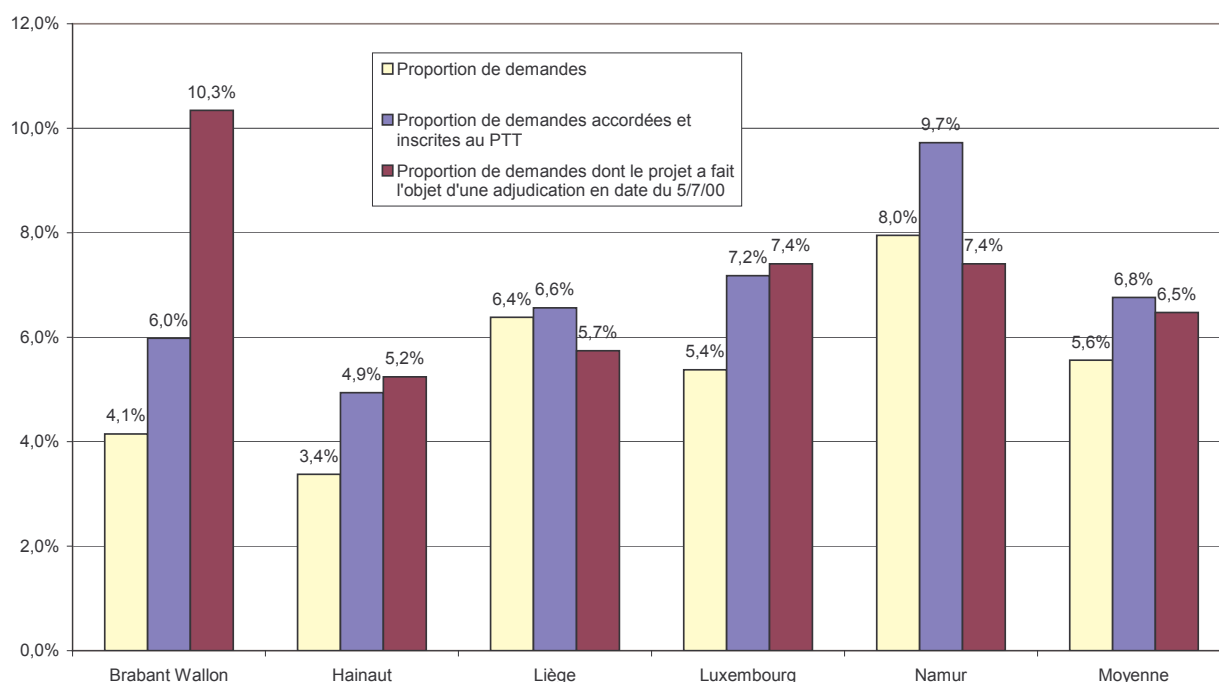
Graphique VII.5 : Proportion du nombre de demandes au programme triennal 1998-2000 concernant la sécurité, l'égouttage et les bâtiments selon la typologie GEVERU



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

Sources : DGPL 2000. Groupe d'Etude pour la Valorisation de l'espace Rural et Urbain 1991.

Graphique VII.6 : Proportion de projets concernant la sécurité routière au programme triennal 1998-2000 selon la Province



Sources : DGPL 2000.

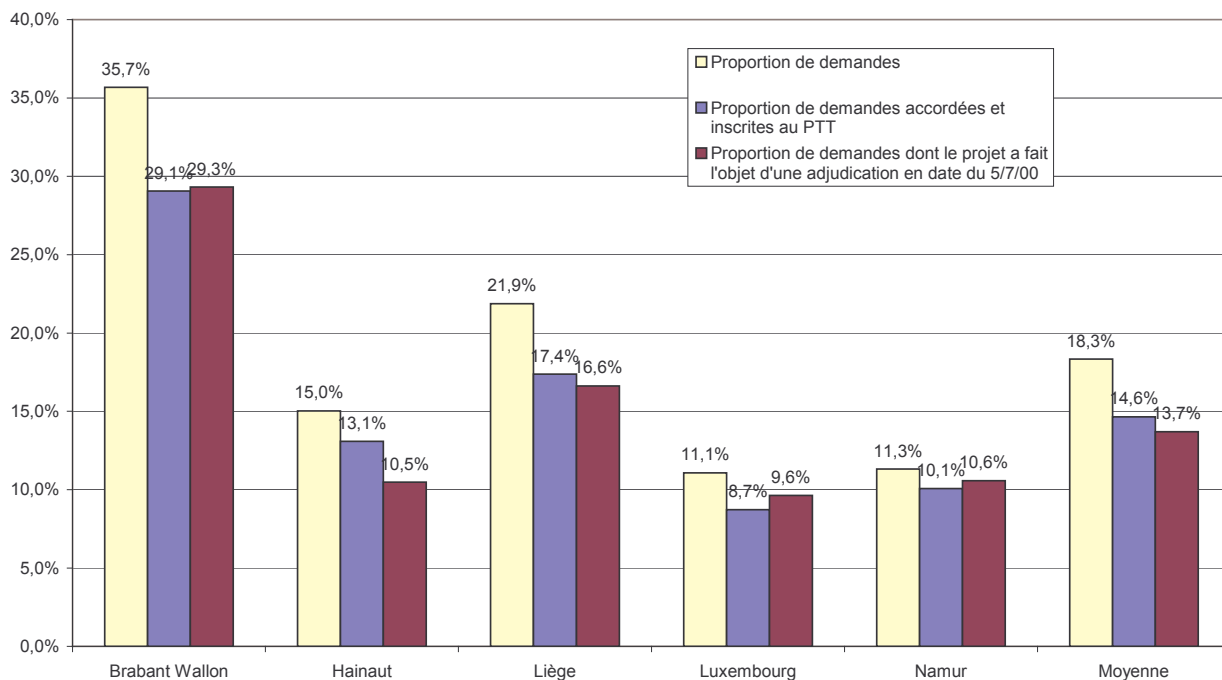
La part de demandes concernant des aménagements de sécurité reste toujours en dessous des 10%, et est la plus élevée en province de Namur (8%). Le Brabant Wallon, partant d'une proportion très faible de demandes en matière de sécurité routière (4%), présente la plus grande proportion de projets réalisés (10%).

C'est le Brabant wallon qui présente la plus forte proportion de projets d'égouttage, avec près de 30% de projets réalisés qui concernent l'égouttage, suivi par la province de Liège avec près de 22%.

La part des demandes d'intervention pour des bâtiments est un peu plus élevée en Hainaut (23%) et plus faible au Luxembourg (13%) que dans les autres provinces (17%).

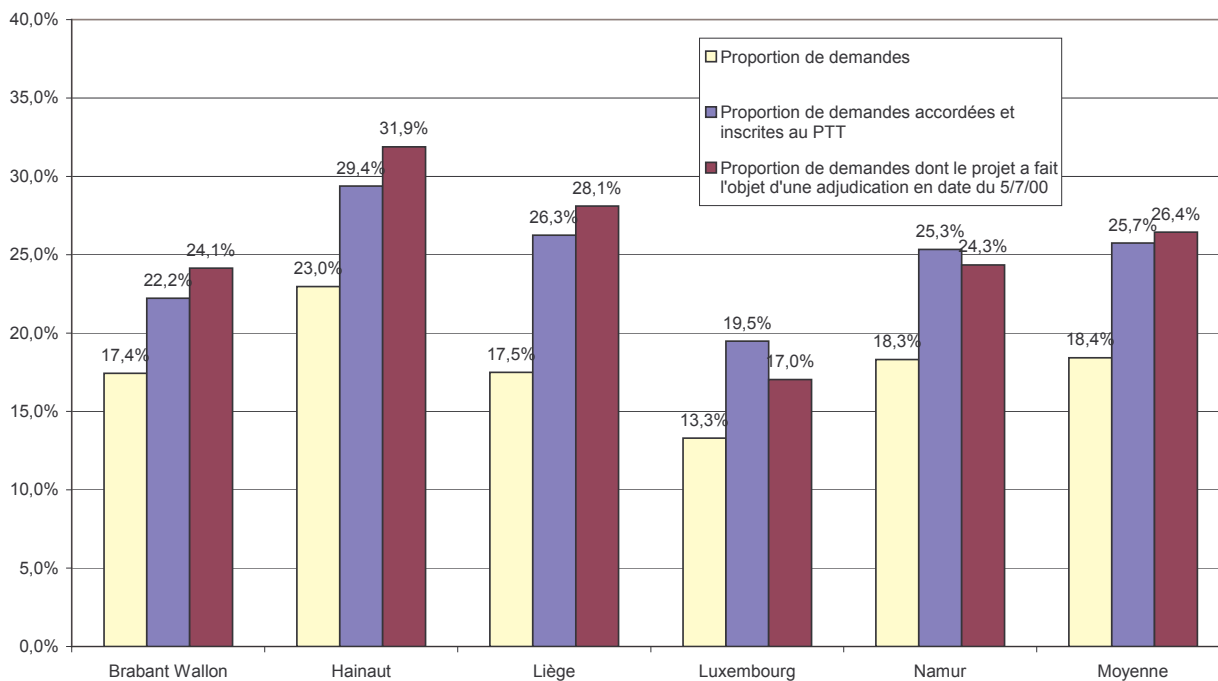
Si on observe l'évolution entre l'ensemble des demandes de départ et les demandes approuvées ayant fait l'objet d'une adjudication, on constate que la proportion de projets concernant les bâtiments augmente sensiblement (de 18% à 28% en moyenne), que la proportion de projets concernant la sécurité routière augmente faiblement (de 5,6% à 6,5%). Par contre, la proportion de projets concernant l'égouttage diminue (de 18% à 14%).

Graphique VII.7 : Proportion de projets concernant l'égouttage au programme triennal 1998-2000 selon la Province



Sources : DGPL 2000.

Graphique VII.8 : Proportion de projets concernant les bâtiments au programme triennal 1998-2000 selon la Province



Sources : DGPL 2000.

5.3 PRATIQUE DE L'OUTIL DANS LES COMMUNES

5.3.1 Introduction : source des données

Afin de récolter des données sur les pratiques et opinions des communes concernant leur programme triennal de travaux subsidiés, il a été procédé à une enquête téléphonique détaillée (sous forme de questions ouvertes) auprès de quinze d'entre elles¹¹². L'échantillon a été composé en vue de refléter autant que possible la diversité des situations communales en tenant compte de trois variables principales : la province (élément de contexte / actions différenciées des services techniques provinciaux selon les provinces), les caractéristiques de la commune en termes de taille et de type d'urbanisation, le contexte politique communal. On a également pris en compte la présence d'autres outils précédemment étudiés dans le cadre de ce rapport, et la situation financière de la commune.

Le tableau suivant détaille les caractéristiques des communes interrogées :

| Commune | Province | Nombre habitants | Surface (en ha) | Catégorie GEVERU | Politique | Situation financière ¹¹³ | Outils |
|--------------|----------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|------------------------|
| GOUVY | Luxemb. | 4350 | 16523 | 1 | PRL | CRAC | aucun |
| SAINT-HUBERT | Luxemb. | 5689 | 11218 | 4 | PSC-PRL | saine | Outil env |
| MARCHE | Luxemb. | 15425 | 12250 | 10 | PSC-PRL | saine | PCDR, SSC |
| BIEVRE | Namur | 3023 | 10973 | 3 | coalition | saine | rien |
| NAMUR | Namur | 103443 | 17609 | 11 | PS-PSC | plan d'assainissement | PDS, SSC Outil env. |
| METTET | Namur | 10336 | 11666 | 2 | PRL-PS | saine | rien |
| EGHEZEE | Namur | 12060 | 10350 | 7 | PRL-PS | saine | SSC, PCM |
| ANTHISNES | Liège | 3610 | 3745 | 5 | PS-intérêts communaux | saine | PCDR, Outil env. |
| NEUPRE | Liège | 8775 | 3169 | 14 | PS-PRL | peu de rentrées | SSC, PCM |
| LIEGE | Liège | 194596 | 6867 | 0 | PS-PSC | moyen | |
| HONNELLES | Hainaut | 4915 | 4492 | 2 | PS-intérêts communaux | modeste | SSC, PCDR |
| MANAGE | Hainaut | 21490 | 1994 | 12 | PS | en équilibre | rien |
| SENEFFE | Hainaut | 10167 | 6376 | 8 | PS-PSC | très saine | SSC, Outil env. |
| RIXENSART | Brabant Wallon | 20934 | 1730 | 0 | PRL-intérêts communaux | saine | SSC Outil env. |
| INCOURT | Brabant Wallon | 3464 | 3579 | 5 | Liste du Bourgmestre (socialiste) | saine | PCDR |
| TUBIZE | Brabant Wallon | 20555 | 3297 | 9 | Rassemblement Communal (PSC) | saine | SSC |

¹¹² Suite à un premier contact téléphonique, trois communes ont préféré répondre par écrit, et l'une a organisé une réunion en ses locaux.

¹¹³ (telle qu'estimée par la commune)

Légende catégories GEVERU ¹¹⁴.

0 : commune avec moins de 50 % d'espace non bâti potentiellement rural, et écartée de la typologie

1 : commune rurale agricole

2 : commune rurale avec tendance résidentielle

3 : commune rurale avec petit centre d'emploi tertiaire

4 : commune rurale avec centre d'emploi tertiaire renforcé

5 : commune rurale avec fonction résidentielle importante

6 : commune rurale agricole avec fonction résidentielle importante, proche d'un centre d'emploi

7 : commune rurale à petites industries locales

8 : bourg ou petite ville attractive de main d'œuvre, à périphérie rurale

9 : bourg à périphérie rurale résidentielle (commune à double mouvement pendulaire)

10 : ville attractive de main d'œuvre, à périphérie morphologiquement résidentielle

11 : grande ville attractive de main d'œuvre, à périphérie morphologiquement résidentielle

12 : commune de périphérie industrielle (villages ouvriers)

13 : ville à périphérie ouvrière

14 : commune résidentielle de périphérie urbaine

Certaines données présentées sont également issues d'entretiens avec des représentants de la DGPL et des différentes provinces.

On peut considérer ce qui suit comme une approche exploratoire, loin d'être exhaustive, mais qui met en lumière certaines tendances constatées dans les communes, sans bien sûr pouvoir les quantifier.

5.3.2 Moyens dont disposent les Communes

Selon leur taille ou leur localisation en milieu urbain ou rural, les Communes disposent de moyens en personnel variables pour élaborer et gérer leur programme triennal de travaux. Cela va de la prise en charge par le secrétaire communal, en l'absence de tout autre personnel pour le réaliser ou par un rédacteur à une prise en charge complète par un service travaux structuré, comme il peut en exister dans des Communes de plus grande importance. Dans l'une d'elles, il se compose par exemple :

- d'un service technique de la voirie au sein duquel des chefs de secteur vérifient l'état des infrastructures et un responsable centralise l'information et propose des solutions ;
- d'un bureau d'études technique qui affine et chiffre les solutions proposées dans un premier temps et réalise les projets dans un deuxième temps ;
- et d'un service « gestion administrative et technique des infrastructures routières », qui se charge de préparer les dossiers pour le Collège et d'en assurer le suivi.

Entre ces deux extrêmes, ce sont des combinaisons entre un « pôle¹¹⁵ technique », qui fait le bilan de l'état des voiries sur le terrain, souvent avec l'aide d'un auteur de projet (auteur privé ou service technique provincial) qui se chargera de l'estimation des coûts et/ou de la rédaction de la fiche du programme triennal, et un « pôle administratif » qui assure le suivi du dossier. Il existe des cas où les estimations sont faites en interne, par le service des travaux sur base d'approximations relativement grossières.

Seules les villes importantes disposant d'un bureau d'études assurent fréquemment elles-mêmes le rôle d'auteur de projet. Les autres s'adressent à un auteur de projet public ou privé.

¹¹⁴ BRONCHART L., DENONVILLE I., MARISSAL , critères de ruralité, Bruxelles, GEVERU, 1991

¹¹⁵ Personne ou service

Les auteurs de projet publics sont, en matière de voiries, les services techniques des provinces de Namur, de Liège ou du Luxembourg, certaines intercommunales. Les auteurs privés interviennent de façon générale pour les bâtiments, et surtout dans le Hainaut et le Brabant wallon en matière de voiries

Pour les petits projets, certaines Communes préfèrent réaliser elles-mêmes les dossiers préparatoires. « *Cela nous permet d'aller beaucoup plus vite, sans avoir un important « temps de réponse » de l'appel d'offre. De plus, on est sur place pour répondre aux questions éventuelles, ce qui n'est pas le cas de l'auteur de projet.* »

Elles expriment parfois la nécessité d'une aide extérieure lorsqu'il s'agit de projets complexes sur le plan technique.

Bien que les Communes importantes disposent de plus de moyens humains et techniques, certaines évoquent le fait que ceux-ci sont encore insuffisants pour répondre à leurs besoins.

Par ailleurs, les rapprochements entre services (travaux, urbanisme, environnement...) qui existent dans de plus petites Communes peuvent dans certains cas être à la base de pratiques au caractère plus transversal. Lorsque deux ou trois matières sont gérées par le même service ou sont la compétence d'un même échelon, certains aspects sont mieux pris en compte dans les projets inscrits au programme triennal.

5.3.3 Elaboration du programme triennal

5.3.3.1. Choix des projets

Les pratiques diffèrent selon les Communes interrogées pour l'élaboration du programme triennal. Le plus souvent, lorsqu'il existe un service des travaux, ce dernier établit une proposition de projets à retenir qu'il soumet ensuite aux autorités communales. Le travail commence par une visite sur place, fréquemment en compagnie du commissaire voyer. Les services techniques portent à la connaissance des élus les situations qui nécessitent une réfection. Il y a ensuite choix politique des projets qui seront proposés au programme triennal.

La sélection opérée par les Communes se fait sur base de critères variables :

- techniques : urgence liée à l'état de dégradation, à des problèmes rencontrés tels que des inondations, ainsi qu'à la nécessité de mise en ordre avec les normes européennes d'égouttage, en référence au PCGE
- économiques : capacité communale à supporter le coût financier, densité de circulation et densité de population dans les zones concernées
- politiques : répartition équilibrée entre quartiers et villages, plaintes des habitants
- temporels : confrontation de la durée de la procédure à l'urgence du projet
- sociaux et éthiques : sécurité routière
- ...

Rares sont les Communes interrogées qui mentionnent spontanément des critères de choix globaux rentrant dans le cadre d'une véritable stratégie de développement du territoire. On pourrait penser par exemple à des critères tels que les effets induits sur le développement d'activités, l'attractivité des lieux, la convivialité ... qui sont du domaine de la réflexion prônée en développement rural ou tels que les effets sur la répartition globale du trafic, l'homogénéité urbanistique des différents types de voiries... qui ressortent plutôt d'une démarche de plan communal de mobilité.

Dans certains cas, la référence à des documents stratégiques a cependant été évoquée : il s'agit essentiellement du plan de mobilité ou du schéma de circulation intégré au schéma de structure, qui aident à définir les priorités en matière de travaux de voirie et qui orientent la manière dont ceux-ci doivent être réalisés. Certaines Communes ont également évoqué l'existence de PCDR, voire de schémas directeurs ou d'un règlement communal d'urbanisme comme éléments de référence, essentiellement en tant que guides pour la réalisation des projets dans les deux derniers cas.

La filiation est plus évidente avec le PCGE et les Communes s'y réfèrent directement pour mener leurs travaux d'égouttage.

Dans certains cas, ce sont des opérations particulières qui peuvent guider le choix des projets. Certains travaux choisis dans le programme triennal font l'objet d'aménagements d'ensemble, s'inscrivant dans un axe ou un quartier à rénover et qui constituent une suite logique à d'autres réalisations. Ailleurs, l'inscription de « petites infrastructures sociales de quartiers » au programme triennal est liée à l'existence d'une Régie de quartier dans le cadre d'une zone d'initiative privilégiée.

Il arrive que les Communes laissent au pouvoir régional la responsabilité des choix et mentionnent un maximum de projets dans l'espoir d'obtenir une subvention pour un maximum d'entre eux et également dans le souci de se couvrir par rapport aux éventuelles critiques des citoyens. C'est ce qu'on pourrait appeler « l'effet parapluie »¹¹⁶.

Ce travail est parfois réalisé en pure perte, puisque le montant attribuable à chaque Commune est limité et que la réintroduction du projet dans le programme triennal suivant pourrait nécessiter des adaptations importantes en raison de l'évolution des situations sur le terrain et des coûts. Cette façon de procéder entraîne d'importants coûts humains et financiers supplémentaires à tous les niveaux (Communes et auteurs de projet produisant des fiches qui ne seront pas acceptées et Région passant du temps à examiner tous ces projets).

La Région conseille aux Communes de rester dans des limites raisonnables par rapport au programme précédent¹¹⁷, mais l'absence de critère plus objectif leur permettant de connaître préalablement et avec certitude l'enveloppe à laquelle elles peuvent s'attendre conduit certaines d'entre elles à persister dans ce comportement attentiste :

« on ne connaît pas les raisons des limites imposées à l'enveloppe par la Région, contrairement à ce qui se fait dans le cadre du Fonds des communes »,

« on ne connaît pas la situation des autres communes, contrairement au Fonds des communes où on connaît la moyenne régionale »,

« les programmes sont rabotés sans explication »,

« on ne nous donne pas de limites »,

« apparemment, il y a une enveloppe déterminée ; je ne sais pas comment ils font leur choix »,

« on n'a pas idée du montant auquel on a droit quand on introduit le dossier. Ce n'est pas dit à l'avance »,

« présenter de nombreux projets est aussi pour nous une manière d'exprimer le fait que nos besoins sont importants. »

Par ailleurs, des Communes tentent d'équilibrer les gros chantiers avec de plus petits, de quelques millions, espérant que ceux-ci pourront être accordés sur base du solde de la subvention.

¹¹⁶ voir témoignages Région, Province de Namur, Mettet, Honnelles

¹¹⁷ voir circulaire n°T.S.C. 92/1 Procédure générale relative aux investissements inscrits dans les plans triennaux approuvés.

5.3.3.2. *Types de projets*

On a vu précédemment que les voiries avaient la part belle dans les programmes triennaux par rapport aux bâtiments (82 % des demandes et 75 % des octrois). Les projets d'égouttage constituent 18 % du total des demandes.

L'importance accordée aux travaux d'égouttage dans le cadre du programme triennal est variable, en fonction

- de l'état effectif du réseau d'égouttage de la Commune et de la proportion de voiries qui doivent encore être égouttées ;
- de la présence d'une station d'épuration (*« Rien n'est épuré aujourd'hui. L'INASEP doit construire une station. Ensuite, nous étudierons le réseau d'égouts »*)
- des nécessités ressenties localement (*exemple : plaintes d'habitants pour les odeurs liées au passage des eaux usées à ciel ouvert*),
- de la conscience d'une nécessaire mise en conformité avec les normes européennes ;
- des possibilités financières de la commune pour mettre sa quote-part et des priorités politiques (*dans une commune rencontrée, les mandataires estiment le taux de 60 % insuffisant et les investissements infaisables*)
- du degré de connaissance au niveau local des évolutions ultérieures en matière de financement de l'égouttage (*« on a laissé en suspens les voiries qui nécessitaient de l'égouttage, car on espérait une aide supplémentaire dans le futur. On n'allait pas plus loin que l'entretien du réseau existant »*)

Le poids des travaux d'égouttage est important dans certaines entités communales.

« Il a fallu mettre beaucoup d'égouttage, et peu d'améliorations de voirie, avec les histoires à l'Europe, ... »

« Nous devons nous conformer aux exigences européennes en matière d'égouttage, et il y a encore 20 % de nos rues qui ne sont pas égouttées ! »

« De nombreux projets sont liés à l'égouttage : nous devons suivre notre PCGE. Il s'agit donc de gros projets avec voirie et égout. »

Ces travaux constituent parfois l'essentiel du programme, sachant que les travaux engloberont aussi la réfection des voiries à équiper.

Les aménagements de sécurité, on l'a vu, représentent 6 % des demandes. D'après les interviews, l'intérêt pour les aménagements de sécurité semble tout à fait d'actualité, en lien notamment avec les analyses entreprises dans le cadre des opérations de développement rural, des plans communaux de mobilité ou encore d'autres expériences pilote. Des groupes de travail constitués de forces vives locales, des réflexions menées en collaboration avec l'IBSR notamment, ont ça et là fait émerger l'importance de problèmes de sécurité routière, et conduit à des propositions d'aménagements de sécurité. Ceux-ci peuvent par la suite faire l'objet de demandes de financement dans le cadre du programme triennal.

L'importance de l'existence d'une réflexion préalable sur le sujet pour générer des projets adaptés aux besoins est à souligner.¹¹⁸ L'incitant financier a pu jouer dans les communes interviewées en ce qui concerne les aménagements de sécurité, mais rarement. Il est vrai que les coûts supplémentaires occasionnés par de tels dossiers réduisent l'impact du taux préférentiel.

¹¹⁸ voir exemples de Anthisnes, Honnelles pour le développement rural, de Namur pour le programme « sécurité aux abords d'école »

Des travaux liés aux bâtiments sont inscrits au programme triennal en cours dans une proportion assez faible, de 18% pour les demandes, et 25 % pour les octrois. Dans les communes interviewées, ce sont souvent des rénovations de toitures, des entretiens de façades... et quelquefois aussi des constructions neuves (nouvelle maison communale...). Les Communes hésitent à se lancer dans des travaux de construction de grande envergure, qui « consomment » une bonne part du budget et laissent peu de place à d'autres réalisations.

Dans d'autres cas enfin, les personnes interrogées soulignent une plus grande sensibilité actuelle à la prise en compte d'aspects non strictement techniques dans les projets, qu'il s'agisse de sécurité ou encore d'environnement et d'amélioration du cadre de vie.

5.3.3.3. Collaborations avec d'autres acteurs

Certains projets inscrits par la Commune au programme triennal sont réalisés conjointement avec d'autres acteurs : il s'agit notamment du MET (prise en charge par la Commune de l'égouttage le long d'une voie régionale, réalisation de ronds-points ou d'îlots directionnels à un carrefour entre une voie communale et une voie régionale...) ou des TEC (réalisation d'une gare de bus...).

Le problème de la coordination entre le programme triennal des travaux subsidiés par la DGPL et les travaux à réaliser par le MET se pose dans certaines communes, en raison notamment du fait que la programmation de celui-ci ne correspond pas toujours avec celle des Communes.

Dans une ville interviewée, les travaux sur voiries communales sont déjà réalisés, mais on attend le Met pour les réalisations sur les boulevards périphériques. Cela pose des problèmes de circulation car le système avait été pensé dans son ensemble, et ne bénéficie à l'heure actuelle que d'une concrétisation partielle.

Si la multiplication des acteurs de décision a pour effet de ralentir les débats préalables, la collaboration entre les différents services techniques est vécue positivement par un certain nombre de communes.

Sont aussi évoquées les relations avec la police, les concessionnaires de gaz, d'eau, d'électricité, etc. « *Les délais s'allongent d'autant, mais lorsque nous faisons une rénovation de voirie, ils profitent de nos travaux pour effectuer de nouvelles poses.* »

Enfin, une Commune aborde le cas d'un projet concernant une entité limitrophe et avec qui aucun accord n'a pu être trouvé.

5.3.3.4. Programmation des priorités, délais et périodicité du programme

Une partie des communes interrogées estiment que la programmation des priorités est une bonne chose.

« *Une vue à trois ans est difficile à obtenir. Cela oblige les politiques ; sinon, ils feraient tout au compte-gouttes !* »

Pour les unes, elle permet d'y voir plus clair, de savoir à quoi s'en tenir et de ne pas élaborer des dossiers inutiles. Pour les autres, la programmation est intéressante en soi, à usage interne pour la commune, mais la nécessité d'une approbation régionale produit de la lourdeur.

Certains inconvénients de la programmation sur 3 ans suivie d'une approbation de chaque projet sont relevés :

- la longueur des délais :

« *on perd maintenant un an ou un an et demi avant d'avoir une certitude sur les projets introduits. Il reste alors un an et demi pour entamer les travaux. C'est court pour une petite commune, avec tout le circuit administratif !* »

« *La demande de subsides dans le cadre du plan triennal allonge énormément la procédure administrative et les délais pour l'exécution des projets.* »

- le manque d'adaptation à l'évolution des situations :

« Trois ans, c'est trop. Au moment où on établit le programme triennal, on parle par exemple de nécessité d'entretien de 50 voiries. L'exécution ne vient que 4 ou 5 ans après. Les nécessités d'entretien se sont muées en exigences de réfection. Le coût a augmenté, il faut faire un rapport, c'est tout un cinéma. Et dire qu'on a pensé à une programmation sur 6 ans ! Trois ans, c'est déjà trop difficile à gérer ! Et il y a beaucoup de complications lorsqu'on veut apporter des changements ! »

« Un programme de trois ans, c'est un maximum. Si nous n'avions pas de comptes à rendre à la Région, nous nous contenterions de programmer sur un an. »

- L'existence d'une période de creux pour les entreprises l'année où le programme est introduit.

Plusieurs Communes mettent aussi en évidence le fait que l'échéance du programme triennal est en porte à faux par rapport à la périodicité des élections communales. En effet, la première année du programme correspond aussi à celle de la mise en place d'une éventuelle nouvelle majorité, appelée à réaliser des priorités décidées par un autre Conseil communal, ce qui peut entraîner des blocages. La plupart attendront donc la nouvelle majorité avant de déposer le programme, ce qui entraînera aussi une perte de temps. Un décalage d'un an pourrait être proposé.

5.3.3.5. Projets réalisés sur fonds propres ou via d'autres filières de subventionnement

Parallèlement aux projets qu'elles inscrivent dans leur programme triennal et qui bénéficient de subventions régionales, les Communes prennent aussi en charge des réalisations sur fonds propres, selon leurs disponibilités financières. Il s'agit le plus souvent de travaux d'entretien courants des voiries, des infrastructures ou des bâtiments, de travaux de minime importance, ou encore de travaux urgents, non prévus au programme.

On note le cas de réalisations mixtes, où des bâtiments ont été construits par les ouvriers communaux, alors que l'achat du matériel et des fournitures faisait l'objet d'une subvention.

Dans plusieurs communes, on a pris l'habitude de ne pas recourir au programme triennal pour les bâtiments, mais d'agir sur fonds propres, ce qui permet une souplesse beaucoup plus grande : on peut agir dès qu'un problème se présente. « Les délais étant trop longs et l'enveloppe budgétaire insuffisante, seuls les projets de voirie sont retenus. »

Enfin, certains évoquent le fait que les fonds propres servent aussi à couvrir les avances nécessaires au paiement des entrepreneurs en attente de l'arrivée du financement de la Région wallonne.

Certains projets admissibles au programme triennal peuvent également être pris en charge par d'autres ministères de la Région wallonne dans le cadre d'opérations spécifiques telles que la rénovation urbaine ou le développement rural, et à des taux parfois supérieurs. Aussi certaines communes préfèrent-elles passer par ces opérations, par exemple pour la rénovation de bâtiments publics.

5.3.3.6. Approbation du programme par la Région

Généralement, une part seulement des projets présentés par les Communes dans leur proposition de programme triennal est acceptée par la Région wallonne. Plusieurs Communes jugent nécessaires tous les investissements présentés, et la décision de la Région est alors perçue comme « *du rabotage* » ou « *un coup de sape* ». Des investissements jugés nécessaires ne peuvent se faire, notamment dans certaines entités de moindre importance, mais en croissance de population, où les montants devraient être fixés en tenant mieux compte des besoins réels.

« Le plancher est trop bas pour nous, nous sommes proches de l'asphyxie. »

« De manière générale, les petites Communes ne disposent pas d'assez de moyens ; les critères d'octroi pour les budgets en général ne tiennent pas compte de petites Communes en expansion. »

« Injustice pour les petites communes rurales qui ont peu de moyens. »

« Devant le manque de moyens dont nous disposons, nous en arrivons à ne plus autoriser de lotissements nouveaux car nous ne savons plus prendre en charge les coûts que cela engendre pour nous. »

Plusieurs Communes estiment qu'il n'est pas assez tenu compte dans le montant des subventions des circonstances exceptionnelles qui peuvent se présenter. Certaines années, les travaux sont plus importants :

« On souhaiterait rénover la maison communale ou en créer une nouvelle, mais on craint alors de ne pouvoir rien faire d'autre. Il y a un minimum obligatoire en dessous duquel on ne peut pas descendre. Lors du dernier programme triennal, deux investissements sont tombés. On fait du bricolage en attendant. »

« Il faudrait prendre davantage en compte les circonstances exceptionnelles qui peuvent se présenter. Certaines années, les besoins sont plus importants, lorsqu'on introduit par exemple un gros dossier, les petits chantiers sont bloqués, faute de moyens. »

Si certaines Communes expriment un sentiment d'équité par rapport à la répartition des moyens, l'impression d'une politisation de l'octroi des subventions est assez répandue chez d'autres :

« Nous avons connu une diminution de moitié du montant alloué dans le cadre du dernier programme triennal, à cause du manque d'appui politique »,

« Les communes proches de la tendance du Ministre sont plutôt favorisées »,

« S'il y a un Ministre des travaux subsidiés dans la commune, c'est plus facile ! »,

« L'aspect politique des choses joue beaucoup. Notre dossier est resté longtemps bloqué et tout a été mieux avec le changement de majorité. »

« Nous avons fait une demande raisonnable, car le Ministre n'était pas de la bonne couleur ! »

« Si c'est la même majorité, c'est d'autant plus facile ! »

Ce sentiment justifie des pratiques parallèles aux procédures normales tentées par un certain nombre de communes pour avoir plus de chances d'obtenir une subvention importante : envoi des dossiers de projet à un maximum d'interlocuteurs, tentatives de modification du programme triennal lors d'un changement de couleur politique dans l'espoir d'obtenir plus.

Nombreux sont les interlocuteurs rencontrés qui proposent de définir clairement une enveloppe sur base de critères connus de tous, ce qui rejoint la position de l'Union des Villes et Communes de Wallonie :

« Il faudrait rendre les critères plus objectifs »,

« On aimerait savoir à quoi s'en tenir »,

« ce serait mieux que les communes reçoivent au prorata de certains critères objectifs »,

« Notre proposition : une enveloppe de subsides, plus d'autonomie à la commune ».

« On ne sait pas quels crédits peuvent être accordés. Ce serait mieux de dire, pour les communes de telle importance, autant de subsides. »

« Je préférerais qu'on dise : vous avez une enveloppe de 75-80 millions dans le cadre de laquelle vous travaillez pendant trois ans ! Ce n'est pas à la Région de dire : vous faites ce chantier-là plutôt que celui-là ! »

« Afin d'accélérer la procédure, ne pourrait-on pas penser que la commune obtienne chaque année une prime de la Région wallonne (ajoutée au Fonds des communes, par exemple) qui servirait uniquement à des investissements extraordinaires laissés à l'appréciation de chaque commune ? (autonomie communale). »

On voit l'importance accordée à l'autonomie communale par certains partisans de « l'enveloppe globale ».

D'autres mettent en évidence la simplification administrative qui en résulterait :

« La procédure est très lourde vu le nombre d'aller-retour entre la commune et la Région. Pourquoi ne pas avoir une enveloppe prédéterminée pour 3 ans ? On gagnerait du temps ! »

Les problèmes de longueur de la procédure sont surtout mis en évidence pour l'approbation des projets comme on le verra ultérieurement ; des Communes mettent toutefois en évidence les délais importants pour l'approbation du programme, bien que la procédure soit moins complexe. Ceux-ci sont réels : la Région reconnaît elle-même que le délai de 30 jours, même prorogé, est souvent dépassé.

Ailleurs, les personnes interrogées estiment que, si l'on s'y prend à temps, les délais d'approbation sont raisonnables. « Pour le programme triennal de 2001, il faut s'y prendre dès maintenant (juillet 2000). » Le délai imposé pour la remise du programme devrait être fixé plus tôt.

Certaines communes, mues par l'espoir de recevoir davantage, veulent être parmi les premières à introduire leur programme :

« Je suis toujours dans les trois-quatre premiers. J'espère ainsi que la commune recevra plus ! »

En vue de hâter l'approbation, une des communes rencontrées s'entoure des conseils du commissaire-voyer et de la Région pour l'élaboration du programme triennal avant que le dossier ne leur arrive officiellement. Le dossier présenté au conseil communal tient donc déjà compte des remarques des instances supérieures, ce qui permet de gagner du temps par la suite, puisqu'ils le connaissent déjà, et que les nouvelles observations à rencontrer sont peu nombreuses.

Enfin, les changements qui surviennent au niveau ministériel incitent certaines Communes à s'interroger sur les priorités à donner dans leur programme triennal : « Avec le Ministre précédent, la priorité était aux stations d'épuration ; celui-ci aurait tendance à favoriser davantage l'épuration individuelle pour les petites collectivités. Nous nous interrogeons sur la politique à poursuivre pour nos villages. »

5.3.4 Elaboration et mise en œuvre des projets

5.3.4.1 Procédure de mise en œuvre des projets

Dans la majorité des cas, on l'a dit, **les dossiers de projets sont établis par des auteurs de projet privés ou publics** (services techniques des provinces du Luxembourg, de Liège, de Namur, intercommunales). Ces derniers sont parfois mis en concurrence dans le cadre d'une procédure de marché public, mais pas toujours.¹¹⁹ L'une ou l'autre commune est liée par convention à une intercommunale ou un bureau d'études privé. Quelques grandes villes agissent par l'intermédiaire de leur propre bureau d'études. Se passer d'une procédure de marché à ce stade représente un gain de temps appréciable pour les communes.

Les auteurs de projet publics sont jugés le plus souvent comme bien rôdés aux aspects administratifs, ce qui facilite grandement les choses. C'est le cas également pour les auteurs privés qui ont l'habitude des marchés publics. Par contre pour les nouveaux-venus (notamment en lien avec la nouvelle loi sur les marchés publics qui a été une source d'ouverture à de nouvelles candidatures), l'adaptation aux procédures administratives est souvent laborieuse et source de nombreux allers-retours dans le cheminement des dossiers pour cause d'erreurs.

Pour ce qui est du travail de fond sur les projets, bien que la plupart soient satisfaites, quelques communes jugent les services techniques provinciaux (essentiellement composés d'ingénieurs) peu innovants, et s'ouvrent aux auteurs privés (architectes, paysagistes) pour des projets plus complexes demandant un sens artistique.

La procédure d'approbation des dossiers de projet par la Région wallonne, complétée, le cas échéant, par l'avis technique de la Province, est jugée beaucoup trop longue. Nombreuses sont les communes interrogées qui se plaignent des lenteurs et lourdeurs de la procédure, les unes en général, les autres plus particulièrement ces deux dernières années :

Chez l'une, « l'introduction de projets début 1999 n'a été suivie d'approbation que mi 2000 » ; chez l'autre, « on n'a reçu aucune nouvelle des projets du programme 98-2000, introduits depuis longtemps » ; chez une autre encore, « on a reçu début juillet une réponse pour un projet introduit en décembre 99 », chez une autre finalement, « des dossiers ont été retardés, reportés au prochain programme triennal »... Les témoignages en ce sens sont nombreux.

De tels reports sont coûteux, car l'auteur de projet a déjà commencé son travail, et que le report obligera à revoir le dossier. Ailleurs, on signale que la procédure est tellement longue qu'il faut réintroduire un complément.

Les textes réglementaires signalent que le délai d'approbation est de 90 jours et que passé ce délai, le projet est réputé approuvé. Ces délais semblent donc largement dépassés dans la pratique. Sans doute la portée du texte est-elle sérieusement limitée par l'affirmation que l'approbation du projet ne suffit pas à conférer un droit subjectif à la subvention. Seule la notification confère ce droit, lorsque toutes les conditions fixées ont été remplies et que les crédits ou autorisations d'engagement prévus par la loi ou le budget sont disponibles.

Une Commune fait d'ailleurs allusion à la « *promesse ferme* » (terme légal) octroyée lors de l'approbation en utilisant le terme de « *promesse de principe* » et ajoute : « *au moment de la désignation de l'adjudicataire, il faut renvoyer le dossier à la Région. Ils envoient une confirmation de subsides, mais cela demande six mois. On n'oserait jamais commencer les travaux avant. L'inspection des finances bloquerait le dossier, et il faudrait réinscrire les crédits l'année suivante !* »

¹¹⁹ Les auteurs publics ne sont pas assujettis à la T.V.A., ce qui peut être considéré comme un manque d'équité.

Les Communes souhaiteraient réduire cette incertitude quant à l'approbation de leurs projets :

« Il faudrait plus de contacts entre la Région et les communes, pour savoir comment faire au niveau des instances supérieures (on a déjà de très bons contacts avec l'administration !). Il faudrait une meilleure information ou une réunion de concertation avant ! »

Quelques Communes ont néanmoins un sentiment de relative sécurité quant à l'issue de leurs dossiers une fois qu'ils sont inscrits au programme triennal : *« Une fois le projet retenu dans le cadre du programme triennal, il peut réellement se concrétiser »* *« L'introduction des projets suit bien son cours une fois que cela a démarré. Les projets sont généralement tous acceptés. »*

Sur le plan administratif, la qualité de la procédure a l'avantage d'être assez explicite aux yeux de plusieurs communes.

« Le système est bien organisé ; il y a un cadre juridique bien connu, des formulaires. C'est tout le contraire des opérations-pilotes. On sait ce qui peut être subventionné ou non. On ne se trompe pas trop ! »,

Certaines communes ont recours à des contacts informels pour savoir quels projets elles ont des chances de voir aboutir au cours de l'année, et pour éviter d'investir trop de temps dans des projets qui ne seront pas retenus.

En matière d'entretien de voiries, les longueurs de procédure sont très préjudiciables ; car il faut agir vite pour éviter une aggravation de la situation qui nécessiterait une réfection complète, beaucoup plus chère. Un hiver rigoureux, une augmentation du charroi, peuvent rapidement susciter des dégradations.

La nouvelle loi sur les marchés publics a bousculé les habitudes de certaines Communes qui travaillaient régulièrement avec des auteurs de projet bien particuliers et se voient obligées d'ouvrir leurs offres à d'autres candidats. Dès que c'est possible, la procédure négociée sans publicité (2,5 M maximum), plus rapide, est utilisée. Sinon, on recourt fréquemment à l'adjudication publique ou restreinte, qui attribue le projet au moins-disant.

Ces changements de procédures dans le domaine des marchés publics ont aussi été perçus comme entraînant une complexification administrative et un allongement supplémentaire des délais.

La procédure d'examen du dossier d'adjudication, au terme de laquelle l'Exécutif notifie au demandeur le montant rectifié de la subvention sur base de l'offre approuvée, est également jugée très longue. Le chiffre de 6 mois d'attente est cité par certaines communes. Il est vrai que la législation n'impose pas de délai à cet égard, ce qui est sans doute une lacune. La circulaire du 4 août 1992 précise seulement qu'à l'expiration du délai d'annulation (40 jours, prorogeable de 20 jours), le marché ne peut être notifié tant que les crédits budgétaires nécessaires et suffisants n'auront pas été prévus au budget de l'exercice et dûment approuvés par l'autorité de tutelle. Le demandeur doit dès lors veiller, le cas échéant, à demander en temps utile une prolongation du délai de validité de son offre à l'adjudicataire retenu. Ces longueurs sont à la source de difficultés de planification des travaux pour les entreprises.

Quelques craintes ont aussi été formulées par rapport au **changement de cahier de charge** type (CCT300 devenu RW99). *« Nous pensons que les projets rentrés sous l'ancien cahier des charges pourraient être écartés. »*

Quant à la **procédure de décompte final**, elle prend également du temps aux yeux des communes et la dernière tranche arrive tard. Selon la Région, lors du dépôt d'un dossier de décompte final, il faut compter huit à dix semaines pour que le demandeur reçoive le paiement, étant donné le temps à consacrer à l'examen du dossier, et à l'envoi de celui-ci à la comptabilité de la Région wallonne et à la Cour des Comptes. Les communes doivent donc fréquemment avancer l'argent, ce qui ne pose aucun problème à certaines d'entre elles, mais en handicape d'autres. La Région met en cause dans un certain nombre de cas la rapidité avec laquelle le maître d'ouvrage transmet ses documents, et constate qu'un nombre important de demandes sont incomplètes, ce qui allonge les délais.

Cela étant, les longueurs de procédure ne sont pas seulement spécifiques au programme triennal. Pour certaines communes, c'est la même chose pour les voiries agricoles, pour d'autres, c'est encore pire à la Communauté française, ou dans le cadre de la rénovation urbaine ou du développement rural.

Les facteurs explicatifs des retards des communes

L'importance du travail administratif demandé aux communes pour mener à bien leurs dossiers est également mise en cause par celles-ci. L'épaisseur des dossiers est impressionnante. Certaines communes estiment que certains aspects du travail qui leur est demandé (notamment à l'attention de la Cour des Comptes et de l'Inspection des Finances) sont plutôt du ressort de la Région.

« Le nombre de documents à remplir est impressionnant. Il faut des photos, parfois déjà presque un projet ficelé dès le programme triennal ! »

« La taille d'un dossier, c'est une pile comme ça ! C'est catastrophique ! »

Les Communes reconnaissent également que les retards importants à déplorer sont aussi imputables en partie à leur propre responsabilité. Elles évoquent la complexité de la procédure.

« On ne frappe peut-être pas toujours à la bonne porte »

Certaines estiment manquer d'informations sur les procédures à suivre, d'autant que les procédures changent régulièrement. *« Cela entraîne des difficultés pour nous qui ne connaissons pas bien toutes les nouvelles réglementations, d'autant plus dans les petites communes où nous devons maîtriser des tas de domaines différents car nous sommes peu nombreux. »* Ils évoquent la nécessité d'organiser des séances d'information et de mise à niveau à l'attention des fonctionnaires locaux.

Dans d'autres Communes de plus grande taille, ce sont les procédures internes qui allongent les délais. *« Les procédures sont longues à notre niveau aussi : il y a différentes instances communales, notamment une sous-commission travaux au sein du Conseil. » « Il y a parfois des blocages au sein de la commune »*

Le nombre d'intervenants à consulter joue également, ainsi que le recours à des consultations de population.

Enfin, les retards s'expliquent aussi par la période où le chantier peut être lancé. *« Si le dossier nous revient à la mauvaise saison, on ne peut commencer les travaux en plein hiver. »* Dans certains cas, l'entreprise choisie a trop de travail au moment où il faudrait lui donner l'ordre de commencer les travaux.

Les acteurs régionaux rencontrés ont également fait part de leur perception des problèmes rencontrés par les communes pour mener à bien leurs projets.

« Pour que le programme triennal puisse être correctement géré, et que les communes puissent avoir une garantie que leur investissement aboutira, elles devraient introduire leurs dossiers régulièrement à partir de janvier. Mais un grand nombre d'entre elles les introduisent en fin d'année. »

Ils relèvent qu'il n'y a pas une seule raison à la lenteur des communes :

« On peut relever la gestion tardive, l'approbation tardive du budget communal, les retards de l'auteur de projet, et aux stades ultérieurs, un certain délai pris par le service technique provincial, l'inspection des finances, et le cabinet du Ministre. Si les communes prévoyaient budgétairement les projets l'année précédant l'année d'inscription au programme triennal, elles pourraient désigner leurs auteurs de projet et faire élaborer le projet fin d'une année, pour que celui-ci soit prêt en janvier de l'année prévue au programme triennal. »

5.3.4.2. Modifications au programme ou aux projets

La législation prévoit une certaine souplesse par rapport aux priorités fixées dans le programme :

Pour rappel, les cas suivants peuvent se présenter (circulaire du 4 août 1992) :

- déplacement d'un ou plusieurs investissements d'une année à l'autre,
- insertion d'un nouvel investissement,
- remplacement d'un investissement retenu, mais non réalisable, par un autre.

Dans chaque cas, une demande de modification doit être adressée au Ministre, accompagnée s'il échet, d'une proposition de compensation, car les enveloppes annuelles accordées ne sont, en principe, pas augmentées.¹²⁰

Certaines Communes sont prêtes à entamer une procédure relativement lourde pour modifier le programme triennal :

« Si on reste dans la même enveloppe, on peut changer l'objet du projet. Cela suppose l'acceptation du programme triennal modifié, mais il n'y a jamais eu beaucoup de problème pour cela. »

D'autres préfèrent s'abstenir ou se plaignent du surcroît de travail administratif que cela occasionne. Lorsqu'on veut inscrire un nouveau projet au programme, la procédure de modification du programme est longue (6 mois selon une commune), avant de pouvoir introduire le dossier de projet.

« En cas de problème épineux dans certaines zones sensibles, on voudrait remplacer un projet par un autre, mais ce n'est pas possible, vu le temps que ça prend ! C'est un véritable problème d'autonomie communale ! »

« Nous n'avons pas demandé d'avenant ; c'est trop compliqué, cela prend trop de temps. Un dossier programmé en 2000 ne peut déjà être réalisé qu'en 2002. Vous imaginez le temps supplémentaire si on change de projet ? »

Aux yeux de certaines communes, le programme triennal manque de souplesse dans son application. Des modifications peuvent intervenir entre le projet introduit au programme triennal et le dossier de projet introduit par la suite, (surtout lorsqu'il s'agit de réaménagements complets comme les réfections, les aménagements de sécurité), et un rapport de motivation est alors nécessaire. Un des facteurs à la source de modifications est la participation des habitants qui demandent des adaptations, notamment très fréquemment des ralentisseurs. De telles adaptations font monter les coûts.

Certaines adaptations sont jugées d'autant plus indispensables qu'il s'écoule un délai relativement long entre le moment où le dossier est introduit et celui où les travaux se réalisent.

« Entretemps, les mentalités changent, les modes aussi. On souhaiterait changer d'optique mais cela n'est pas permis sous menace de perdre la subvention. Ainsi par exemple, l'utilisation des plateaux ralentisseurs est aujourd'hui remise en question pour certains projets. » « Avec l'intervention de nouveaux acteurs, par exemple, la population, l'idéologie du projet évolue ! »

« Vu les délais de procédure, certaines nécessités d'entretien se sont entretemps muées en nécessités de réfection ! »

La nécessité de modifier certains éléments du chantier apparaît parfois en cours de réalisation. Certains évoquent la difficulté d'introduire par exemple une modification du diamètre de l'égout à placer. *« C'est beaucoup plus facile quand c'est sur notre compte, une note à l'entrepreneur suffit. »* Le moindre changement retarde encore les délais prévus au départ.

¹²⁰ A noter toutefois que depuis 1992, le Ministre autorise l'introduction des projets inscrits dans les années antérieures du programme triennal (par exemple, un projet inscrit en 1998 peut être introduit en 2000)

« Il est difficile d'apporter des corrections au projet en dehors des cas imprévisibles. Or, on se rend compte de certaines nécessités en cours de travaux, on pourrait passer par avenants, mais cela prend du temps. On fait l'effort de rester dans l'enveloppe tout en apportant des modifications, mais la Région n'accepte pas et la commune perd une part de sa subvention. »

« C'est difficile qu'ils acceptent les suppléments en cas de surprise ! Il faut les faire venir, mais on sait que ça risque d'être pour notre pomme ! »

5.3.5 Programme triennal et pratiques participatives

La participation des habitants à l'élaboration du programme triennal n'est pas inscrite dans la législation relative à l'outil. Elle ne semble pas non plus être une priorité chez un certain nombre d'agents de la DGPL, qui se méfient plutôt des effets pervers d'une telle stratégie.

Parmi les communes interviewées, les pratiques consultatives sont relativement fréquentes. Vu l'existence d'initiatives propres en matière de participation, alors que la législation ne l'impose pas, on peut penser à l'émergence d'une nouvelle culture participative dans un certain nombre de communes.

« Les politiques consultent de plus en plus. Nous disposons d'ailleurs d'un service « information-communication »

Les Communes n'ont pas recours explicitement à la participation dans l'élaboration même de leur programme triennal et dans le choix des priorités, si ce n'est que services administratifs et élus peuvent être attentifs aux demandes et aux plaintes des habitants. Des réunions publiques peuvent être organisées dans le but de collecter celles-ci ; cette façon de procéder se remarque généralement dans des entités où ce type de manifestation est organisé de manière récurrente.

Il existe à certains endroits des retombées indirectes sur le contenu du programme triennal de la participation mise en œuvre dans d'autres opérations (comme le développement rural, la démarche de parc naturel, l'intervention de la CCAT, l'enquête publique organisée dans le cadre de la procédure d'octroi de certains travaux de voirie...) ou dans le cadre de réunions de consultation générales organisées d'initiative par certaines communes soucieuses de communication. Ainsi par exemple, les aménagements de places pensés avec les habitants dans le cadre d'une opération de développement rural seront intégrés au programme triennal.

De manière générale, la consultation a lieu au moment de l'élaboration du projet : il s'agit de présenter aux riverains et aux habitants du quartier le projet de rénovation de voirie ou la nouvelle construction en vue de récolter avis et réactions. Un des bénéfices escomptés est la meilleure acceptation des travaux par la suite.

« Vu l'importance des projets, lorsqu'il s'agit de gros chantiers, on ne sait pas se passer de pratiques participatives. »

« Les habitants sont toujours consultés sur le projet, sur l'initiative de l'échevin. C'est constructif. On a moins d'ennuis au moment de l'exécution ! Avant, on n'avait que des réclamations ! »

Des réunions de consultation sont organisées d'initiative par certaines communes pour les aménagements d'espaces publics d'une certaine ampleur :

Ainsi, à Honnelles, commune en développement rural située dans un parc naturel, les habitants ont été consultés sur le type de revêtement d'une rue à réfectionner, de même qu'à Mettet. A Namur, les remarques des gens et les résultats d'une enquête sur la sécurité aux abords des écoles réalisée par la Région ont conduit à programmer un aménagement de sécurité en plus d'une interaction importante avec les acteurs concernés tout au long de l'élaboration des projets. A Rixensart, on consulte les habitants des rues dans lesquelles on va installer l'égouttage.

Aux dires d'un bon nombre de communes interrogées, les interventions, d'ailleurs parfois spontanées, des habitants, attirent souvent l'attention sur les problèmes de sécurité routière et de convivialité.

A côté de ces expériences, d'autres communes se montrent plus méfiantes vis-à-vis de la participation des habitants qui risque de faire primer certains intérêts individuels. « *Heureusement que la législation n'impose pas de procédures participatives dans le programme triennal car ce n'est pas le lieu pour, car il y aurait toujours des heureux et des mécontents selon les choix. La participation doit plutôt intervenir en amont, à l'échelle d'un PCM ou d'un schéma de structure.* »

« *Les réunions de quartiers semblent subjectives dans la mesure où elles reflètent le dynamisme des habitants plus que les besoins réels.* »

L'intervention de comités de quartier structurés est jugée par certains plus productive que celle d'une population atomisée :

« *L'intéressant est qu'ils ont déjà dû se mettre d'accord entre eux. Ils ont une réflexion plus globale.* »

Par contre, tous les quartiers n'ont pas leur comité, et tous ne se font donc pas entendre de la même manière. Les besoins exprimés ne reflètent pas la totalité des besoins.

La consultation des habitants, qui se fait sur l'initiative des communes sur un certain nombre de projets est donc importante, mais doit s'exercer avec discernement.

5.4 ROLE DES ACTEURS SUPRA-COMMUNAUX

5.4.1 Rôle de la Région wallonne

5.4.1.1 Source des données

Les données présentées ci-dessous résultent principalement de la consultation de plusieurs membres de l'administration, ainsi que des provinces et des communes le cas échéant.

5.4.1.2 L'organisation administrative de la Région pour le traitement des programmes triennaux

Au sein de la DGPL, la Division des infrastructures routières subsidiées, celle des bâtiments et des infrastructures sportives subsidiées, ainsi que la division des communes interviennent dans le traitement des programmes triennaux.

La Division des infrastructures routières subsidiées est impliquée dans la gestion des dossiers de voirie des programmes triennaux. En son sein :

la Direction des voiries procède à l'analyse des dossiers d'investissements en rapport avec la voirie (y compris l'égouttage et l'éclairage) introduits par les communes et les provinces, à tous les stades de la procédure, du programme triennal au décompte final ;

la Direction du contrôle et des études encadre la mise en œuvre de politiques actives spécifiques du Ministre (par exemple les plans de mobilité, les aménagements d'abords d'école,...), qui ont été intégrées au programme triennal après une étape en tant qu'expériences-pilotes. Les communes concernées par les expériences-pilotes ont fait l'objet d'un accompagnement tout au long de l'élaboration du projet, en collaboration le cas échéant avec l'Institut Belge pour la Sécurité Routière et le Ministère des communications. La direction du contrôle et des études est également chargée du suivi du contrôle de la qualité dans le domaine de la construction des voiries.

La Division des bâtiments et des infrastructures sportives subsidiées, et plus particulièrement en son sein, la direction des bâtiments, assure la gestion des dossiers relatifs à la construction, la transformation, la réhabilitation, et l'aménagement des abords des bâtiments visés par les travaux subsidiés, ainsi que des dossiers de petites infrastructures sociales de quartier. L'analyse d'opportunité de ces dernières est réalisée par la Division Interdépartementale de l'Intégration Sociale.

Le personnel technique régional affecté aux programmes triennaux compte quatre responsables de niveau 1 ingénieurs et deux contrôleurs en matière de voiries, ainsi que cinq ingénieurs architectes ou architectes et un contrôleur pour ce qui est des bâtiments. Il faut ajouter à cela l'intervention de la Direction Interdépartementale de l'Intégration Sociale et celle de la Direction du Budget et de la Comptabilité départementale.

Il existe une répartition géographique dans le traitement des demandes : quatre responsables de secteur en voiries (Namur-Luxembourg / Liège / Hainaut occidental / Hainaut Oriental et Brabant wallon) et deux en bâtiments (Brabant wallon-Hainaut / Liège-Luxembourg-Namur). Une centralisation finale des rapports se réalise chez les directeurs et il existe au sein des deux directions une méthodologie de travail qui devrait mener à une uniformisation du travail dans chaque cellule. Néanmoins, certains témoins rencontrés estiment qu'on n'arrive pas à un jugement vraiment uniforme sur les dossiers. La question serait à creuser.

La Division des communes de la DGPL assure l'analyse de la capacité financière d'investissement des communes.

Au sein de la Division du budget du Secrétariat général de la Région wallonne, la Direction du budget et celle de la comptabilité départementale interviennent, l'une pour contrôler les engagements, suite à l'adjudication, et l'autre pour assurer le traitement comptable des dossiers, dont l'ordonnancement des dépenses, suite à la transmission des états d'avancement et du décompte final.

5.4.1.3. Les pratiques de la Région

L'approbation des programmes triennaux

Rappel législatif :

Le demandeur soumet au ministre le programme triennal ou sa modification. Le programme triennal est approuvé par l'Exécutif, qui statue dans les 30 jours (délai prorogeable une fois). La décision d'approbation totale ou partielle prend en considération, notamment, la valeur technique et économique des investissements et la capacité financière du demandeur et de la Région.

En pratique, les propositions d'investissement venant des communes sont examinées par l'administration tant sur le plan technique que budgétaire. Celle-ci donne un avis sur le bien-fondé de la subvention. Le pouvoir politique décide ensuite.

Quand le programme triennal est introduit, un ingénieur fait une visite sur place d'une journée pour aller voir tous les investissements proposés, et remplit une fiche par projet, qui accompagne le rapport au ministre. Un ingénieur est responsable pour les voiries ; un autre pour les bâtiments, et ils font souvent la visite ensemble. Il s'agit de voir si les investissements sont justifiés, d'attirer l'attention sur certaines choses à remettre en état, de donner des conseils sur les réparations à faire qui n'ont pas toujours été bien évaluées. L'administration essaye de visiter au moins une fois par an chaque commune, ce qui n'est pas facile, d'autant que les programmes triennaux rentrent massivement à la même période.

Le délai de 30 jours pour approuver le programme triennal, même renouvelé de 30 jours, est, aux dires de l'administration, très difficile à respecter et donc souvent dépassé.

Lors du premier programme triennal, tous les projets ont été retenus, ce qui correspondait à un budget quatre fois supérieur à l'enveloppe prévue. On respectait l'ordre de priorité, non seulement par année, mais aussi au cours de chaque année.

Les dossiers non subventionnés ont été remis au deuxième programme. Le Ministre a alors décidé de réduire l'enveloppe. La position a été de respecter l'ordre des priorités dans les projets (par année), et d'imposer une limite au budget alloué par commune.

Lors du troisième programme, il n'y a plus eu de respect des priorités. L'enveloppe financière était variable en fonction de diverses caractéristiques de la population et de la situation communale, ...

Actuellement, le pouvoir politique régional accepte la plupart des modifications au programme triennal : modifications de priorité, de budget, nouveaux projets non inclus dans le programme triennal initial.

- **L'approbation des projets**

Rappel législatif

Le demandeur soumet à l'approbation de l'Exécutif chacun des projets d'investissement retenus dans le programme triennal approuvé. Le délai d'approbation du projet est de 90 jours. Passé ce délai, le projet est réputé approuvé. La notification au demandeur, par l'exécutif, de l'approbation du projet, vaut promesse ferme d'octroi de la subvention. Le cas échéant, une réunion est consacrée à l'examen de l'avant-projet par les représentants du service technique provincial et de l'administration.

En réalité, le Ministre dispose d'une délégation de l'exécutif pour l'approbation des projets. Aux dires de l'administration, le délai de 90 jours pour approuver les projets est généralement respecté par elle. Toutefois, la signature ministérielle se fait parfois attendre, le Ministre ne pouvant approuver les projets que s'il dispose de montants budgétaires suffisants pour assurer un équilibre entre les communes. Certains projets sont parfois approuvés sous réserve de respect des conditions de permis, de propriété, d'expropriation, ... De l'avis de l'administration, il vaudrait mieux s'assurer d'abord que toutes les conditions soient remplies, et être plus stricts au niveau de la présentation des demandes (dossier complet).

Le type d'intervention de la Région dans l'analyse et le suivi du projet dépend du type de projet. Au sein de la division des infrastructures routières subsidiées, la direction du contrôle et des études intervient pour les opérations-pilotes (abords d'école, plans de mobilité, plans-vélo,...). Le rôle du fonctionnaire est conçu avant tout comme une aide à l'élaboration d'un projet de qualité, plus que comme un contrôle.

Pour les projets traditionnels présentés dans le cadre du programme triennal, c'est la direction des voiries qui intervient, dans une optique davantage centrée sur le contrôle de conformité des dossiers, bien que la position d'une partie de l'administration soit d'évoluer vers un rôle de conseil. Pour les « petites infrastructures sociales de quartier », c'est la DIIS qui juge de l'opportunité du projet, et la DGPL qui s'occupe des aspects techniques. Pour les aménagements de sécurité, l'avis de l'I.B.S.R. et du Ministère fédéral des Communications est requis.

En ce qui concerne le rôle de conseil vers lequel l'administration pourrait tendre davantage, l'arrêté du 7 mai 1998 suggère à ce propos une réunion plénière au démarrage du projet, en incluant dans le dossier projet, le cas échéant, le procès-verbal de la réunion consacrée à l'examen de l'avant-projet ayant mis en présence notamment les représentants du service technique provincial et de l'administration.

Selon l'administration, en voirie, une réunion d'avant-projet devrait se tenir dans tous les cas où il y a déplacement d'impétrants, modification profonde de l'espace, aménagement d'espaces publics et de sécurité. Une telle réunion est également jugée primordiale pour ce qui est des subsides aux bâtiments, où le résultat est fortement lié à la qualité de l'auteur de projet, et où un regard technique extérieur est souvent utile. Cependant, une telle réunion se tient essentiellement sur l'initiative de la commune, et la Région n'en est pas toujours avertie. Il faut noter qu'avec l'entrée en vigueur du cahier des charges type RW99, cette réunion d'avant-projet sera obligatoire en cas de présence d'impétrants.

- **L'examen des dossiers d'adjudication**

Rappel législatif

Dans les quatre mois à dater de la promesse ferme, le demandeur transmet à l'Exécutif le dossier complet relatif à l'attribution du marché ; l'Exécutif peut annuler les décisions d'attribution des marchés par lesquelles le demandeur viole la loi ou blesse l'intérêt général dans les 40 jours. (prorogation possible de maximum 20 jours). L'Exécutif notifie au demandeur le montant rectifié de la subvention, sur base de l'offre approuvée.

Aux dires de l'administration, le délai de 4 mois donné aux communes pour transmettre le dossier d'adjudication se transforme souvent en 5-6 mois. La procédure d'examen du dossier et de notification du montant rectifié de la subvention prend également du temps. Certains membres de l'administration estiment que celle-ci devrait avoir délégation pour les adjudications, afin que la procédure suive plus rapidement son cours.

- **Le contrôle de l'exécution, les avenants et décomptes**

Rappel législatif

Lorsque la province est auteur de projet et/ou maître d'ouvrage ou chargée de la surveillance des travaux, l'administration désigne un contrôleur régional chargé du contrôle sur le chantier de l'emploi des subsides régionaux. Son avis est obligatoirement requis sur les états d'avancement, les avenants, le décompte final. Dans les autres cas, c'est un contrôleur provincial qui exerce ce rôle.

En cas d'avenant, le dossier est introduit auprès de l'administration.

Une avance peut être octroyée dès que le montant des travaux subsidiés réalisés atteint 30 % du total subventionné, sur présentation de l'état d'avancement approuvé et de la déclaration de créance.

Dans les quatre mois à dater de la réception provisoire des travaux, le dossier est transmis à l'administration. Le calcul définitif du subside est transmis au maître de l'ouvrage par la direction du budget et de la comptabilité départementale.

Au sein de la DGPL, il y a pour la voirie quatre agents de niveau 1 et pour les bâtiments, quatre agents de niveau 1 qui exercent les missions de contrôle. Le contrôle sur le terrain est également opéré par des contrôleurs de travaux. Ils ne sont que deux pour la direction des voiries, ce qui ne permet pas un travail efficace, d'autant que ces agents sont obligés de remplir une série de missions administratives pour suppléer au manque de personnel de niveau 1. Ce ne sont pas nécessairement les agents ayant traité les dossiers « projet » et « adjudication » qui contrôlent l'exécution.

5.4.1.4. Sentiment des Communes sur le rôle régional

Les relations avec l'administration de la Région wallonne sont jugées très satisfaisantes par nombre des Communes interrogées. Elles apprécient la compétence et la disponibilité de leurs interlocuteurs par rapport à leurs demandes de renseignements, et la possibilité de trouver des arrangements pour les problèmes qu'elles rencontrent.

5.4.2 Rôle des provinces

5.4.2.1. Rappel du rôle légal des provinces en matière de programme triennal

Avis technique préalable sur le projet

Dans le cadre de la demande de subvention pour les projets inscrits au programme triennal, lorsque la province n'est pas auteur de projet elle-même, le projet est soumis à un avis technique préalable de la Députation permanente. La commune lui transmet donc le dossier.¹²¹

Contrôle de l'emploi des subventions

Si la province n'est pas auteur de projet, le contrôleur provincial est chargé du contrôle sur le chantier de l'emploi des subsides régionaux (sauf si la commune a désigné le service provincial comme surveillant des travaux). L'avis du contrôleur provincial est obligatoirement requis sur les états d'avancement des travaux, les avenants à l'entreprise et le décompte final.

Si la province est auteur de projet ou chargée de la surveillance des travaux, le rôle de la province est tenu par l'administration régionale, qui désigne un contrôleur régional.

5.4.2.2. Source des données

Les données présentées ci-dessous résultent principalement d'entretiens réalisés avec les services techniques de toutes les provinces.

5.4.2.3. L'organisation administrative des services provinciaux impliqués dans les programmes triennaux communaux

Les provinces wallonnes ne sont pas toutes organisées de la même façon.

A Liège, le Service technique provincial traite des voiries communales. Il a été récemment réorganisé de façon à séparer clairement les personnes jouant le rôle d'auteur de projet (incluant la surveillance du chantier) de celles effectuant une mission d'avis et de contrôle de l'exécution des dossiers. Les premières sont groupées au sein du bureau d'études, tandis que les secondes composent le service « voirie vicinale-tutelle-contrôle-administration ». Cette cellule, composée d'attachés commissaires voyers, aura pour seule mission de remettre des avis techniques, et d'effectuer le contrôle de l'usage des subventions. Le service provincial des bâtiments, distinct du service technique, est scindé en deux parties : l'une s'occupe des bâtiments provinciaux (60 personnes), et l'autre des bâtiments communaux (4 personnes).

A Namur, au sein du Service technique provincial, il existe un service provincial des bâtiments et un service provincial des voiries où travaillent neuf commissaires voyers, chacun responsables d'un canton voyer.

Dans le Luxembourg, la Direction des services techniques est composée entre autres d'un service des routes (12 commissaires voyers), d'un service des bâtiments (12 architectes), d'un service « techniques spéciales »¹²² (5-6 personnes), et d'un service administratif (7 personnes), qui interviennent dans les programmes triennaux des communes, chacun pour le domaine qui le concerne.

Dans le Hainaut, au sein du Service voyer, interviennent le service administratif, et plus particulièrement son département « travaux communaux-tutelle-affaires générales », et les services extérieurs organisés en deux inspections, chacune composée de trois circonscriptions. Le service technique des bâtiments intervient en matière de bâtiments communaux. Le service voyer et le service technique des bâtiments sont totalement distincts et dépendent de deux députés permanents différents.

¹²¹ qui inclut la délibération par laquelle elle approuve le projet, choisit le mode de passation du marché, en fixe les conditions, et sollicite les subventions, le cahier spécial des charges, les plans d'exécution, le devis estimatif des travaux, le contrat d'honoraires entre le demandeur et l'auteur de projet, l'attestation établissant que le demandeur dispose de tous les terrains nécessaires à la réalisation des travaux, le cas échéant, un exemplaire du permis, et en cas d'acquisition de biens immobiliers, l'extrait du plan cadastral et l'estimation de leur valeur.

¹²² Telles que chauffage, électricité

Dans le Brabant wallon, la Direction d'administration de l'infrastructure et du cadre de vie comporte deux services intervenant dans les programmes triennaux des communes : le service de la voirie et des cours d'eau non navigables, d'une part, et le service de l'aménagement du territoire (qui traite des bâtiments communaux) d'autre part.

5.4.2.4. *Les pratiques des provinces*

Il n'y a pas de standardisation des pratiques des provinces. Au contraire, en fonction de l'histoire de celles-ci et des orientations impulsées par les responsables de services, elles ont donné priorité à des rôles différents. Nous allons passer en revue ci-dessous les rôles qu'elles exercent selon des intensités diverses :

- **L'aide aux communes pour la réalisation du programme triennal**

Ce rôle n'est pas prévu par la législation sur le programme triennal, mais il est entre autres une réminiscence du rôle traditionnel ¹²³ joué par les commissaires voyers dans les communes en tant que conseillers techniques de celles-ci pour ce qui concerne la voirie. Ce sont souvent les services extérieurs des provinces qui quadrillent le territoire pour réaliser ce travail.

En matière de voiries

Selon les cas, il s'agit de parcourir les voiries de la commune avec l'échevin des travaux, de repérer les endroits à réfectionner, et/ ou de rédiger ou de collaborer à la rédaction des fiches techniques et des estimations qu'elles contiennent.

Plusieurs provinces mentionnent à cet égard que leur rôle varie selon la taille de la commune à qui elles ont affaire. Pour les villes importantes qui disposent d'un service technique, l'appui technique de la province n'est plus nécessaire.

Ainsi, dans le Hainaut, les commissaires voyers ont des pratiques différentes selon les arrondissements. Dans l'arrondissement Mons-Tournai-Mouscron, rural, les communes disposent en général seulement d'un employé rédacteur qui s'occupe de faire suivre les dossiers. C'est alors le commissaire voyer qui réalise le plus souvent les fiches techniques. Dans l'arrondissement Charleroi-Soignies-Thuin, les services communaux sont davantage développés et les collaborations avec les commissaires voyers à ce stade se font plus ponctuelles. Dans la province de Namur, 5-6 communes sont à même d'effectuer leurs évaluations par elles-mêmes ; les autres sont aidées par le service provincial, qui réalise les estimations pour l'entretien extraordinaire des voiries, et parfois pour l'épandage lorsqu'il s'agit d'un lotissement neuf et qu'il n'y a pas de raccordement à une situation préexistante. Dans les situations d'épandage plus complexes, la commune doit s'adresser à un bureau d'études. En Province de Luxembourg, la grande majorité des programmes triennaux (fiches techniques, photos, ...) sont réalisés par les services techniques provinciaux. C'est un service gratuit, que la Province réalise dans le cadre de sa mission de conseil technique aux communes. A Liège, on réalise également des fiches techniques à la demande. Dans le Brabant wallon, les fiches sont rédigées par les communes en collaboration ¹²⁴ avec des auteurs de projet privés. Le service technique provincial intervient de façon marginale, « un peu comme un troisième œil » pour « tempérer les débordements ».

La masse de travail représentée par l'exercice de leurs différents rôles est difficilement quantifiable aux yeux des interlocuteurs rencontrés. Cependant, à Namur on évalue grossièrement à 15 jours de travail la réalisation des fiches techniques : rencontre de l'échevin qui explique les investissements décidés par le collège, étude de quelques jours du commissaire voyer qui lui remet ensuite la liste des dépenses, prise de position du collège sur les investissements, finalisation des fiches.

Selon les provinces, ce travail est effectué à titre gracieux ou contre rémunération ¹²⁵

¹²³ instauré par la loi de 1841 sur les voiries vicinales

¹²⁴ parfois de façon informelle pour ne pas contrevenir ouvertement à la loi sur les marchés publics.

¹²⁵ fiches payantes, décomptées des frais de projet

En matière de bâtiments

Un rôle de conseil pour la rédaction des fiches techniques est plus rarement réalisé en matière de bâtiments car il n'existe pas en ce domaine un corps de métier comparable à celui des commissaires-voyers. Les effectifs provinciaux sont généralement moins développés pour ce qui est de la supervision des communes en matière de bâtiments. Toutefois, en province de Namur, le service des bâtiments provinciaux réalise les fiches demandées pour le programme triennal ; en province de Luxembourg, également. A Liège, le service provincial des bâtiments est scindé en deux parties d'inégale importance : bâtiments provinciaux (une cinquantaine d'employés), bâtiments communaux (quatre employés), mais ce dernier service ne s'occupe pas de la rédaction des fiches du programme triennal. En Brabant wallon, une seule personne s'occupe des dossiers de bâtiments communaux. Elle ne peut se consacrer à des tâches de conseil préalable. En Hainaut, il n'existe pas non plus d'aide à la rédaction des fiches techniques.

- **La collaboration avec la Région lors de son évaluation du programme triennal**

Dans certaines provinces (notamment Namur, Brabant wallon, Liège, ...) il est courant que les commissaires voyers accompagnent la Région lors de ses visites de terrain dans les communes correspondant à leur rayon d'action. Cela représente un jour de travail par commune.

- **Le rôle d'auteur de projet**

Ce rôle est très inégalement développé selon les provinces. Il concerne les voiries communales, et non les bâtiments communaux¹²⁶.

Les provinces de Liège, de Namur, et du Luxembourg, sont fréquemment auteurs de projet. A Namur, pour un certain nombre de projets simples, qui ne demandent pas l'introduction de plans ; dans le Luxembourg, pour une majorité de projets de voirie et de distribution d'eau, d'égouttage, d'aménagements de places, de « zones trente », d'abords d'écoles ; à Liège, pour une série de projets de voirie, de distribution d'eau, d'aménagements de sécurité, ...

Le rôle d'auteur de projet est payant, selon des barèmes établis par la province concernée.

A Namur, on signale que les mandataires provinciaux étant également souvent mandataires communaux, ils ont tendance à se ménager des taux assez bas, inférieurs à ceux du secteur privé. Par ailleurs, une taxe provinciale sur les travaux permet à la province de se rémunérer des services qu'elle rend. A Liège, l'accent est mis sur le fait que les barèmes étant publiés au mémorial administratif de la province, ils peuvent être connus des auteurs privés qui auront alors tendance à rendre une offre tout juste inférieure. Il n'existe pas de redevance communale.

Des tendances à éviter le recours au marché public sont relevées, certaines communes souhaitant continuer le recours systématique à la province, auquel elles ont toujours été habituées, pour leurs projets de voirie. Il existe des cas où une convention cadre lie la commune à un organisme provincial pour tous ses projets concernant la voirie.

Quand la province est auteur de projet, elle exerce également la surveillance régulière du chantier concerné.

Les provinces du Hainaut et du Brabant wallon ne se livrent que très rarement à des missions d'auteur de projet. En Hainaut, la position de l'administration a été de ne pas jouer ce rôle, afin d'être perçus par les différents acteurs (maîtres d'ouvrage, entreprises, bureaux d'étude, ...) comme des conseillers et des contrôleurs impartiaux (même si par ailleurs la préférence des mandataires provinciaux va vers des tâches rémunérées). Dans le Brabant wallon, du temps de l'ancienne province unitaire, on a exercé le rôle d'auteur de projet jusque 1965. Le conseil provincial a ensuite décidé d'arrêter.

- **L'avis technique sur les projets**

¹²⁶ mais bien les bâtiments provinciaux, dont nous ne traitons pas ici.

Ce rôle est inversement proportionnel au rôle précédent, dans le sens où, comme on l'a vu, la législation les a considérés comme incompatibles. Normalement, lorsque les provinces sont auteurs de projet, elles n'émettent pas d'avis technique. Cela signifie que dans plusieurs provinces, on intervient très peu pour donner un avis technique sur les projets de voirie. Par contre, toutes les provinces émettent des avis techniques sur les projets de bâtiments.

L'avis technique est généralement établi par les commissaires voyers en matière de voirie et par des architectes en matière de bâtiments. Les aspects administratifs sont parfois examinés par du personnel administratif. Tout ce travail peut être coordonné par un chef de service. L'avis est officialisé par la Députation permanente, sauf dans le Brabant wallon où un fonctionnaire a reçu délégation pour ce faire.

L'avis porte sur les clauses techniques et administratives. La conception du contenu de cet avis varie légèrement d'une province à l'autre. Dans certains cas, on se limite strictement à un avis technique et administratif, dans d'autres, on se permet quelques remarques urbanistiques et de conception.

Tantôt le dossier est déjà connu par le commissaire-voyer qui a participé à des réunions préparatoires avec l'auteur de projet et le maître d'ouvrage, ou qui a participé activement à la rédaction de la fiche technique (voiries, Hainaut, Luxembourg), tantôt il n'a fait l'objet d'aucun contact préalable (bâtiments, Brabant wallon)

Les provinces se sentent inégalement reconnues et appréciées par la Région quant à leur rôle d'avis. Les unes ont le sentiment que la Région se base principalement sur l'avis provincial et ne se livre qu'à un rapide examen complémentaire, d'autres remarquent que l'avis régional comporte de nombreuses remarques supplémentaires, ce qui conduit à un certain sentiment de dévalorisation chez les agents provinciaux. Plusieurs provinces s'interrogent sur la vision qu'a la Région des avis provinciaux et souhaiteraient savoir si elles sont dans la bonne direction et recevoir des consignes claires quant à la teneur de cet avis.

De son côté, l'administration régionale a adapté pour les services techniques provinciaux une méthodologie de travail de contrôle se voulant uniforme sur l'ensemble du territoire wallon, mais elle estime qu'étant donné l'autonomie dont disposent les services techniques, et malgré les contacts avec eux, il y a encore nécessité de procéder à un nouvel examen des remarques transmises. Elle pense qu'une plus large tutelle régionale sur les services techniques provinciaux améliorerait la qualité du travail fourni.

Pour ce qui est du suivi des remarques émises, il arrive que les remarques n'aient pas été rencontrées au moment où l'on passe à la réalisation.

- **Le contrôle du chantier**

Comme on l'a dit, si la province n'est pas auteur de projet, le contrôleur provincial est chargé du contrôle sur le chantier de l'emploi des subsides régionaux. Son avis est requis sur les états d'avancement des travaux, les avenants à l'entreprise, le décompte final. En matière de voiries, c'est généralement le commissaire voyer qui réalise ce travail. Pour les bâtiments, ce sont des architectes. Selon les provinces, la présence sur le terrain dans le cadre du contrôle est très variable : peu importante dans le Luxembourg, de l'ordre d'une demi-journée par chantier pour un contrôle a posteriori dans la province de Namur, pour les voiries, une visite de chantier toutes les semaines par le commissaire voyer dans le Brabant wallon, alors que pour les bâtiments, il n'y a pas de suivi systématique par manque de personnel.

5.4.2.5. Sentiment des Communes sur le rôle des Provinces

Les Communes s'expriment de manière très diverse sur le rôle joué par les Provinces quant au suivi des programmes triennaux et de leur mise en œuvre. Cet avis dépend de la manière dont chaque Province remplit son rôle, si elle est auteur de projet ou non. Cela dépend aussi des personnes et de la manière dont celles-ci envisagent leur travail.

Pour certaines Communes interrogées, le Commissaire voyer est jugé comme un acteur dynamique, intervenant sur chaque dossier, présent à chaque réunion. Il fournit une aide technique précieuse. Il a l'avantage d'être un acteur de terrain extérieur, dont la neutralité est bienvenue en cas de conflits, et d'apporter une garantie pour le contrôle des projets et des chantiers, tout en connaissant très bien le terrain local :

« collaboration, compétence et proximité du commissaire-voyer qui connaît très bien la commune et ses besoins. »

Dans d'autres cas, il peut être jugé tatillon et davantage comme « contrôleur ». On peut percevoir certaines tensions entre les rôles de chacun. *« Ils réagissent comme des auteurs de projet qui considèrent qu'ils auraient mieux fait le travail. »*

Ailleurs encore, les services techniques provinciaux semblent surchargés et peu disponibles pour les Communes. *« Ils ne sont pas assez nombreux pour suivre tous les chantiers ».* *« Le Commissaire voyer ? je ne l'ai plus vu depuis au moins 3 ans car il est surchargé. Les anciens sont mis à la pension et ne sont pas remplacés. ».*

5.4.2.6. Sentiment de la Région sur le rôle des provinces

Pour l'administration régionale, la question des prochaines années sera de savoir comment mieux intégrer les services techniques provinciaux dans le processus régional. Leur rôle de terrain est essentiel, ils doivent à la fois conseiller et contrôler. Le tout est qu'ils travaillent de la même manière, ce qui n'est pas le cas actuellement. L'administration propose une tutelle directe de la Région sur ces services. Elle rappelle également que le législateur n'a pas explicitement confié une compétence d'auteur de projet aux provinces, mais que par contre il a désigné les commissaires-voyers comme gardiens privilégiés de la voirie (entretien et police), rôle auquel on pourrait souhaiter qu'ils accordent davantage de leur temps.

6 CONCLUSION

6.1 RAPPEL DES OBJECTIFS DU LEGISLATEUR

L'instauration des programmes triennaux, lors de la proposition¹²⁷ de décret de 1985, répondait à la double préoccupation d'aider financièrement les pouvoirs locaux à assurer leurs travaux de voirie et de bâtiments pour éviter une dégradation globale du réseau routier et du patrimoine de la Région wallonne, et d'aider à soutenir l'emploi dans le secteur de la construction.

Le projet de décret de 1984 sur le même objet, non abouti¹²⁸, relevait d'un souci de simplification et d'accélération des procédures, ainsi que d'une volonté de lier l'octroi des subventions au contrôle d'un programme triennal des travaux. Il faut rappeler que jusqu'alors, la matière était régie par l'arrêté du Régent du 2 juillet 1949, sans qu'une programmation soit prévue.

La réforme introduite par le décret de 1988 résulte entre autres d'une volonté de rencontrer les souhaits des mandataires communaux soucieux d'avoir le plus tôt possible une certitude quant à l'obtention d'un financement pour leurs projets, et les souhaits de planification du travail des entrepreneurs. Elle témoigne également d'un souci d'approuver des programmes correspondant aux possibilités financières de la Région.

Le décret programme de 1996 introduit une logique de lutte contre l'exclusion sociale, plus particulièrement par le biais de la création d'emplois pour les plus défavorisés, et par l'instauration d'un taux préférentiel pour l'introduction de clauses sociales dans certains projets.

6.2 ENJEUX, ATOUTS ET FAIBLESSES, PROPOSITIONS D'AMELIORATION

Parmi les objectifs du législateur, et au-delà de ceux-ci, certains thèmes nous ont semblé devoir retenir l'attention, car ils constituent des enjeux importants pour le Programme triennal. Nous examinerons les atouts et faiblesses de la situation actuelle par rapport à ces enjeux, et proposerons le cas échéant des améliorations.

6.2.1 Le soutien financier aux pouvoirs locaux dans leurs travaux relatifs au patrimoine communal

Si l'évolution des budgets annuels a cru jusqu'à la fin des années 80, elle a ensuite oscillé entre 2 et 2.6 milliards pour arriver en 2000 à un budget légèrement supérieur à 2 milliards. Les demandes des communes lors du dernier programme triennal se montaient à 15.6 milliards pour les trois ans ; elles ont été acceptées à raison d'un montant de 9.4 milliards au programme triennal, et ont fait l'objet d'adjudications pour un montant de 6.2 milliards arrêté en juillet 2000.

Le programme 98-2000 comportait 10 % de projets issus d'un report du programme précédent. 82 % des demandes étaient relatives à des travaux de voirie, et 18 % d'entre elles étaient relatives à des travaux concernant les bâtiments. Après approbation, les programmes comportaient 75 % de projets de voirie et 25 % de projets de bâtiments.

Les estimations préalables à l'approbation du budget 2000 prévoyaient l'introduction de dossiers retenus au programme triennal (années 98-99-2000) et non encore introduits pour un montant de 3.2 milliards.¹²⁹ Le budget proposé néanmoins, n'a été que de 2.01 milliards, et le rapport sur le budget mentionnait déjà qu'un nombre important des demandes ne pourraient être satisfaites, et seraient reportées sur le futur programme triennal.¹³⁰

¹²⁷ Déposée par des parlementaires

¹²⁸ mais qui a servi de base à la première modification du décret

¹²⁹ sur base d'une prévision de transmission de 70 % des dossiers

¹³⁰ Doc. 4-1 bcd (1999-2000) n°2 (annexes 4/7), p.15

Les besoins sont donc loin d'être satisfaits, puisque les dossiers acceptés au programme triennal ne représentaient déjà que 60 % des demandes, qui elles-mêmes ne comprenaient la plupart du temps qu'une sélection des travaux jugés nécessaires par la commune, celle-ci étant invitée à tenir compte de sa propre capacité financière et à se limiter à l'enveloppe du programme triennal précédent.

L'évaluation des besoins réels en subventions régionales n'est pas simple, puisqu'elle nécessite la définition de critères relatifs aux travaux jugés nécessaires à mener d'une part, et la prise en compte de la capacité des communes à répondre elles-mêmes à leurs propres besoins d'autre part. Les communes wallonnes sont en effet dans des situations financières très diverses. Certaines pourraient se passer de subventions, alors que d'autres n'ont que ce moyen de procéder à leurs travaux. Ces dernières sont davantage limitées dans leur capacité d'action puisqu'elles doivent assumer elles-mêmes 40 % du montant total.

6.2.2 La recherche d'équité entre les communes

La question de l'équité entre communes est préoccupante à différents niveaux : la situation financière des communes, leurs moyens humains et les soutiens mobilisables dans leur entourage (notamment provinces et intercommunales), différent, et sont source de profits différenciés selon les communes.

6.2.2.1. Atouts et faiblesses

Comme on l'a dit, la procédure d'approbation du programme triennal prend en compte la capacité financière des communes, car elles doivent être à même d'assurer leur part contributive. Les communes pauvres ne peuvent donc pas obtenir les mêmes avantages du programme triennal que les communes riches, alors que ces dernières, paradoxalement, pourraient parfois contribuer par elles-mêmes pour le double ou le triple du budget présenté au programme triennal.

On peut donc penser que le programme triennal vient accentuer les inégalités entre communes. Les types d'aménagement les plus coûteux, par exemple les aménagements de sécurité et l'égouttage, ne sont accessibles qu'aux communes qui ont les moyens. En d'autres termes, le système contribue à ce que la sécurité routière et la jouissance d'un environnement qualité sur le plan paysager et environnemental soient davantage accessibles à des privilégiés établis dans des communes riches de la Région wallonne.

Les communes sont aussi inégalement dotées en moyens humains. Une petite partie d'entre elles, grâce à l'existence d'un bureau d'études, peuvent se passer d'appui technique extérieur pour la réalisation des programmes et des projets, ce qui permet d'avancer plus rapidement. D'autres sont dépendantes d'auteurs de projet privés ou publics tels que les services techniques provinciaux. Ces derniers s'investissent également de façon variable selon les provinces dans le rôle d'auteur de projet. Là où c'est le cas, les communes bénéficient parfois d'un avantage appréciable dans la mesure où la rémunération demandée est inférieure au prix habituel du marché. Elles bénéficient également dans des proportions diverses de l'appui technique du commissaire voyer pour la rédaction des fiches. De plus, ce service est tantôt gratuit, tantôt payant selon les provinces.

Autre élément pouvant poser question, les acteurs régionaux et provinciaux qui traitent les dossiers relatifs à des sous-territoires de la Région n'auraient pas toujours des comportements identiques, malgré les efforts faits en ce sens. Certains territoires peuvent donc être avantagés par ce biais également.

6.2.2.2. Propositions

En ce qui concerne l'équité à rechercher, on ne peut que recommander la fixation de critères objectifs d'attribution des financements, mais, afin de garantir leur application équitable et la crédibilité de la procédure, il importe que ceux-ci soient transparents. Pourquoi ne pas publier la formule utilisée et signifier aux communes le montant qui en découle avant qu'elles ne se mettent à réaliser leur programme triennal ?

L'instauration de variations de taux en fonction de la capacité financière des communes irait aussi davantage dans le sens de la justice.

Il faudrait veiller cependant à ce que les communes favorisées par les critères ne fassent des demandes supérieures à leurs besoins pour profiter du système.

6.2.3 La définition de priorités dans les actions à mener

Dans un contexte de moyens budgétaires limités, il est primordial que les subventions aillent aux situations problématiques qui demandent la réponse la plus urgente d'une part, et minimisent les coûts de remise en état à long terme, d'autre part. Actuellement, les taux plus importants accordés à certains projets expriment la priorité qui leur est accordée par la Région, mais il n'existe pas de circulaire ministérielle quant aux critères à prendre en compte dans le choix des projets.

L'état du patrimoine est le critère de choix auquel on se réfère le plus naturellement à la Région et dans les communes, mais il ne doit pas être le seul, et il serait intéressant d'élargir quelque peu la vision à cet égard, en visant une démarche stratégique.

A quels types de travaux donner la priorité ? Voici quelques réflexions à ce sujet.

En ce qui concerne les voiries :

- La sécurité des personnes sur la voirie est un objectif prioritaire à poursuivre, car les coûts humains (décès et blessures graves causés par des accidents) sont impossibles à chiffrer et irrémédiables.
- Dans une optique de minimisation des coûts de réfection, si l'on en croit les données émises par le Ministre lors de l'exposé général du budget 2000, il faut rappeler que le coût des travaux d'entretien réalisés à temps réduit de plus de moitié le coût des travaux différés de 4 à 5 années. Cela va en faveur de la prise en compte de critères techniques relatifs à l'état de la voirie pour juger en toute connaissance de cause de son état, mais également en faveur de la simplification des procédures, afin que les coûts ne s'amplifient pas avec la durée des procédures administratives. La Région songe à un audit de l'état du patrimoine communal en matière de routes et de bâtiments. Une gestion informatisée serait intéressante, mais coûterait très cher. Le rôle de proximité du commissaire-voyer dans la réalisation de l'état des lieux des voiries est réel dans de nombreuses communes. On pourrait davantage le systématiser là où les communes ne disposent pas d'un personnel technique compétent. Faut-il centraliser et homogénéiser au niveau régional cet état des lieux, en créant une sorte d'observatoire des voiries et bâtiments afin de définir des priorités territoriales à un niveau supra-communal ou laisser la gestion de cet aspect aux communes ? La question serait à creuser.
- La densité de la zone concernée et le volume de trafic sur les voies en cause sont également des critères de priorité à prendre en compte en vue de favoriser le bien-être d'un maximum d'usagers.
- La mise aux normes en matière d'égouttage doit également figurer parmi les priorités, car elle répond à un objectif de développement durable, et figure dans des directives de la Commission européenne avec lesquelles il est impératif de se mettre en ordre. On pourrait remettre prioritairement en état les voiries nécessitant des travaux découlant du PCGE.

- Les effets escomptés en termes de développement du territoire sont également à prendre en compte. Là où des zones enclavées pourraient encore exister, la connexion avec le réseau de communication principal constitue une condition nécessaire (mais non suffisante) pour amorcer un processus de développement. Le réaménagement de l'espace public peut constituer par ailleurs un facteur de changement de l'image d'une localité et d'amélioration de son attractivité pour de futurs habitants ou investisseurs. On observe fréquemment un effet « boule de neige » sur la réalisation de travaux par le secteur privé aux alentours des espaces publics rénovés (ravalement de façades, ...).

En ce qui concerne les bâtiments :

- Dans une optique de préservation des bâtiments, la priorité doit être donnée à l'élimination des causes de dégradation irrémédiable de ceux-ci, et donc aux travaux qui permettent d'en assurer l'étanchéité.
- En fonction de la stratégie de développement du territoire communal, certains travaux peuvent aussi être privilégiés en prenant en compte l'importance prioritaire des activités abritées par le bâtiment en cause.

On approfondira ci-dessous deux problématiques abordées dans les priorités : celle de la sécurité routière, et celle de l'égouttage.

6.2.4 La promotion de la sécurité routière

La sécurité routière est un enjeu important dans la société actuelle. Il ne faudrait pas passer à côté de cette problématique en se focalisant uniquement sur les réfections de voiries dégradées. La DGPL a soutenu des expériences-pilotes relatives à la sécurité routière, notamment aux abords des écoles, dès le début des années 90, tout en intégrant progressivement cette problématique dans celle plus générale de l'organisation de la mobilité sur le territoire. Par ailleurs, on l'a vu, les opérations de développement rural ont également été le lieu d'expression d'une préoccupation assez généralisée des habitants pour la sécurité. Cela a conduit à programmer de nombreux aménagements de sécurité dans les programmes communaux de développement rural. Un certain nombre de communes ont ainsi des propositions d'aménagement « en réserve », dont une partie pourrait être réalisée par le biais du programme triennal.

6.2.4.1. Atouts et faiblesses

Les aménagements de sécurité bénéficient d'un taux d'intervention préférentiel de 75 %. C'est un encouragement, sans pour autant constituer un incitant essentiel pour les communes, étant donné les coûts plus importants engendrés par de tels aménagements.

Les projets comportant un aménagement de sécurité demandés dans le dernier programme triennal représentaient 6 % du total des projets, ce qui est relativement modeste.

Pour un budget donné, la priorité donnée à de tels aménagements est par ailleurs susceptible d'avoir une incidence négative sur l'état des voiries en dehors des agglomérations, plus délaissées, par un effet de vase communicant, étant donné que les montants globaux alloués restent stables.

6.2.4.2. Propositions

On pourrait s'inspirer en la matière de la stratégie du Ministère de l'Équipement et des transports¹³¹ qui vise à mettre au point un indice d'insécurité routière et une cartographie hiérarchisée des zones accidentogènes en fonction du nombre d'accidents et de la gravité de ceux-ci.

¹³¹ telle qu'elle apparaît dans l'exposé général du dernier budget.

6.2.5 La mise aux normes en matière d'épuration et d'égouttage

Selon les recommandations européennes, tout le territoire devrait être en règle avec les normes d'égouttage et d'épuration d'ici quelques années¹³². Les communes ont dû dans cette perspective se doter d'un Plan Communal Général d'Egouttage qui prévoit le tracé des futurs égouts et les zones d'épuration individuelle. C'est un enjeu important pour les programmes triennaux qui sont l'instrument actuel de la mise en œuvre du PCGE.

6.2.5.1. Atouts et faiblesses

Lors du dernier programme triennal, les projets d'égouttage représentaient 18 % du total des demandes, et le Brabant wallon se distinguait par une proportion de 36 % de celles-ci. Les communes de nouvelle urbanisation à fonction résidentielle importante ont de grands besoins en la matière.

Certaines communes donnent une priorité à l'égouttage dans le programme, au détriment éventuel d'autres travaux ; d'autres par contre, jugent que le taux de subventionnement ne leur permet pas d'assurer leur part et attendent des évolutions plus favorables pour elles en matière de subsidiation. Les budgets prévus pour les programmes triennaux sont insuffisants pour permettre aux communes de rencontrer toutes leurs obligations en matière d'égouttage ; ils ont même décliné au fil du temps, alors que les matières intégrées au programme triennal augmentaient, notamment par l'intégration au programme des expériences-pilotes.

Le PCGE est l'outil de référence le plus utilisé par les communes pour l'élaboration de leur programme triennal, et il sert également de référence à la DGPL qui effectue le contrôle de conformité.

6.2.5.2. Propositions

Si on veut permettre aux communes de remplir leurs obligations en matière d'égouttage, il faudrait prévoir des crédits plus importants au budget, voire augmenter le taux d'intervention de la Région pour ce type de travaux, afin que les communes les plus pauvres puissent être à même d'assurer leur part contributive. Le rôle de la SPGE sera déterminant dans ce domaine, puisqu'elle prévoit une aide financière de 5 milliards en cinq ans à partir de 2001.

6.2.6 La qualité des aménagements

La qualité technique et urbanistique des aménagements est certes un enjeu important, qui renvoie à la qualité paysagère de nos espaces publics. Les interventions de plus en plus structurées en matière de réaménagements de voiries, menées principalement pour ralentir le trafic automobile et favoriser les autres usagers dans une recherche de convivialité et de sécurité routière, ont un impact important sur les paysages et sur l'image des villes et villages.

6.2.6.1. Atouts et faiblesses

En ce qui concerne les aspects de qualité technique, c'est la DGPL qui se charge d'examiner le dossier. Miser davantage sur la qualité des auteurs de projet permettrait sans doute d'alléger son travail. On pourrait donc utilement investir dans leur formation à cet égard.

¹³² Délais variables en fonction de la taille des communes

Sur le plan urbanistique, les aménagements qui ont le plus de conséquences sur le paysage local sont soumis à permis¹³³ : construction et transformation de bâtiments¹³⁴, modification sensible du relief du sol. Des dispositions particulières s'appliquent au permis de lotir et au permis d'urbanisme impliquant une modification à la voirie communale¹³⁵ (ouverture de nouvelles voies de communication, modification du tracé de voies existantes, élargissement ou suppression de celles-ci) : enquête publique et délibération du conseil communal sur les questions de voirie. Certains actes et travaux sur le domaine de la voirie publique sont nommément dispensés de permis par le code¹³⁶.

6.2.6.2. Propositions

La lecture de la liste des actes dispensés de permis en matière de voirie laisse supposer que certains aménagements de sécurité susceptibles de modifier sensiblement le paysage d'une localité ne sont pas nécessairement soumis à permis. S'ils sont prévus au programme triennal, il est intéressant que la DGPL puisse apporter un appui également sur le plan urbanistique.

Pour ce qui est des voiries soumises à permis, l'expérience spécifique de la direction du contrôle et des études de la DGPL en cette matière semble pouvoir justifier une intervention complémentaire à celle de la DGATLP pour les projets d'aménagements de voirie et d'espaces publics d'une certaine importance.

On peut penser que pour les bâtiments, qui constituent l'essentiel des dossiers de permis d'urbanisme, les fonctionnaires chargés d'octroyer les permis ont les connaissances et l'expérience suffisantes pour ce faire, et que le seul octroi du permis suffit à constituer une garantie de qualité.

¹³³ CWATUP, coordination officielle, art.84

¹³⁴ impliquant une modification de leur volume construit ou de leur aspect architectural

¹³⁵ CWATUP, coordination officielle, art.128 et129

¹³⁶ CWATUP, coordination officielle, art. 262,12 :

- renouvellement des fondations et du revêtement des chaussées, bernes, bordures et trottoirs (pour les chaussées n'excédant pas 7 mètres de large, et pour autant qu'il n'y ait pas d'élargissement de l'assiette ni de modification des caractéristiques essentielles du profil en travers) ;
- renouvellement, déplacement ou enlèvement d'éléments accessoires tels que les parapets, glissières, et bordures de sécurité, à l'exception des murs de soutènement et des écrans anti-bruits (pour autant qu'il n'y ait pas de modification des caractéristiques essentielles du profil en travers) ; (suite p. suivante)
- pose ou enlèvement de dispositifs d'évacuation d'eau tels que filets d'eau, avaloirs, taques, égouts et collecteurs de moins de 1.25 mètres de hauteur.
- pose, renouvellement ou déplacement des câbles, conduites et canalisation situés dans le domaine public ;
- aménagements provisoires de voirie (2 ans maximum)
- travaux d'aménagement des espaces réservés aux piétons, personnes à mobilité réduite ou cyclistes, et visant l'agrandissement local de ces espaces, l'amélioration de leur aspect esthétique ou la sécurité des usagers ;
- travaux d'aménagement des espaces réservés aux plantations
- placement, déplacement ou enlèvement de dispositifs de signalisation ou relatifs au stationnement
- placement, déplacement ou enlèvement des dispositifs d'éclairage public
- placement, déplacement ou enlèvement de certains dispositifs d'affichage et de publicité
- établissement ou modification de la signalisation au sol,
- placement, déplacement ou enlèvement de ralentisseurs de trafic,
- pose, enlèvement ou renouvellement des dispositifs d'exploitation des voies et des lignes de transports en commun

En résumé, sans doute faut-il traiter différemment les projets selon leur impact urbanistique et en matière d'aménagement du territoire, en proposant un accompagnement de la DGPL dans le cadre de l'élaboration du projet là où cela est nécessaire (notamment pour les créations de voiries, les aménagements de sécurité, ...). Cela s'est réalisé dans le cadre d'opérations-pilotes, mais une généralisation nécessiterait la mise en œuvre de moyens plus importants que ceux dont dispose la DGPL à l'heure actuelle.

6.2.7 La simplification et la rapidité des procédures

Dans une recherche d'efficacité et de minimisation des coûts pour tous les intervenants, il importe d'alléger autant que possible la procédure, tout en veillant à la qualité des projets.

6.2.7.1. Atouts et faiblesses

Pour ce qui est de la simplicité et de la rapidité de procédure, le programme triennal n'est pas un modèle. Beaucoup de communes en déplorent les lourdeurs et les lenteurs. Les documents administratifs à remplir sont très nombreux, ce qui est à la source d'un travail important à la fois pour leur élaboration au niveau local, et pour leur contrôle au niveau régional. Le nombre d'allers-retours de dossiers entre les communes et la Région est important, et de nombreux délais font par ailleurs l'objet de dépassements.

Le délai d'approbation du programme, de 60 jours au maximum¹³⁷, est difficile à respecter par l'administration et souvent dépassé. Le délai de 90 jours pour examiner les projets permet généralement l'intervention de l'administration, mais celle du Ministre ne se fait pas toujours dans les temps. L'examen du dossier d'adjudication et la notification du montant rectifié au demandeur prennent également du temps. Les provinces respectent généralement leurs délais. Toutefois, lorsque l'avis de la Commission des Monuments et des Sites doit être demandé, la réponse se fait souvent attendre. Les communes également n'introduisent pas toutes à temps le programme, ni les projets, ni les dossiers d'adjudication.

6.2.7.2. Propositions

On peut constater qu'aucune pénalisation n'est appliquée en cas de non-respect des délais que ce soit par l'une ou l'autre partie, ce qui contribue au maintien du problème. De plus, les causes des retards sont à attribuer à des situations qui perdurent à l'heure actuelle : un manque de personnel à l'administration, des moyens budgétaires insuffisants pour approuver tous les projets acceptés dans le cadre du programme, un manque de moyens humains et techniques dans certaines communes. Il faudrait s'atteler à la résolution de ces problèmes pour améliorer les choses.

Là où c'est possible, il serait intéressant que l'administration puisse obtenir une délégation pour l'approbation des dossiers à la place du Ministre, notamment pour les adjudications qui ne supposent qu'un examen purement technique. On peut citer en appui à cette proposition le fait que dans une province, la Députation permanente a donné délégation à un fonctionnaire pour l'avis technique ; on peut rappeler également le rôle du fonctionnaire délégué en matière d'urbanisme.

¹³⁷ 30 jours plus prorogation

Toujours dans l'optique de simplifier les procédures, on pourrait également aménager des solutions plus radicales évoquées par certains acteurs régionaux : diminuer le nombre de passages des dossiers à l'administration, par exemple en se limitant à l'introduction du programme triennal et au dossier d'adjudication. Certains craignent alors pour la qualité des projets qui ne feraient plus l'objet d'une approbation, même si l'accompagnement régional pourrait se concentrer sur des réunions d'avant-projet. Une autre solution pourrait être de forfaitiser l'intervention de la Région sur base d'un dossier de projet mieux étudié et plus fiable dans ses estimations, la commune prenant à sa charge tout dépassement budgétaire intervenant par la suite, et ne devant plus transmettre le dossier d'adjudication que pour le respect des obligations légales en matière de tutelle.

6.2.8 La programmation alliée à la souplesse

Par rapport à l'arrêté du Régent de 1949 qui régissait antérieurement la matière, la législation sur le programme triennal, comme son nom l'indique, demande aux communes un effort de programmation de leurs travaux. Néanmoins, des réajustements fréquents se produisent par la suite, et on subventionne des projets qui n'étaient pas inscrits au programme triennal.

6.2.8.1 Atouts et faiblesses

Quels sont les avantages et les inconvénients de la programmation proposée ?

- Pour les communes :

La programmation pousse les communes à faire tous les trois ans le point de la situation de leur patrimoine de voiries et de bâtiments, à élaborer une stratégie d'action en ce domaine et à définir des priorités, ce qui est certes positif. Cependant, certaines communes présentent dans leur programme tous les travaux à faire, en attendant que les priorités soient dégagées par la Région. La stratégie d'action, on l'a dit, s'inspire encore le plus souvent de nécessités purement techniques, alors qu'elle pourrait s'ouvrir à la prise en compte de préoccupations d'aménagement et de développement du territoire.

La programmation débouche sur un accord préalable de la Région pour un certain nombre de projets, et donc théoriquement sur une assurance plus importante pour la commune concernant l'obtention du financement, à un stade précédant l'élaboration du projet. Cet élément devrait permettre de n'engager les dépenses qu'à bon escient. Idéalement, il s'agit d'un avantage non négligeable. Cependant, en pratique, cet avantage est tempéré par deux effets pervers. Tout d'abord, le travail de présentation des projets demandés dans le cadre du programme est non négligeable et coûteux pour certaines communes qui doivent déjà s'adresser à un auteur de projet pour le faire, alors que les projets en cause ne seront pas tous retenus. Ensuite, l'approbation des projets, pourtant inscrits au programme triennal approuvé, ne s'obtient pas sans embûches (retards de délais, non réponses, reports au programme suivant...). La confiance de certaines communes dans l'issue favorable des projets inscrits au programme n'est pas absolue.

La nécessité de l'introduction et de l'approbation d'un programme avant l'élaboration des projets augmente la longueur des délais s'écoulant entre les intentions exprimées et leur réalisation. Le temps important qui s'écoule entre l'approbation du programme et le commencement de certains travaux conduit à des inadaptations : entretemps, l'état des voiries, les coûts, voire les conceptions en matière d'aménagement ont pu évoluer.

La coordination avec le début d'une nouvelle législature communale est malaisée car, pour respecter les délais, la préparation du programme devrait se faire lorsque l'ancienne majorité est en place, alors que c'est la nouvelle qui sera appelée à le mettre en œuvre. Si, logiquement, on veut attendre la mise en place de la nouvelle majorité avant d'introduire le programme, on prend déjà du retard.

Enfin, il est difficile de répondre à certaines situations d'urgence, ou de saisir des opportunités survenues en cours de programme. Introduire les projets y relatifs suppose une procédure préalable de modification du programme relativement lourde, mais qui a le mérite d'exister.

- Pour la Région :

L'examen du programme, en plus de celui des projets, est source de travail supplémentaire, mais il permet à la Région de se faire, tout au moins partiellement, une idée préalable de la situation du patrimoine communal et des besoins de travaux sur le territoire. Cette approche des besoins n'est que partielle, puisque les communes sont invitées à limiter leurs demandes à l'enveloppe obtenue lors du programme triennal précédent (bien que toutes ne respectent pas la consigne).

La programmation devrait permettre à la Région de mieux prévoir les budgets nécessaires au financement des travaux des pouvoirs locaux. Cependant, les négociations budgétaires ne permettent pas automatiquement de dégager les crédits nécessaires. C'est ce qui s'est passé pour le budget 2000, et la Région se trouve malgré tout confrontée à des problèmes de disponibilité financière.

Les demandes de modification au programme triennal constituent également un travail conséquent pour l'administration.

6.2.8.2. Propositions

Créer une programmation à la fois suffisamment cohérente et souple, permettant la prévisibilité des dépenses et l'adaptation aux nécessités revient à trouver un équilibre difficile à atteindre.

Pour mieux prendre en compte les évolutions survenues entre l'approbation du programme et le moment de la réalisation, on pourrait faciliter les modifications, en permettant par exemple le remplacement d'un projet par un autre dans le cadre d'une même enveloppe budgétaire moyennant l'introduction d'une note de motivation et l'acceptation du dossier par la Région. Le critère de respect de l'enveloppe budgétaire définie au départ est important à respecter pour préserver l'équité et ne pas mettre en péril la réalisation des projets figurant déjà dans le cadre de programmes triennaux approuvés.

Toujours en vue de ménager plus de souplesse, une fois la promesse de subsides accordée à un projet, ne pourrait-on laisser varier la répartition relative entre différents postes budgétaires, en cas d'imprévu rencontré sur chantier, du moment que l'enveloppe globale est respectée et que l'esprit du projet est conservé ?¹³⁸

6.2.9 La réduction des incertitudes des Communes quant à l'obtention du financement

Pour les communes, une préoccupation majeure est de savoir le plus tôt possible à quoi s'en tenir quant à l'obtention d'un financement pour leurs projets, et de bénéficier d'un montant légitime, calculé sur base de critères objectifs.

6.2.9.1. Atouts et faiblesses

1. La première barrière à franchir est celle de l'approbation du programme triennal.

Malgré la recommandation qui leur est faite de rester dans l'enveloppe du programme triennal précédent, on l'a dit, une série de communes n'opèrent pas de sélection a priori des projets présentés et attendent la réaction de la Région, espérant ainsi obtenir le financement d'un maximum de projets. Elles se rendent compte qu'une enveloppe financière leur est a priori définie, mais elles ignorent les critères sur base desquels celle-ci est calculée. Elles ont le sentiment que des arguments politiques interviennent et préféreraient de loin connaître à l'avance le montant qui leur est réservé afin de limiter le travail consacré en pure perte à l'élaboration de fiches relatives à des projets qui ne seront pas acceptés.

¹³⁸ On accepte actuellement 10 % de variations dans les Q.P., et parfois davantage si c'est justifié.

En réalité, aux dires d'un membre du cabinet ministériel précédent, une formule a effectivement été utilisée pour calculer le montant alloué par commune lors du dernier programme triennal : elle incluait entre autres des critères tels que le nombre de minimexés, de chômeurs, la situation socio-économique, la situation au fonds des communes, et le nombre de kilomètres de voiries. Tous les membres de l'administration ne sont pas au courant de ce fait.

2. Une fois le programme approuvé, des incertitudes subsistent quant au financement effectif des projets.

Le législateur¹³⁹ a voulu prendre en compte ce souci des communes d'être fixées sur leur sort, mais la nécessité de prendre en compte également les moyens financiers régionaux disponibles est allée à contre-courant de cet effort : on est passé d'une promesse de principe sur base du programme triennal, à une promesse ferme sur base de la notification de l'approbation du projet, *lorsque toutes les conditions fixées ont été remplies et que les crédits ou autorisations d'engagement prévus par la loi ou le budget sont disponibles*. Vu les retards pris dans l'approbation des projets, une série de communes perdent confiance, et le sentiment d'une politisation des octrois est relativement répandu parmi elles.

6.2.9.2. Propositions

Réduire les incertitudes des communes quant à l'obtention du financement reste donc toujours un idéal à poursuivre. On peut se demander comment des problèmes de disponibilité de budget surviennent, alors que le programme triennal a dû lui-même être approuvé en prenant en compte la capacité financière de la Région. Il est vrai que l'accord sur les programmes se fait pour trois ans, alors que la règle de l'annualité budgétaire s'applique par ailleurs. Comme on l'a dit précédemment, les négociations budgétaires ne permettent pas automatiquement de dégager les crédits nécessaires par la suite. Le décalage est-il dû également à la pauvreté de certaines estimations mentionnées au programme, qui sont revues à la hausse dans les projets ? à la prise d'avenants ayant des implications financières importantes ? aux modifications apportées au programme triennal ? La circulaire de 1992 signale que les enveloppes annuelles accordées ne sont, en principe, pas augmentées, mais la pratique ne semble pas en faire une règle.

Il serait intéressant de fournir une réponse à ces questions pour pallier cet inconvénient de l'incertitude de financement : si l'existence d'un programme triennal ne permet pas de réserver les sommes nécessaires à la réalisation ultérieure des projets, il perd une partie de sa raison d'être.

6.2.10 L'intégration des programmes triennaux dans une démarche stratégique, notamment en matière de mobilité

L'élaboration des programmes triennaux fait-elle référence à une démarche stratégique de la part des communes ? Par exemple font-elles appel à une vision d'ensemble du territoire communal ou à une réflexion globale sur certaines problématiques-clés telles que la mobilité, l'égouttage, l'éclairage... ? Se réfèrent-elles à des documents de référence en la matière tels que le schéma de structure, le PCDR, le plan communal général d'égouttage, le plan communal de mobilité ? Et la Région, de son côté, tient-elle compte de préoccupations stratégiques dans l'examen des dossiers ?

¹³⁹ voir l'exposé des motifs du décret de 1988

6.2.10.1. Atouts et faiblesses

Au niveau communal, à part la référence au plan d'égouttage¹⁴⁰ qui est mentionnée spontanément par bon nombre de communes, et sachant que les quelques communes dotées d'un plan communal de mobilité n'ont pas été spécifiquement étudiées¹⁴¹, on ne remarque pas ou peu de véritable démarche stratégique ni de référence à des documents élaborés en la matière. De temps en temps cependant, il est fait mention d'un recours au plan communal de mobilité ou au schéma de structure, ou d'une référence au PCDR pour la proposition d'aménagements de sécurité ayant émergé notamment en réponse à la préoccupation affirmée des habitants pour la sécurité routière. La référence peut intervenir dans le choix des priorités à inscrire, mais parfois, elle n'est mentionnée qu'en ce qui concerne la conception même du projet.

Il semble que les critères de choix des priorités soient essentiellement techniques.

Au niveau régional, ces documents de référence stratégiques sont vécus par une partie de l'administration comme des contraintes à respecter sources de contrôles administratifs longs à mener, plutôt que comme des outils de référence dynamiques dans la réflexion sur les projets.

Il faut ajouter que la prise en compte des plans communaux de mobilité par la Région dans l'examen des programmes triennaux ne s'est pas encore réalisée, même si les plans de mobilité ont été mis sur pied par un autre service de la même administration dans l'optique de servir de référence pour les programmes triennaux. Si ces plans de mobilité changent d'administration de tutelle, sans doute le lien sera-t-il encore plus difficile à faire.

6.2.10.2. Propositions

A côté des considérations techniques, des préoccupations stratégiques permettraient sans doute d'effectuer des investissements encore plus judicieux, dans le sens où on pourrait privilégier ceux ayant un impact potentiel sur le développement du territoire, et susceptibles d'engendrer des effets multiplicateurs. Un travail de sensibilisation de la part de la Région pourrait être mené auprès des communes et des conseillers en mobilité en vue de promouvoir une vision plus stratégique des politiques de travaux.

On pourrait renforcer le lien entre Plans communaux de mobilité et Programme triennal en donnant une priorité aux projets inscrits dans le cadre d'un plan de mobilité. Toutefois, cela pourrait être source de nouvelles inégalités entre communes, dans la mesure où les plus petites d'entre elles n'auraient pas la même facilité à se doter d'un plan de mobilité. Cela étant, le plus important est que les communes fassent d'elles-mêmes référence à leur plan de mobilité dans la réflexion sur le programme triennal. Les conseillers en mobilité pourraient jouer un rôle de sensibilisation à cet égard au sein des communes.

6.2.11 La participation des citoyens

6.2.11.1. Atouts et faiblesses

La législation ne prévoit pas la participation de la population à l'élaboration du programme triennal des travaux ni à l'élaboration des projets qui y sont mentionnés. Cependant, diverses initiatives communales ayant pour objet la consultation de la population locale sur les projets voient le jour, ce qui témoigne d'une sensibilisation croissante des communes à cet aspect. Par ailleurs, la participation des habitants organisée dans d'autres contextes (par exemple celui du développement rural) contribue à l'émergence de projets qui, dans certains cas, pourront être réalisés avec l'aide du programme triennal. Il semble que la participation des habitants contribue, entre autres, à attirer l'attention sur les questions de sécurité routière, et à une meilleure acceptation des travaux et des projets. Néanmoins, certains pièges sont à éviter, comme celui de

¹⁴⁰ où figure le tracé des égouts

¹⁴¹ (ces plans sont très récents et n'ont sans doute pas encore eu grande influence sur les demandes des communes)

la mise en évidence d'intérêts individuels, ou la prise de pouvoir de groupes de pression au détriment de ceux qui ne s'expriment pas.

6.2.11.2. Propositions

Une consultation générale des habitants sur les besoins et problèmes qu'ils rencontrent dans leur milieu de vie et leurs souhaits d'aménagement, comparable à ce qui se déroule en développement rural, serait bienvenue en amont de l'élaboration du programme triennal, pour aider la commune à fixer ses priorités.

Il ne paraît pas opportun d'introduire une obligation de recourir à une procédure participative déterminée dans le cadre de la législation sur le programme triennal. Cependant, on pourrait encourager davantage la consultation des habitants en amont du programme (par exemple dans l'élaboration d'un cadre stratégique de développement local) et sur les projets susceptibles d'affecter leur espace de vie. A cette fin, on pourrait mettre à la disposition des communes des recommandations méthodologiques, voire favoriser l'échange d'expériences participatives entre elles.

6.2.12 La coordination avec les autres sources de financement de travaux

6.2.12.1. Atouts et faiblesses

Différentes filières de financement existent pour des travaux parfois relativement similaires. Elles proposent des procédures et des taux de subvention différents, ce qui est source de difficultés pour bon nombre de communes, tandis que les mieux informées jonglent avec ces possibilités pour trouver la meilleure solution.

6.2.12.2. Propositions

Un état des lieux de ces sources de financement, de leurs conditions d'octroi, des autorités compétentes et des taux pratiqués pourrait servir de support à des propositions de simplification ainsi qu'à une meilleure information des communes.

Il serait intéressant de rationaliser les procédures de financement de travaux qui s'opèrent aujourd'hui selon des modalités différentes dans le cadre de législations différentes (rénovation urbaine, développement rural, espaces verts, équipements sportifs, ...) alors qu'antérieurement, du temps de l'arrêté du Régent, une seule procédure prévalait pour tous types de travaux. On pourrait s'inspirer des procédures les plus simples, et les généraliser, tout en veillant à la qualité des travaux subventionnés.

On pourrait concevoir qu'une seule administration gère les travaux, s'il le faut sous la tutelle de plusieurs ministres ayant chacun leurs compétences. Cela conférerait à l'administration concernée une vue plus globale de l'évolution des territoires communaux, et du total des aides octroyées par commune, ce qui pourrait aider à mener une politique de subventions aux communes plus équitable.

7 BIBLIOGRAPHIE

Arrêté du Régent du 2 juillet 1949 relatif à l'intervention de l'état en matière de subsides pour l'exécution de travaux par les provinces, communes, associations de communes, commissions d'assistance publique, fabriques d'église, et associations des polders ou de wateringues (Moniteur 22-23 juillet)

Décret du 30 avril 1985 applicable à l'octroi de subventions par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public (Moniteur 25 octobre)

Décret du 25 juin 1985 portant modification du décret du 30 avril 1985 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public (Moniteur 14 février 1986)

Décret du 1^{er} décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public

Décret du 20 juillet 1989 modifiant le décret du 1^{er} décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public (Moniteur 21 septembre)

Décret du 30 avril 1990 modifiant le décret du 1^{er} décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public (Moniteur 2 août)

Décret programme du 19 décembre 1996 portant diverses mesures en matière de finances, emploi, environnement, travaux subsidiés, logement et action sociale (Moniteur 31 décembre)

Arrêté de l'E.R.W. du 16 décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public

Arrêté de l'E.R.W. du 20 décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public en matière de production et de distribution d'eau

Arrêté de l'Exécutif Régional wallon du 22 juin 1990 modifiant l'arrêté du 16 décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public, en vue de la subsidiation de travaux destinés à améliorer la sécurité des déplacements sur la voirie (Moniteur 2 octobre 1990)

Arrêté de l'Exécutif Régional wallon du 30 mai 1991 modifiant l'arrêté du 16 décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public, en vue de la subsidiation des plans communaux généraux d'égouttage (Moniteur 30 juillet 1991)

Arrêté du Gouvernement wallon du 23 juin 1994 relatif à la subsidiation des plans communaux généraux d'égouttage (Moniteur 9 août)

Arrêté de l'Exécutif Régional wallon du 17 octobre 1991 modifiant l'arrêté du 16 décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public, en vue de la subsidiation des trottoirs, des accotements, et des bâtiments provinciaux (Moniteur 20 décembre 1991)

Arrêté du Gouvernement wallon du 6 avril 1995 modifiant l'arrêté du 16 décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public (Moniteur 4 juillet)

Arrêté du Gouvernement wallon du 12 décembre 1996 modifiant l'arrêté de l'Exécutif Régional Wallon du 16 décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public, modifié par les arrêtés des 22 juin 1990, 30 mai 1991, 17 octobre 1991, 23 juin 1994 et 6 avril 1995 (Moniteur 20 décembre)

Arrêté du Gouvernement wallon du 7 mai 1998 portant exécution du décret du 1^{er} décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public

Circulaire du 4 août 1992 n°T.S.C. 92/1. Procédure générale relative aux investissements inscrits dans les plans triennaux approuvés.

Documents du Conseil Régional Wallon , 94 (1983-1984), n°1-8

Compte-rendu intégral, séance publique du 29 avril 1985

Documents du Conseil Régional Wallon , 153 (1984-1985), n°1-2

Compte-rendu intégral, séance publique du 25 juin 1985

Documents du Conseil Régional Wallon , 76 (1988-1989), n°1-3

Compte-rendu intégral, séance publique du 23 novembre 1988

Documents du Conseil Régional Wallon , 98 (1988-1989), n°1-3

Compte-rendu intégral, séance publique du 5 juillet 1989

Documents du Conseil Régional Wallon , 153 (1989-1990), n°1-3

Documents du Conseil Régional Wallon , 203 (1996-1997), n°1-8

Compte-rendu intégral, séance publique des 18 et 19 décembre 1996

Documents du Conseil Régional Wallon ,

Burgeon W., Les relations entre les institutions communales, provinciales et régionales en matière de travaux, in Mouvement communal n°1, 1997.

Cornelis M., De la théorie à la pratique. L'analyse communale, in La lettre de la Fondation Rurale de Wallonie n° 43, septembre 1990.

IGRETEC, Etude relative aux retombées économiques des subsides accordés par la Région wallonne pour des travaux de voirie, égouttage et bâtiments communaux, rapport final, octobre 1995.

Latour G. Communication au groupe de travail « subsidiation, contrôles, tutelle », in Mouvement communal n°6-7, 1990.

Union des Villes et Communes de Wallonie asbl, simplification des plans communaux stratégiques en Région wallonne, Note de réflexion.

Warnotte L., Les services techniques et prestations de services, in La province, une institution à redéfinir ? Actes du séminaire organisé en collaboration par l'Association francophone des Provinces et l'Institut Jules Destrée – Namur, 30 janvier 1996.

CONCLUSION DE L'ANALYSE DES OUTILS COMMUNAUX

A. LECTURE TRANSVERSALE DES OUTILS ANALYSES

Avec ces trois outils (PCGE, PSI, programme triennal de travaux) analysés complémentaires à ceux du rapport remis en mars 2000 (SSC, PCDR, PC(E)DN et plans de mobilité) se termine un premier tour d'horizon des principaux outils de développement à l'échelle communale.

L'analyse détaillée des outils de développement communal a mis en évidence les enjeux, les atouts et les faiblesses de chacun d'eux, formulant des propositions pour en améliorer l'efficacité et le fonctionnement. Nous nous sommes également attachés à relever des liens entre différents outils.

En guise de conclusion et avant d'aborder la rationalisation de ces outils, on présente ci-après une lecture transversale telle qu'elle figurait en conclusion générale du rapport de mars 2000, mais revue et corrigée en fonction des trois nouveaux outils dont l'analyse a été réalisée depuis. Cette lecture transversale se fera par le biais de tableaux de synthèse commentés abordant chacun un thème particulier¹⁴².

Une remarque importante : ces tableaux ont été élaborés *en fonction des textes légaux et réglementaires en vigueur*. Des références à la pratique apparaissent dans les commentaires des tableaux.

1. CADRE JURIDIQUE

La base juridique diffère d'un outil à l'autre. Généralement, la base de l'existence de l'outil est fixée par décret, tandis que les modalités d'exécution sont précisées par arrêté d'application.

Ce constat se vérifie principalement pour les procédures mises en place de longue date, la base légale étant plus aléatoire pour les nouveaux instruments qui connaissent leurs premières expériences.

Parmi les outils analysés en effet, certains ont une existence assez ancienne. Les « ancêtres » des PCDR ont été mis en œuvre dès 1975 (rénovation rurale, en parallèle à la rénovation urbaine) et les premiers schémas de structure datent de la fin des années '80.

¹⁴² La *GRILLE DE CLASSIFICATION DES OUTILS* fait l'objet d'un texte indépendant au rapport remis en mars 2000 exposant, sous la forme de 6 tableaux thématiques un exercice de lecture comparative et transversale des outils. Ces tableaux ont été établis uniquement sur base des textes légaux et réglementaires, sans référence à la manière dont les outils sont mis pratiquement en application.

Ce document est accompagné de textes et de fiches explicatives commentant et justifiant la manière dont les textes juridiques ont été interprétés. Pour plus de détails sur le contenu des tableaux et la justification, on se référera à ce document.

Tableau 1. Cadre juridique des outils

| OUTILS | BASE JURIDIQUE DE L'OUTIL | | | |
|--|---------------------------|--------|--------------------|----------------------|
| | DECRET | ARRETE | CIRCULAIRE MINIST. | AUCUNE, MAIS : |
| Schéma de structure (SSC) | X | X | | |
| PC de Développement Rural (PCDR) | X | X | | |
| <i>PC de Développement de la Nature (PCDN)</i> | | | | ✓ cahier des charges |
| PC d'Envir. et de Dévelop. de la Nature (PCEDN) | X | X | | |
| <i>PC de Mobilité (PCM)</i> | | | | ✓ cahier des charges |
| <i>Plan de Déplacement et de Stationnement (PDS)</i> | | | | ✓ cahier des charges |
| <i>Charte de la mobilité communale</i> | | | | ✓ charte |
| Plan communal général d'égouttage (PCGE) | X | X | | |
| Plan social intégré (PSI) | | X | | |
| Programme triennal des travaux | X | X | X | |

| OUTILS | FORCE JURIDIQUE DETERMINEE | ELABORATION OBLIGATOIRE FACULTATIVE PAR LA COMMUNE | OU | MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE |
|--|----------------------------|--|----|----------------------------------|
| | | | | |
| Schéma de structure (SSC) | indicative | facultatif | | mis en œuvre (1987) |
| PC de Développement Rural (PCDR) | | facultatif | | mis en œuvre (1975) |
| <i>PC de Développement de la Nature (PCDN)</i> | | | | mis en œuvre (1995) |
| PC d'Envir. et de Dévelop. de la Nature (PCEDN) | indicative | facultatif | | non encore mis en œuvre |
| <i>PC de Mobilité (PCM)</i> | | <i>facultatif</i> | | <i>stade expérimental (1996)</i> |
| <i>Plan de Déplacement et de Stationnement (PDS)</i> | | <i>facultatif</i> | | <i>mis en œuvre (1995)</i> |
| <i>Charte de la mobilité communale</i> | | <i>facultatif</i> | | <i>stade expérimental (1998)</i> |
| Plan communal général d'égouttage (PCGE) | | OBLIGATOIRE | | mis en œuvre (1991) |
| Plan social intégré (PSI) | | facultatif | | mis en œuvre (1998) |
| Programme triennal des travaux | | obligatoire pour subvention | | mis en œuvre (1986) |

Extrait du document Grille de classification des outils de développement territorial communal, CPDT Thème 7.5, mars 2000.

Les premiers programmes triennaux de travaux portaient sur les années 1986 à 1988, tandis que le premier PCGE remonte à 1991.

Les outils liés aux problématiques de la mobilité ou du développement de la nature sont plus récents (1995). Ils sont caractérisés par la coexistence ou la succession de plusieurs outils en parallèle dont l'assise juridique est peu ou pas développée (charte, cahier des charges...). Cette phase expérimentale évoluera vers une étape de rationalisation et l'élaboration d'un texte légal fixant le cadre juridique de l'outil, en fonction des besoins spécifiques du secteur. Ainsi, le PCEDN a acquis une base légale depuis 1998.

Les PSI ont été mis en œuvre à partir de cette même année 1998 et un arrêté en fixe les modalités de fonctionnement.

Notons encore un trait commun aux instruments étudiés : ils relèvent le plus souvent de l'initiative communale et la plupart ont valeur indicative. Seul le PCGE revêt un caractère obligatoire, tandis que le programme triennal est un passage obligé pour l'octroi de subventions.

2. COMPETENCES MINISTERIELLES ET ADMINISTRATIVES

Le tableau 2 montre la complexité du découpage des compétences ministérielles et administratives desquelles dépendent les outils, ce qui peut entraîner des difficultés de rationalisation.

Les outils les plus anciens ont une position claire : le PCDR, le schéma de structure et le programme triennal des travaux dépendent chacun d'un seul Ministre et d'un seul service administratif.

Les PCEDN et PCGE dépendent également d'un Ministre et d'une administration, mais plusieurs divisions peuvent néanmoins intervenir dans sa procédure. Pour ce qui est des plans de mobilité et des PSI, on retrouve les différents outils dans plusieurs cases du tableau, démontrant ainsi que plusieurs Ministres et administrations sont concernés. Cette situation plus complexe est sans doute moins efficace de prime abord, mais pourrait aussi s'avérer un gage de meilleure cohérence et de plus grande transversalité pour la réalisation de projets chevauchant plusieurs compétences, moyennant une bonne communication entre les différents acteurs.

En pratique, le rôle de l'administration peut être assez formel, se limitant à un contrôle a posteriori, notamment dans le cas des schémas de structure et des PCDR. Pour d'autres outils (PCDN ou PSI notamment), la Région intervient plus tôt, au travers d'un accompagnement des communes durant tout le processus.

Par ailleurs, dans plusieurs outils l'administration s'implique également dans la proposition de recommandations en vue d'en adapter le cadre juridique.

Dans les programmes triennaux, le rôle des provinces est très important. En pratique, il est aussi appréhendé de façon diverse selon la province : celle-ci peut être auteur de projet ou non, envisager son rôle comme conseiller ou comme contrôleur... La multiplication des acteurs publics supra-communaux peut impliquer un allongement de la procédure.

Tableau 2. Compétences ministérielles et administratives

| | Ministre-Président | Ministre de l'Economie, de la recherche et des technologies nouvelles | Ministre des Transports, de la Mobilité et de l'Energie | Ministre du Budget, de l'Equipeement et des Travaux publics |
|--|---|---|---|---|
| MINISTERE DE LA REGION WALLONNE (MRW) | Secrétariat Général | | | |
| | Direction Générale des Pouvoirs Locaux (DGPL) | | PCM charte de mobilité | |
| | Dir. Gén. de l'Economie et de l'Emploi (DGEE) | | | |
| | Dir. Gén. des Techno-logies, de la Recherche et de l'Energie (DGTRE) | | | |
| | Dir. Gén. des Ressources Naturelles et de l'Environnement (DGRNE) | | | |
| | Dir. Gén. de l'Aménagem. du Territoire, du Logement et du Patrimoine (DGATLP) | | | |
| | Direction Générale de l'Agriculture (DGA) | | | |
| | Direction Générale de l'Action Sociale et de la Santé (DGASS) | | | |
| | Direction Générale des Relations Extérieures (DGRE) | | | |
| MINISTERE DE L'EQUIPEMENT ET DU | Secrétariat Général | | | |
| | Direction Gén. des routes et des autoroutes (DG1) | | | charte de mobilité PDS |
| | Direction Générale des Voies Hydrauliques (DG2) | | | |
| | Direction Générale des Transports (DG3) | | PDS/PCM charte de mobilité | |
| | Direction Gén. des Services Techniques (DG4) | | | |

3. PROCEDURES

Les outils diffèrent par la nature de leur démarche. Le tableau tente de montrer cette diversité en reprenant les principales étapes communément rencontrées dans les outils analysés.

Les étapes font référence au fait que la législation indique notamment la nécessité d'élaborer une analyse de la situation existante, de déterminer des options fondamentales, d'élaborer des instruments de mise en œuvre... Ces derniers peuvent être des documents « passifs » de référence pour la gestion du territoire (plans, schémas, règlements...) qui ne seront mis en œuvre qu'en fonction de demandes effectuées par des tiers, ou encore des outils plus « actifs » visant des actions concrètes à entreprendre (liste de mesures ou de projets, programme...). Enfin, il s'agit de savoir si l'outil permet la réalisation et met à disposition les moyens financiers pour ce faire, voire même est doté de moyens d'évaluation.

Plusieurs constats et commentaires peuvent être énoncés suite à l'examen de ce tableau.

- La plupart des outils nécessitent une phase préliminaire d'inventaire de la situation existante, d'analyse et de mise en évidence des problèmes à résoudre. Par la nature même des outils, certains inventaires seront globaux ou spécialisés selon la thématique de la mobilité ou de l'environnement. Certains plans (PCGE en particulier) manquent de transversalité dans leur diagnostic. Une des premières choses à faire en matière de rationalisation des outils sera de rechercher une plus grande cohérence dans cette étape et d'éviter les double-emplois. Dans l'étude de la pratique des outils, nous avons pu constater que certaines communes utilisent par exemple le même diagnostic pour le SSC et le PCDR, tandis que d'autres envisagent des liens entre le PCM et le volet du SSC relatif à la mobilité et aux transports. Cette pratique devrait être encouragée à l'avenir selon les modalités à préciser.
- Parmi les outils analysés, plusieurs abordent une phase de choix d'options ou d'objectifs fondamentaux. Cette étape constitue une charnière indispensable dans toute démarche. Selon le caractère global ou sectoriel de l'outil, les options concerneront un plus ou moins grand nombre de thématiques. On mentionnera combien il est indispensable d'assurer une cohérence entre les options qui seraient choisies au niveau de différents outils.
- Il y a, parmi les outils analysés, des instruments « de référence » et des instruments « actifs ». Le schéma de structure par exemple, se classe plutôt dans la première catégorie, tandis que le développement rural se traduit par un programme concret de mise en œuvre. Les mesures d'aménagement du schéma de structure – qui en constituent le volet « actif » - en restent le plus souvent à une simple énumération sans réelle étude de faisabilité. Parallèlement, l'aspect stratégique de conception du PCDR – qui représente le volet « passif » - est souvent insuffisamment développé, l'accent étant mis sur les réalisations concrètes. Parmi les outils récents, on rencontre souvent les deux types de mise en œuvre, mais les documents à caractère « actif » semblent plus développés. Certains outils tels que les PSI ou les programmes triennaux sont essentiellement centrés sur les réalisations concrètes et le volet « actif » de la mise en œuvre.

Idéalement, les deux volets doivent être présents pour qu'un outil soit complet ; si ce n'est pas le cas, il faut trouver des articulations suffisantes entre les procédures pour que les outils se complètent les uns les autres.

Dans un souci de rationalisation, on peut mettre en évidence la spécificité de chaque outil afin de trouver des complémentarités éventuelles entre eux. C'est le cas du PCDR et du schéma de structure. On peut d'ailleurs constater dans la pratique que certaines communes utilisent effectivement ces deux outils en complémentarité.

- Selon la nature plus ou moins axée sur la mise en œuvre et la concrétisation de projets, les outils ont ou n'ont pas développé des moyens et des modes de financement pour cette étape de concrétisation. La démarche du PCDR couvre l'ensemble du processus, tandis que le programme triennal des travaux ne vise que le financement de projets. Une meilleure coordination devrait être trouvée entre des outils stratégiques et des outils de financement d'actions ou de travaux : on pense au programme triennal par exemple, qui pourrait davantage tenir compte des projets jugés prioritaires du fait d'une réflexion globale sur le territoire communal ou issus d'un processus participatif comme le PCDR.

Quelques-uns des outils étudiés prévoient la possibilité d'une révision. Rares sont cependant ceux où une durée de validité est énoncée sans équivoque. De même, une procédure d'évaluation n'est pas souvent prévue par la législation : elle apparaît dans les PCEDN et, indirectement, par le biais de rapports annuels dans les PCDR ou dans les rapports bisannuels relatifs à l'égouttage que devraient théoriquement réaliser les Communes. Une procédure de révision souple, éventuellement axée sur les périodes législatives communales pourrait être opportune pour assurer la continuité des outils.

Dans le cas des programmes triennaux, les choses sont moins complexes puisqu'ils possèdent une durée de vie de trois années, au bout desquels les projets non introduits ne sont pas retenus. Cette façon de procéder permet d'éviter des en-cours trop importants. Ces projets seront alors éventuellement réintroduits dans le programme triennal suivant.

Tableau 3. Classification des outils selon les étapes de la procédure

| OUTILS | DIAGNOSTIC | CHOIX D'OPTIONS | OUTILS DE MISE EN ŒUVRE | |
|--|---|---|--|---|
| | | | DOCUMENT « PASSIF » DE REFERENCE | OUTILS « ACTIFS » : MESURES/ACTIONS/PROJETS |
| Schéma de structure (SSC) | <input checked="" type="checkbox"/> situation existante | <input checked="" type="checkbox"/> objectifs et priorités | <input checked="" type="checkbox"/> plan affectation, schéma circulation | <input checked="" type="checkbox"/> actions à entreprendre et moyens d'exécution |
| Programme Communal de Développement Rural (PCDR) | <input checked="" type="checkbox"/> desc. caract. socio-écon. analyse situat. existante | <input checked="" type="checkbox"/> objectifs de développem. | | <input checked="" type="checkbox"/> fiches de projets |
| PC de Développement de la Nature (PCDN) | <input checked="" type="checkbox"/> état des lieux | <input checked="" type="checkbox"/> objectifs et stratégies | <input checked="" type="checkbox"/> carte réseau écologique | <input checked="" type="checkbox"/> fiches-projets |
| Plan Communal d'Environnement et de Développement de la Nature (PCEDN) | <input checked="" type="checkbox"/> état des lieux, enjeux, besoins | <input checked="" type="checkbox"/> obj. quantitat. et qualitat. à court et moyen terme | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> programme d'actions et inventaire des moyens |
| Plan Communal de Mobilité (PCM) | <input checked="" type="checkbox"/> situation existante | <input checked="" type="checkbox"/> objectifs | | <input checked="" type="checkbox"/> programme d'actions |
| Plan de Déplacement et de Stationnement (PDS) | <input checked="" type="checkbox"/> situation existante | <input checked="" type="checkbox"/> objectifs | <input checked="" type="checkbox"/> plans de dépl. et station. | <input checked="" type="checkbox"/> esquisse d'aménagement |
| Charte de la mobilité communale | | <input checked="" type="checkbox"/> enjeux, valeurs, engagements | | |
| Plan communal général d'équipement (PCGE) | <input checked="" type="checkbox"/> rapport | <input checked="" type="checkbox"/> options retenues | <input checked="" type="checkbox"/> plan | <input checked="" type="checkbox"/> programme des travaux (via programme triennal) |
| Plan social intégré (PSI) | <input checked="" type="checkbox"/> cadastre social | <input checked="" type="checkbox"/> adéquation avec axes | | <input checked="" type="checkbox"/> progr. articulations initiatives et projets spécifiques |
| Programme triennal des travaux | | | | <input checked="" type="checkbox"/> inventaire des investissements |

| OUTILS | MODE ET FINANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE | AUTO-EVALUATION DES RESULTATS A POSTERIORI ET REVISION |
|--|--|---|
| Schéma de structure (SSC) | | dispositions de révision |
| Programme Communal de Développement Rural (PCDR) | <input checked="" type="checkbox"/> conventions-exécutions | procédure de révision rapport annuel |
| <i>PC de Développement de la Nature (PCDN)</i> | | <i>validité de 5 ans</i> |
| Plan Communal d'Environnement et de Développement de la Nature (PCEDN) | <input checked="" type="checkbox"/> conseiller en environnement et actions | procédure d'évaluation, de révision, validité de 5 ans |
| <i>Plan Communal de Mobilité (PCM)</i> | | |
| <i>Plan de Déplacement et de Stationnement (PDS)</i> | <input checked="" type="checkbox"/> (art. budgétaire) | |
| <i>Charte de la mobilité communale</i> | <input checked="" type="checkbox"/> (art. budgétaire) | |
| Plan communal général d'égouttage (PCGE) | (octroi de subventions subordonné à l'établissement du PCGE) | Evaluation biennale Dispositions de révision Validité de 15 ans |
| Plan social intégré (PSI) | <input checked="" type="checkbox"/> subventions | procédure d'évaluation et révision annuelle |
| Programme triennal des travaux | <input checked="" type="checkbox"/> demande de subventions | validité de 3 années |

Sources : Extrait du document Grille de classification des outils de développement territorial communal, CPDT Thème 7.5, mars 2000

4. INFORMATION ET PARTICIPATION

Tableau 4. Information et participation

| OUTILS | INFORMATION A LA POPULATION | CONSULTATION DE LA POPULATION | CONCERTATION AVEC LA POPULATION |
|--|--------------------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| Schéma de structure (SSC) | X | | |
| PC de Développement Rural (PCDR) | X | X | X |
| <i>PC de Développement de la Nature (PCDN)</i> | ✓ | ✓ | (✓) |
| PC d'Envir. et de Dévelop. de la Nature (PCEDN) | X | X | |
| <i>PC de Mobilité (PCM)</i> | <i>recommandé</i> | <i>recommandé</i> | <i>recommandé</i> |
| <i>Plan de Déplacement et de Stationnement (PDS)</i> | <i>variable</i> | <i>variable</i> | |
| <i>Charte de la mobilité communale</i> | | | |
| Plan communal général d'égouttage (PCGE) | | | |
| Plan social intégré (PSI) | X (du public cible) | X (du public cible) | X (du public cible) |
| Programme triennal des travaux | | | |

| OUTILS | ENQUETE PUBLIQUE | ORGANES LOCAUX DE PARTICIPATION |
|--|-------------------------------|------------------------------------|
| Schéma de structure (SSC) | X | CCAT (ou CRAT si n'existe pas) |
| PC de Développement Rural (PCDR) | | CLDR (ou CCAT), GT |
| <i>PC de Développement de la Nature (PCDN)</i> | <i>consultation populaire</i> | <i>«groupe de base élargi», GT</i> |
| PC d'Envir. et de Dévelop. de la Nature (PCEDN) | X | CCEDN (ou CCAT élargie) |
| <i>PC de Mobilité (PCM)</i> | | <i>CCM</i> |
| <i>Plan de Déplacement et de Stationnement (PDS)</i> | | |
| <i>Charte de la mobilité communale</i> | | |
| Plan communal général d'égouttage (PCGE) | | |
| Plan social intégré (PSI) | | Commission accomp. PSI |
| Programme triennal des travaux | | |

Sources : Extrait du document Grille de classification des outils de développement territorial communal, CPDT Thème 7.5, mars 2000

Dans les textes juridiques, la participation des citoyens à l'élaboration des outils varie fortement d'un outil à l'autre. Pour certains, l'association de la population est une exigence alors que pour d'autres, elle n'apparaît que de façon implicite voire est totalement absente. Il faut aussi remarquer qu'en fonction de l'outil, la signification des termes peut prendre des connotations différentes.

Le PCDR reste le champion en matière de participation puisque celle-ci est un des objectifs-clés de l'outil lui-même et que les étapes précises d'information, de consultation et de concertation sont fixées par la législation. Le PCDN est élaboré et accepté par l'ensemble des partenaires, dont la commune. Bien qu'il soit aussi repris dans les fondements du décret de « décentralisation et participation », le concept est nettement moins développé dans le schéma de structure, qui privilégie des formes plus traditionnelles telles que l'information ou l'enquête publique. Notons aussi que paradoxalement, il n'y a pas d'enquête publique prévue par le PCDR. Le PCGE et le programme triennal, considérés sans doute comme des outils plus « techniques » ne font pas appel du tout à la participation, tandis que le PSI concerne un public cible.

La participation est présente sous forme variable dans les « nouveaux outils », sans aller toutefois jusqu'au stade de la concertation.

Dans la pratique, la participation dépend aussi de l'initiative communale ; dans l'exemple des schémas de structure notamment, la démarche peut aller beaucoup plus loin que ce qui est juridiquement prévu, et ce, principalement sur l'initiative de l'auteur de projet. Pour ce qui concerne le PCEDN, la commune est chargée d'assurer la mise en place du processus de participation : elle peut donc aller plus loin que la commission d'avis et de l'enquête publique prévues dans la législation. C'est au niveau des outils de gestion de la mobilité que la liberté communale est la plus grande car n'existe pas de cadre juridique définissant le processus participatif à mettre en œuvre.

De façon générale, le souci de plus de « citoyenneté responsable » qui caractérise notre époque transparaît dans les nouvelles législations et les nouvelles pratiques.

Il serait bon de renforcer ces tendances de manière à mieux fédérer les acteurs locaux dans *leur* projet de développement.

5. FINANCEMENT

Les modalités précises du financement sont détaillées dans les deux tableaux. Le premier reprend le financement de l'élaboration des outils tandis que le second s'attache plus particulièrement au financement de sa mise en œuvre.

Une analyse globale des deux tableaux met une fois encore en évidence la spécificité des outils.

On voit à nouveau une grande différence d'esprit et d'objectif entre le schéma de structure et le PCDR. Pour le premier, le financement porte sur l'élaboration tandis que pour le second, l'aide est octroyée pour la réalisation concrète des projets. Dans le premier cas, l'objectif est de fournir un soutien aux communes pour l'élaboration d'un outil de référence et d'aide à la décision, qu'elles mettront ensuite en œuvre par leurs moyens propres ou en recherchant des aides spécifiques. Dans le second cas, les communes fournissent d'abord elles-mêmes un effort financier pour réaliser leur programme et se voient ensuite « récompensées » par l'octroi de subventions pour les projets qu'elles ont identifiés.

Tableau 5. Modes de financement :

5.1. Financement de l'élaboration des outils

| OUTILS | OBJET DU FINANCEMENT | | RECURRENCE | | BASE JURIDIQUE | | | MONTANT | | | | |
|--|----------------------|-----------------------------------|----------------|--------|----------------|--------|------------|---------|---|------------|---------|---------|
| | AUTRES | ENGAGEMENT CONTRACTUEL SPECIFIQUE | ACCORDE 1 FOIS | REPETE | DECRET | ARRETE | CIRCULAIRE | FIXE | % | COMPLEMENT | AVANCES | PLAFOND |
| Schéma de structure (SSC) et RCU | X | | X | | X | X | | X | | X | | X |
| PC de Développement Rural (PCDR) | | | | | | | | | | | | |
| <i>PC de Développement de la Nature (PCDN)</i> | | | | | | | | | | | | |
| PC d'Envir. et de Dévelop. de la Nature (PCEDN) ¹⁴³ | X | X | X | X | X | X | | X | | X | | X |
| <i>PC de Mobilité (PCM)</i> | | | | | | | | | | | | |
| <i>Plan de Déplacement et de Stationnement (PDS)</i> | | | | | | | | | | | | |
| <i>Charte de la mobilité communale</i> | | | | | | | | | | | | |
| Plan communal général d'égouttage (PCGE) | X | | X | | X | X | X | X | | | | |
| Plan social intégré (PSI) | X | | | X | | X | | | X | | X | |
| Programme triennal des travaux | | | | | | | | | | | | |

| OUTILS | CONDITIONS | CUMUL | LIQUIDATION | | | SUIVI | | |
|--|------------|-------|----------------|----------|----------------|-------------------|------------------------------|--------------------|
| | | | JUSTIFICA-TIFS | FRANCHES | DECOMPTE FINAL | RAPPORT FINANCIER | RAPPORT EVALUAT ^o | COMPTAB. DISTINCTE |
| Schéma de structure (SSC) et RCU | X | X | X | X | | X | | |
| PC de Développement Rural (PCDR) | | | | | | | | |
| <i>PC de Développement de la Nature (PCDN)</i> | | | | | | | | |
| PC d'Envir. et de Dévelop. de la Nature (PCEDN) ¹ | X | | X | X | | | X | |
| <i>PC de Mobilité (PCM)</i> | | | | | | | | |
| <i>Plan de Déplacement et de Stationnement (PDS)</i> | | | | | | | | |
| <i>Charte de la mobilité communale</i> | | | | | | | | |
| Plan communal général d'égouttage (PCGE) | X | | | | | | X | |
| Plan social intégré (PSI) | X | X | X | X | | X | X | |
| Programme triennal des travaux | | | | | | | | |

¹⁴³ En ce qui concerne le financement des PCDN, voir les commentaires dévolus au PCEDN.

5.II. Financement de la mise en œuvre des outils

| OUTILS | OBJET DU FINANCEMENT | | | RECURRENCE | | BASE JURIDIQUE | | | MONTANT | | | | |
|---|----------------------|---------|---------------|----------------|--------|----------------|--------|------------|---------|---|------------|---------|---------|
| | ACQUISITIONS | TRAVAUX | AUTRES | ACCORDE 1 FOIS | REPETE | DECRET | ARRETE | CIRCULAIRE | FIXE | % | COMPLEMENT | AVANCES | PLAFOND |
| Schéma de structure (SSC) | | | | | | | | | | | | | |
| PC de Développement Rural (PCDR) | X | X | X | X | | X | X | | | X | X | X | |
| PC de Développement de la Nature (PCDN) | | | | | | | | | | | | | |
| PC d'Envir. et de Dévelop. de la Nature (PCEDN) | | | personnel | | X | X | X | | X | | | | X |
| | | | actions | | X | | | | | X | | | |
| | | | sensibilisat. | | X | | | | | X | | | |
| PC de Mobilité (PCM) | | | | | | | | | | | | | |
| Plan de Déplac. et de Stationnement (PDS) | | | | | | | | | | | | | |
| Charte de la mobilité communale | | | | | | | | | | | | | |
| Plan communal général d'égouttage | | | | | | | | | | | | | |
| Plan social intégré (PSI) | X | X | X | | X | | X | | | X | | X | |
| Programme triennal des travaux | X | X | X | X | | X | X | X | | X | X | X | X |

| OUTILS | CONDITIONS | CUMUL | LIQUIDATION | | | SUIVI | | |
|---|------------|-------|---------------|----------|----------------|-------------------|------------------|-------------------|
| | | | JUSTIFICATIFS | TRANCHES | DECOMPTE FINAL | RAPPORT FINANCIER | RAPPORT EVALUAT° | COMPTA. DISTINCTE |
| Schéma de structure (SSC) | | | | | | | | |
| PC de Développement Rural (PCDR) | X | X | X | X | X | | X | X |
| PC de Développement de la Nature (PCDN) | | | | | | | | |
| PC d'Envir. et de Dévelop. de la Nature (PCEDN) | X | | X | | | | X | |
| | | X | | X | | | | |
| PC de Mobilité (PCM) | | | | | | | | |
| Plan de Déplacement et de Stationnement (PDS) | | | | | | | | |
| Charte de la mobilité communale | | | | | | | | |
| Plan communal général d'égouttage (PCGE) | | | | | | | | |
| Plan social intégré (PSI) | X | X | X | X | | | X | X |
| Programme triennal des travaux | X | | | | X | | | |

Sources : Extrait du document Grille de classification des outils de développement territorial communal, CPDT Thème 7.5, mars 2000

En pratique, certaines communes en viennent à combiner les deux procédures pour bénéficier d'une aide maximale. C'est encore une fois le signe de la nécessité de préciser les choses et d'assurer une meilleure cohérence entre outils.

En ce qui concerne la thématique du PCEDN, l'aide concerne à la fois l'engagement de personnel, l'élaboration de l'outil et sa mise en œuvre. En ce qui concerne le PCM, le financement est subordonné au programme triennal des travaux et concerne à la fois l'élaboration de l'outil et sa mise en œuvre. Le cadre juridique de financement du PCM est donc préexistant à une base juridique de définition de l'outil.

L'élaboration du PCGE est réalisée grâce à un financement régional mais les travaux d'égouttage sont également pris en charge par le programme triennal. Ce dernier, comme le PSI, constitue un outil dont seule la mise en œuvre est financée.

Les subventions relatives au PCEDN et au PCGE sont calculées sur base des caractéristiques communales, contrairement à d'autres outils (forfait unique de PCDN, notamment).

6. LIENS ENTRE LES OUTILS

Il existe certains liens entre les outils de développement local qui sont explicitement inscrits dans la législation. Ces liens sont figurés dans le tableau et doivent se comprendre de la manière suivante : « dans la législation relative aux outils énumérés horizontalement, y a-t-il un lien explicite avec les outils cités verticalement ? »

Le tableau montre que les textes en vigueur font peu référence aux liens entre outils. La pratique témoigne que dans les faits, certaines communes ont un plus grand souci de cohérence. Citons par exemple les liens entre le SSC et le PCDR ou entre le SSC et PCM. Le PCDN est aussi souvent intégré dans un axe du SSC ou du PCDR lorsque les communes cumulent les différents outils.

Il faut aussi remarquer que, pour les « outils anciens », des liens n'auraient pu être établis avec des outils qui n'existaient pas encore au moment où ils ont été élaborés. Une plus grande ouverture serait sans doute constatée si les textes pouvaient être revus aujourd'hui.

Le PSI constitue sans doute un outil traitant d'une matière spécifique n'ayant pas de lien direct avec les autres outils analysés. On peut également regretter que le PCGE ne tienne pas compte de plans stratégiques tels que le SSC ou le PC(E)DN, liens qui paraissent pourtant indispensables.

Des liens semblent exister plus clairement entre le programme triennal et d'autres outils : il constitue une manière de réaliser les travaux prévus dans un PCGE ou un PCM qui ne disposent pas de moyens propres. Il faut en outre éviter que des subventions multiples ne soient accordées pour un même projet.

Tableau 6. Liens organiques entre outils

| OUTILS | Contrat rivière | Parc Naturel | SSC | PCDR | PCDN | PCEDN | PCM | PDS | Charte mobilité | Prog. triennal | PSI | PCL | PCGE | RCU |
|---|-----------------|--------------|-----|------|------|-------|-----|-----|-----------------|----------------|-----|-----|------|-----|
| Schéma de structure (SSC) | | | X | | | | | | | | | | | |
| PC de Développement Rural (PCDR) | | | | X | | | | | | | | | | |
| PC de Développement de la Nature (PCDN) | | | | | X | | | | | | | | | |
| PC d'Envir. et de Dévelop. de la Nature (PCEDN) | | | | | | X | | | | | | | | |
| PC de Mobilité (PCM) | | | | | | | X | | | | | | | |
| Plan de Déplacement et de Stationnement (PDS) | | | | | | | | X | | | | | | |
| Charte de la mobilité communale | | | | | | | | | X | | | | | |
| Plan communal général d'égouttage (PCGE) | | | | | | | | | | X | | | | |
| Plan social intégré (PSI) | | | | | | | | | | | X | | | |
| Programme triennal des travaux | | | | | | | | | | | | X | | |

| OUTILS | PCA | RU | QI | Revitalisation | SAED | Remarques et autres liens |
|---|-----|----|----|----------------|------|---------------------------|
| Schéma de structure (SSC) | | | | | | |
| PC de Développement Rural (PCDR) | | | | | | CCAT, PS, SDER |
| PC de Développement de la Nature (PCDN) | | | | | | |
| PC d'Envir. et de Dévelop. de la Nature (PCEDN) | | | | | | PEDD, PWD, PS, CCAT |
| PC de Mobilité (PCM) | | | | | | |
| Plan de Déplacement et de Stationnement (PDS) | | | | | | |
| Charte de la mobilité communale | | | | | | |
| Plan communal général d'égouttage (PCGE) | | | | | | PS |
| Plan social intégré (PSI) | | | | | | |
| Programme triennal des travaux | | | | | | |

Sources : Extrait du document Grille de classification des outils de développement territorial communal, CPDT Thème 7.5, mars 2000

B. PISTES POUR L'AMÉLIORATION ET LA RATIONALISATION DES OUTILS

Au terme de cette analyse des principaux outils pertinents en matière de développement à l'échelle communale, quelques pistes de rationalisation ont pu être énoncées. Nous en déclinons les grands axes dont les modalités seront affinées et précisées dans les phases ultérieures de la recherche.

Ces pistes figuraient déjà dans le rapport précédent (mars 2000) et le texte a été actualisé en fonction de l'analyse des trois autres outils.

1. Aspects juridiques

- Sur le plan juridique, il serait souhaitable de rechercher une plus grande cohérence et une plus grande uniformité dans la sélection des instruments juridiques utilisés pour la mise en œuvre des différents outils. Tant le niveau légal que les modalités du contenu de chacun des outils devraient être mieux harmonisés. Dans cette optique, la rationalisation pourrait impliquer la fusion de certaines étapes d'outils « concurrents » ou complémentaires.

2. Démarche d'élaboration

- La phase de diagnostic devrait permettre une plus grande cohérence entre les outils. Un diagnostic commun, décliné par la suite en fonction de la thématique abordée par chacun des outils, pourrait sans aucun doute apporter une meilleure vision globale et transversale de la commune et contribuer à une gestion plus efficace. De manière générale, la phase de diagnostic devrait être mieux ciblée *a priori*, sur base notamment d'une discussion participative à partir des besoins et enjeux locaux, en recherchant le meilleur équilibre entre le volume de l'inventaire et l'utilisation qui en sera faite. Pour ce faire, il serait utile de s'inspirer de certains exemples étrangers¹⁴⁴.
- Dans le même ordre d'idées, il est indispensable d'assurer la cohérence entre les options prises dans différents outils, les options sectorielles devant être issues d'une réflexion communale globale et participative.
- Le développement communal intégré dans une vision globale suppose une meilleure cohérence entre les stratégies de développement des différentes Communes. Un tel objectif pourrait être atteint en tenant davantage compte des échelles supra-communales et régionales (e. g. SDER, Parc Naturel, Projet de Pays, Communauté Urbaine, etc.). Des échelles, des délimitations territoriales peuvent être plus ou moins appropriées en fonction des problématiques envisagées (bassins hydrographiques pour l'égouttage, par exemple). La complémentarité des stratégies de ces différentes échelles territoriales et des développements communaux entre eux, est en effet indispensable pour un développement harmonieux de la Wallonie. La présente recherche pourrait identifier l'échelle la plus adéquate pour chaque thématique ou problématique envisagée.
- On retrouve généralement deux volets dans chaque outil. Le premier est d'ordre « passif » et sert de référence stratégique pour la gestion du territoire ; le second, d'ordre opérationnel ou « actif », profile la mise en œuvre d'actions concrètes à entreprendre. La pratique du terrain révèle un manque de complémentarité entre ces deux volets, certains outils étant plus particulièrement axés sur un de ces aspects. Ainsi, le SSC fait essentiellement appel à ce que l'on peut qualifier d'« outils de référence » (note de circulation et plan d'affectation) tandis que le PCDR est de nature plus active. Le PCGE est un outil « de référence » à part entière qui gagnerait à mieux s'articuler aux autres outils communaux.

¹⁴⁴ Voir notamment l'exemple français développé dans le chapitre PCDR : CLEBE (1999) Un projet de territoire en vue d'un contrat de pays ou d'agglomération : boîte à outils pour l'élaboration du projet de territoire et l'organisation de la participation des acteurs, <http://www.clbe.com>

- L'analyse des outils a révélé la lourdeur de certaines procédures. Afin d'éviter de tirer en longueur la phase d'élaboration des outils, des délais de rigueur pourraient être imposés et des modalités de simplification pourraient être étudiées.

3. Mise en œuvre et modes de financement

- Comme cela se pratique parfois sur le terrain, des complémentarités intersectorielles devraient être systématiquement recherchées entre les outils. Il serait notamment utile d'assurer une meilleure cohérence entre les moyens affectés pour la mise en œuvre de chaque outil (ressources humaines, SIG, financements, etc.) et de proposer également une filiation cohérente dans le temps entre ces outils. A ce titre, on envisagera une étude plus approfondie des exemples de rationalisation spontanée développés dans certaines Communes ayant une vision transversale des divers outils disponibles.
- Une harmonisation des modes et taux de financement serait souhaitable. Dans la pratique, une présentation claire et non équivoque des différentes pistes de subventionnement aux Communes les encourageraient à acquérir une vision globale et stratégique. Pour une meilleure opérationnalisation, il conviendrait également de faciliter et favoriser les montages de projets cofinancés par plusieurs sources (y compris européennes) ; des pratiques administratives et comptables cohérentes devraient concourir à cet objectif. Le « cadre commun de mise en œuvre » proposé dans la seconde partie du rapport va dans ce sens.
- Afin d'inciter les Communes à aller au-delà de la simple déclaration d'intentions et de mettre réellement en pratique leur projet, une « contractualisation » entre les Communes et la Région wallonne autour de quelques grands objectifs de développement communal devrait être envisagée. Cette contractualisation d'objectifs et de moyens, serait assortie d'une procédure d'accompagnement qui tiendrait compte des spécificités locales et ne nuirait pas à l'autonomie communale. Elle devrait également prendre en considération les échéances électorales locales tout en maintenant la continuité des objectifs fondamentaux. Cette contractualisation pourrait être élargie à différents partenaires locaux, en s'inspirant des PCDN et de la Charte de Mobilité. Les mécanismes de cette contractualisation seront examinés dans la suite de l'étude.

4. Rôle des acteurs

- Il ressort de la lecture transversale des outils analysés que l'efficacité pourrait être améliorée si chaque outil dépendait d'un Ministre et d'une administration. Des passerelles intra- et intersectorielles devraient de toute façon être établies entre les diverses entités administratives et politiques compétentes, pour favoriser la transversalité. De manière générale, une meilleure lisibilité institutionnelle serait souhaitable.
- Le suivi des communes par l'administration régionale devrait être approfondi à toutes les étapes d'élaboration et de mise en œuvre des outils. L'analyse de certains outils a en effet montré que les avis de la Région wallonne interviennent souvent assez tard dans la procédure, ce qui peut entraîner des révisions parfois importantes des projets. La Région pourrait d'ailleurs définir les modalités d'un organe transversal d'accompagnement pour les Communes et pour les auteurs de projet. Une telle structure fournirait une expertise et des informations nécessaires aux Communes de multiples manières : organisation de séminaires et formations, rédaction de guides méthodologiques, diffusion de références bibliographiques, élaboration et diffusion d'indicateurs de développement local durable, etc. Les modalités possibles de ce « comité régional de coordination » sont envisagées dans la seconde partie de ce rapport.

- Au sein des Communes également, une cellule transversale d'accompagnement de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet de développement communal (décliné en outils) serait souhaitable. Une telle structure opérationnelle regrouperait les différents acteurs de développement : fonctionnaires communaux d'urbanisme, éco-conseillers, chefs de projet en quartier d'initiatives, agents de développement de la Fondation Rurale de Wallonie, agents de développement local, etc. Cette cellule transversale déboucherait sur une meilleure fédération des acteurs locaux autour de leur projet d'avenir commun, évitant les concurrences et incohérences stériles. Il serait utile de réfléchir à l'opportunité d'attribuer ce rôle fédérateur aux Agences de Développement Local en collaboration avec des acteurs supra-communaux comme, par exemple, les intercommunales de développement ou la Fondation Rurale de Wallonie.
- Les travaux de suivi de cette cellule pourraient s'appuyer sur une série d'indicateurs pertinents en matière de développement communal, définis conjointement par la Commune et la Région. Ces indicateurs permettraient notamment d'évaluer les impacts et les performances des politiques entreprises, d'améliorer les connaissances relatives au territoire communal, d'aider les autorités communales à planifier et à prendre des décisions, de modifier les actions entreprises et de les recentrer (feed-back), d'en lancer de nouvelles, de sensibiliser le public et les décideurs, etc. Le suivi et la mise à jour du diagnostic pourraient également se baser sur ces indicateurs et déboucher sur la création d'une base de données, éventuellement liée à un SIG, au service de tous. Les indicateurs, relevés de manière cohérente au niveau local, devraient également permettre une évaluation des politiques régionales. L'élaboration de ces indicateurs constituera ultérieurement une priorité de la recherche.
- Une meilleure participation citoyenne et une plus grande transparence sont essentielles, tant dans la définition initiale des objectifs stratégiques de développement communal que dans le suivi de leur mise en œuvre et de leur réactualisation. Elles concourent en effet toutes deux à l'appropriation du projet par les acteurs locaux et par là, à sa réussite et sa durabilité. Une meilleure subsidiarité des activités de sensibilisation, d'information et de participation, associée à la rationalisation des différentes commissions d'avis propres à chaque outil (CCAT, CLDR, CCM, CCEDN, partenariat PCDN) serait très utile. Le regroupement de ces commissions en un seul organe d'avis assurerait d'ailleurs sans doute une meilleure efficacité.

