

**MINISTERE DE LA REGION WALLONNE**  
**Conférence Permanente du Développement Territorial**

---

**RESUME DU 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 : C. Feltz, M. Herbiet

*Chargés 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

## THEME 7.5. - RATIONALISATION DES OUTILS DE DEVELOPPEMENT LOCAL

### INTRODUCTION

La Région wallonne propose aux Communes divers outils de développement territorial à établir au niveau local. Depuis une vingtaine d'années, ceux-ci se sont fortement multipliés, avec un manque de complémentarité et de réflexion d'ensemble sur un développement plus large. Sur le terrain, cette situation conduit à certaines confusions voire à certaines concurrences, démontrant l'urgence d'une rationalisation.

Par ailleurs, à l'heure où la Wallonie redessine les contours de son avenir, il apparaît pertinent de lier cette rationalisation à une réflexion approfondie sur un programme stratégique de développement pour les communes, englobant divers aspects tels qu'environnemental, social, économique ou culturel. A travers la rationalisation des outils, la finalité de la recherche est de contribuer à l'organisation maîtrisée et cohérente du développement local, afin de fédérer les acteurs locaux dans une stratégie de développement *intégrée et durable* de l'espace wallon.

Le présent document résume les aspects les plus marquants du rapport de septembre 2000 (rapport final de la subvention 1999).

La première étape de la recherche analyse sept outils parmi les plus significatifs en matière de développement à l'échelle locale :

- le Schéma de Structure Communal (SSC) ;
- le Programme Communal de Développement Rural (PCDR) ;
- les plans communaux en matière d'environnement et de développement de la nature : Contrat Biodiversité, Plan Communal de Développement de la Nature (PCDN) et Plan Communal d'Environnement et de Développement de la Nature (PCEDN) ;
- les outils communaux de gestion de la mobilité : Plan de Déplacement et de Stationnement (PDS), Plan Communal de Mobilité (PCM) et Charte de mobilité communale ;
- le Plan Communal Général d'Egouttage (PCGE) ;
- le Plan Social Intégré (PSI) ;
- le Programme triennal des travaux.

Dans un premier temps, l'étude traite séparément de chacun des outils, selon une approche plus ou moins similaire selon le cas. Nous examinons la conception des outils par le législateur, leur application générale en Région wallonne et leur mise en pratique sur le terrain. Cette analyse débouche sur des pistes de réflexions relatives à l'usage réel de chacun des outils ainsi qu'à leurs atouts et faiblesses vis-à-vis des objectifs initiaux du législateur et par rapport à une stratégie de développement communal cohérente. Des propositions d'amélioration interne des outils clôturent cette réflexion « sectorielle », ainsi qu'une première lecture transversale qui tente de dégager quelques pistes de rationalisation, mettant en évidence les double emplois et les articulations, tant au point de vue légal que de la pratique sur le terrain.

Une seconde partie du rapport aborde la rationalisation proprement dite, proposant les premières bases d'un scénario de coordination des outils actuels. Le Comité d'Accompagnement avait précisé<sup>1</sup> les modalités de la rationalisation vers lesquelles il souhaitait que la recherche soit orientée : il s'agit d'assurer une coordination entre outils actuels —prioritairement les outils à l'échelle communale— en se basant sur une approche stratégique commune : un tronc initial commun à tous les outils, comprenant un diagnostic et la définition d'objectifs généraux dont la mise en œuvre relèverait des outils actuels harmonisés et articulés.

## 1. ANALYSE DES OUTILS COMMUNAUX

### 1.1 LE SCHEMA DE STRUCTURE COMMUNAL (SSC)

Le schéma de structure communal a été introduit dans le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine par le décret de décentralisation et de participation promulgué en date du 27 avril 1989. Il y est défini en tant que "*document d'orientation, de gestion et de programmation du développement de l'ensemble du territoire communal*".

Ce schéma est en un des instruments indispensables à l'entrée de la Commune en régime de décentralisation, régime qui lui offre l'opportunité d'acquérir une certaine autonomie en matière d'aménagement du territoire. Il permet également d'engager les habitants dans un processus participatif où ils l'occasion de s'exprimer et de forger leur propre cadre de vie.

Sur les 99 communes engagées dans un SSC, seules 28 ont accédé au régime de décentralisation. Un grand nombre de SSC restent en suspens ce qui témoigne d'un décalage entre, d'une part, la volonté initiale des Communes de s'engager dans le processus et, d'autre part, la volonté ou la capacité réelle à finaliser leur projet. Cette situation engendre un coût important pour la Région. On comptabilise en effet plus de 100 millions de FB de crédits d'engagement dans des SSC dont l'issue paraît incertaine.

Le SSC présente une série d'atouts et de faiblesses vis-à-vis des objectifs initiaux du législateur et de la recherche d'une vision plus globale du développement communal.

La principale force du SSC en matière de développement communal est de susciter une dynamique de réflexion et d'action, selon une démarche stratégique globale, transversale et participative. Cela en fait un outil souple et adaptable aux spécificités communales, rendant la planification territoriale plus attentive aux besoins locaux. Dans la pratique, le SSC sert essentiellement d'instrument d'aide à la gestion quotidienne pour la délivrance des permis d'urbanisme et de lotir.

Toutefois, toutes les potentialités offertes par le SSC ne paraissent pas être utilisées de manière optimale. L'aspect stratégique demeure timide dans la majorité des cas, même s'il semble que les Communes engagées récemment dans la procédure soient mieux informées et plus conscientes du potentiel de cet outil.

Les principales faiblesses relevées ont trait à la conception stratégique du document, à la participation, peu développée, des acteurs locaux à l'ensemble du processus et au manque de décloisonnement inter-sectoriel suscité par l'outil. De manière générale, l'élaboration du SSC modifie peu les relations entre les acteurs locaux et n'aboutit que très rarement à leur fédération dans un projet *collégial* de développement de leur commune. On notera également que la mise en œuvre des mesures définies par le SSC reste souvent lettre morte,

---

<sup>1</sup> Lors de la réunion du Comité d'accompagnement du 17 janvier 2000.

essentiellement du fait d'un problème de programmation. D'une part, la programmation des actions demeure bien souvent « floue » et d'autre part, la mise en œuvre des actions, lorsqu'elle a lieu, ne se conforme que très rarement à l'ordre de priorité défini dans le SSC. Il est vrai que le SSC n'est pas conçu *a priori* comme un outil opérationnel. En effet, il n'y a aucun financement prévu pour les actions.

En fonction de ces observations, l'étude a envisagé une série de pistes afin d'améliorer le schéma, entre autres dans une perspective de rationalisation avec d'autres outils :

- la contractualisation entre la Commune et la Région wallonne, portant sur les options choisies, permettrait au schéma d'aller au delà de la simple déclaration d'intentions tout en conservant la souplesse et la flexibilité de l'outil ;
- le diagnostic du SSC semble souvent exagérément développé par rapport à l'utilisation qui en est faite : un meilleur ciblage de cette étape sur les objectifs de développement serait opportun.
- il serait souhaitable de prévoir une évaluation continue dans le SSC ainsi que d'alléger et d'assouplir la procédure actuelle de révision. Un tableau de bord suivrait quelques indicateurs pertinents relatifs au développement de la Commune ;
- le rôle de la Région en matière d'accompagnement, de conseil vis-à-vis des Communes et de diffusion des meilleures expériences devrait être renforcé. A cet égard, un renforcement de l'accompagnement devrait éclairer les Communes sur les enjeux supra-communaux ;
- les carences, au sein de la Commune, en matière de ressources humaines de même que le manque de qualification du personnel existant devraient être palliées. La Région pourrait accroître son soutien à la formation continue des membres du personnel communal quant aux spécificités du SSC (séminaires, guide méthodologique, etc) ;
- la Région pourrait mettre en œuvre et standardiser un système d'information géographique (SIG), outil d'aide à la gestion quotidienne. Le SIG, couplé à une banque de données, permettrait d'actualiser en temps réel le SSC et de favoriser la continuité de l'outil.
- Enfin, il serait intéressant d'analyser l'opportunité, pour les Communes voulant se doter uniquement d'un outil stratégique, de rendre le SSC financièrement indépendant du RCU.

## 1.2 LE PROGRAMME COMMUNAL DE DEVELOPPEMENT RURAL (PCDR)

Le décret du 6 juin 1991 définit l'opération de développement rural comme « *un ensemble coordonné d'actions de développement, d'aménagement et de réaménagement entreprises ou conduites en milieu rural par une commune dans le but de sa revitalisation et sa restauration, dans le respect de ses caractéristiques propres, et de manière à améliorer les conditions de vie de ses habitants au niveau économique, social et culturel* ». On vise un développement global et intégré de la localité, tout en cherchant à assurer la programmation et les synergies des différentes actions des pouvoirs publics. Pour rencontrer ces objectifs, les communes sont invitées à élaborer un Programme Communal de Développement Rural (PCDR), qui fait l'état des lieux de la situation existante, propose des objectifs de développement et une série de projets sélectionnés pour les années à venir. Cette démarche s'effectue le plus souvent avec l'accompagnement de la Fondation Rurale de Wallonie qui anime la participation des habitants et avec l'aide d'un auteur de projet qui réalise la description des caractéristiques économiques et la rédaction des objectifs et des fiches-projet.

En mars 2000, quelque 106 Communes ont à un moment donné pris la décision de se lancer dans une opération de Développement rural ; 62 PCDR étaient approuvés par le Gouvernement wallon et 25 étaient en cours d'élaboration. Depuis les années '70, plus de 1.000 projets ont été acceptés par la Région wallonne ce qui correspond à un budget total de 3,5 milliards d'engagement.

L'outil présente de nombreux atouts, dont tout particulièrement un processus participatif présent tout au long de la procédure. C'est aussi un des outils qui permet aux communes de mettre en place les éléments d'une réflexion stratégique globale et transversale et qui leur donne des moyens concrets substantiels pour des réalisations. L'étude a cependant aussi montré quelques faiblesses et quelques pistes d'améliorations, entre autres dans une perspective de rapprochement avec d'autres outils.

Au niveau de l'élaboration du PCDR, l'outil y gagnerait à disposer d'un diagnostic conçu comme un réel outil d'analyse du territoire, débouchant sur des enjeux et qui pourrait être mieux utilisé dans la suite du processus pour guider les choix de projets. Les projets retenus dans le programme, s'ils doivent émerger des souhaits des habitants et tenir compte des facilités de financement, doivent aussi découler davantage qu'aujourd'hui d'une véritable stratégie de développement visant à mettre en œuvre les objectifs que la commune se serait fixée.

Nombre de projets proposés par les communes constituent des réaménagements de voiries ou d'espaces publics : ces choix devraient aussi se rattacher à une vision d'ensemble du réseau, comme celle donnée par un SSC ou un PCM. De nombreuses maisons de village sont aussi réalisées via le développement rural, avec parfois un élargissement du concept vers des équipements sportifs ou culturels. Ceci est vraisemblablement dû à la difficulté pour les Communes de recourir aux moyens limités de la Communauté française. Le co-financement de projets devrait par ailleurs être facilité.

Les projets de développement économique sont peu nombreux alors que le soutien aux initiatives locales pour l'emploi est un des objectifs majeurs de l'outil. Le financement de moyens immatériels pourraient favoriser le développement de nouvelles initiatives en matière économique ou autre. Les acteurs privés pourraient aussi être davantage impliqués et des liens pourraient être renforcés avec d'autres outils communaux de développement local.

Au niveau de la procédure de mise en œuvre des projets, les délais sont parfois assez longs. L'engagement par la Région wallonne s'effectue relativement tôt et l'évaluation qui est faite au stade des fiches-projets n'est pas toujours suffisamment précise. L'établissement d'une procédure d'ajustement et de plafonnement après deux années est proposée par l'administration pour éviter cet écueil. Les instances amenées à donner un avis sur le PCDR (administration, CRAT...) devraient intervenir plutôt dans l'élaboration et avoir davantage un rôle de conseil. En outre, l'approbation par le Gouvernement wallon devrait être le gage du soutien de la part des différents Ministres concernés par le financement de projets.

Enfin, si l'échelle communale permet de favoriser la participation des citoyens et de programmer les investissements communaux, une dynamique plus vaste pourrait être générée dans le cadre d'un territoire homogène dépassant les frontières communales.

### 1.3 PLAN COMMUNAL DE DEVELOPPEMENT DE LA NATURE (PCDN) ET PLAN COMMUNAL D'ENVIRONNEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DE LA NATURE (PCEDN)

Faisant suite aux Contrats biodiversité, les Plans communaux de développement de la nature (PCDN) ont pour objectif de recréer un véritable « réseau écologique ». Cet outil n'a actuellement aucun statut légal.

Au total, 109 Communes ont répondu aux différents appels aux candidatures des Contrats biodiversité (initiés en 1993) et des PCDN (lancés en 1995) ; 41 d'entre elles ont été sélectionnées en plusieurs phases pour élaborer un PCDN. La durée moyenne d'élaboration des PCDN est de 32 mois. Nous avons estimé très globalement le coût total de cet outil pour la Région à un ordre de grandeur de 300 000 FB par an et par Commune active.

C'est le partenariat, plus encore que le diagnostic, qui est le centre de la procédure d'élaboration du PCDN. Les partenaires les plus nombreux et les plus fréquents sont les écoles, les associations environnementales et les associations d'éducation permanente. Un comité de gestion et un coordinateur local assurent le fonctionnement quotidien de cette démarche.

Les projets relèvent en général d'actions sur le terrain (gestion de sites particuliers, création de milieux semi-naturels...) ou de sensibilisation (conférences, stages...) initiés par plusieurs acteurs. A partir d'une analyse succincte des projets réalisés jusque début 1998 en Contrat biodiversité, nous concluons à une action directe non négligeable pour le maintien de la biodiversité comme pour la sensibilisation.

Les PCDN se caractérisent par une certaine culture de l'évaluation au niveau régional ; mais l'implication des partenaires locaux dans ces évaluations pourrait être plus structurée et mieux ciblée.

L'analyse menée conclut que moyennant un recadrage stratégique (en liaison avec les autres outils), un statut officiel, une amélioration du processus et une mise à disposition de plus de moyens (financiers et humains), les PCDN pourraient constituer une dynamique très efficace pour la conservation de la nature.

Dans le cadre de la rationalisation des outils, l'option de l'intégration du PCDN dans un ou des outils plus globaux doit être envisagée de manière approfondie. Il faut veiller à une intégration de la démarche dans une stratégie cohérente (du type PCEDN), avec une approche territoriale pertinente (du type SSC), des moyens d'actions importants (du type PCDR) ainsi qu'une participation importante des acteurs locaux, en maintenant un groupe de travail « nature ».

Suite au décret du 22 janvier 1998<sup>2</sup>, les Communes devraient pouvoir établir un outil plus large : le Plan communal d'environnement et de développement de la nature (PCEDN). Lorsque cet outil sera effectif, il pourra comprendre « *notamment les actions menées par la Commune dans le domaine des déchets, des eaux de surface, des eaux souterraines, des eaux usées, de la pollution acoustique, de l'air et du sol, de la préservation et du dévelop-*

---

<sup>2</sup> Décret du 22 janvier 1998 (MB du 19/02/98) modifiant le décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable (MB du 23/04/94)

*pement de la nature, de la salubrité publique en général et la sensibilisation de la population sur ces différents sujets » (art. 18 bis, alinéa 2 du décret modifié) .*

Tel qu'il est actuellement défini, le PCEDN semble être un outil cohérent et pertinent. Sa mise en œuvre gagnerait à s'inscrire dans un cadre global de développement durable élaboré au niveau local (Agenda 21 local). Il ressort de l'expérience des PCDN que le suivi régional, les moyens humains communaux et le recours au partenariat sont indispensables pour permettre l'élaboration d'un outil de qualité approprié par les acteurs locaux. Une sélection des communes au travers d'un « pré-projet » ou d'une « étude de faisabilité » peut également s'avérer utile.

## **1.4 MOBILITE**

La mobilité est un thème d'actualité qui mobilise chaque jour davantage l'ensemble des acteurs et l'opinion publique. Dans les années 90, le constat de l'insuffisance des interventions ponctuelles en matière de gestion de la mobilité amène les administrations régionales à promouvoir des outils plus globaux, pour atteindre une meilleure efficacité et cohérence des décisions et pour prendre en compte l'ensemble des modes de déplacement.

Un plan de gestion de la mobilité peut être défini comme un outil prospectif de planification et d'organisation de la mobilité au sein d'une entité territoriale. Les objectifs poursuivis par un tel plan sont multiples : améliorer l'accessibilité, promouvoir une mobilité durable plus respectueuse de l'environnement, améliorer la sécurité routière, améliorer le cadre de vie et de la qualité des espaces publics, mettre en œuvre un partenariat regroupant tous les acteurs concernés par la mobilité et assurer la cohérence des décisions.

Plusieurs initiatives sont lancées dans cet esprit. Les premiers plans de déplacement et de stationnement (PDS) sont apparus en 1995 à l'initiative du Ministère de l'Équipement et des Transports (MET). De son côté, la Direction Générale des Pouvoirs Locaux (DGPL) lance en 1996, en collaboration avec l'IBSR, les projets pilotes de plans communaux de mobilité (PCM). D'autre part, les Chartes de la mobilité communale sont créées en 1998 avec pour objectif d'organiser la concertation permanente et de susciter l'engagement des partenaires travaillant sur cette problématique.

En septembre 1999 la Région wallonne compte 26 communes ayant réalisé ou entamé la réalisation d'un plan de gestion de la mobilité et 64 communes ayant adhéré à la Charte. La volonté actuelle du Ministre des Transports, de la Mobilité et de l'Énergie est de fusionner les approches du PDS et du PCM en vue de créer un seul outil communal de gestion de la mobilité. Dans cette perspective, 21 PCM « nouvelle génération » sont lancés en 2000, sur un territoire couvrant 32 communes.

Les plans de mobilité sont des documents indicatifs, non contraignants et non obligatoires. Ceci leur confère une certaine souplesse et une facilité d'adaptation dans le temps. C'est un atout dans un domaine qui évolue très rapidement. Cependant, un document non contraignant nécessite pour sa mise en œuvre la reconnaissance et l'approbation de ses orientations par les différents partenaires. Or, les partenaires impliqués dans la gestion de la mobilité sont nombreux, ce qui constitue une source de blocages de la réalisation des PCM.

La mobilité n'est pas une fin en soi mais une demande dérivée des autres activités. En conséquence, le PCM doit être pensé en lien étroit avec les autres outils communaux, et en particulier ceux qui traitent de la localisation des activités comme le schéma de structure.

Au niveau de l'élaboration des PCM, il faut craindre un manque de bureaux d'études en mesure de répondre correctement à la demande nouvelle que constitue la réalisation de plans de mobilité. De plus, il existe assez peu de données précises mises à jour sur la mobilité et

son évolution en Région wallonne. La collecte et l'échange d'informations et de données en la matière devrait pouvoir accompagner la réalisation des PCM.

Enfin, si l'échelle communale permet de favoriser la participation des citoyens, de programmer les investissements communaux et d'envisager l'ensemble des modes de déplacements, l'observation à une échelle plus large permettrait de mieux prendre en compte les bassins de mobilités qui dépassent bien souvent les frontières communales.

Le plan communal de mobilité est un outil récent en pleine évolution. S'il parvient à surmonter ses faiblesses, il peut devenir un outil efficace dans la gestion du développement communal. Il sera peut-être souhaitable de lui conférer un cadre légal adéquat, cohérent avec les autres outils existants et s'inscrivant dans la rationalisation en cours, afin d'assurer la cohésion qu'il mérite dans son contenu, sa coordination et sa mise en oeuvre.

## 1.5 PLAN COMMUNAL GENERAL D'EGOUTTAGE (PCGE)

Si la base légale du Plan communal général d'égouttage (PCGE) se trouve dans le décret du 7 octobre 1985<sup>3</sup>, sa définition est inscrite dans l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 19 septembre 1991<sup>4</sup>.

Le PCGE est une carte hydrographique localisant le réseau et les ouvrages actuels et futurs relatifs à l'égouttage et à l'assainissement, ainsi que d'autres données complémentaires (cours d'eau, bassins versant, périmètres de protection des eaux...) ; un rapport commente cette carte et est parfois approfondi sur l'un ou l'autre aspect.

L'approbation du PCGE étant un préalable indispensable à la réalisation de travaux d'égouttage, cet outil est dans les faits obligatoire.

Seules 4 communes n'avaient pas encore de PCGE adopté au 15 juillet 2000. La durée totale d'élaboration d'un PCGE se situe dans un ordre de grandeur de deux à quatre ans. Son coût total d'élaboration est de l'ordre de 2 000 000 FB par commune en moyenne, à charge du budget régional.

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, en lien direct avec la problématique de l'assainissement.

Le cadre d'élaboration des PCGE étant suffisamment précis, certains résultats peuvent être utilisés à l'échelle régionale, pour définir la politique à mener en cette matière, à partir des obligations européennes.

Mais il faut souligner que les PCGE pèchent aussi par certaines limites importantes. La réglementation relative à leur contenu était à certains égards minimaliste et sectoriel ; certains critères, certaines règles auraient par exemple du servir de guide au tracé de certaines zones. Il en résulte que le PCGE est en général insuffisamment complet et détaillé que pour servir de référence fiable pour la réalisation des travaux et que certaines options peuvent compromettre des objectifs environnementaux ou encore se révéler très coûteuses. Le rapport bisannuel prévu dans la législation aurait peut-être permis d'améliorer la situation, mais il n'est en pratique pas exigé auprès des Communes.

---

<sup>3</sup> Décret modifié du 7 octobre 1985 relatif à la protection des eaux de surface contre la pollution (MB du 10/1/1986).

<sup>4</sup> AErw du 19 septembre 1991 fixant les règles de présentation et d'élaboration des plans communaux généraux d'égouttage (MB du 27/2/1992).

Pour répondre de manière efficace aux nombreux enjeux de la problématique de l'égouttage, les PCGE devraient plus se baser sur :

- une analyse du milieu physique et biologique ;
- une analyse des données en termes d'occupation du sol actuelle et future, d'évacuation des eaux ou encore d'épuration ;
- une meilleure prise en compte des problèmes à l'échelle des bassins versants ;
- une évaluation des conséquences des choix possibles, en fonction de la sensibilité du milieu et d'objectifs de qualité ;
- une évaluation des conséquences techniques et économiques des choix à opérer.

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

L'analyse menée met enfin en lumière le problème de l'exercice par les Communes d'une compétence dont elles ne maîtrisent pas toutes les facettes.

## 1.6 PLAN SOCIAL INTEGRE (PSI)

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* ».

Il a 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.

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 aux 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.

Le PSI s'articule autour d'une commission locale d'accompagnement, la commission PSI. Elle réunit l'ensemble des acteurs locaux qui sont 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.

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.

L'outil présente de nombreux atouts dont les deux plus importants sont d'une part, le partenariat entre les différents acteurs concernés par le PSI et, d'autre part, la grande souplesse de l'outil qui lui permet de rencontrer les besoins spécifiques des différentes Villes et Communes. L'étude a cependant aussi mis en évidence deux faiblesses importantes de l'outil. Il s'agit d'une part de la précarité du statut des travailleurs engagés sous le PSI, et d'autre part, l'absence de diagnostic et de définition d'objectifs généraux qui risque à terme, pour les Villes et Communes qui éprouvent quelques difficultés à appliquer une dynamique de fonctionnement plus globale et intégrée, de nuire à la pérennité 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 excellente solution. Il faudrait toutefois 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.

## 1.7 PROGRAMME TRIENNAL DES TRAVAUX<sup>5</sup>

Les subventions octroyées par la Région wallonne pour certains investissements d'intérêt public moyennant l'approbation préalable d'un programme triennal, varient entre 60 % -le plus généralement- et 75 % du montant des travaux. 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. Les bénéficiaires des subventions sont les provinces, les communes, et d'autres personnes morales. Le présent travail ne s'est intéressé qu'aux programmes triennaux des communes. La procédure comporte une étape d'approbation du programme par la Région, suivie d'une étape d'approbation (comportant le cas échéant un avis technique de la province) pour chaque dossier de projet, qui fait alors l'objet d'une promesse ferme de subsides. Le dossier d'adjudication doit également être transmis à la Région ; celle-ci notifiera alors au bénéficiaire le montant rectifié de la subvention, et procédera sur cette base à l'engagement budgétaire. Le paiement se fera sur base de l'introduction de notes de créance et d'un dossier de décompte final.

Le programme triennal 98-2000 approuvé comporte 75 % de projets de voirie et 25 % de projets de bâtiments, dont 10 % de projets issus d'un report du programme triennal précédent. Les critères de choix des projets sont essentiellement d'ordre technique, en fonction de l'état de dégradation du bien en cause. L'égouttage fait également l'objet d'un intérêt croissant étant donné la nécessité de mise en ordre avec les exigences européennes, (18 % des demandes). En matière de voiries, la préoccupation de sécurité routière prend de l'importance (6 % des demandes), notamment en lien avec la participation de la population, et les expériences-pilotes lancées par la DGPL.

Le total des demandes de subvention dans le cadre du programme triennal 98-2000 se montait à 15.6 milliards ; un montant de 9.4 milliards a été approuvé. 6.2 milliards ont été adjugés actuellement (juillet 2000). Le budget 2000 est de 2.01 milliards, alors que les

---

<sup>5</sup> La matière des programmes triennaux est actuellement régie par le décret du 1<sup>er</sup> décembre 1988 modifié, relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt public et par l'arrêté du gouvernement wallon du 7 mai 1998 portant exécution de ce décret.

estimations prévoyaient l'introduction de dossiers pour un montant de 3.2 milliards cette année. Un nombre important de demandes seront reportées sur le futur programme triennal, ce qui hypothèque la confiance des communes dans la crédibilité du programme approuvé.

Dans une situation de relative limitation des moyens par rapport aux demandes, il importe de cibler au mieux les priorités, notamment en procédant à des inventaires régulièrement actualisés de l'état du patrimoine (bâtiments, voiries), et des « points noirs » en terme de sécurité de circulation. En ce qui concerne le maintien du patrimoine public, on peut viser prioritairement les situations les plus urgentes, préjudiciables au plus grand nombre de personnes, mais en tenant compte également de la minimisation des coûts de remise en état à long terme. D'autres préoccupations s'imposent, telles que la promotion de la sécurité routière, la mise aux normes en matière d'égouttage (qui nécessite des budgets plus importants), les effets escomptés en termes de développement du territoire, dans une visée plus stratégique.

Nombreuses sont les communes qui se plaignent des lourdeurs et des lenteurs de la procédure, et de l'important travail administratif demandé. Pour simplifier les procédures, 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 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 (tout en continuant à veiller à la qualité des projets). 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.

La programmation sur trois ans demandée aux communes peut contribuer à une meilleure gestion prévisionnelle des travaux ; cependant, la nécessité d'approbation du programme par la Région augmente le délai entre l'intention et sa réalisation, et les inadaptations qui peuvent en découler ; elle ne permet pas non plus de faire face à l'urgence. De plus, cette approbation, on l'a vu, ne confère pas de garantie absolue quant à l'assurance d'une subvention effective dans les trois ans, alors que le travail d'élaboration des fiches de projet est non négligeable et coûteux pour certaines communes qui doivent déjà s'adresser pour ce faire à un auteur de projet. Du côté régional, la programmation permet une approche plus globale des situations locales et théoriquement une meilleure prévision des dépenses pour les trois ans à venir, mais on a vu que le budget annuel voté ne rencontre pas nécessairement les besoins pour autant. Il faudrait donc rechercher une programmation à la fois suffisamment cohérente et souple, permettant la prévisibilité des dépenses, mais aussi l'adaptation aux nécessités.

Il faut également souligner que l'équité entre communes est loin d'être atteinte. Les communes devant être à même d'assurer leur part contributive, les communes pauvres ne peuvent donc pas obtenir les mêmes avantages que les communes riches, alors que ces dernières n'auraient pas nécessairement besoin de subventions pour mener à bien leurs investissements. Pour favoriser l'équité, il semble juste d'aider davantage les communes qui ne peuvent procéder aux investissements sur fonds propres et de viser la fixation de critères objectifs et transparents d'attribution des financements. Ce dernier point permettrait aux communes de savoir dès le début dans quelles limites financières elles doivent élaborer leur programme, ce qui leur importe beaucoup.



## 1.8 CONCLUSION A L'ANALYSE DES OUTILS

### a) *Lecture transversale des outils analysés*

En guise de conclusion à cette première partie et en préambule à la rationalisation, le rapport présente une lecture transversale des différents outils étudiés. Différents angles d'approche sont abordés.

- 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.
- La complexité du découpage des compétences ministérielles et administratives desquelles dépendent les outils peut entraîner des difficultés de rationalisation.
- Les outils diffèrent par la nature de leur démarche. Ils peuvent fournir des documents de « référence » pour les décisions à venir ou constituer de réels outils opérationnels pour la concrétisation de projets. Certains possèdent une démarche stratégique, basée sur la réalisation d'un diagnostic, du choix d'objectifs, de la définition de mesures ; d'autres sont des outils concrets de réalisation, davantage ciblés sur un secteur particulier. La pratique du terrain révèle un manque de complémentarité entre ces deux types d'outils.
- La participation des citoyens 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. Dans la pratique, la participation dépend aussi de l'initiative et de la motivation communale. De façon générale, le souci de plus de « citoyenneté responsable » qui caractérise notre époque transparaît dans les nouvelles législations et les nouvelles pratiques.
- Les moyens financiers qui accompagnent les outils sont également très différents. Pour certains, le financement porte sur l'élaboration tandis que pour d'autres, 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 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 et se voient ensuite « récompensées » par l'octroi de subventions pour les projets qu'elles ont identifiés.
- Des liens entre les outils sont parfois explicitement prévus dans la législation. La pratique montre par ailleurs que les Communes mettent parfois en œuvre elles-mêmes certaines formes de rationalisation.

### b) *Pistes pour l'amélioration et la rationalisation des outils*

Au terme de l'analyse, quelques pistes de rationalisation ont pu être énoncées. Celles-ci sont exposées dans le rapport, sachant que les modalités seront affinées et précisées dans les phases ultérieures de la recherche.

- Sur le plan juridique, il serait souhaitable de rechercher une plus grande cohérence et une plus grande uniformité dans les instruments juridiques.

- 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.  
Il est tout aussi 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. Par ailleurs, le développement communal intégré dans une vision globale suppose également une meilleure cohérence entre les stratégies de développement des différentes Communes et à différentes échelles.  
Les différents aspects des outils (outils de référence et outils opérationnels) y gagneraient enfin à être inscrites en meilleure complémentarité.
- 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.
- Il serait 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.  
Une harmonisation des modes et taux de financement serait souhaitable.
- 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.  
Des passerelles intra- et inter-sectorielles devraient 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. La Région pourrait définir les modalités d'un organe transversal d'accompagnement pour les Communes et pour les auteurs de projet.
- Au sein des Communes également, une cellule transversale d'accompagnement de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet de développement communal serait souhaitable. Les travaux de suivi de cette cellule pourraient s'appuyer sur une série d'indicateurs pertinents en matière de développement communal.
- 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.

## **2. PROPOSITION DE RATIONALISATION DES OUTILS DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL**

### **2.1 POURQUOI RATIONALISER ?**

La Région wallonne a mandaté la Conférence permanente du développement territorial pour mener une recherche en matière de rationalisation des outils de développement local. L'étude réalisée jusqu'à présent montre l'utilité de procéder à une rationalisation de ces outils communaux afin d'éviter les double 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 mis à leur disposition.

L'objet de la seconde partie du rapport est de proposer un cadre de rationalisation des outils communaux de développement selon un scénario de « *coordination* ». En effet, la rationalisation peut se concevoir à différents degrés : on peut se limiter à assurer une meilleure *articulation* entre les outils existants ou à l'autre extrême, concevoir un nouvel outil qui les *fusionnerait* et les remplacerait tous.

Le Comité d'accompagnement s'est prononcé pour un *scénario intermédiaire de coordination*, maintenant les outils actuels et leurs spécificités mais regroupant les phases communes : l'initiation de la démarche, le diagnostic et la définition d'objectifs généraux de développement.

Dans cet exercice, nous nous attachons principalement à proposer un scénario pouvant s'appliquer aux sept outils étudiés, centrés sur l'échelle communale ; la réflexion pourra par la suite s'étendre à d'autres procédures.

## 2.2 PRESENTATION DU SCENARIO DE COORDINATION

Le scénario de coordination vise à inscrire les outils actuels dans une démarche stratégique globale que les Communes pourraient mettre en œuvre dans les divers domaines qui relèvent de leur compétence, tout en permettant une adaptation en fonction des spécificités communales. Par ailleurs, la mise en exécution concrète de projets mériterait tout autant un cadre commun aux outils afin de garantir une meilleure coordination des sources de financement.

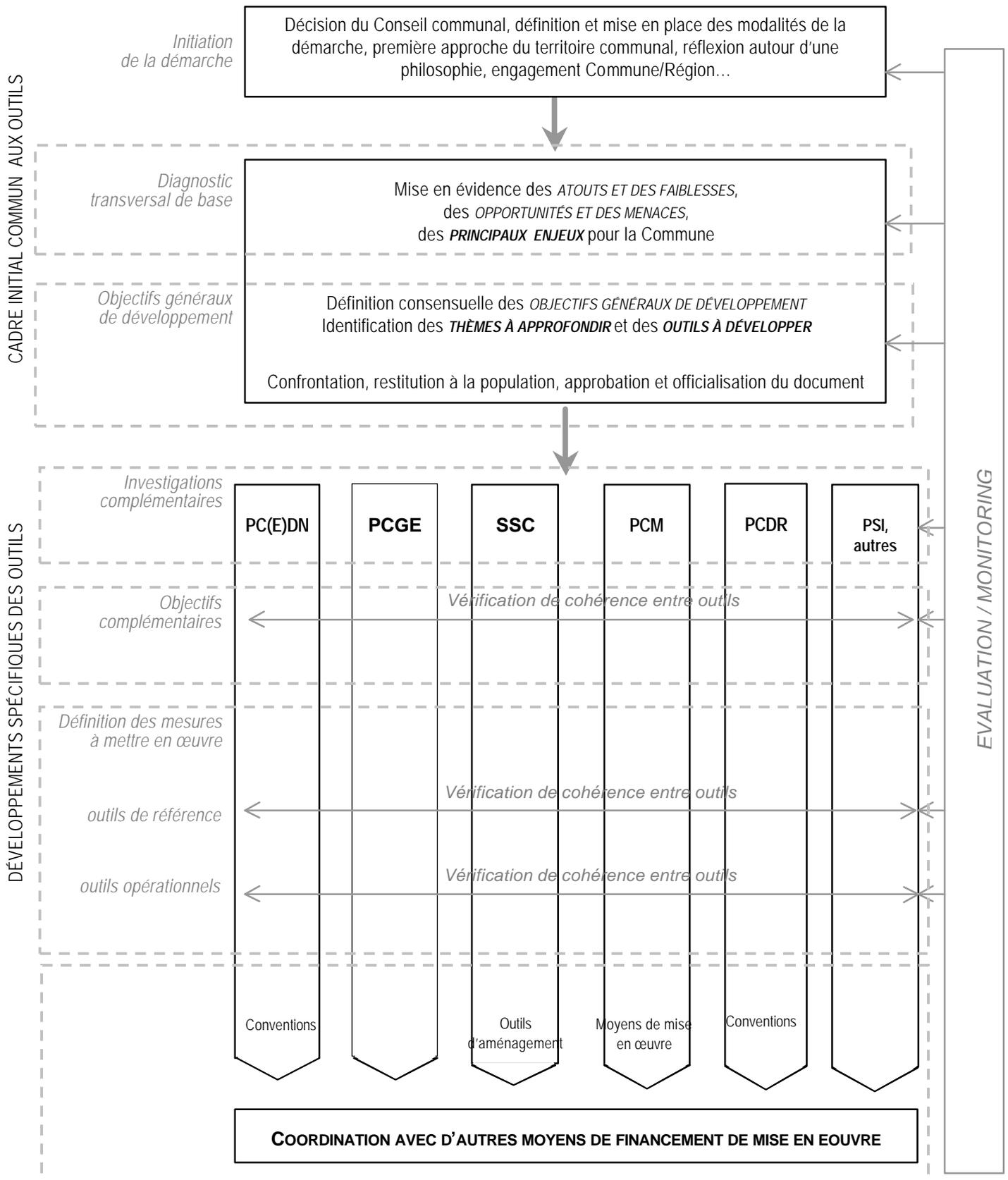
Le scénario propose concrètement :

- un cadre initial commun aux outils comprenant :
  - . une phase de décision et d'initiation,
  - . un diagnostic de base, aboutissant à la mise en évidence des grands enjeux communaux,
  - . la définition d'objectifs généraux de développement ;
- l'approfondissement de la démarche « à la carte » avec les outils actuels comprenant :
  - . des compléments d'investigations thématiques,
  - . la définition d'objectifs thématiques complémentaires,
  - . la définition de mesures à mettre en œuvre, visant d'une part des outils « de référence » et d'autre part des outils « opérationnels » ;
- un cadre commun de mise en œuvre intégrant les mesures grâce à une coordination de la programmation et des moyens financiers de mise en œuvre ;
- une évaluation et un monitoring.

La participation de la population et des autres acteurs locaux interviendrait de manière spécifique à chacune de ces étapes.

Le schéma de coordination, telle que proposée pour la rationalisation, est illustré ci-après.

**PROPOSITION GENERALE DE SCHEMA DE COORDINATION  
DES OUTILS COMMUNAUX ACTUELS**



## 2.3 ÉTAPES DE LA DEMARCHE

### 2.3.1 Cadre initial commun

Un des principaux éléments du scénario de coordination est de prévoir un cadre initial commun aux outils regroupant une phase d'initiation de la démarche, un diagnostic de base aboutissant à la mise en évidence des grands enjeux communaux et la définition d'objectifs généraux de développement pour l'entité. Ce sont en effet des étapes que l'on trouve fréquemment dans les outils actuels, entraînant parfois des doubles emplois, ou du moins un manque de coordination.

En aval de ce « tronc commun », chaque outil retrouverait une place spécifique, moyennant certaines adaptations.

La description de ce cadre initial commun mérite que l'on s'y attarde : elle fait l'objet d'un chapitre particulier du rapport, où des éléments relatifs aux étapes successives de ce cadre commun sont précisés.

- La **phase d'initiation** est celle de l'engagement réciproque de la Commune et de la Région dans la démarche de développement communal : il s'agit pour les autorités communales et les autres acteurs impliqués d'exprimer leurs motivations et de définir les modalités de la procédure à mettre en œuvre.

Les points suivants sont abordés :

- la décision et l'engagement politique,
- la désignation d'un « leader »,
- la mise en place d'un comité « d'initiation » constitué des acteurs portant le projet au niveau de la Commune, ainsi que d'une cellule locale de suivi et d'accompagnement (équipe opérationnelle),
- la réalisation d'une première approche générale du territoire,
- la réflexion des acteurs autour d'une philosophie commune de référence pour le développement communal,
- la signature d'une convention Commune/Région et l'accompagnement par cette dernière.
- la désignation d'un auteur de projet,
- la définition d'une structure participative, partenariale (la commission de développement stratégiques),
- l'organisation d'un système de communication.

- Un **diagnostic** pourrait être réalisé de manière commune, ce qui allégerait sensiblement cette étape dans les outils sectoriels.

Le but principal de ce diagnostic est de mettre en évidence, d'une manière la plus objective possible, les principaux problèmes et enjeux qui se posent pour le territoire communal, aujourd'hui et à l'avenir.

Il ne doit donc pas prendre la forme d'un inventaire mais viser plutôt l'analyse, l'évaluation et l'explication des phénomènes et des caractéristiques du territoire ainsi que son évolution. Conçu dans cette optique, il sera davantage opérationnel pour aider la Commune à effectuer des choix stratégiques, à gérer son territoire, à faire émerger des projets et des actions. Le diagnostic peut aussi être un moyen pour mobiliser les acteurs et générer une dynamique de participation. L'expression des habitants et des usagers sur les problèmes et les enjeux du territoire communal est une source d'information précieuse à prendre en considération.

Réalisé en première phase, en amont de la procédure, ce diagnostic commun aux outils devra donc aborder de manière transversale les différents aspects traités par ceux-ci, ou

du moins le « dénominateur commun » nécessaire dans les domaines socio-économiques, environnementaux, sociaux, culturels et d'aménagement du territoire, tout en situant également la commune dans un contexte plus vaste.

- Les enjeux pour l'avenir mis en évidence par le diagnostic aideront la Commune à identifier les **objectifs généraux** de développement qu'elle souhaite poursuivre pour son territoire. Ces objectifs porteront sur les différents aspects pertinents à aborder pour définir une stratégie communale cohérente et guider l'élaboration des outils spécifiques qui seront mise en œuvre ultérieurement.

Il s'agira de chercher à obtenir un consensus le plus large possible des principaux acteurs concernés et porteurs de la démarche. Au niveau politique, il est intéressant d'obtenir l'appui unanime des différentes sensibilités afin de garantir une certaine continuité dans les décisions prises tant en matière de gestion du territoire que dans le soutien des projets menés à moyen et long termes. Une large diffusion du document et une consultation de la population peut aussi être réalisée à ce stade.

De manière générale, les objectifs devront s'accorder avec les principes d'équité et de cohésion sociale, d'efficacité économique et d'amélioration de l'environnement définis dans une phase préalable de réflexion autour d'une philosophie commune.

A la suite de la définition de ces objectifs généraux de développement, la Commune choisit le ou les outils spécifiques qu'elle juge pertinents à mettre en œuvre dans le contexte local, ainsi que la manière de coordonner leur réalisation.

## 2.3.2 Développements spécifiques des outils

### 2.3.2.1 Principes généraux

#### a) *Investigations et objectifs complémentaires*

Suivant la nature de l'outil, des investigations complémentaires peuvent s'avérer nécessaires pour enrichir le diagnostic de base. Il peut s'agir par exemple d'informations techniques touchant au domaine de l'environnement, de la mobilité, de l'égouttage ou encore à la spécificité spatiale du schéma de structure (estimation du potentiel foncier, éléments de situation juridique, etc.). Pour des outils, il s'agira plutôt de mener des investigations complémentaires dans les domaines socio-économiques.

Ces compléments d'analyse permettront d'affiner les objectifs généraux par des objectifs complémentaires.

Les investigations complémentaires seront confiées à un auteur de projet et/ou à des techniciens selon les domaines concernés. Les objectifs complémentaires seront choisis par les autorités communales et diffusés auprès de la population et de la Région. Des commissions d'avis spécifiques pourront aussi être mises sur pied selon les besoins.

#### b) *Définition des mesures à mettre en œuvre : outils de référence et outils opérationnels*

Les mesures à mettre en œuvre peuvent être de nature très diverse.

- Les outils « *de référence* » (plan d'affectation du sol, carte du réseau écologique, schéma des circulations, règlement communal d'urbanisme...) sont des instruments de planification ou de réglementation élaborés pour encadrer la gestion des dossiers au quotidien dans le souci d'une cohérence générale et en réponse aux orientations stratégiques définies par la Commune.
- Parallèlement, les outils « *opérationnels* » définissent des actions concrètes. Il peut s'agir de projets à réaliser ou à faire réaliser. Chaque projet doit être caractérisé par :

- 1° une estimation de sa contribution potentielle aux objectifs qu'il poursuit,
- 2° une évaluation de la faisabilité du projet :
  - . une évaluation des moyens humains et financiers nécessaires ;
  - . une identification des acteurs impliqués et de leur rôle ;
  - . une identification des sources et des modalités de financement ;
- 3° le degré de priorité du projet et un calendrier de mise en œuvre ;
- 4° une procédure d'évaluation de la mise en œuvre.

Outre des projets et travaux concrets, les mesures peuvent se traduire en « dispositions à prendre », en études à réaliser ou à faire réaliser, en démarches et négociations, en améliorations d'infrastructures existantes, en travaux d'entretien, en mesures de contrôle, en procédures particulières d'examen des dossiers, en information, sensibilisation, formation, assistance, etc.

A ce stade, le rôle de l'auteur de projet est d'aider à la conception des outils et des projets, ainsi que d'évaluer leur faisabilité. Dans le cadre de certains outils, un travail d'animation devra être mené pour associer la population ou les groupes de travail à la conception des mesures et des projets. Les divers services administratifs communaux ou régionaux pourront aussi collaborer à cette phase. La liste des mesures et la programmation feront également l'objet d'une large diffusion, ainsi que d'un accord au niveau régional.

### **2.3.2.2. Implications du scénario de coordination (ou « scénario III ») sur le fonctionnement des outils actuels**

Le développement spécifique des outils peut prendre une ampleur variable selon l'importance que l'on accordera au cadre initial commun. Les propositions qui suivent s'appuient sur une alternative à partir du scénario de départ présentant deux options par outil (A ou B).

- Le **scénario IIIA** consisterait à *recentrer chaque outil* sur sa problématique spécifique, tout en veillant à ne conserver qu'un seul outil par thème. Ce scénario implique de renforcer certaines articulations qui doivent exister entre ces différents outils sectoriels. Dans ce scénario, le « cadre initial commun aux outils » et le « cadre commun de mise en œuvre » coordonneraient les approches thématiques. Les avantages de ce scénario sont le maintien des acquis des différents outils existants et des acteurs impliqués ; il offre de plus une plus grande facilité d'adaptation aux différents contextes communaux.
- Le **scénario IIIB** consisterait à *limiter au maximum les approches thématiques* ou trop partielles au profit du « cadre initial commun aux outils » et du « cadre commun de mise en œuvre » qui fusionneraient au moins partiellement certains outils. Ce scénario impliquerait les changements les plus importants au niveau du suivi administratif de la Région. L'avantage de ce second scénario est de favoriser au maximum la cohérence et la transversalité recherchée.

Le rapport développe la façon dont pourrait évoluer chaque outil selon l'un ou l'autre des scénarios.

### **2.3.3 Mise en œuvre**

Pour être complet, l'exercice de rationalisation devrait aussi porter sur la mise en œuvre concrète des outils. L'analyse a montré différents modes possibles d'aide aux communes en cette matière, avec les difficultés liées au manque de cohérence et à la multiplicité des sources de financement. Il serait donc utile de définir également un cadre commun de mise en œuvre des outils ; le rapport donne quelques pistes à ce propos mais une réflexion complémentaire devrait encore être menée.

#### **2.3.3.1 *Coordination de la programmation et des moyens financiers de mise en œuvre***

Des difficultés et des effets pervers peuvent résulter de la complexité actuelle pour les Communes, tant en ce qui concerne la possibilité de sources multiples de financement pour un même type d'investissement que les modalités spécifiques à chaque compétence administrative. Une bonne lisibilité de ces sources et une meilleure cohérence dans les modalités d'obtention de celles-ci sont nécessaires pour leur venir en aide.

Dans ce but, le recours à un outil unique de coordination de l'ensemble des sources de financement peut être envisagé : tous les projets communaux nécessitant un financement régional pourraient être inscrits dans un seul document global de programmation établi pour une certaine durée. Cette programmation devrait néanmoins laisser une certaine souplesse aux communes et pourrait être révisée en fonction des nécessités.

Les modalités de financement des projets seraient similaires pour des types d'actions comparables (travaux, études, fonctionnement...). Le suivi et le financement relèveraient de chaque administration compétente pour la matière envisagée.

#### **2.3.3.2 *Mise en œuvre effective***

La mise en œuvre de projets locaux peut reposer sur des mesures immatérielles nécessitant parfois peu de moyens. Dans certains domaines, elle peut être réalisée en partenariat avec les acteurs locaux. Le personnel administratif et technique de la Commune est également à même de prendre en charge certaines actions.

Par rapport à la situation actuelle, il serait sans doute utile de développer les possibilités de financement des investissements immatériels (formations, personnel, etc.) nécessaires à la mise en place de certains outils ou à la concrétisation de certains projets, ou du moins de créer des ponts avec les filières existant déjà à l'heure actuelle.

### **2.3.4 Evaluation - monitoring**

L'évaluation permet de réajuster régulièrement le processus ; elle doit idéalement apparaître à tous les stades de la démarche. Dès l'amont, il faut se fixer des objectifs qualitatifs et quantitatifs qui pourront être évalués au moyen d'indicateurs.

La démarche devrait être adaptée en fonction des remises en question régulières menées par la Commune. L'aide d'un expert extérieur ou d'un animateur peut s'avérer indispensable. La population locale et les commissions d'avis doivent également être associées.

Une fréquence moins soutenue pourrait être retenue pour des évaluations plus en profondeur, menées en collaboration plus étroites avec la Région ; ces remises en question peuvent conduire à une actualisation et à une révision du document.

Pour ce qui concerne le cadre initial commun aux outils, des propositions plus détaillées sont formulées en ce qui concerne l'évaluation.

### 2.3.5 Contractualisation

Le rapport présente également une réflexion sur la manière dont le scénario de rationalisation des outils pourrait inclure une contractualisation, notamment entre la Région et la Commune.

Notre étude de cas n'a pas permis de conclure à l'existence en Région wallonne d'un « contrat » au sens du droit privé. Introduire un tel contrat dans le cadre du développement à l'échelle locale nécessiterait de positionner la Région et la Commune sur un pied d'égalité. Toutefois, il est possible d'établir entre la Région et la Commune des formes de contractualisation pour lesquelles un décret est nécessaire. S'il est possible de modifier les relations entre les parties en introduisant des formes de contractualisation ou des éléments de celle-ci tels qu'une procédure négociée de conclusion, de révision, de limiter le pouvoir de modification unilatérale de la Région wallonne ou encore de limiter les cas où la Région serait à la fois juge et partie, il faudra alors tenir compte de certains éléments juridiques. En effet, la contractualisation devra faire l'objet, d'une part, d'une habilitation légale et, d'autre part, d'un régime juridique minimum. Ce régime juridique comprendra la désignation des organes compétents, l'objet du contrat, le mode de conclusion et de révision de celui-ci, la durée du contrat, son régime de sanction, les mécanismes de tutelle, les modes de participation des tiers au contrat et la protection de la partie contractante.

## CONCLUSION

Après avoir analysé sept outils de développement à l'échelle communale et mis en évidence leurs atouts et leurs faiblesses, ainsi que les liens qui devraient être renforcés entre eux, l'étude a proposé une première réflexion sur un scénario possible en vue d'une meilleure coordination des procédures analysées : une phase initiale commune aboutissant à la définition d'une stratégie globale et cohérente guidant l'ensemble des outils. L'analyse a aussi révélé la nécessité d'une plus grande coordination de la mise en œuvre des projets et des actions, notamment en ce qui concerne les sources de financement.

Mettre sur pied une démarche globale du développement communal, incluant un nombre aussi important d'outils et d'acteurs concernés, n'est pas chose facile et ne pourra se faire du jour au lendemain. Cette première approche devrait dès lors être approfondie afin de mesurer tous les impacts des propositions de ce scénario, d'orienter les décisions qui restent à prendre entre les alternatives possibles tant au niveau des parties communes que du devenir des outils actuels et de préciser les directives à poursuivre pour concrétiser cette rationalisation.

Parallèlement, une réflexion pourrait être menée pour articuler au scénario de coordination les autres outils non encore pris en compte dans le cadre de cette recherche et ce, tant à l'échelle communale (plans du logement, agences de développement local, etc.) qu'aux niveaux infra ou supra-communaux (plans communaux d'aménagement, opérations de rénovation urbaine, parcs naturels, contrats de rivière, etc.). Cette réflexion devrait aussi définir le rôle des acteurs spécifiques qui interviennent aussi dans l'animation et la mise en œuvre des outils (éco-conseillers, FRW...).

Au-delà d'une amélioration du fonctionnement actuel des outils, il s'agit de permettre aux Communes de se doter d'une véritable stratégie de développement communal reposant sur une réelle efficacité de chacun des outils en fonction des objectifs définis en gouvernance locale, c'est-à-dire en accord entre les élus locaux et leurs partenaires.