

MINISTÈRE DE LA RÉGION WALLONNE

Conférence Permanente du Développement Territorial

RAPPORT FINAL DE LA SUBVENTION 2004-2005
Septembre 2005

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

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

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

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

Pilote 3.2

GUIDE-ULB : Dominique-Paule Decoster

Chefs de service

GUIDE-ULB : Dominique-Paule Decoster

CREAT-UCL : Marie-Laurence De Keersmaecker

Chargés de recherche

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

CREAT-UCL: Helen Barthe Batsalle, Raphaëlle Harou

TABLE DES MATIERES

CHAPITRE I : CONCEPT ET INSTITUTIONNALISATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	5
1 GENÈSE, DÉFINITIONS ET PRINCIPES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	5
1.1 Genèse	5
1.2 Définitions du développement durable	6
1.3 Principes du développement durable	7
2 AGENDA 21 LOCAL	9
3 CONTEXTES INSTITUTIONNELS EUROPÉEN ET BELGE (FÉDÉRAL ET WALLON)	11
3.1 Contexte institutionnel européen.....	11
3.2 Contexte institutionnel fédéral belge et wallon.....	19
4 REPRÉSENTATIONS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE EN WALLONIE	41
4.1 Le concept à travers le cadre réglementaire en vigueur.....	41
4.2 Le concept dans le Contrat d'Avenir Renouvelé (CAR).....	44
4.3 La vision des principaux acteurs	47
4.4 Les communes	59
4.5 Conclusion.....	59
5 ETATS DES LIEUX DANS LES COMMUNES WALLONNES	62
5.1 L'enquête.....	62
5.2 Les entretiens	64
6 REPÈRES POUR LA PRATIQUE EN RÉGION WALLONNE	68
6.1 Le développement durable.....	68
6.2 L'Agenda 21 local.....	70
6.3 La labellisation « commune en développement durable » ou « Agenda 21 local ».....	71
CHAPITRE II : PROPOSITIONS D'AMÉLIORATIONS D'OUTILS EXISTANTS	72
1 INTRODUCTION	72
2 PROGRAMME COMMUNAL DE DÉVELOPPEMENT RURAL (PCDR)	73
2.1 Introduction.....	73
2.2 Le PCDR, outil de développement territorial durable.....	73
3 SCHÉMA DE STRUCTURE COMMUNAL (SSC)	80
3.1 Introduction.....	80
3.2 Schéma de structure communal et les principes du développement durable	81
3.3 Recommandations et conclusions	85
4 CONCLUSION	87
CHAPITRE III : MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES COMMUNES WALLONNES	88
1 PROPOSITIONS À LA RÉGION WALLONNE	88
1.1 Introduction.....	88
1.2 Du point de vue local.....	88
1.3 Du point de vue régional	91
1.4 L'option « labellisation »	92
2 ÉLÉMENTS DE CADRAGE POUR LES COMMUNES	103
2.1 Introduction.....	103
2.2 Fiches méthodologiques	104
2.3 Fiches thématiques	237
CHAPITRE IV : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	311
1 LA NÉCESSITÉ D'UN CADRAGE	311
1.1 Examen général	311
1.2 Clarification pour le niveau régional	312
1.3 Clarification pour le niveau local	313
2 AU-DELÀ DU CADRAGE : SCANNAGE ET LABELLISATION	314

3	RÉFLEXIONS OPÉRATIONNELLES	315
3.1	La gouvernance multi-niveaux	315
3.2	Les ressources intellectuelles	315
4	POUR CONCLURE.....	317

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

CHAPITRE I : CONCEPT ET INSTITUTIONNALISATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

1 GENÈSE, DÉFINITIONS ET PRINCIPES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE¹

1.1 GENÈSE

Ces trois dernières décennies ont vu la construction progressive du concept de développement durable qui trouve son origine dans l'intersection de deux modes de pensées : la prise de conscience écologique d'une part, et d'autre part l'évolution du concept de développement qui, au fil du temps, s'est opposé au concept de croissance économique pure.

Le rapport Brundtland de 1987 va concourir à faire connaître la notion de développement durable. Ce rapport porte sur l'affirmation de *la nécessité d'un développement, notamment au Sud, compatible avec la préservation écologique de la planète et de ses ressources et prenant en compte les générations futures et les populations les plus pauvres particulièrement pénalisées par les dégradations écologiques*².

La notion du développement durable est alors définie comme « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* »³.

En 1992, la Conférence de Rio⁴, réunissant 108 chefs d'Etat et de Gouvernement et 178 pays, unit définitivement environnement et développement.

¹ Ce premier point a été abordé de manière plus détaillée dans le 1^{er} rapport final sur la mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local : Ministère de la Région wallonne – Conférence permanente du Développement Territorial, Thème 3.2, *Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local*, Rapport final de la subvention 2002-2003, GUIDE/CREAT, Septembre 2003.

² COMELIAU L., HOLEC, N., PIECHAUD J.-P., *Repères pour l'Agenda 21 local – Approche territoriale du développement durable*, Association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable), avec le soutien de la Caisse des Dépôts et Consignations, de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), 2001, p. 16.

³ Rapport Brundtland, *Notre avenir à tous*, Nations Unies, Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Les Editions du Fleuve, Montréal, 1988 in « COMELIAU L., HOLEC, N., PIECHAUD J.-P., *Repères pour l'Agenda 21 local – Approche territoriale du développement durable*, Association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable), avec le soutien de la Caisse des Dépôts et Consignations, de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), 2001 ».

⁴ La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED), usuellement appelée le Sommet Planète Terre.

Lors de cette Conférence sont adoptés un texte fondateur « La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement » et un document de propositions non contraignantes d'un point de vue juridique mais faisant autorité « L'Agenda pour le XXI^e siècle », appelé Agenda 21.

Les discussions portent également sur deux conventions « la biodiversité » et « les changements climatiques » et sur deux déclarations « la forêt » et « la désertification »⁵.

A partir de la Conférence de Rio, le concept de développement durable devient incontournable. Il fait partie des sujets de discussion de toutes les conférences internationales de l'Organisation des Nations Unies (ONU).

En 1997, l'Assemblée générale des Nations Unies se réunit à New York⁶ pour dresser le bilan des décisions prises cinq ans auparavant à la Conférence de Rio. On en conclut à un échec. La situation environnementale mondiale s'est fortement détériorée et peu de mesures ont été prises pour y remédier. La déclaration politique adoptée par les 170 pays reconnaît ce fait et entérine les principes adoptés à Rio en 1992.

Au Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en 2002, un nouveau bilan des Nations Unies a été réalisé en guise d'anniversaire des dix ans du Sommet de la Terre à Rio. Ce Sommet a débouché sur l'adoption d'une Déclaration politique et d'un Plan d'action. Il a réaffirmé les acquis du Sommet de Rio sur l'engagement des Etats dans la préservation de l'environnement et la promotion du développement durable. Certains déplorent le manque d'objectifs concrets du Plan d'action ainsi que le manque de clarté des moyens disponibles pour réaliser ces objectifs.

En dépit parfois du manque d'accords à l'échelle internationale entre pays aux intérêts divergents, le développement durable progresse dans les mentalités et les pratiques.

On peut constater des initiatives, des pratiques prises à l'échelon régional ou local. Celles-ci révèlent une certaine vitalité et permettent une mobilisation active sur le terrain en faveur du développement durable.

Aujourd'hui,... les écoles, les universités, les collectivités territoriales, les élus, de simples citoyens, interpellés par la notion de développement durable, tentent d'en savoir plus et de voir dans quelle mesure ils peuvent renouveler leur métier, leur comportement par une nouvelle approche, de nouvelles méthodes de travail, de nouveaux partenariats⁷.

1.2 DÉFINITIONS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Il existe plusieurs définitions du concept de développement durable. L'objectif ici est d'en citer plusieurs à titre indicatif.

- Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs⁸.
- Le développement durable est un mode de développement à long terme qui concilie la protection de l'environnement, le développement économique et l'épanouissement social, dans le souci des générations futures et reposant sur les principes de solidarité, précaution, participation et de subsidiarité.

⁵ La Déclaration de principes concernant les forêts, la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique et la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique.

⁶ Earth Summit+5.

⁷ COMELIAU L. et al, p. 18.

⁸ Rapport Brundtland, 1988.

Le développement économique doit permettre de satisfaire les besoins de base, à savoir : logement, nourriture, santé, éducation, confort et loisirs, et d'assurer l'emploi. Le volet économique vise aussi la limitation des coûts à long terme.

La protection de l'environnement passe par une limitation des pollutions, nuisances et risques, une consommation raisonnable des matières premières en fonction de leur taux de renouvellement et le maintien de la biodiversité, de la santé publique et de la qualité de l'air, de l'eau et du sol.

L'épanouissement social : le développement social vise à une plus grande équité et à une solidarité générationnelle et spatiale (les générations présentes ne sauraient exercer de prééminence par rapport aux générations futures).

Le développement durable aboutit à des pratiques : de solidarité (temporelle, spatiale) ; de participation (partenariat, information, participation des citoyens et démocratie locale) ; de précaution (intégrer l'incertitude scientifique dans tout projet) ; de subsidiarité⁹.

- Assurer la continuité du développement économique et social sans compromettre l'environnement et les ressources naturelles dont la qualité conditionne la continuité des activités humaines et leur développement à venir¹⁰.
- Les cinq dimensions de la durabilité ou de l'écodéveloppement sont : la dimension sociale (autre croissance, autre vision de la société), économique (meilleure répartition et gestion des ressources, plus grande efficacité), écologique (minimiser les atteintes aux systèmes naturels), spatiale (équilibre ville-campagne, aménagement du territoire), culturelle (pluralité des solutions locales qui respectent la continuité culturelle)¹¹.

1.3 PRINCIPES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Dans les premiers rapports et conférences sur le développement durable, les 3 sphères indissociables qui ont été identifiées et qui sont toujours reconnues sont :

- l'économie,
- le social et
- l'environnement.

De nos jours, certains auteurs ajoutent la sphère culturelle qui est généralement reprise sous la sphère sociale. D'autres proposent comme quatrième sphère, la sphère de la gouvernance, cette sphère étant pour certains reprise dans les principes de développement durable.

Le développement durable suppose le respect de certains principes. Là aussi, la littérature sur le développement durable offre toute une série de principes. Nous décrivons, ci-dessous, les principes les plus communément repris.

- *Principe de solidarité*
 - *solidarité dans le temps*

La solidarité dans le temps implique d'entrevoir des possibilités de réversibilité en prévoyant des marges de manœuvre pour certaines politiques et actions.
 - *solidarité dans l'espace*

⁹ Définition du développement durable au Sommet de Rio, 1992.

¹⁰ Cinquième programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement de l'Union européenne, 1993.

¹¹ Ignacy Sachs, 1994.

Il s'agit, d'une part, des relations Nord-Sud et Ouest-Est. Le développement des pays du Nord ne peut plus se faire au détriment des pays du Sud et sans prise en compte d'une préservation globale de l'environnement. D'autre part, à une échelle plus petite mais tout aussi importante, il y a également une nécessité de solidarité : solidarité ville-campagne, solidarité centre-périphérie, solidarité à l'égard des régions ou de quartiers en difficulté économique et sociale...

- *Principe d'une approche globale, transversale, systémique*

Ce principe va à l'encontre d'une démarche sectorielle qui néglige l'existence d'un tout pour ne se préoccuper que de ses parties constitutives, au risque de causer du tort au fonctionnement global de ce tout. C'est pour cette raison que le développement durable adopte une démarche globale, transversale, décloisonnée en abordant de manière simultanée les sphères économique, sociale, environnementale et culturelle. Il envisage l'ensemble du système sur lequel il doit s'appliquer.

- *Principe de participation et de gouvernance*

La participation de tous les acteurs au processus de décision est un principe incontournable du développement durable. La participation constitue un partage de pouvoir entre les citoyens et les élus allant dans le sens d'une coproduction des décisions. Le développement durable s'accompagne d'un développement d'une démocratie locale participative et d'une approche citoyenne. Il part d'une démarche ascendante, à articuler avec une démarche descendante, afin d'apporter des actions concrètes et de garantir le succès des projets qu'il porte. Ce principe suppose la mise en place de partenariats organisés autour de la réflexion, de la décision, de l'action et de l'évaluation d'une démarche en faveur du développement durable.

- *Principe de l'articulation du court et du long terme et des préoccupations globales et locales*

Ce principe suppose de réaliser des stratégies à moyen et long terme en vue d'anticiper les évolutions possibles des différentes politiques menées et des décisions prises. Il faut pouvoir concilier intérêts à court terme et à long terme. De plus, les actions menées à une échelle locale doivent pouvoir être évaluées en termes de conséquences à une échelle plus large.

- *Principe de précaution et d'évaluation*

Etant donné que toute une série d'évolutions ne peuvent être prévues, de par leur incertitude scientifique, il s'agit de faire preuve de prudence et d'envisager différents scénarii possibles afin de garantir la réversibilité des choix posés. L'évaluation doit être pratiquée tout au long d'un projet de développement durable ou d'une action à mener (avant, pendant et après l'action).

- *Principe de responsabilité*

Le développement durable prône nécessairement la responsabilité vis-à-vis des générations futures en leur transmettant des conditions de vie acceptables du point de vue économique, social, environnemental, culturel et de la santé..., responsabilité également vis-à-vis de populations ayant des difficultés et ne vivant pas dans de très bonnes conditions. Cette responsabilité est à la fois locale et globale, elle implique la responsabilité individuelle et collective. Le développement durable doit réussir à concilier ces deux niveaux.

- *Principe de subsidiarité*

Ce principe suppose que l'action soit menée au niveau le plus pertinent de l'intervention.

2 AGENDA 21 LOCAL

L'Agenda 21 est un programme d'actions pour le 21^{ème} siècle en vue d'un développement durable élaboré lors de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (« Sommet de la Terre ») tenue à Rio de Janeiro, en 1992.

Ce document a été signé par 178 Etats, dont la Belgique. Bien qu'il n'ait pas de valeur réglementaire contraignante, l'Etat, les Régions et les autorités locales ont une obligation morale d'assurer l'application de cet engagement, notamment par le biais de la mise en place d'une démarche Agenda 21 aux niveaux fédéral, régional et local.

L'Agenda 21 de Rio comporte 40 chapitres. C'est dans le chapitre 28 que l'on fait appel aux collectivités locales pour la mise en place d'Agendas 21 locaux.

Le chapitre 28 souligne l'importance des acteurs du territoire ; les collectivités locales sont identifiées comme étant les acteurs incontournables pour la promotion et la sensibilisation au développement durable.

Définition (une des) de l'Agenda 21 local

L'Agenda 21 local est le processus par lequel les collectivités locales et territoires (élus et techniciens) travaillent, en partenariat avec tous les acteurs de la communauté (citoyens, associations, groupes divers...) pour élaborer un plan d'actions concrètes visant au développement durable de leur territoire. Le développement durable est donc la raison d'être d'un Agenda 21 local (c'est-à-dire sa finalité)¹².

Qu'est-ce que la démarche Agenda 21 local ?

L'essentiel des démarches relatives à l'élaboration d'un Agenda 21 local peut se résumer de la manière suivante :

- Agenda 21 local, une démarche portée par la collectivité territoriale et fortement soutenue sur le plan politique ;
- Agenda 21 local, une démarche reposant sur l'observation des besoins, l'information des acteurs locaux et leur participation à un débat public permanent ;
- Agenda 21 local, une démarche s'appuyant sur une nouvelle planification locale ;
- Agenda 21 local, le choix d'une échelle pertinente ;
- Agenda 21 local, une démarche nécessitant une bonne gestion du temps.

Pourquoi un agenda 21 local à l'échelle des collectivités locales ?

...« C'est parce qu'un grand nombre de problèmes et de solutions abordés par l'Agenda 21 trouvent leur origine dans les activités locales que la participation et la coopération des autorités locales s'avèreront un facteur déterminant dans la réalisation des objectifs de l'Agenda 21. Les collectivités locales construisent, exploitent et entretiennent des infrastructures économiques, sociales et environnementales, supervisent les processus de planification, établissent les politiques et réglementations environnementales locales, et aident à la mise en œuvre des politiques environnementales nationale et régionale. Comme échelon local de gouvernance le plus proche des habitants, elle jouent un rôle vital pour éduquer, mobiliser et répondre au public afin de promouvoir le développement durable¹³ »...

¹² R.A.R.E (Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement), *Le développement durable : une autre politique pour les territoires ? Définition pratique/Mise en œuvre*, 2000, p. 12.

¹³ Nations Unies, Sustainable Development, Agenda 21, Section III : Strengthening the role of major groups, Chap. 28 : *Local authorities' initiatives in support of Agenda 21*.

L'Agenda 21 local permet d'apporter une réponse globale et transversale aux différents enjeux qui se présentent à l'échelle du territoire. En effet, le développement durable, au travers de ces principes, permet d'apporter des solutions concrètes aux différentes problématiques auxquelles sont confrontées les collectivités locales.

Les principaux enjeux identifiés à l'échelle des collectivités locales sont les suivants :

- organisation et aménagement de l'espace ;
- développement social et culturel ;
- développement des activités économiques et de l'emploi ;
- déplacements et mobilité ;
- écogestion des ressources naturelles, de l'énergie et de déchets ;
- enjeux globaux et planétaires : coopération Nord-Sud, Ouest-Est, lutte contre les menaces globales...
- autres enjeux : santé, sécurité alimentaire, cadre de vie, jeunesse, tourisme, culture et patrimoine, nouvelles technologies...

La liste des enjeux auxquels doivent faire face les communes est donc considérable.

3 CONTEXTES INSTITUTIONNELS EUROPÉEN ET BELGE (FÉDÉRAL ET WALLON)

3.1 CONTEXTE INSTITUTIONNEL EUROPÉEN

3.1.1 D'une approche environmentaliste...

La prise en compte de l'environnement par la Communauté européenne correspond à une volonté politique qui s'est concrétisée en octobre 1972, au Sommet de Paris où les Six ont institué une nouvelle politique commune, celle de l'environnement. La première génération de politiques environnementales mettait en avant l'aspect essentiellement sectoriel (air, eau, déchets...). Le cadre légal de l'époque (environ 200 directives) n'a pas suffi pour combattre la dégradation de l'environnement. *Une approche concertée par objectifs à l'échelle européenne et internationale s'est révélée nécessaire. Ainsi l'année du rapport Brundtland, l'Acte unique est venu fixer trois axes directeurs : la protection de l'environnement, la santé humaine et l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles*¹⁴.

3.1.2 ... à une approche « développement durable »

L'Union européenne s'est progressivement mobilisée sur les questions de développement durable. A partir de 1992, elle en a fait une priorité en l'inscrivant entre autres dans différents textes et programmes. C'est dans le Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht, 7 février 1992) que l'on fait pour la première fois référence au développement durable. Le Traité de Maastricht *fait de la promotion du développement durable un objectif politique majeur, réclame explicitement l'intégration de la protection de l'environnement dans les autres politiques de l'Union et reconnaît le principe de subsidiarité*¹⁵.

En 1993, le Livre Blanc « Croissance, compétitivité, emploi » de la Commission des Communautés européennes recommande un nouveau modèle de développement reposant sur une amélioration simultanée de l'emploi, de la qualité et du cadre de vie.

Un autre engagement fort de la part de l'Union européenne a été l'adoption, en 1993, du *Cinquième programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement de l'Union européenne* intitulé « Vers un développement soutenable », pour une période allant de 1993 à 2000. Ce programme a veillé à la mise en œuvre de l'Agenda 21 au sein de l'Union européenne et à l'intégration des préoccupations environnementales dans les autres politiques. Il prône le partage des responsabilités entre les différents acteurs : citoyens, Etats, autorités régionales et locales... Le programme a identifié 5 secteurs-clés dont les incidences sur l'environnement sont particulièrement importantes. Il s'agit de l'industrie, des transports, de l'agriculture, de l'énergie et du tourisme. D'autres domaines dont l'aspect transversal est non négligeable, sont également abordés comme le changement climatique, la pollution atmosphérique, les zones côtières, les déchets et les risques naturels.

¹⁴ LORACH J.-M., de QUATREBARBES E., *Guide du territoire durable, L'Agenda 21 territorial pour les collectivités locales et leurs partenaires*, Pearson Education, Paris, 2002, p. 134.

¹⁵ COMELIAU L., HOLEC, N., PIECHAUD J.-P., *Repères pour l'Agenda 21 local – Approche territoriale du développement durable*, Association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable), avec le soutien de la Caisse des Dépôts et Consignations, de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), 2001, p. 38.

La nouvelle stratégie de l'Union européenne en matière d'environnement a été révélée en janvier 2001 et ce pour une période de 5 à 10 ans. Il s'agit du *Sixième programme d'action* intitulé « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix ». Les quatre domaines prioritaires de ce programme sont les suivants :

- le changement climatique ;
- la nature, la diversité biologique ;
- l'environnement, la santé et la qualité de la vie ;
- les ressources naturelles et les déchets.

Il a pour objectifs de renforcer l'intégration des préoccupations environnementales dans d'autres politiques comme l'agriculture, les transports ou encore l'énergie, de donner une meilleure information aux citoyens et d'assurer une participation plus grande de ceux-ci et des entreprises aux décisions environnementales. Il souligne également la nécessité d'une mise en œuvre plus complète des législations environnementales par les Etats membres. Le Sixième programme représente pour la Commission *le pilier d'une stratégie européenne du développement durable, qui a été à l'ordre du jour du sommet européen de Göteborg en juin 2001*¹⁶.

L'Union européenne dispose d'un instrument financier afin de mettre en place cette politique communautaire d'environnement. Il s'agit du programme LIFE (L'Instrument Financier pour l'Environnement) qui a été créé en 1992. Il est actuellement dans sa 3^{ème} phase.

De nombreuses collectivités locales ont pu et peuvent bénéficier du soutien financier de ce programme afin d'intégrer l'environnement et le développement durable dans leurs politiques.

3.1.3 Le concept de « villes durables », ses campagnes, ses conférences...

Etant donné que l'Union européenne est la zone la plus urbanisée du monde (79 % de sa population totale vit en zone urbaine)¹⁷, la question du développement urbain durable est également au centre des préoccupations de la Commission européenne puisqu'en 1991, elle publie le « Livre vert sur l'environnement urbain ». La publication met en avant, grâce à la réalisation d'un diagnostic à l'échelle de la Communauté européenne, l'existence d'une véritable culture urbaine européenne ainsi que des problématiques communes auxquelles les villes sont confrontées. Le document encourage les coopérations et les échanges d'informations entre villes européennes et envisage une approche systémique et intégrée pour la résolution des problèmes et pour le passage d'une ville écologique à un véritable développement urbain durable. Il propose également la création d'un groupe d'experts indépendants travaillant sur la problématique de l'environnement urbain.

Suite à cette proposition, le *Groupe d'experts sur l'environnement urbain* a été formé. Il a mené une réflexion sur la notion de durabilité dans les agglomérations urbaines, encouragé les échanges d'expériences. Ce groupe a également énoncé des recommandations en vue d'orienter les politiques de l'Union européenne dans le cadre du projet « Villes Durables » qui s'est déroulé de 1993 à 1996.

¹⁶ Ibid., p. 39.

¹⁷ ULB-IGEAT, DES en Gestion de l'Environnement, Travail de Fin d'Etudes, *Agenda 21 local en Belgique*, M. COURTOIS et Z. ROSINSKI, sous la direction du Professeur E. ZACCAÏ, 1997-1998, p. 47.

C'est également à la suite du premier rapport des experts que s'est organisée la première conférence des villes durables européennes à Aalborg en mai 1994 (signature de la Charte d'Aalborg et lancement de la campagne des villes durables européennes). *Cinq réseaux de villes que sont l'ICLEI, la Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU), le réseau des Villes-santé de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), Eurocités et le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) ont été soutenus pour créer et animer la Campagne des villes durables européennes. Celle-ci constitue un véritable réseau des villes durables européennes, qui fonctionne grâce au soutien de la Direction générale de l'environnement, de la sûreté nucléaire et de la protection civile et accorde une aide aux collectivités locales concevant un Agenda 21 local*¹⁸.

Extraits de la Charte d'Aalborg¹⁹

« Nous, villes européennes, signataires de la présente charte, déclarons qu'au fil de l'histoire, nous avons connu des empires, des Etats et des régimes et leur avons survécu, que nous avons subsisté comme centres de la vie sociale, supports de nos économies et gardiens de la culture, des héritages et des traditions et qu'avec les familles et les communautés voisines, nous avons été les organisations de base de nos sociétés et de nos Etats, les centres de l'industrie, de l'artisanat, du commerce, de l'éducation et du pouvoir. Nous comprenons qu'aujourd'hui notre mode de vie urbain, et en particulier nos structures – répartition du travail et des fonctions, occupation des sols, transports, production industrielle, agriculture, consommation et activités récréatives – et donc notre niveau de vie nous rendent essentiellement responsables des nombreux problèmes environnementaux auxquels l'humanité est confrontée. Cela est d'autant plus vrai que 80 % de la population européenne vit dans des zones urbaines. (...)

Nous, villes, comprenons que le concept de développement durable nous conduit à fonder notre niveau de vie sur le capital que constitue la nature. Nous nous efforçons de construire une justice sociale, des économies durables et un environnement viable. La justice sociale s'appuie nécessairement sur une économie durable et sur l'équité, qui reposent à leur tour sur un environnement viable. » (...)

Près de 600 villes européennes ont signé la Charte d'Aalborg, environ cinquante villes l'ont ratifiée. *Même si cette Charte propose quelques grandes lignes directrices pour mettre en œuvre un Agenda 21 local, les villes engagées dans un tel processus n'en sont pas forcément signataires*²⁰.

Avec l'appui de la Commission européenne, une seconde conférence des villes durables fut organisée en octobre 1996 à Lisbonne. C'est également au même moment que paraît la publication du rapport final du Groupe d'experts sur l'environnement urbain. La Conférence de Lisbonne insiste sur la mise en œuvre de l'Agenda 21 local par les collectivités locales après une première phase dédiée à l'engagement (signature de la Charte d'Aalborg). Le résultat de cette conférence est l'adoption du « Plan d'action de Lisbonne ».

¹⁸ Ibid., p. 41.

¹⁹ Ibid., p. 40.

²⁰ http://www.association4d.org/enjeux/documents/Ag21_Europe.html

Extraits du plan d'action de Lisbonne : de la charte à la pratique²¹

1. *Nous pensons que l'adoption de la Charte des villes européennes pour la durabilité (Charte d'Aalborg) constitue l'un des meilleurs points de départ pour entamer un processus Agenda 21 local...*
2. *Nous pensons que les autorités locales devraient être les principaux moteurs du processus Agenda 21 local...*
3. *Nous pensons que le processus Agenda 21 local nécessite l'implication de l'ensemble des autorités locales, tant au niveau rural que sur le plan urbain...*
4. *Nous entamerons une consultation qui débouchera sur une collaboration avec les divers secteurs de notre communauté pour créer une synergie par le biais de la coopération...*
5. *Nous tenterons de mettre de l'ordre dans nos propres affaires en appliquant le principe de la négociation externe...*
6. *Nous élaborerons systématiquement un plan d'action pour passer de l'analyse à la pratique...*
7. *Nous intégrerons le développement de l'environnement au développement social et économique pour améliorer la santé publique et la qualité de vie de nos citoyens...*
8. *Nous utiliserons des outils performants pour la gestion de la durabilité...*
9. *Nous élaborerons des programmes destinés à sensibiliser les citoyens, les groupes d'intérêts ainsi que les hommes politiques et les fonctionnaires locaux à la problématique du développement durable...*
10. *Nous nous renforcerons grâce à des alliances mutuelles : entre associations, réseaux et campagnes...*
11. *Nous créerons des alliances Nord-Sud et Est-Ouest pour le développement durable...*
12. *Nous travaillerons de concert avec la Campagne des villes européennes durables...*

En 2000, la Conférence d'Hanovre a regroupé plus de 1300 participants dont plus de 250 maires²². Cette conférence a été l'occasion de faire un premier tour d'horizon des démarches Agenda 21 local entamées par les collectivités locales des 15 Etats membres de l'Union européenne et de mettre en avant l'importance de l'évaluation des démarches en cours. C'est dans ce cadre là que le Groupe d'experts sur l'environnement urbain est appelé à travailler sur des outils d'évaluation.

La Commission européenne appuie donc indirectement (en finançant la Campagne des villes durables européennes) les villes et leurs initiatives de projets de développement durable. Ce type d'aide ne va pas sans poser problème au sein de l'Union européenne. C'est pour cette raison que la Commission européenne décide d'avoir, dès 1997, un rôle plus actif et met en place un cadre d'action pour le développement urbain durable. Elle adopte une communication « *La question urbaine : orientations pour un débat européen* »²³. Cette communication a pour objectif d'entamer le débat sur les problèmes urbains au sein de l'Union européenne. Cette communication reçoit un accueil favorable de la part des institutions au sein de l'Union européennes ainsi que des associations et des villes ; ce qui pousse la Commission

²¹ Ibid., p. 41.

²² Ibid., p. 42.

²³ *La question urbaine : orientations pour un débat européen*, Communication des Communautés européennes, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, mai 1997 in « COMELIAU L., HOLEC, N., PIECHAUD J.-P., *Repères pour l'Agenda 21 local – Approche territoriale du développement durable*, Association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable), avec le soutien de la Caisse des dépôts et consignations, de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), 2001», p. 42.

européenne à réaliser un plan d'action en faveur du développement urbain durable : « *Cadre d'action pour le développement urbain durable dans l'Union européenne* »²⁴.

En novembre 1998, la Commission européenne a mis sur pied le Forum urbain de Vienne et a réuni tout un ensemble d'acteurs afin de discuter du plan d'action. Des différents échanges du Forum, il ressort la nécessité de développer des stratégies de développement durable en développant les bonnes pratiques et en échangeant les expériences.

Les discussions menées au sein des institutions européennes tentent de trouver une base légale pour le financement d'opérations de développement urbain dans les villes de l'Union européenne. Faisant suite aux discussions, le Parlement européen et le Conseil ont proposé « un cadre communautaire de coopération favorisant le développement durable en milieu urbain » à la Commission. *Ce cadre vise à accorder un soutien financier principalement aux réseaux de villes organisés au niveau européen et par extension à d'autres acteurs qui développent l'information, la sensibilisation, la coordination, la mise en œuvre et l'échange de bonnes pratiques en matière de développement urbain durable*²⁵.

3.1.4 Autres instruments (programmes, initiatives communautaires) en faveur du développement durable

Il existe également d'autres sources financières qui sont attribuées par l'Union européenne, ce sont les Fonds structurels²⁶ et les initiatives communautaires. Ces sources financent des programmes de développement socio-économique dans les Etats membres et leur attribution peut être conditionnée au développement durable du territoire.

Le règlement concernant l'attribution de ces fonds a été revu en juillet 1993 de sorte que l'attribution tienne compte à présent du profil environnemental de la région ou de la zone urbaine concernée et de l'impact du projet à soutenir.

La nouvelle période (2000-2006) des Fonds structurels permet aux territoires de bénéficier à nouveau d'un soutien financier en fonction des différents objectifs²⁷ et notamment du nouvel Objectif 2 pour les régions en reconversion économique et sociale. *L'accent a été mis, pour l'attribution de ces fonds, sur l'importance de développer des projets de territoires dans l'esprit du développement durable*²⁸.

A côté des Fonds structurels, l'Union européenne octroie également une aide financière dans le cadre de Programmes d'initiatives communautaires (PIC). Quatre programmes sont financés pour la période 2000-2006. Il s'agit des programmes INTERREG III, URBAN II, LEADER+ et EQUAL. Ceux-ci couvrent les champs majeurs du développement durable et permettent aux territoires de mettre en œuvre ce développement durable.

²⁴ *Cadre d'action pour un développement urbain durable dans l'Union européenne*, Politique régionale et cohésion, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1999 in « COMELIAU L., HOLEC, N., PIECHAUD J.-P., *Repères pour l'Agenda 21 local – Approche territoriale du développement durable*, Association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable), avec le soutien de la Caisse des dépôts et consignations, de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), 2001», p. 42.

²⁵ COMELIAU L., et al., p. 42.

²⁶ Les Fonds structurels se composent du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), du Fonds Social Européen (FSE), du Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) et de l'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP).

²⁷ Période 2000-2006 : Objectif 1 : pour les régions défavorisées dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ; Objectif 2 : pour la reconversion économique et sociale des zones connaissant des difficultés structurelles ; Objectif 3 : pour l'adaptation et la modernisation de l'éducation et de la formation ainsi que les initiatives en faveur de l'emploi.

²⁸ Ibid., p. 43.

L'Union européenne soutient également d'autres programmes européens tels que les Programmes Régionaux d'Actions Innovatrices (PRAI). La stratégie de ces programmes est axée sur trois thèmes, dont l'identité régionale et le développement durable. L'objectif est de mettre en valeur les atouts des régions et leurs avantages comparatifs : niveau de qualification de la population, compétences spécifiques, patrimoine, diversité culturelle, traditions locales, gastronomie, préservation de l'écosystème et qualité du climat²⁹.

3.1.5 Les Agendas 21 locaux

L'Union européenne, consciente à la fois de l'importance des enjeux urbains pour les prochaines décennies et de la nécessité d'encourager un nouveau mode de développement des territoires, a donc pris des mesures et mis en place des programmes qui devraient inciter les villes et agglomérations à intégrer le développement durable dans leurs politiques. Les territoires ruraux ne sont pour l'instant concernés que de loin par ces dispositions³⁰. Néanmoins, les territoires ruraux bénéficient également de toute une série d'aide de l'Union européenne. Des Agendas 21 locaux en zone rurale existent également. Ceux-ci ne se limitent pas uniquement aux activités traditionnelles de réhabilitation des paysages et de maintien des activités agricoles. Ils soulignent en effet des préoccupations en matière de désenclavement et de maintien sur place des populations et activités économiques. A côté de la gestion durable de l'agriculture et de la forêt, ces documents se focalisent sur la protection du patrimoine naturel et environnemental et de plus en plus souvent sur le développement du tourisme durable³¹.

La Direction générale Recherche-science-développement (DG XII) a engagé une équipe de chercheurs européens afin d'élaborer un état des lieux des Agendas 21 locaux européens. Cet état des lieux a été dressé fin 1999³². D'autres sources³³ ont permis également de compléter et d'enrichir ce premier bilan des expériences en cours au sein de l'Europe.

Cette première évaluation a permis de dégager de manière générale les éléments suivants : une avancée très importante des pays scandinaves, de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas dans le processus A21L et une faible et récente mobilisation des pays du Sud de l'Europe.

²⁹ LORACH J.-M., de QUATREBARBES E., *Guide du territoire durable, L'Agenda 21 territorial pour les collectivités locales et leurs partenaires*, Pearson Education, Paris, 2002, p. 152.

³⁰ COMELIAU L., HOLEC, N., PIECHAUD J.-P., *Repères pour l'Agenda 21 local – Approche territoriale du développement durable*, Association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable), avec le soutien de la Caisse des dépôts et consignations, de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), 2001, p. 44.

³¹ LORACH J.-M., de QUATREBARBES E., *Guide du territoire durable, L'Agenda 21 territorial pour les collectivités locales et leurs partenaires*, Pearson Education, Paris, 2002, p. 161.

³² *Local Agenda 21, Implementing LA21 in Europe, New Initiatives for Sustainable Communities*, edited by William M. Lafferty, European Commission, ProSus, 1999 in « COMELIAU L., HOLEC, N., PIECHAUD J.-P., *Repères pour l'Agenda 21 local – Approche territoriale du développement durable*, Association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable), avec le soutien de la Caisse des dépôts et consignations, de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), 2001», p. 105.

³³ Séminaires et journées régionales de l'association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable – France) ; recherches Internet par pays ; travaux de l'ICLEI ; rencontres avec des partenaires européens associatifs, institutionnels, syndicaux, élus... ; rapports du groupe d'experts européens sur l'environnement urbain ; présence de l'association 4D à Lisbonne (1996) et suivi de la préparation de Hanovre (2000) in « COMELIAU L., HOLEC, N., PIECHAUD J.-P., *Repères pour l'Agenda 21 local – Approche territoriale du développement durable*, Association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable), avec le soutien de la Caisse des dépôts et consignations, de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), 2001», p. 105-108.

Les pratiques et les interprétations des Agendas 21 locaux en Europe offrent une grande diversité. Une typologie³⁴ distinguant les différentes pratiques à l'échelle locale a été réalisée. Les tendances suivantes peuvent être dégagées :

- **la mobilisation communautaire** (G-B, Irl) dans les pays anglo-saxons : *les communautés sont l'unité qui favorise la diversité culturelle, les relations de proximité et constituent le niveau adéquat de responsabilisation face aux problèmes écologiques et aux enjeux démocratiques* ;
- **les éco-techniques et les éco-procédés** (All, P-B) : *l'approche technique privilégiée découle bien souvent de mesures fiscales et réglementaires fortes mises en place après d'importants dommages environnementaux* ;
- **les modes de vie durables** (N, S, Fin, DK, P-B, All, Aut) : *les pays du Nord sont soucieux des impacts globaux de leurs comportements et gestes quotidiens (principe de l'« empreinte écologique », solidarité Nord-Sud, aide publique au développement, campagne des villes pour la lutte contre l'effet de serre...)* ;
- **la planification volontariste** (P-B, All, CH) : *ces pays sont souvent cités en exemple en matière d'urbanisme, d'habitat et de transports (villes compactes, localisation des activités, transports « doux »...)* ;
- **la qualité de vie** (It, Es, F) : elle est en effet l'une des motivations essentielles des villes européennes du Sud.

3.1.6 L'Union européenne et sa (nouvelle) stratégie de développement durable

En mars 2000, à Lisbonne, le Conseil européen définissait une stratégie qui avait pour principal objectif de faire de l'UE, d'ici 2010, « l'espace économique le plus compétitif et le plus dynamique fondé sur la connaissance ». Il a arrêté des objectifs dans les domaines de l'emploi, des réformes économiques et de la cohésion sociale (processus de Lisbonne). L'environnement et l'approche plus globale du développement durable n'étaient pas présents.

En juin 2001, le Conseil européen de Göteborg a discuté d'une Stratégie proposée par la Commission européenne en faveur du développement durable (SEDD) (« Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable »). Cette stratégie propose des mesures se rapportant à notre bien-être, dont les changements climatiques, la pauvreté et les risques pour la santé³⁵.

L'Union européenne est aussi engagée pour promouvoir le développement durable au niveau mondial. Un second document, couvrant ses politiques extérieures, a été adopté par la Commission en février 2002, ajoutant ainsi une dimension mondiale à la stratégie de l'Union. (« Vers un partenariat mondial pour un développement durable »). Ce document a été une contribution au Sommet Mondial de Johannesburg sur le développement durable³⁶.

³⁴ *La ville durable, un modèle émergent. Géoscopie du réseau européen des villes durables (Porto, Strasbourg, Gdansk)*, Thèse de géographie, Université d'Orléans, Cyria Emelianoff, janvier 1999 in « COMELIAU L., HOLEC, N., PIECHAUD J.-P., *Repères pour l'Agenda 21 local – Approche territoriale du développement durable*, Association 4D (Dossiers et Débats pour le Développement Durable), avec le soutien de la Caisse des dépôts et consignations, de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) et du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (MATE), 2001», p. 105.

³⁵ http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/strategy_fr.htm

³⁶ Ibid.

Chaque année, la stratégie en faveur du développement durable fait l'objet d'un rapport de printemps de la Commission européenne et elle est l'un des thèmes du Conseil européen de printemps. Lors de cette réunion, les progrès obtenus en vertu de l'application de la stratégie sont évalués à l'aide d'indicateurs dits structurels et les mesures prioritaires pour atteindre l'objectif sont arrêtées³⁷.

La nouvelle Commission a réexaminé la stratégie. Depuis l'adoption de celle-ci en 2001, un certain nombre de changements significatifs sont intervenus :

- *l'élargissement de l'Union européenne à 25 Etats membres;*
- *le terrorisme et la violence augmentent l'instabilité dans le monde et les dangers encourus par les citoyens ;*
- *l'engagement de l'Union européenne vis-à-vis d'un certain nombre d'initiatives et d'objectifs mondiaux ;*
- *une mondialisation plus poussée et des changements dans l'économie européenne et mondiale ;*
- *des signes persistants et de plus en plus marqués de problèmes environnementaux au sein de l'Union européenne et au niveau mondial.*

Le réexamen par la Commission permettra d'évaluer les succès et les échecs de la stratégie et de déterminer ce qu'il faut faire pour réaliser de nouveaux progrès vers un développement durable à long terme.

Ce réexamen s'est déroulé de la manière suivante :

- *la première étape a été la demande d'avis exploratoire adressée au Comité économique et social européen, avis qui a été adopté en avril 2004 ;*
- *la deuxième étape du travail de réexamen de la stratégie de l'UE en faveur du développement durable a été une consultation publique. Les résultats de cette consultation serviront au réexamen par la Commission et sont publiés sur le site Internet de l'Union européenne ;*
- *la troisième étape a été l'adoption en février 2005 d'une communication de la Commission sur les orientations pour la révision 2005 de la stratégie du développement durable de l'UE (COM (2005/37) et d'un document de travail sur l'évaluation des progrès accomplis depuis 2001. Cette communication a été examinée par le Conseil européen de printemps en mars 2005. (Conseil Européen 22-23 mars 2005 - Conclusions de la Présidence) ;*
- *la quatrième étape a été un forum consultatif co-organisé par la Commission et le Comité économique et social européen les 14-15 avril 2005 à Bruxelles ;*
- *la cinquième étape a été l'adoption d'une déclaration sur les principes directeurs du développement durable par le Conseil européen lors de sa session de juin. La Commission l'a adoptée en mai 2005 ;*
- *la sixième étape sera la stratégie révisée qui sera présentée par la Commission au Parlement et au Conseil dans le courant de l'année³⁸.*

³⁷ <http://www.are.admin.ch/are/fr/nachhaltig/Europa/index.html>

³⁸ http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/review_fr.htm

De plus, la Commission a lancé une nouvelle procédure d'analyse d'impact dans le but d'améliorer la qualité et la cohérence de ses politiques. L'analyse d'impact identifie les impacts vraisemblables tant positifs que négatifs des actions politiques proposées, rendant possibles des échanges et des synergies, ainsi que des jugements politiques éclairés. Cela contribuera donc à mettre en oeuvre d'une manière plus cohérente la stratégie européenne en faveur du développement durable³⁹.

3.1.7 Conclusions

Progressivement le concept de développement durable fait son chemin au sein de l'Union européenne que ce soit au travers de ses institutions, de ses législations (directives) ou des différentes politiques qu'elle mène. Pour certains Etats membres, l'Union européenne a été l'élément déclencheur d'une politique plus soucieuse de cohésion sociale et de respect de l'environnement. Au travers de ses différents programmes subventionnés (fonds structurels, initiatives communautaires...), l'Union européenne a permis à certaines régions en retard de développement de rattraper ce retard mais également à des actions ou des projets innovants de se développer. Elle a suscité dans certaines régions la création de partenariats entre acteurs locaux et de réseaux d'échanges d'expériences (Ex. : programmes Interreg, les GAL des projets LEADER).

Il subsiste néanmoins plusieurs défis de taille : celui de l'élargissement et celui de la position de l'Europe à l'échelle mondiale. L'Union européenne doit pouvoir répondre aux besoins des nouveaux Etats membres et leur assurer un développement dans les meilleures conditions. Elle doit également gérer les relations et veiller au partage équitable des ressources entre ses nouveaux arrivants et ses anciens Etats membres. L'évolution de l'économie mondiale impose à l'Europe de se positionner et de relever les défis suivants : maintien des emplois, maintien d'un niveau de vie décent, lutte contre la délocalisation des entreprises, recherche et développement de nouvelles technologies, construction d'une Europe sociale, etc. La difficulté, pour l'Union européenne, réside dans l'articulation entre un développement économique suffisant pour s'assurer une place à l'échelle mondiale, un développement respectueux de l'environnement et un développement empreint de cohésion sociale et permettant aux diverses identités culturelles de s'exprimer.

3.2 CONTEXTE INSTITUTIONNEL FÉDÉRAL BELGE ET WALLON

3.2.1 Introduction

Bien que la Belgique ne se situe actuellement qu'au début du processus d'apprentissage, un pas vers un développement durable a été franchi à travers la mise en place d'un certain nombre de structures, de textes législatifs et l'élaboration de documents de référence.

Ce chapitre présente une description concise des principales approches institutionnelles et procédurales aux niveaux fédéral et wallon pour mettre en oeuvre la politique du développement durable et de l'harmonisation de ces approches avec les politiques de développement durable au niveau supranational.

Le Sommet mondial sur le Développement durable, organisé à Johannesburg en 2002, avait pour objectifs d'évaluer les progrès réalisés depuis Rio et de promouvoir des actions à tous les niveaux visant à aider l'éradication de la pauvreté, à instaurer des modes durables de production et de consommation et à garantir une gestion durable et la protection des ressources naturelles. Lors du Sommet ont été réaffirmés les principes de Rio, l'Agenda 21 et le programme relatif à la poursuite de l'Agenda 21. Le résultat de Johannesburg

³⁹ http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/impact_fr.htm

comprend, d'une part, un Plan de mise en oeuvre⁴⁰, accompagné de nouveaux objectifs concrets et d'échéanciers pour les actions et d'autre part, une Déclaration politique des Chefs d'Etat. La Commission des Nations Unies pour le Développement durable analyse les progrès et promeut la mise en oeuvre de ces engagements⁴¹.

En tant que membre de la Commission pour le Développement durable des Nations Unies, la Belgique a une responsabilité particulière à appliquer les politiques de développement durable sur son propre territoire.

Comme déjà précisé, au niveau institutionnel plus proche, lors du sommet européen de Göteborg, les 15 et 16 juin 2001, a été adoptée une stratégie de développement durable pour l'Europe qui est venue compléter celle de Lisbonne. Elle peut être résumée de la façon suivante :

- l'Europe a adopté une stratégie de développement durable et ajouté une dimension environnementale au processus dit « de Lisbonne » pour l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale ;
- cette stratégie de développement durable repose sur le principe selon lequel il faut examiner d'une manière coordonnée les conséquences économiques, sociales et environnementales de toutes les politiques et en tenir compte dans le processus de décision.

Cette stratégie se traduit par une série de recommandations du Conseil européen, qui peuvent être regroupées sous les intitulés suivants :

- élaborer une nouvelle approche des politiques, en particulier en intégrant l'environnement ;
- tenir compte de la dimension planétaire ;
- fixer des priorités en matière d'environnement en vue du développement durable :
 - lutter contre le changement climatique ;
 - assurer des transports écologiquement viables ;
 - limiter les risques pour la santé publique ;
- gérer les ressources naturelles de façon plus responsable.

Plus particulièrement dans le domaine de l'aménagement spatial, lors de La Conférence européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire (CEMAT), qui s'est tenue à Hanovre en 2000, ont été adoptés les principes directeurs pour le Développement territorial durable du continent européen. Le 30 juin 2002, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a recommandé aux Etats membres du Conseil d'utiliser ces principes directeurs comme document de référence pour les mesures d'aménagement et de développement du territoire et de le mettre en oeuvre dans les projets d'aménagement du territoire. Ces principes directeurs pour le développement territorial durable sont⁴² :

PD1 : Promotion de la cohésion territoriale

PD2 : Promotion des impulsions de développement engendrées par les fonctions urbaines et par l'amélioration des relations villes campagnes

PD3 : Promotion de conditions d'accessibilité plus équilibrées

⁴⁰ Nations Unies, Département des Affaires économiques et sociales : http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/French/POIToc.htm

⁴¹ Delbaere P., Dresselaers P., Gouzée N., *La politique menée pour un développement durable, working paper 1-05*, Bureau fédéral du Plan, Task Force Développement durable, février 2005, p. 73.

⁴² CEMAT, *Principes directeurs pour le Développement territorial durable du Continent européen*, 2000.

PD4 : Développement de l'accès à l'information et au savoir

PD5 : Réduction des atteintes à l'environnement

PD6 : Valorisation et protection des ressources et du patrimoine naturels

PD7 : Valorisation du patrimoine culturel en tant que facteur de développement

PD8 : Développement des ressources énergétiques dans le maintien de la sécurité

PD9 : Promotion d'un tourisme qualitatif et durable

PD10 : Limitation préventive des effets des catastrophes naturelles

3.2.2 Situation au niveau fédéral

La politique de développement durable au niveau fédéral est relativement bien soutenue institutionnellement. Au niveau du Gouvernement, cette politique relève de la compétence de la Secrétaire d'Etat au Développement durable et à l'Economie sociale, adjointe au Ministre du Budget et des Entreprises publiques.

Les engagements pris par la Belgique au niveau international ont été transcrits dans la Loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable⁴³.

Cette Loi a fixé un cycle politique via la mise en place des outils tels que : les Plans fédéraux de développement durable (PFDD) quadriennaux, soumis à une consultation préalable, et les Rapports fédéraux du développement durable (RFDD) biennaux. Le principe de base de la Loi est que l'évaluation des politiques contenues dans les Rapports doit aider à définir le prochain PFDD, lequel sera à son tour évalué dans un nouveau Rapport fédéral lors du cycle suivant, etc. Il s'agit d'un cadre légal qui donne une limite de temps à chaque étape du cycle et organise l'enchaînement des opérations⁴⁴. La Loi de 1997 confie au Bureau fédéral du Plan de nouvelles missions en matière du développement durable et institue également de nouvelles structures. Il s'agit du Conseil fédéral du développement durable (CFDD) et de la Commission interdépartementale du développement durable (CIDD).

Les lois du 25 février 2002 et du 22 septembre 2004 sont venues ultérieurement y ajouter le Service public fédéral de Programmation Développement durable (SPPDD) et les cellules de développement durable.

Par ailleurs, la réforme institutionnelle de l'administration fédérale implique que les services publics doivent réaliser des plans stratégiques, des plans de management et des plans opérationnels. A terme, les principes de développement durable doivent devenir le point de départ de tous ces plans. Aussi un chapitre « développement durable » reliera-t-il les choix politiques aux objectifs agréés au niveau international en cette matière. Les autres plans sectoriels doivent concorder, se renforcer et se compléter (PFDD 2004-2008, §4503-4504).

3.2.2.1 Les structures mises en place

3.2.2.1.1 Conseil fédéral du développement durable (CFDD)

Le CFDD⁴⁵ regroupe des représentants de divers groupes sociaux : des organisations actives en matière d'environnement, des organisations de coopération au développement, des organisations de consommateurs, de travailleurs et d'employeurs, des producteurs

⁴³ Moniteur Belge 18/06/1997

⁴⁴ Task Force Développement durable, *Rapport fédéral sur le développement durable. Un pas vers un développement durable ?* Bureau fédéral du plan, Bruxelles, 2002, p. 22.

⁴⁵ <http://www.belspo.be/frdocfdd/fr/prempaq.htm>

d'énergie et des scientifiques. Les représentants du Gouvernement fédéral, des Communautés et des Régions ainsi que des Conseils compétents pour les questions environnementales et socio-économiques sont membres sans droit de vote.

Le CFDD est chargé de donner des avis au Gouvernement fédéral sur toutes les matières qui concernent le développement durable, propose des recherches sur l'application de mesures de développement durable. Cet organe a aussi une fonction de forum. Il suscite débats et participation sur le développement durable.

3.2.2.1.2 *Commission interdépartementale de développement durable (CIDD)*

La CIDD⁴⁶ a été mise en place sous la responsabilité de la Secrétaire d'Etat au Développement durable et à l'Economie sociale.

La CIDD regroupe des membres provenant de tous les ministères fédéraux, ainsi que les représentants des régions et des communautés. Ces membres sont chargés, entre autres, de suivre l'application des plans de développement durable dans leurs administrations. Un représentant du BFP (cf. ci-dessous) est également présent au sein de cette Commission et en assure le secrétariat.

La Commission a pour missions de donner des orientations au BFP, de définir les missions des administrations et organismes publics fédéraux et de coordonner les rapports annuels des représentants du Gouvernement fédéral sur la politique de développement durable et sur la mise en œuvre du Plan dans chaque administration et organisme public fédéral.

3.2.2.1.3 *Bureau fédéral du Plan (BFP)*

Le BFP⁴⁷ est un organisme public, placé sous l'autorité du Premier Ministre et du Ministre fédéral de l'Economie. De manière générale, il est chargé de la réalisation d'études sur des questions de politique économique, socio-économique et environnementale pour faire l'état des lieux en matière de développement durable en Belgique. A cette fin, il rassemble et analyse des données, explore les évolutions plausibles, identifie des alternatives, évalue les conséquences des politiques et formule des propositions. Ce travail d'expertise est mis à la disposition du gouvernement, du Parlement, des interlocuteurs sociaux ainsi que des institutions nationales et internationales. La Loi du 05 mai 1997 relative à la coordination de la politique de développement durable confie au BFP un certain nombre de missions en cette matière, à savoir l'élaboration tous les deux ans d'un rapport fédéral sur le développement durable et la rédaction tous les quatre ans d'un avant-projet et d'un projet de Plan fédéral pour le développement durable, sur base des orientations données par la Commission interdépartementale pour le développement durable. La Loi attribue également au BFP le secrétariat de la Commission Interdépartementale pour le développement durable.

3.2.2.1.4 *Service public fédéral de Programmation Développement durable (SPPDD)*

Créé en 2002, le SPPDD aide à la rédaction du Plan fédéral de développement durable et à sa mise en œuvre par les autres administrations. Une fois le plan rédigé, le SPPDD doit s'occuper de le soumettre à la consultation publique, puis d'intégrer les remarques les plus pertinentes dans le texte final.

Le SPPDD a également reçu la mission d'assister les « cellules de développement durable » (cf. ci-dessous) en élaborant une méthodologie pour rédiger leur plans d'action en matière de développement durable. Il doit aussi les soutenir dans la rédaction de leur plan d'action⁴⁸.

⁴⁶ <http://www.ciddd.fgov.be>

⁴⁷ <http://www.plan.fgov.be/fr/welcome.stm>

⁴⁸ Bulletin d'information SPPDD, n°6, décembre 2004.

3.2.2.1.5 Cellules de développement durable : actions de développement durable au sein des services et cabinets fédéraux

L'arrêté royal du 22 septembre 2004⁴⁹ stipule que treize services publics fédéraux, trois services publics de programmation et le ministère de la défense nationale doivent créer chacun une cellule de développement durable. Depuis le mois d'avril 2005, les administrations fédérales disposent toutes d'une cellule de développement durable.

Une cellule de développement durable est un groupe de travail constitué au minimum du représentant dans la CIDD du ministre compétent pour le service, du fonctionnaire qui représente le service à la CIDD, du conseiller en gestion environnementale interne, d'un responsable du budget et d'un responsable des achats du service.

Les cellules sont responsables de la mise en oeuvre des mesures prises dans le cadre du Plan fédéral de développement durable. En outre, elles sont chargées de la « durabilisation » de la politique d'achat et de la sensibilisation des administrations. Les cellules de développement durable ont entre autres la mission de rédiger chaque année un projet de plan d'action en matière de développement durable. Le plan d'action doit en premier lieu comporter une liste des mesures du plan fédéral de développement durable en cours à exécuter. Ensuite, d'autres mesures peuvent entrer en ligne de compte.

Signalons enfin que les Ministres de la Fonction publique, de l'Environnement et la Secrétaire d'Etat au Développement durable ont lancé récemment une série d'initiatives qui obligent ses administrations fédérales à acheter des produits issus du commerce équitable et respectant l'environnement⁵⁰. Des normes plus sévères sur le plan environnemental sont également imposées pour le renouvellement du parc automobile⁵¹. Pour faciliter la tâche des fonctionnaires en charge des achats, un « Guide des achats durables » a été publié, dont les critères sont devenus obligatoires.

3.2.2.2 Le Rapport fédéral de développement durable (RFDD)

Le BFP est chargé de rédiger, tous les 2 ans, le Rapport fédéral. La Task force développement durable constitue le groupe qui, sous la direction et la responsabilité du BFP, réalise cette mission depuis janvier 1998.

Le Rapport doit comporter :

- une description, une analyse et une évaluation de la situation existante en Belgique en rapport avec les développements au plan international ;
- une description, une analyse et une évaluation de la politique menée en matière de développement durable ;
- une description du développement prévu en cas de politique inchangée et en cas de changement de politique suivant des hypothèses pertinentes.

3.2.2.3 Le Plan fédéral de développement durable (PFDD)

3.2.2.3.1 Présentation

En vertu de la Loi du 5 mai 1997, le BFP est chargé, tous les 4 ans, de la préparation de l'avant-projet du PFDD suivant les orientations de la CIDD. C'est la Commission qui présente

⁴⁹ Moniteur Belge 06/10/2004

⁵⁰ Circulaire du 27 janvier 2005 relative à la mise en oeuvre de la politique de développement durable lors des marchés publics de fournitures lancés par des pouvoirs adjudicateurs de l'autorité fédérale (Moniteur Belge 04/02/2005)

⁵¹ Circulaire du 3 mai 2004, relative à l'acquisition de véhicules de personnes destinés aux services de l'Etat et aux organismes d'intérêt public.

ensuite simultanément l'avant-projet de Plan aux Chambres législatives, au CFDD et aux gouvernements des Régions et des Communautés. La Commission examine alors les avis rendus et rédige le projet de Plan.

Jusqu'à présent, deux plans ont été élaborés. Le nouveau PFDD (2004-2008) a été analysé dans le rapport CPDT mars 2005⁵².

Le PFDD 2004-2008 énonce un certain nombre de principes relatifs à l'élaboration d'outils stratégiques de développement durable : *Un plan de développement durable doit contribuer à la réalisation des objectifs économiques, environnementaux et sociaux d'un développement durable pour améliorer la situation de tous les acteurs de la société. Ce plan doit être placé dans une « stratégie » de développement durable globale, prospective, intégratrice, transdisciplinaire et participative. Cette stratégie doit assurer le suivi continu du plan et évaluer régulièrement sa mise en œuvre selon un cycle d'apprentissage pour améliorer le prochain plan.* (PFDD, §1209)

Il rappelle l'organisation fédérale relative à la mise en œuvre d'une politique de développement durable : *Il appartient à chaque niveau de pouvoir d'évoluer vers plus de stratégie dans l'élaboration de ses propres politiques de développement durable. Pour sa part, le Gouvernement fédéral, par la Loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale en matière de développement durable⁵³, a défini un cycle de prise de décision en matière de développement durable. Ce cycle stratégique fédéral comprend l'élaboration d'un plan fédéral tous les quatre ans, contenant des politiques et mesures de développement durable, et l'élaboration d'un rapport fédéral tous les deux ans, contenant entre autres l'évaluation de la politique de développement durable* (PFDD, §1210).

Le PFDD s'inspire des domaines prioritaires de la stratégie européenne de développement durable, à savoir :

- lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale,
- faire face aux conséquences du vieillissement de la population,
- lutter contre les dangers pour la santé publique,
- gérer les ressources naturelles de façon plus responsable,
- lutter contre les changements climatiques,
- assurer un système de transport durable.

Les actions liées à ces thèmes ont été choisies de façon à concerner directement au moins deux des six thèmes retenus, à apporter une contribution très substantielle et programmée dans le temps aux objectifs de développement durable, à établir des liens entre les six thèmes et ceux d'autres stratégies de développement durable, à les relier aux actions des autres niveaux de pouvoir, à faire appel à une large gamme d'instruments et à appliquer les cinq principes d'une politique de développement durable (PFDD § 3002).

3.2.2.3.2 Commentaires

Un « working paper » du Bureau fédéral du Plan relatif à la politique menée pour un développement durable⁵⁴ propose notamment une évaluation de l'application du premier plan fédéral de développement durable et du processus d'élaboration des plans fédéraux de développement durable.

Quelques constats importants de ce rapport sont épinglés ci-dessous :

⁵² Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial, Thème 3.2, *Mise en œuvre opérationnelle de l'A21L*, Rapport intermédiaire de la subvention 2004-2005, GUIDE/CREAT, Mars 2005.

⁵³ Moniteur Belge 18/06/1997

⁵⁴ Delbaere P., Dresselaers P., Gouzée N., *La politique menée pour un développement durable, working paper 1-05*, Bureau fédéral du Plan, Task Force Développement durable, février 2005.

- En ce qui concerne le contenu :

Le deuxième plan met clairement l'accent sur le volet social, ce qui était également une priorité pour le PFDD dans son avis sur l'avant-projet de plan 2000. La dimension mondiale est intégrée dans les thèmes choisis plutôt que d'y consacrer un chapitre à part comme dans le premier plan. Le thème « renforcement des grands groupes sociaux » disparaît, tandis que les thèmes « consommation et production », « pauvreté et santé » et « énergie, transports, ozone et climat » ont augmenté de volume. De manière générale, peu d'objectifs concrets sont mentionnés.

Comme le souligne le CFDD, le plan se limite souvent à des instruments de mise en œuvre « doux » comme les études et les recherches, plutôt que des instruments « durs » comme les instruments économiques et juridiques.

- En ce qui concerne la cohérence avec les stratégies de développement durable au niveau international :

Le souci de s'inscrire dans la stratégie européenne en faveur du développement durable en orientant les mesures dans les six thèmes prioritaires de cette stratégie reflète une recherche de cohérence avec la politique des niveaux supérieurs.

Ce Plan aide également à concrétiser un certain nombre des engagements pris à Johannesburg en 2002 au niveau des thématiques à traiter et des différentes structures à mettre en place.

- En ce qui concerne la cohérence et la transversalité au niveau fédéral :

Les plans sectoriels ont été pris en compte. En réalité, à l'exception du thème « gérer les ressources naturelles de façon plus responsable », chaque thème renvoie à des plans sectoriels. Toutefois, le plan fédéral ne crée pas de liens entre les différents plans thématiques en proposant des mesures transversales, contrairement à ce qui était attendu par la CIDD dans son rapport annuel 2003 : *s'il ne doit pas intégrer tous ces plans, il doit néanmoins les relier, les suivre et les soutenir*. Le plan ne propose aucune mesure pour améliorer la cohérence entre les processus de planning.

- En ce qui concerne la valeur ajoutée du plan :

*Pour que le plan soit plus qu'une collection de mesures issues d'autres plans et d'autres déclarations pouvant passer pour des mesures de développement durable, le Plan peut fixer des objectifs communs aux différents plans sectoriels, promulguer des mesures qui combler les lacunes des politiques sectorielles afin d'en faire des politiques de développement durable, instituer les mécanismes de coordination nécessaires afin de mieux harmoniser les procédures de planning ou les stratégies sectorielles.*⁵⁵

- En ce qui concerne l'origine des mesures :

Le rapport d'évaluation constate que 45 % des mesures de l'avant-projet de plan développent des décisions du premier plan, 8 % d'entre elles proviennent de l'accord de gouvernement 2003 et 47 % d'entre elles sont nouvelles. Un tiers de ces nouvelles mesures sont inspirées par le plan de mise en œuvre de Johannesburg. Il est possible également que certaines des « nouvelles mesures » figurent en fait dans des plans sectoriels préexistants (l'analyse n'a pas été menée à ce sujet).

On peut se poser la question de la mise en consultation de mesures issues de l'accord de gouvernement.

- En ce qui concerne la communication :

⁵⁵ Delbaere P., Dresselaers P., Gouzée N., *La politique menée pour un développement durable, working paper 1-05*, Bureau fédéral du Plan, Task Force Développement durable, février 2005, p. 72.

On peut épingler le souhait de mettre en évidence des priorités claires en ne développant qu'un nombre limité de programmes et d'actions.

Un des leviers qui peut favoriser la mise en œuvre du plan est sa notoriété. La connaissance et l'intérêt public peuvent faire monter la pression sociale en faveur de sa mise en œuvre. Une politique de communication plus importante à propos du plan pourrait contribuer à une plus grande valorisation de son contenu.

- En ce qui concerne le monitoring et l'évaluation :

La structure du plan prévoit des informations qui doivent permettre d'opérer son suivi : la définition de l'action est suivie d'indicateurs (de suivi et de performance) qui permettront d'évaluer ce qu'on en a fait. Par ailleurs, une partie de la fiche action est relative à l'impact anticipé de l'action, notamment en termes d'effets sociaux, environnementaux, économiques et budgétaires, et concernant l'application des critères de développement durable.

En réalité, le plan ne contient pas beaucoup d'objectifs quantitatifs (13 seulement pour 354 mesures).

Par ailleurs, l'évaluation d'incidences a priori des mesures du plan n'est pas développée. Il est prévu que les ministres compétents fassent le nécessaire, dans la mesure du possible.

Enfin, les services publics fédéraux ne réalisent pas encore de monitoring systématique des mesures qu'ils mettent en œuvre. Un monitoring est réalisé dans le cadre du plan par la CIDD, ce qui constitue une première étape.

En ce qui concerne le soutien de projets locaux par la Ministre du développement durable, les auteurs du rapport estiment que *la raison pour laquelle ces efforts se font en marge du contexte général du Plan n'est pas très claire. Les effets que ces efforts peuvent avoir sur la stratégie fédérale ou sur la place qu'ils peuvent occuper au sein de cette stratégie sont également inconnus.*

Enfin, on peut déplorer qu'aucun budget ne soit prévu pour la mise en œuvre du PFDD. Chaque ministre doit se baser sur la procédure habituelle pour ses initiatives.

3.2.2.4 Conclusion

Au niveau fédéral, la Belgique dispose d'un cadre institutionnel et légal relativement bien structuré et dynamique en matière de développement durable. Bien qu'une optimisation de ce cadre apparaisse aujourd'hui nécessaire, il constitue un atout majeur pour améliorer la cohérence et la qualité des politiques menées.

Dans l'Avis pour l'évaluation annuelle de la politique fédérale de développement durable⁵⁶, le CFDD évalue globalement la politique de développement durable ainsi que le cadre institutionnel prévu à cet effet dans notre pays. Il préconise entre autres de :

- reconnaître le développement durable comme un concept politique central, notamment dans des documents politiques de premier plan (voir, par exemple, la déclaration gouvernementale de 2003). Bien qu'au niveau des procédures, la Belgique marque des points, dans la pratique, le concept de développement durable n'est pas toujours le fil conducteur des politiques menées dans les différents secteurs et domaines. L'approche transversale inhérente au développement durable se heurte encore trop souvent à des résistances parce qu'elle est contraire aux intérêts établis et à l'approche traditionnelle, c'est-à-dire une approche sectorielle et segmentée ;

⁵⁶CFDD, *Avis pour l'évaluation annuelle de la politique fédérale de développement durable*, 3 février 2005.

- mettre en place un tableau de bord, réunissant une gamme d'indicateurs destinés à mesurer des progrès réalisés en matière de développement durable. Le CFDD estime qu'une grande attention doit y être prêtée: un tableau de bord d'indicateurs constitue la condition indispensable pour être à même d'évaluer correctement la situation réelle, d'identifier les tendances non durables, d'élaborer des scénarios d'avenir, de fixer des objectifs, d'évaluer l'impact des mesures (évaluation de l'effet) et de communiquer efficacement à propos du développement durable ;
- définir des instruments, des moyens, des délais et des responsabilités pour réaliser les objectifs de développement durable. Sans ce contenu concret, la politique se limite à formuler des intentions et rend difficile son implémentation ;
- consentir des efforts pour impliquer activement le citoyen et ses organisations et communiquer le concept de développement durable à un large public ;
- définir une stratégie nationale de développement durable, actuellement en préparation (cf. chapitre suivant).

3.2.3 Situation au niveau national

Le Plan de Johannesburg engage tous les pays, dont la Belgique, à finaliser pour 2005 une Stratégie nationale de Développement durable (SNDD). Il s'agit d'améliorer non seulement l'implication des différents secteurs de la société civile, mais aussi d'intégrer les politiques des différents niveaux de pouvoirs publics, y compris les pouvoirs locaux.

Or, jusqu'à présent, en matière de développement durable, les différents niveaux de pouvoir en Belgique ont fonctionné de manière très indépendante les uns des autres. En effet, les deux premiers Rapports fédéraux de développement durable⁵⁷ indiquaient que l'insuffisante coordination entre les différents niveaux de pouvoir faisait obstacle à une intégration de type « multi-niveaux » des politiques de développement durable. Le PFDD 2004-2008 insiste également sur cette nécessité d'articulation : *les problèmes de développement durable (...) nécessitent des mesures prises simultanément dans plusieurs secteurs et à des niveaux de pouvoir différents, de façon à ce que leurs effets se renforcent mutuellement (§2101) et plus loin : pour réaliser un développement durable, il faut pouvoir fondre en un ensemble cohérent les différents plans et politiques sectoriels des gouvernements, et les compléter si nécessaire (§2108).*

Pour répondre à l'engagement de Johannesburg, l'objectif est donc de réaliser au cours des prochaines années une Stratégie nationale de Développement durable. Il faut entendre par là une stratégie générale pour la Belgique, englobant les niveaux fédéral, régional, communautaire et local⁵⁸.

Le 2 avril 2004, le Conseil fédéral des Ministres a chargé la Ministre de l'Environnement et du Développement durable de l'époque, Freya Van den Bossche, de créer un groupe de travail intergouvernemental afin d'élaborer cette SNDD. Après les élections de 2004, le processus a été poursuivi par la Secrétaire d'Etat au Développement durable et à l'Economie sociale, Els Van Weert. Cette dernière a pris l'initiative d'organiser une Conférence interministérielle de Développement durable (CIMDD), qui s'est réunie le 15 mars 2005.

La première phase, actuellement en cours, aboutira sur un texte cadre commun convenu entre les membres de la CIMDD et entériné par leurs gouvernements respectifs. Dans une deuxième phase, ce qui a été convenu dans le texte cadre commun sera concrétisé par les

⁵⁷Task Force Développement durable, *Rapport fédéral sur le développement durable : Sur la voie du développement durable ?*, 1999, p. 426 ;
Task Force Développement durable, *Rapport fédéral sur le développement durable : Un pas vers un développement durable ?*, 2002, p.19-21 ; 210-212.

⁵⁸ PFDD 2004-2008, chap. 4.4.

membres de la CIMDD. La date prévue pour l'achèvement de celui-ci est fixée au plus tard à la moitié de 2006.

A l'heure actuelle, un projet de texte cadre a été soumis pour consultation aux différents acteurs, dont le CFDD⁵⁹. Parmi les différents acteurs impliqués dans l'actuel projet du texte cadre, on retrouve l'Union des Villes et Communes de Wallonie, un représentant du Ministre Président de la Région wallonne et un représentant du Ministre Lutgen, qui a le développement durable dans ses attributions.

3.2.4 Situation en Région wallonne

La Région wallonne exprime également sa volonté de s'engager sur la voie du développement durable à travers la mise en place de différentes structures et l'élaboration de plusieurs documents stratégiques.

3.2.4.1 Le Décret de 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable

Le Décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable⁶⁰ introduit le développement durable comme un des principes de base de la politique régionale et fixe le cadre légal de la planification en matière d'environnement et de développement durable en Région wallonne. Le Décret structure et organise cette planification en plusieurs étapes :

- la première est le « Rapport sur l'Etat de l'Environnement wallon », réalisé annuellement et qui est une « photographie » de la situation de l'environnement en Région wallonne,
- la deuxième est l'élaboration du « Plan d'Environnement pour le Développement durable » (PEDD) qui présente une vision à « moyen et long terme » en matière d'environnement et de développement durable et dans lequel l'Agenda 21 se trouve partiellement transposé,
- la troisième est la mise au point de divers programmes sectoriels relatifs à l'air, l'eau, les déchets, la nature, les sols.

Outre la planification, ce Décret est également à l'origine de la création du Conseil wallon de l'Environnement et du Développement durable (CWEDD).

3.2.4.1.1 Le Conseil wallon de l'Environnement et du Développement durable (CWEDD)

Le Décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable a prévu la création du Conseil wallon de l'Environnement et du Développement durable (CWEDD). Ses attributions sont notamment la remise d'avis sur les études d'incidences et l'agrément de ses auteurs, l'opportunité des projets soumis à études, le Contrat d'Avenir pour la Wallonie, l'Etat de l'Environnement wallon, le PEDD et les projets de plans sectoriels subséquents, le suivi de l'exécution du PEDD et des plans sectoriels subséquents.

Le Conseil est composé de façon telle qu'il assure une représentation équilibrée de l'ensemble de la société civile et des grands groupes sociaux (institutions universitaires francophones, commissions consultatives instaurées en vertu des décrets et arrêtés en matière des déchets, de protection des eaux de surface et d'aménagement du territoire, milieux professionnels, associations de protection de l'environnement et des associations représentatives des consommateurs, l'Union des Villes et Communes de Wallonie, etc.).

⁵⁹ CFDD, *Avis sur le texte-cadre de la Stratégie nationale de Développement durable*, juin 2005 :

<http://www.belspo.be/frdocfdd/fr/pubfr/avis/2005a02f.pdf>

⁶⁰ Moniteur Belge 23/04/1994

3.2.4.1.2 L'Etat de l'Environnement wallon (EEW) suivi du Tableau de Bord de l'Environnement wallon (TBEW)

Le Décret de 1995 reprend les dispositions du Décret du 12 février 1987, modifié par le Décret du 4 juin 1992, et y ajoute deux points complémentaires, à savoir :

- le bilan de l'état de transposition des directives européennes et engagements internationaux en matière d'environnement,
- le bilan des efforts réalisés en Région wallonne en matière de développement durable afin d'exécuter les conventions élaborées à Rio et en particulier le programme Action 21.

Jusqu'en 1996, l'Etat de l'environnement wallon n'abordait que quelques thèmes par année. Son successeur, le « Tableau de bord de l'environnement wallon » (TBEW)⁶¹, édité annuellement depuis 2003, correspond certainement mieux aux objectifs du Décret susmentionné.

Le TBEW vise à mettre à la disposition de chacun un outil d'analyse permettant de suivre, de façon synthétique, à l'aide d'indicateurs, l'état de l'environnement wallon et l'évolution de facteurs essentiels qui l'influencent. Le TBEW présente également les principaux objectifs de réduction d'impact des activités humaines sur l'environnement et d'amélioration de la qualité de certains de ses composants. Enfin, il informe sur les politiques et instruments pour y parvenir.

Ces rapports visent une cohérence avec les Contrats d'Avenir et *s'inscrivent résolument dans le cadre du Contrat d'Avenir pour la Wallonie*⁶².

Le TBEW vise également la cohérence avec les stratégies des niveaux supérieurs. Ainsi, le document ambitionne l'objectif de *renforcer la présence de la Wallonie sur la scène internationale, et tout spécialement européenne. Le TBEW est en effet en pleine synergie avec l'Agence européenne de l'Environnement dont il alimentera les bases de données*⁶³. En effet, un des critères de choix des indicateurs du TBEW est l'adéquation avec les normes et les directives européennes. Enfin, il est intéressant de noter que quelques indicateurs font référence à des normes à respecter ou à des objectifs à atteindre, ceux-ci étant fixés à l'échelle régionale ou européenne.

3.2.4.1.3 Le Plan d'Environnement pour un Développement durable (PEDD) et les plans sectoriels

En Région wallonne, le Plan d'Environnement pour un Développement durable est un outil de planification quinquennale dont la première et la seule édition a été adoptée le 9 mars 1995.

Le PEDD *contient les lignes directrices à suivre à moyen et long terme lors de la prise de décision par le Gouvernement wallon, l'Administration régionale, les entreprises pararégionales, les personnes privées chargées d'une mission de service public et, dans les matières d'intérêt régional, les provinces, communes et associations de communes*⁶⁴. Ce plan fait l'objet d'une consultation publique. Il est établi tous les cinq ans et reste d'application tant qu'il n'a pas été remplacé.

⁶¹ <http://environnement.wallonie.be/eew/>

⁶² Ministère de la Région wallonne, Direction Générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement, *Rapport sur l'état de l'environnement wallon : Tableau de bord de l'environnement wallon 2003*, 2003, p. 4.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ministère de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture de la Région wallonne, *Plan d'Environnement pour le Développement durable en Région wallonne*, 1995, p.11.

Le Décret prévoit que le Plan se base sur les rapports de l'Etat de l'Environnement wallon, sur les notes établies par le Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable, ainsi que sur les programmes d'actions arrêtés par l'Assemblée générale des Nations Unies et le Conseil des Communautés européennes dans le cadre du développement durable. Ce plan représente, en quelque sorte, une transposition du volet environnemental du Plan d'Action 21 de Rio et du V^e programme européen à l'échelle régionale.

Le PEDD se compose de 12 cahiers thématiques. Chaque cahier contient notamment les objectifs à atteindre pour les différentes composantes de l'environnement et les moyens d'action à développer pour intégrer l'environnement et la préservation des ressources naturelles dans le processus de développement de la Région et dans l'ensemble des politiques sectorielles régionales. En tout, 257 propositions d'action (+ des sous-actions) sont exposées dans ce document.

Le Décret de 1995 prévoit que le Gouvernement établira des programmes sectoriels en matière d'environnement. Certains existent déjà et précisent le rôle des différents acteurs du territoire wallon, y compris celui des autorités communales. Il s'agit de :

- deux plans relatifs à la gestion des déchets⁶⁵: le « Plan wallon des Déchets à l'Horizon 2010 » (adopté le 15 janvier 1998) qui poursuit le Plan wallon des déchets 1991-1995 et le Plan des Centres d'Enfouissement technique (adopté le 1er avril 1999) ;
- un programme d'action pour la qualité de l'air. C'est le « Plan wallon de l'Air à l'Horizon 2010 ». Ce plan a été acté par le Gouvernement mais, contrairement au Plan wallon des déchets, il n'a pas été adopté sous forme d'un arrêté.

D'autres restent à préparer : un programme pluriannuel pour la qualité des eaux et la réduction de la pollution des eaux de surface⁶⁶, un programme d'action pour la qualité des sols et un programme d'action pour la protection de la nature.

Pour les programmes sectoriels, le Décret prévoit une procédure d'élaboration similaire à celle du PEDD, avec une procédure de consultation publique du même type.

Par ailleurs, d'autres initiatives ont été prises :

- un Plan d'action de la Région wallonne en matière de changements climatiques, adopté par le Gouvernement wallon le 18 juillet 2001 ;
- un Plan pour la Maîtrise durable de l'Energie à l'horizon 2010⁶⁷, finalisé en 2003 avec pour objectif de rencontrer les objectifs du CAW. Ce Plan s'articule, au niveau wallon, avec le Plan de l'Air et le Plan d'action de la Région wallonne en matière de changements climatiques pilotés par le Ministre de l'Environnement et contribue concrètement à rencontrer les objectifs repris dans le Plan national « Climat » qui permet à la Belgique de ratifier le protocole de Kyoto.

Le présent PEDD a été approuvé en 1995, évalué en 1998 et en 2001⁶⁸, mais sa seconde version tarde à voir le jour. Le Gouvernement wallon a préféré se concentrer sur l'élaboration des plans et programmes sectoriels (déchets, air...) et sur les Contrats d'Avenir (cf. chapitre ci-dessous).

Le PEDD présente des objectifs généraux et lignes directrices. Contrairement à ce que préconise l'Agenda 21 onusien, le document n'offre pas d'objectifs opérationnels chiffrés et

⁶⁵ Décret du 12 juin 1996 relatif aux déchets.

⁶⁶ Décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

⁶⁷ Téléchargeable sur le site : <http://energie.wallonie.be>

⁶⁸ Ministère de la Région wallonne, Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, direction de la coordination, *Rapport d'évaluation ex-post du Plan d'Environnement pour le Développement durable en Région wallonne*, volumes 1 et 2, janvier 2001.

n'entre pas dans des détails pratiques de mise en œuvre. Ces derniers aspects sont cependant plus développés dans les plans sectoriels.

Bien que les sujets sociaux comme la pauvreté ou la solidarité avec les pays en développement soient vaguement évoqués dans le PEDD, le document se concentre principalement sur les aspects environnementaux de l'Agenda 21. En effet, à l'instar de ce que l'on observe en Flandre, le Gouvernement a préféré mettre en place un outil « thématique », plus facile à accepter et à mettre en œuvre, plutôt que d'élaborer un plan global touchant aux volets social et économique et nécessitant un travail de fond plus important et une concertation plus poussée entre les acteurs concernés.⁶⁹

Le PEDD a eu néanmoins des effets positifs sur la transversalité des décisions, la sensibilisation au développement durable et la gestion des ressources naturelles.

3.2.4.2 Le Schéma de développement de l'espace régional (SDER)

Le Schéma de développement de l'espace régional (SDER)⁷⁰, adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999, est un instrument de conception de l'aménagement du territoire wallon. Il trouve sa base légale dans le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (art. 13 à 15).

Cet instrument transversal concerne l'ensemble des politiques régionales qui ont une retombée sur le territoire. Il s'agit d'un document d'orientation qui vise à fournir une ligne de conduite pour assurer une cohérence aux décisions régionales concernant l'habitat, le cadre de vie, les déplacements, l'implantation des activités économiques, la conservation des milieux naturels....

Le SDER comporte trois parties principales. La première est une analyse de la situation du territoire à l'époque de son élaboration et des tendances qui se dessinent pour le futur. Sur la base des enjeux ainsi relevés, dans une deuxième et troisième partie, la vision stratégique du document est présentée. Elle comporte d'une part le projet de structure spatiale (au niveau régional et européen) et d'autre part, les 8 objectifs qui se déclinent en 32 options et des mesures, et au-delà en études et en propositions d'élaboration de programmation plus fines.

Huit objectifs sont énoncés dans le SDER :

- 1) Structurer l'espace wallon
- 2) Intégrer la dimension suprarégionale dans le développement spatial de la Wallonie
- 3) Mettre en place des collaborations transversales
- 4) Répondre aux besoins primordiaux
- 5) Contribuer à la création d'emplois et de richesses
- 6) Améliorer l'accessibilité du territoire wallon et gérer la mobilité
- 7) Valoriser le patrimoine et protéger les ressources
- 8) Sensibiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs.

Par ailleurs, trois principes de base soutiennent le document :

- 1) Le territoire de la Wallonie est le patrimoine commun de ses habitants.
- 2) Le développement durable.

⁶⁹ Une proposition de modification du Décret de 1994 a été déposée en 2004 par plusieurs parlementaires. Elle vise à appliquer la notion de développement durable dans son acception globale et non environnementale.

⁷⁰ <http://sder.wallonie.be>

3) La cohésion économique et sociale.

Notons ici que le principe de cohésion économique et sociale apparaît comme distinct de celui du développement durable, au lieu d'être inclus dans ce dernier. Serait-ce représentatif d'une vision environnementaliste du développement durable ?

Bien que le SDER ait été adopté avant la Conférence européenne des Ministres responsables de l'Aménagement du Territoire (cf. chapitre d'Introduction), de manière générale, ses objectifs, options et mesures rencontrent les principes directeurs du développement territorial durable définis lors de cet événement.⁷¹

Le SDER inscrit clairement la Région dans le contexte européen. L'intégration de la dimension suprarégionale dans le développement de la Wallonie fait d'ailleurs partie d'un des 8 objectifs énoncés dans le document. Le document fait notamment référence au Schéma de Développement de l'Espace communautaire (SDEC)⁷². *Le SDEC est l'expression de la volonté des Etats membres de l'Union et de la Commission européenne, avec le soutien du Parlement européen, du Comité des Régions et du Comité économique et social, de promouvoir une meilleure appréhension de la dimension spatiale des politiques européennes et de la coopération et de faire une plus grande place aux concepts spatiaux au sein de ces politiques. Comme tel, le SDEC présente une vision partagée du mode de développement futur de l'Union européenne. Le but du SDEC est de promouvoir un développement équilibré et durable du territoire de l'Union. (...) [II] formule des propositions politiques à l'égard de trois champs principaux pour une politique spatiale : un développement spatial polycentrique et une nouvelle relation ville campagne; une parité d'accès à l'infrastructure et à la connaissance; une gestion prudente et un développement du patrimoine naturel et culturel.*

⁷¹ Bastin Ch., *L'aménagement du territoire wallon au regard des Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen de la CEMAT*, 2002, http://sder.wallonie.be/Dwnld/BASTIN_CEMAT.pdf

⁷² Le SDEC a été adopté lors de la Conférence informelle des Ministres responsables de l'aménagement du territoire de l'Union européenne, à Potsdam, le 10 mai 1999. L'Union européenne n'ayant pas de compétence en aménagement du territoire, le SDEC ne revêt pas de caractère contraignant pour les Etats membres, qui lui donneront donc la suite qu'ils souhaitent.

3.2.4.3 Les Contrats d'Avenir

3.2.4.3.1 Présentation

Le PEDD était focalisé essentiellement sur l'environnement.

Le Contrat d'Avenir pour la Wallonie (CAW)⁷³, adopté par le Gouvernement wallon le 20 janvier 2000 visait à combler cette lacune et envisage le développement sous un angle large. Il permet une intégration plus importante de l'économique et du social aux côtés de l'environnement. Il renforce également la concertation gouvernementale et la consultation des citoyens. De ce fait, le CAW remplit certaines conditions d'une stratégie de développement durable. Le but de ce Contrat est de prolonger les Déclarations politiques régionales afin d'établir des priorités et de fixer des objectifs de développement à plus long terme.

« L'Etat de l'environnement wallon à l'aube du XXI^e siècle » de 2000⁷⁴ déclare s'inscrire résolument dans le cadre du Contrat d'Avenir pour la Wallonie. En outre, ce rapport précise que les principes d'actions nécessaires pour relever ces défis [développés dans ce rapport] figurent dans le Contrat d'Avenir pour la Wallonie. Ces éléments font penser qu'un lien pourrait se développer entre le processus de planning et celui des Contrats d'Avenir, mais ce n'est pas précisé spécifiquement⁷⁵.

Le Contrat d'Avenir de janvier 2000 a été suivi, en 2002, par le Contrat d'Avenir pour la Wallonie actualisé (CAWA). Un troisième contrat, le Contrat d'Avenir pour les Wallonnes et les Wallons ou Contrat d'Avenir renouvelé (CAR) a été adopté en janvier 2005.

Le premier Contrat d'Avenir pour la Wallonie, défini à un horizon de 10 ans, visait la cohésion de l'action gouvernementale par la transversalité des actions de chacune des compétences. Il a pour but principal de développer *une Wallonie active et solidaire sur la voie du développement durable*⁷⁶.

La même philosophie sert de cadre au deuxième Contrat d'Avenir, le CAWA. La volonté du gouvernement wallon y est de *poursuivre dans la perspective d'une Wallonie active, solidaire et sur la voie du développement durable. (...) Dans cette perspective, le Gouvernement wallon situe l'action des services publics régionaux à la fois comme un soutien de la compétitivité des entreprises et un instrument de la cohésion sociale et du développement durable*⁷⁷.

Le CAWA fait le bilan des deux années écoulées depuis le premier contrat, entre autres en esquissant les conclusions des évaluations interne et externe, et fixe des objectifs quantifiés assortis de mesures adéquates. Ces objectifs sont axés sur les domaines suivants : entreprises, formation, recherche et développement, Internet, agriculture, ruralité et biodiversité, assainissement, énergies renouvelables, déchets, mobilité, sécurité routière, sécurité, habitat, choix de vie et liens sociaux, insertion sociale et égalité des chances, emploi, systèmes de gestion environnementale et de qualité, réforme de structures, simplification administrative, image de marque, implication citoyenne et partenariats. Ce contrat reprend également 22 projets de partenariats internes à la Wallonie à mettre en œuvre.

⁷³ <http://vancau.wallonie.be>

⁷⁴ Ministère de la Région wallonne, DGRNE, *Etat de l'Environnement wallon 2000 : L'environnement wallon à l'aube du XXI^e siècle*, 2000.

⁷⁵ Delbaere P., Dresselaers P., Gouzée N., *La politique menée pour un développement durable, working paper 1-05*, Bureau fédéral du Plan, Task Force Développement durable, février 2005, p.80.

⁷⁶ Gouvernement wallon, *Contrat d'Avenir pour la Wallonie*, Namur, 1999.

⁷⁷ Gouvernement wallon, *Contrat d'Avenir pour la Wallonie Actualisé*, Namur, 2002.

Enfin, la troisième version du document adoptée par le Gouvernement en 2005, le CAR, a également l'ambition de s'inscrire dans la philosophie du développement durable : *les actions régionales s'inscriront dans la perspective d'un développement durable équilibré intégrant les sphères économique, sociale, environnementale et culturelle, en plaçant le citoyen au centre de celles-ci*⁷⁸.

Le texte du CAR expose, en ouverture, la Wallonie vers laquelle son Gouvernement veut tendre. Puis il présente 6 objectifs généraux à atteindre d'ici 2010, précisés par 10 objectifs/indicateurs chiffrés. Ensuite, sont énoncés les 9 axes de mesures à prendre, les priorités articulées autour de quatre plans stratégiques et la méthodologie à adopter, les principes de bonne gouvernance et les partenariats à concrétiser.

- Objectifs (Chapitre II) :

Objectif	Indicateur
	1. dette publique
1) Accroître la création de richesses et augmenter le taux d'emploi	2. produit intérieur brut 3. taux d'emploi
2) Développer les connaissances de façon continue	4. recherche et développement 5. connaissance 6. formation continue
3) Faire progresser la cohésion sociale et valoriser le capital social wallon	7. cohésion sociale
4) S'inscrire dans une perspective d'amélioration continue du cadre de vie	8. assainissement visuel de sites d'activités économiques désaffectés 9. réduction de gaz à effet de serre 10. biodiversité (pas clairement chiffré)
5) Assurer un développement territorial équilibré	pas d'objectif chiffré
6) Assurer l'égalité entre les femmes et les hommes vivants en Wallonie, quelle que soit leur origine	pas d'objectif chiffré

- Mesures (Chapitre III) :

Les objectifs présentés dans le CAR seront concrétisés par neuf « mesures » :

- 1) Une politique économique créatrice d'activités innovantes et d'emplois
- 2) Une politique fiscale et des techniques budgétaires au service du développement wallon
- 3) L'enseignement, la formation et la recherche comme socle du développement régional
- 4) L'intégration comme premier facteur de cohésion sociale
- 5) Le cadre de vie comme source de bien-être et d'attractivité
- 6) La culture comme composante à part entière du projet wallon
- 7) Proximité et participation au service de l'implication citoyenne
- 8) L'Administration comme opérateur privilégié
- 9) Le monde comme espace d'ouverture et d'échanges

- Priorités et méthodologie (Chapitre IV):

Les priorités seront coordonnées au sein de quatre plans stratégiques transversaux, correspondant aux quatre axes privilégiés par la Région :

1. « Création d'activités »

⁷⁸ Gouvernement wallon, *Contrat d'Avenir pour les Wallonnes et les Wallons*, 2005, p.61.

2. « Développement du capital humain, des connaissances et des savoir-faire » (Plan stratégique commun avec la Communauté française)
3. « Inclusion sociale »
4. « Développement territorial équilibré »

Le Gouvernement s'engage à finaliser ces plans stratégiques au cours du premier semestre 2005. Pour assurer une plus grande transversalité et cohérence aux actions, les plans stratégiques mobiliseront les différentes compétences ministérielles. De même, pour assurer une vision globale des politiques prioritaires à mettre en place en décloisonnant les enjeux, le Gouvernement s'engage à organiser un pilotage serré et continu des deux premiers plans stratégiques transversaux. Celui-ci sera opéré par des comités ministériels transversaux qui réuniront les ministres régionaux - et communautaires, pour le deuxième - impliqués dans les thèmes abordés.

Les Comités seront assistés d'une « task force » administrative regroupant l'ensemble des responsables des administrations et organismes pararégionaux concernés par l'exécution du plan.

Le Gouvernement entend affecter des moyens spécifiques à la mise en œuvre des plans stratégiques transversaux. Ainsi, un pilotage budgétaire permanent sera mis en place pour permettre une concentration des moyens sur les priorités régionales.

Les plans stratégiques contiendront, pour les mesures spécifiques, des objectifs chiffrés, des indicateurs d'évaluation et un calendrier de réalisation. Tous ces objectifs feront l'objet d'un suivi permanent et d'une évaluation approfondie périodique par l'Institut wallon de l'évaluation, la prospective et la statistique (l'IWEPS) qui sortira ses premiers résultats dans deux ans. Ces démarches devront être accompagnées d'une communication régulière à destination de l'ensemble des citoyens wallons.

- Principes de bonne gouvernance (Chapitre V) :

Parmi les douze principes de bonne gouvernance présentés, le quatrième préconise le respect du développement durable comme règle de base des décisions politiques. Il s'agit de *veiller à ce que chaque décision prise pour rencontrer les besoins économiques, sociaux, environnementaux et culturels des citoyens d'aujourd'hui respecte les droits des générations futures*⁷⁹.

- Concrétisation des partenariats :

Le CAR désire amplifier le mouvement partenarial, en renforçant les accords existants avec les partenaires sociaux et en suscitant d'autres avec les organisations représentatives désireuses de formaliser leurs engagements aux côtés du Gouvernement.

L'innovation réside, aujourd'hui, d'une part dans l'inscription d'une première liste de partenariats, conjoints et fédérateurs, dès l'élaboration du Contrat et d'autre part, dans l'élargissement à d'autres partenaires que les organisations membres du Conseil Economique et Social de la Région wallonne.

A côté de ces partenaires externes, les Administrations et les Organismes d'intérêt public, en tant que piliers opérationnels de l'action gouvernementale, constituent les opérateurs privilégiés pour la préparation, la concrétisation et le suivi de toutes les initiatives de concrétisation du CAR.

Les grandes lignes de partenariat présentées dans le CAR feront l'objet de fiches partenariales descriptives fixant des objectifs chiffrés et portant les engagements quantifiés

⁷⁹ Gouvernement wallon, *Contrat d'Avenir pour les Wallonnes et les Wallons*, 2005, p. 141.

de chaque partenaire, à échéance de deux ans. Ces chantiers spécifiques s'inscriront dans le cadre d'une Charte partenariale que chaque partenaire signera avec le Gouvernement.

En outre, certains partenariats seront approfondis dans le cadre des plans stratégiques.

3.2.4.3.2 Commentaires

Les consultations organisées dans le cadre de l'élaboration des Contrats d'Avenir permettent d'observer la position du CWEDD par rapport au contenu « développement durable » de ces contrats⁸⁰.

Le CWEDD estime, en 1999, que le premier Contrat d'Avenir (CAW) est un contrat essentiellement social. En outre, il manque d'objectifs chiffrés, d'échéances et de priorités. En 2002, lors de l'actualisation du Contrat d'Avenir (le CAWA), le CWEDD considère que l'optique développement durable a permis d'améliorer le texte du premier contrat.

Dans la Déclaration de politique régionale 2004-2009, le Gouvernement inscrit le respect du développement durable comme un des 10 principes d'une nouvelle gouvernance dynamique. Il précise que *le principe transversal, le développement durable sera mis en œuvre à travers l'ensemble des politiques.*

Qu'en est-il dans le CAR qui doit concrétiser cette déclaration ?

- En ce qui concerne la programmation stratégique :

Une série de principes qui doivent présider à l'élaboration de tout plan ou programme stratégique sont malheureusement absents dans le CAR. Les objectifs précis et clairs initiés dans les versions précédentes du Contrat d'Avenir sont reformulés en objectifs relativement peu concrets et traduits en mesures très générales. En effet, le document présente très peu d'objectifs chiffrés, les mesures ne sont pas quantifiées, les moyens financiers et humains affectés aux mesures ne sont pas précisés, les indicateurs n'ont pas été définis pour assurer dès le départ le suivi et l'évaluation. Ces manquements risquent de rendre problématique la communication sur un état d'avancement de la mise en œuvre du plan. Il reste à espérer que cette faiblesse sera comblée par les quatre plans stratégiques transversaux qui doivent être finalisés au cours du premier semestre 2005 et qui *contiendront, pour les mesures spécifiques, des objectifs chiffrés, des indicateurs d'évaluation et un calendrier de réalisation*⁸¹. Par ailleurs, le Gouvernement s'engage également à soumettre tous ces objectifs à un suivi permanent et une évaluation approfondie périodique qui sortira ses premiers résultats dans deux ans. Ces démarches devront être accompagnées d'une communication régulière à destination de l'ensemble des citoyens wallons⁸².

- En ce qui concerne la cohérence avec les Contrats d'Avenir précédents :

Le lien avec les Contrats précédents, le CAW et le CAWA, n'est pas précisé dans le CAR. Il ne présente pas non plus le niveau d'atteinte des objectifs définis dans ces deux versions précédentes.

- En ce qui concerne les échéances :

D'après la Déclaration de politique régionale, le CAR est sensé porter sur une période de 10 ans (2005-2015). Cette échéance n'est pas exprimée dans ce contrat. Par ailleurs, les rares

⁸⁰ - CWEDD, *Avis du Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable sur le Contrat d'avenir pour la Wallonie et sur le Contrat d'avenir pour la Wallonie actualisé*, 2002.

- CWEDD, *Avis du Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable sur le projet du Contrat d'avenir pour les Wallons*, 09/12/2004.

⁸¹ Gouvernement wallon, *Contrat d'Avenir pour les Wallonnes et les Wallons*, 2005, p.133.

⁸² Ibid., p. 138.

objectifs chiffrés le sont avec échéance à 2010. La proposition du CWEDD d'identifier clairement les objectifs à 2015 et ceux de la législation ne semble pas avoir été retenue.

- En ce qui concerne le contenu :

L'accent est clairement mis sur la croissance économique. Le document est axé essentiellement sur la modernisation des activités économiques sans une volonté claire de réorienter l'économie vers une moindre consommation de matières premières, d'énergie et d'espace. Les préoccupations environnementales et culturelles sont peu présentes. La plupart des indicateurs sont de nature économique. En matière d'environnement (énergie, déchets, transports « doux », eau, pollution de l'air...), de santé, d'agriculture, de ruralité, de mobilité... les objectifs semblent peu ambitieux et les indicateurs sont négligés. Les deux seuls objectifs environnementaux chiffrés proposés dans le document se limitent au respect des engagements entérinés (Kyoto) et à la restauration de quelques sites désaffectés.

Le déficit du pilier environnemental dans le document a été partiellement comblé suite à l'avis de l'IEW et du CWEDD. Par exemple, la biodiversité et la forêt, thèmes absents du document soumis à la consultation publique sont apparus dans le document final.

- En matière de cohérence avec les politiques de développement durable définies aux niveaux supérieurs :

On constate une absence de lien entre les deux documents destinés à définir la stratégie de développement durable en Wallonie et au niveau fédéral, à savoir le CAR et le PFDD. En effet, aucune référence n'est faite dans le CAR au sujet du PFDD. Bien que ce dernier porte jusqu'à présent essentiellement sur des actions fédérales⁸³, il peut néanmoins servir de cadre de référence aux autres niveaux de pouvoir.

Dans le CAR, aucune mention n'est faite des Sommets de Johannesburg et de Rio. Le Gouvernement s'engage à respecter les objectifs entérinés de Kyoto, à savoir de produire un effort complémentaire de réduction des gaz à effet de serre de 4,7 % par rapport aux émissions de 2001, afin de réaliser la diminution de 7,5% pour la période 2008-2012, par rapport à 1990⁸⁴.

En ce qui concerne l'articulation avec la stratégie européenne, le Gouvernement a préféré privilégier l'objectif énoncé dans la stratégie de Lisbonne, *devenir l'économie la plus compétitive du monde*, plutôt que de prendre pour référence la politique européenne définie lors du sommet de Göteborg (2001) qui est venue compléter celle de Lisbonne⁸⁵. Le texte introductif mentionne que *la Wallonie a choisi de se fixer, à l'horizon 2010, des objectifs ambitieux inscrits dans la lignée de ceux dégagés aux niveaux européen – notamment par les Sommets de Lisbonne et de Barcelone – et wallon*. Le document ne fait aucune référence à la stratégie de Göteborg, mis à part l'objectif *d'accentuer les efforts contre la disparition des espèces animales et végétales, conformément à l'objectif défini lors du Conseil européen de Göteborg qui vise à stopper l'érosion de la biodiversité d'ici à 2010*⁸⁶. Cet élément a été ajouté suite à l'avis remis par l'IEW et du CWEDD sur le projet du CAR.

Bien que le « développement durable » soit un terme utilisé dans le CAR et que les principes de durabilité soutiennent de nombreuses actions évoquées, le document semble se rapprocher davantage d'un plan de développement économique limité à la durée d'une

⁸³ La future stratégie nationale vise à pallier ce manque.

⁸⁴ Gouvernement wallon, *Contrat d'Avenir pour les Wallonnes et les Wallons*, 2005, p. 74.

⁸⁵ - CWEDD, *Avis du Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable sur le projet du Contrat d'avenir pour les Wallons*, 09/12/2004.

- Inter-Environnement Wallonie, *Avis d'Inter-Environnement Wallonie sur le Contrat d'avenir pour la Wallonie*, 24/01/2005.

⁸⁶ Gouvernement wallon, *Contrat d'Avenir pour les Wallonnes et les Wallons*, 2005, p. 74.

législature que d'un véritable plan régional de développement durable. De manière générale, le nouveau CAR semble donc marquer un retour en arrière par rapport au CAWA qui allait plus loin en direction d'un développement durable.

3.2.5 Agendas 21 locaux et Contrats d'Avenir locaux

En ce qui concerne le niveau local, il n'y a pas de campagne de promotion d'Agenda 21 aux niveaux wallon et fédéral. Il n'existe pas non plus de « bureau » d'appui aux communes qui assurerait la promotion et la guidance en matière d'Agendas 21 locaux, comme c'est le cas en Flandre, par exemple.

3.2.5.1 Au niveau fédéral

Le PFDD actuel n'est pas conçu pour s'adresser directement aux communes. Il peut cependant fournir aux acteurs locaux des lignes de conduite pour définir leur propre politique de développement durable et leur permettre d'identifier les opportunités de nouveaux projets ou services⁸⁷. L'élaboration de la Stratégie nationale de développement durable, actuellement en cours, impliquera davantage les Pouvoirs locaux, aux côtés de l'Etat fédéral, des Régions et des Communautés. Cette démarche permettra de dégager une vision commune entre ces différents niveaux de pouvoir et pourra, espérons-le, offrir un cadre plus adapté pour le niveau local en matière de développement durable.

En matière d'Agendas 21 locaux, le PFDD actuel n'en fait référence que de manière vague, sans les définir clairement :

Fin avril 2003, dix villes et communes belges avaient également signé la Charte d'Aalborg par laquelle elles s'engagent à agir en faveur du développement durable au niveau local. Les autorités locales peuvent jouer un rôle considérable dans l'application d'Action 21 et du Plan de Johannesburg, notamment au moyen d'Agendas 21 locaux. Ces programmes d'action peuvent stimuler les politiques locales. (§ 1327)

Les Agendas 21 locaux peuvent servir d'outil pour améliorer la communication entre les citoyens et les décideurs au niveau local dans le but d'une meilleure participation à la préparation des décisions politiques. (§ 1331).

3.2.5.2 En Région wallonne

Le thème des Agendas 21 locaux est absent du SDER.

En ce qui concerne le Décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable, il a été modifié le 22 janvier 1998⁸⁸ pour inclure l'élaboration de Plans Communaux d'Environnement et de Développement de la Nature, lesquels constituent l'application du concept d'Agenda local 21 sous son angle environnemental. Cependant, sur le terrain, aucun plan de ce type n'a été mis en œuvre⁸⁹.

Le CAWA évoque l'Agenda 21 local, mais en tant qu'outil de politique environnementale. Ainsi le Gouvernement s'engage à *favoriser, par la mise en place de mécanismes incitatifs, une participation plus large du citoyen dans différents domaines de l'action communale et notamment en matière budgétaire (budgets participatifs), environnementale (Agenda 21), de mobilité et d'aménagement*⁹⁰. L'Agenda 21 est donc ici présenté comme une stratégie

⁸⁷ Lire à ce propos, l'article de Delvaux Ph., Madry F., *Le plan de développement durable : fédéral, mais tellement communal*, in Mouvement Communal, mars 2005, p. 131-133.

⁸⁸ Moniteur belge 19/02/1998.

⁸⁹ Mis à part le projet pilote de Chaumont-Gistoux.

⁹⁰ Gouvernement wallon, *Contrat d'Avenir pour la Wallonie Actualisé*, Namur, 2002, p. 25.

environnementale et non comme une approche globale de développement durable dans les domaines social, économique, culturel et environnemental.

Dans la Déclaration de politique du Gouvernement wallon 2004-2009, la Région s'engage à encourager les démarches participatives au niveau des communes (budgets participatifs, Agendas 21 locaux, Programme Communal de Développement Rural, Contrat d'Avenir Local (CAL), etc.) en ce compris par des incitants financiers. Le terme Agenda 21 n'est cependant pas expliqué.

Le CAR, qui a pour objectif de concrétiser cette déclaration, n'aborde plus du tout la notion d'Agenda 21 local. La Région s'engage, par contre, à soutenir la mise en place de *Contrats d'Avenir locaux, véritables outils stratégiques de développement communal reprenant des objectifs communs, structurés, pilotés et intégrés par tous*⁹¹. Dans le chapitre relatif aux partenariats, le Gouvernement encourage les autorités locales à *susciter une dynamique locale en diffusant le concept de Contrat d'Avenir local et de l'implication citoyenne par l'organisation de formations sur l'élaboration de Contrats d'Avenir locaux, à destination des communes, des provinces et des CPAS, par l'utilisation des différents canaux de communication (UVCW – APW – CPAS) et en incitant les communes et les provinces à élaborer leur propre Contrat d'Avenir local (UVCW – APW)*⁹².

Dans cette optique, un document a été publié afin d'aider les acteurs locaux à concevoir et à réaliser un programme stratégique de développement durable pour leur territoire : *Vers des Contrats d'Avenir locaux - Elaborer et réussir sa stratégie de développement communal*⁹³. Il reprend les étapes par lesquelles les acteurs locaux doivent passer pour atteindre leurs objectifs locaux en les conjuguant à ceux du Contrat d'Avenir pour la Wallonie, à savoir : réaliser le diagnostic, choisir les priorités, choisir les objectifs et les actions, négocier le programme de développement stratégique, mettre en œuvre ce programme, évaluer⁹⁴. A condition de respecter les principes de développement durable, les Contrats d'Avenir locaux par leur caractère global, participatif et leur méthodologie s'apparentent aux Agendas 21. Notons à cet égard que cette similitude risque de s'estomper si le CAL est appelé à s'harmoniser à l'échelle locale avec les objectifs du CAR qui, lui-même, est insuffisamment soutenu par les principes de développement durable.

Afin de concrétiser le CAR, l'Union des Villes et Communes de Wallonie s'est engagée dans différents partenariats « CAR » avec le Gouvernement wallon. Parmi les différentes thématiques dont vont traiter ces partenariats, nous retrouvons les Agendas 21 locaux (Partenariat n° 7) et les Contrats d'Avenir locaux (Partenariat n° 1). Ces partenariats sont menés respectivement par le Ministre de l'Environnement et le Ministre des Pouvoirs locaux. Est-ce un signe d'une volonté de recentrer les Agendas 21 locaux sur des problématiques environnementales ? Dans ce cas, comment articuler les Agendas 21 par rapport aux Plans communaux de Développement de la nature existants ?

Le récent article paru dans le *Mouvement communal*⁹⁵ laisse entrevoir les objectifs poursuivis par ces partenariats et le rôle que jouerait l'Union des Villes et Communes de Wallonie.

• **Partenariat n° 1: faire connaître le Contrat d'Avenir renouvelé et développer les Contrats d'Avenir locaux**

⁹¹ Gouvernement wallon, *Contrat d'Avenir pour les Wallonnes et les Wallons*, 2005, p. 125.

⁹² Ibid. p. 154.

⁹³ Ministère de la Région wallonne, *Vers des Contrats d'avenir locaux*, ULB/IGEAT, 2003, 176 p.

⁹⁴ Delbaere P., Dresselaers P., Gouzée N., *La politique menée pour un développement durable, working paper 1-05*, Bureau fédéral du Plan, Task Force Développement durable, février 2005, p.81.

⁹⁵ Boverie M. *Le Contrat d'avenir pour les wallons : ses implications pour les pouvoirs locaux*, Union des Villes et Communes de Wallonie, janvier 2005.

L'Union participe, tout d'abord, à la diffusion du concept de "Contrat d'Avenir" au sein des pouvoirs locaux. (...) l'Union entend informer au mieux ses membres du contenu et des enjeux du CAR. (...) L'Union fera aussi connaître le concept de « Contrat d'Avenir local », dont la démarche intellectuelle s'apparente à l'Agenda local 21 (cf. partenariat n° 7).

• **Partenariat n° 7 : promouvoir les Agendas locaux 21**

L'Union participera à la promotion de cet outil de développement durable dans le but de susciter la mise en route d'une dynamique motivante s'inscrivant dans le long terme (partenaires : Ministre de l'Environnement, Ministre des Pouvoirs locaux, IEW et UVCW).

L'idée défendue par l'Union est de progresser par étape. L'Agenda 21 local sera un outil pragmatique et efficace, facilement utilisable (pas « un plan de plus »), ciblé sur telle ou telle problématique communale précise et particulièrement prégnante. Il s'ouvrira à la concertation avec le citoyen. Il devra permettre l'action à court et moyen terme (afin de « voir des résultats »). Il fera l'objet d'une évaluation après une période donnée (début de législature) et sera alors éventuellement recentré vers d'autres problématiques. C'est un mécanisme continu mais à géométrie variable en fonction des réalités communales vécues sur le terrain.

Il semblerait que la notion d'Agenda 21 local n'est pas clairement définie par le Gouvernement, ce qui induit « un flou » quant à l'articulation de cet outil avec le CAL. Il reste à espérer que les partenariats thématiques mis en place permettront de définir plus clairement ces deux outils et leurs caractéristiques spécifiques.

4 REPRÉSENTATIONS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE EN WALLONIE

Les contacts avec les communes nous ont permis de constater que la notion de développement durable n'est pas comprise et interprétée de manière unanime. Il en va de même pour les autres acteurs politiques, institutionnels, associatifs... Aurélien Boutaud, dans sa thèse de doctorat « Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? »⁹⁶ montre que si le concept a été construit dans une logique coopérative visant à réconcilier des exigences de protection de l'environnement et de développement socio-économique, son appropriation par les différents acteurs est davantage compétitive : « *Etats, entreprises, ONG, collectivités locales, économistes ou écologistes se réclament aujourd'hui du développement durable sans pour autant en donner une définition ou un contenu identiques. Les débats sur la soutenabilité faible (approche néoclassique) ou sur la soutenabilité forte (approche écosystémique) illustrent bien cette lutte d'appropriation* »⁹⁷. Nous nous livrons ci-dessous à un exercice de décodage des différentes perceptions du développement durable existant parmi les acteurs concernés en Wallonie.

On commencera par la Région wallonne en présentant le contexte législatif en vigueur et la vision transparaissant à travers le contrat d'avenir renouvelé. Ensuite on examinera la vision des partis politiques, d'Inter-Environnement Wallonie, de l'Union wallonne des entreprises, et des deux principaux syndicats.

Remarque préliminaire :

Il faut avoir à l'esprit qu'à part le fait de témoigner de l'importance accordée aux différentes composantes du concept, l'inclusion dans les documents et discours de telle ou telle dimension sous le concept de « développement durable » résulte également d'un souci de structuration de l'ensemble des matières à présenter (par exemple dans le programme d'un parti) ; toutefois, l'apparition d'un élément sous le titre « développement durable » n'en est pas anodine pour autant. Par ailleurs, la recherche d'un effet d'image, de l'acceptabilité sociale et/ ou du soutien des électeurs influence aussi la manière dont sont bâtis les discours et dont les idées sont présentées.

4.1 LE CONCEPT À TRAVERS LE CADRE RÉGLEMENTAIRE EN VIGUEUR

4.1.1 Le Décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable

Pour rappel, dans le décret du 21 avril 1994, la prise en compte à l'échelle de la Région de la dimension de développement durable est un des objectifs de la planification en matière d'environnement, planification qui comporte l'élaboration annuelle du rapport sur l'état de l'environnement wallon, l'élaboration quinquennale du plan d'environnement pour le développement durable, l'élaboration de programmes sectoriels et l'élaboration de plans communaux d'environnement et de développement de la nature.

⁹⁶ BOUTAUD A., *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser*, Thèse présentée en vue du grade de docteur en science et génie de l'environnement, Ecole Nationale supérieure des mines de St-Etienne et Université Jean Monnet, sous la direction de Christian BRODHAG, février 2005.

⁹⁷ Résumé de la thèse, p. 1.

Ce qui frappe dès l'abord est la priorité accordée à la dimension environnementale du développement durable. Toutefois le souci de transversalité est présent : il s'agit d'intégrer l'environnement dans l'ensemble des politiques sectorielles, le plan d'environnement pour le développement durable ayant d'ailleurs été élaboré en association avec les autres ministres du Gouvernement wallon.

4.1.2 Le Plan d'Environnement pour le Développement Durable (PEDD)

La table des matières du PEDD est entièrement centrée sur l'environnement et comporte les points suivants :

Le milieu ambiant (climat, air, bruit, radioactivité, sols)

L'eau

L'homme et la nature (conservation de la biodiversité, chasse, pêche)

Les déchets

Le milieu urbain et le milieu rural

L'agriculture, la forêt et l'environnement

Les activités industrielles et l'environnement (y c. les ressources du sous-sol)

L'énergie et l'environnement

Les transports, les infrastructures et l'environnement

Le tourisme, les loisirs et l'environnement

Le citoyen et l'environnement (la santé, l'écoconsommation, l'emploi et l'environnement, la sensibilisation, l'information, l'éducation et la formation)

Les moyens et instruments généraux (instruments réglementaires, instruments de planification, aménagement du territoire et environnement, instruments économiques et financiers, ressources humaines, surveillance et contrôle)

Certains ajouts ont été consécutifs à l'enquête publique, notamment en ce qui concerne les aspects sociaux et pour ce qui est du chapitre spécifique consacré à « l'aménagement du territoire et l'environnement ».

4.1.3 Les programmes sectoriels

Les programmes sectoriels concernent également des domaines environnementaux : plan de gestion des déchets, programme d'action pour la qualité des eaux, programme d'action pour la qualité de l'air, programme d'action pour la qualité des sols, programme d'action pour la protection de la nature.

4.1.4 Le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable (CWEDD)

Pour rappel, le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable est un organe consultatif qui regroupe différents acteurs de la société⁹⁸. Il conseille les autorités publiques en matière d'environnement dans le cadre du développement durable. Diverses missions d'avis en la matière lui sont confiées.

Ce conseil a-t-il élargi la perspective par rapport à la préoccupation environnementale de départ exprimée par le législateur ?

⁹⁸ Dont la composition est fixée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 mai 1995.

Dans sa note de prospective 2001-2002, le CWEDD définissait ainsi le cadre général de sa réflexion : « *L'environnement⁹⁹ constitue l'un des trois piliers du développement durable, avec le social et l'économie. Le développement de ces trois pôles doit se faire simultanément, et en ce sens, environnement, développement économique et développement social ne sont pas des notions parallèles ou juxtaposables, mais interdépendantes.* » On notera que la culture ne figure pas en tant que quatrième pilier.

Le CWEDD a publié un memorandum en mai 2004. Il y met l'accent sur un certain nombre de priorités déclinées dans quatre domaines : environnement et santé, nature et diversité biologique, mobilité, déchets. On y retrouve donc toujours le souci prioritaire d'améliorer la qualité de l'environnement, en lien avec sa mission légale. L'introduction du document¹⁰⁰ rappelle d'ailleurs que, par ses avis, le CWEDD conseille les autorités publiques en matière d'environnement, dans le cadre du développement durable. La référence des travaux menés a été le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement de l'Union européenne.

Dans le domaine des changements climatiques, le CWEDD privilégie une réflexion sur la mobilité, au regard des efforts entrepris par ailleurs en matière d'économies d'énergie et de diminution de la pollution de l'air¹⁰¹.

Il est fait allusion à deux propositions « transversales » : le développement de traducteurs scientifiques pour rendre accessibles à tous les recherches en cours, et l'instauration d'un débat sur la publicité qui exalte trop souvent des valeurs inconciliables avec un développement durable.

La nécessité de sensibilisation de la population et de concertation est mise en évidence à diverses reprises.

L'avis du CWEDD du 3 juin 2004 sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable met en avant certains aspects jugés importants tels que la politique aéroportuaire, les OGM, la cogénération, et des objectifs tels que le découplage entre la croissance économique et la production de pollutions et de nuisances, la diminution de la demande de transports.

Il fait également allusion à certains principes du développement durable tels que celui du pollueur-payeur et celui de la prévention (ex. écoles de consommation pour la protection du consommateur).

Apparaît également le souci de mettre davantage en évidence les aspects environnementaux du logement, de la santé, de la violence...

L'insistance sur la dimension environnementale est donc toujours présente ; le même avis insiste cependant sur le fait que le développement durable n'est pas uniquement environnemental : « *il est important d'utiliser des indicateurs de développement durable, et pas uniquement environnementaux.* ». Le souci de créer plus de transversalité et d'interdépendance entre les trois piliers du développement durable apparaît également ; l'avis déplore le cloisonnement présent dans la rédaction du plan.

⁹⁹ Par environnement, il y a lieu de comprendre les ressources naturelles (milieu physique et biologique), mais aussi les éléments construits ou transformés par l'homme et qui l'entourent. L'homme interagit avec cet environnement.

¹⁰⁰ CWEDD, memorandum, mai 2004, p. 3.

¹⁰¹ CWEDD, memorandum, mai 2004, p. 10.

Par ailleurs, on peut mettre en évidence une conception très opérationnelle de la planification et un clair souci d'efficacité : évaluation préalable des moyens et ressources, fixation d'objectifs clairs et chiffrés, délais, indicateurs de suivi, état d'avancement...

Notre dernière source d'information sur les conceptions du CWEDD sera l'avis sur le projet de Contrat d'avenir pour les wallons, rendu le 9 décembre 2004.

On y retrouve le positionnement du CWEDD comme « *acteur de la mise en place d'une politique globale et intégrée de l'environnement en Région wallonne.* » Le CWEDD regrette d'une manière générale le déficit du pilier environnemental dans le document, ainsi que le peu d'objectifs chiffrés et une absence de quantification des mesures et des moyens. Il regrette également que sous le titre « s'inscrire dans le développement durable », ne figurent que deux objectifs : « assainissement de sites d'activités économiques », et « réduction de gaz à effet de serre ». Il propose de se référer à la stratégie de développement durable issue de Göteborg qui prône l'examen coordonné des conséquences économiques, sociales et environnementales de toutes les politiques pour en tenir compte dans le processus de décision. Les principaux axes en sont une nouvelle approche des politiques, en particulier intégrant l'environnement, la prise en compte de la dimension planétaire, et la fixation de priorités en matière d'environnement en vue du développement durable : lutte contre le changement climatique, transports économiquement viables, limitation des risques pour la santé publique, gestion des ressources naturelles de façon plus responsable.

Le CWEDD insiste sur une vision prospective de l'aménagement du territoire, sur l'efficacité énergétique des bâtiments, sur le découplage entre la croissance économique et la mobilité, et sur la diversification de l'approvisionnement énergétique.

En ce qui concerne la revitalisation de la démocratie, il insiste sur l'amélioration de la motivation des décisions, et sur la mise en œuvre rapide de la directive « Aarhus ».

En conclusion, même si son rôle est principalement axé sur l'environnement, le CWEDD a le souci d'intégrer la prise en compte des trois dimensions du développement durable dans les décisions, sans toutefois faire référence à la culture considérée par d'autres comme un quatrième pilier.

4.1.5 Conclusion

Le cadre législatif en vigueur accorde la priorité à la dimension environnementale du développement durable. Il semble nécessaire que la législation de référence s'inspire d'une définition plus complète du concept. Une récente proposition de modification du décret en vigueur est orientée en ce sens, il s'agit de la « Proposition de décret visant à mettre en œuvre une stratégie de développement durable en Wallonie et modifiant le décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable ».

Cette proposition émane de parlementaires wallons de l'opposition et vise à mettre à jour le décret de 1994 étant donné que « *ce texte visait essentiellement les politiques environnementales, alors que le développement durable s'impose transversalement à toutes les politiques* »¹⁰². Le texte propose également la création d'un organe nommé Conseil wallon du développement durable, toujours dans l'optique de dépasser la seule vision environnementale.

4.2 LE CONCEPT DANS LE CONTRAT D'AVENIR RENOUVÉ (CAR)

¹⁰² Parlement wallon, session 2004-2005, 30 septembre 2004, Proposition de décret visant à mettre en œuvre une stratégie de développement durable en Wallonie et modifiant le décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable, déposée par M.B. Wesphael et consorts, développement, p. 2.

4.2.1 La méthode

Par sa méthode, le Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons, adopté en 2005, se montre transversal, notamment en rassemblant les différentes compétences ministérielles autour de l'élaboration des plans stratégiques. On y retrouve les idées d'un pilotage budgétaire permanent, d'objectifs chiffrés, de suivi et d'évaluation.

On affiche ouvertement le souhait de plus de collégialité, de cohérence entre les politiques publiques, de décloisonnement, de démarches participatives et partenariales : *« C'est aussi mettre en place les conditions d'une citoyenneté active et établir le principe général de démocratie participative à tous les niveaux. La mise en oeuvre d'une communication mobilisatrice est prônée : il s'agit d' « assurer l'information continue du citoyen et la plus large transparence des actions publiques et de leur évaluation. »*

Le respect du développement durable est invoqué comme règle de base : *« c'est-à-dire veiller à ce que chaque décision prise pour rencontrer les besoins économiques, sociaux, environnementaux et culturels des citoyens d'aujourd'hui respecte les droits des générations futures. »*

Une claire volonté de concrétiser des partenariats est manifestée : *« L'approche partenariale fait désormais partie intégrante de la méthodologie du contrat d'avenir. L'innovation réside aujourd'hui d'une part dans l'inscription d'une première liste de partenariats, conjoints et fédérateurs, dès l'élaboration du Contrat, et d'autre part, dans l'élargissement à d'autres partenaires que les organisations membres du CESRW. Le CAR veut ainsi amplifier le mouvement partenarial, en renforçant les acteurs existants avec les partenaires sociaux et en suscitant d'autres avec les organisations représentatives désireuses de formaliser leurs engagements aux côtés du Gouvernement. »¹⁰³*

4.2.2 Le contenu

L'objectif central est le développement économique, décliné en mesures à travers le plan stratégique transversal n°1 « création d'activités » : *« Priorité faïtière du développement wallon, la création d'activités sera abordée de manière transversale, dans l'ensemble de ses aspects, du soutien à la diffusion d'une culture de l'initiative aux mesures facilitant la transmission des sociétés. »¹⁰⁴* Le contrat d'avenir fait d'ailleurs référence de nombreuses fois au processus de Lisbonne qui ambitionne de faire de l'Europe la première économie fondée sur la connaissance et la recherche. Cette tendance a été dénoncée par divers avis, notamment celui d'Inter-environnement.

Le second objectif affirmé est l'objectif social : *« Il (le Contrat d'avenir) identifie clairement et fait coexister de manière équilibrée les deux objectifs centraux de la Région, à savoir la création d'activités et l'inclusion sociale, en traduisant ceux-ci en termes de développement territorial équilibré et de valorisation de notre capital humain ».* Cet objectif est traduit dans le plan stratégique transversal n° 3 : inclusion sociale.

Au croisement de ces deux thématiques dominantes figurent la valorisation de l'économie sociale et de la responsabilité sociale de l'entreprise. Le document définit également la notion d'« emplois durables et de qualité » comme *« des emplois donnant accès à un salaire décent et exercés dans des conditions de travail optimales, notamment en matière de sécurité et dans un contexte de dialogue social permanent au sein de l'entreprise. »*

¹⁰³ Le Contrat d'Avenir pour les Wallonnes et les Wallons, p. 147.

¹⁰⁴ Contrat d'avenir, p. 134.

La gestion parcimonieuse de l'espace à partir des noyaux d'habitat existants est réaffirmée, la politique en matière de logement insiste sur le concept de logement décent « *c'est à dire salubre, sain et dont les consommations énergétiques restent dans des proportions raisonnables* », et de logement durable « *respectant les principes de l'usage parcimonieux de l'espace et de renforcement des noyaux d'habitat existants.* » On encourage également la rénovation urbaine et la revitalisation des centres.

La logique économique apparaît dominante dans la conception de la mobilité : « *un réseau routier, autoroutier et des voies navigables performants doivent contribuer à l'épanouissement de pôles logistiques concurrentiels au cœur du réseau européen des transports. Garantir des conditions de circulation fluides, confortables et sécurisantes est un enjeu essentiel. En outre, l'achèvement du réseau structurant, tant au niveau régional qu'au niveau trans-européen, affirmera davantage la position stratégique de la Région au cœur de l'Europe des transports.* »

Il est toutefois fait allusion à la recherche d'une mobilité durable : « *une mobilité durable doit être respectueuse de l'environnement, adaptée au territoire et soucieuse de tous les usagers. Elle nécessite également une réflexion globale en concertation avec tous les acteurs concernés.* »

De même, l'environnement est vu comme un facteur de développement économique : « *La sécurité environnementale est facteur de compétitivité. Les technologies et produits propres sont déjà créateurs d'emploi et de valeur ajoutée. Par ailleurs, certaines activités économiques comme le tourisme, exigent une nature préservée et un environnement sain* ».

L'évaluation de l'impact environnemental est prônée, au même titre que les impacts social, économique et budgétaire : « *Le développement wallon ne doit pas entrer en conflit avec la préservation de l'environnement. C'est pourquoi, la Région wallonne évaluera, préalablement à la mise en œuvre de toute politique, son impact environnemental, à l'instar de ses impacts économique, social et budgétaire.* »

On peut remarquer également que la conception de l'environnement est intégrée : « *L'environnement constitue une dimension de la plupart des politiques, que ce soit en matière de logement, d'aménagement du territoire, d'économie...* »

Quant au contenu de la politique environnementale, « *que ce soit en matière de biodiversité, de climat, d'énergie, d'eau, de déchets ou de pollution, la stratégie wallonne en la matière s'appuiera sur trois piliers :*

- *la gestion parcimonieuse des ressources ;*
- *l'utilisation accrue de matières recyclées en lieu et place des matières premières non renouvelables ;*
- *le développement de technologies novatrices et respectueuses des ressources naturelles et d'un environnement sain* ».

Le Contrat d'avenir veut également mettre la fiscalité au service de l'économie, du social et de l'environnemental (dont l'écologie est distinguée) : « *La Région wallonne veut mettre en œuvre une fiscalité équitable et volontariste qui soit un facteur de dynamisme économique, de bien-être social et d'équilibre environnemental. La fiscalité wallonne doit encourager l'esprit d'entreprise, stimuler les investissements, soutenir le pouvoir d'achat et favoriser les attitudes écologiquement responsables* ».

Ainsi par exemple, « *pour concrétiser le droit au logement, la fiscalité immobilière sera utilisée pour améliorer l'accès à la propriété et pour faciliter la rénovation. Les incitants seront en priorité ciblés sur les quartiers en difficulté et sur les zones où le prix moyen des biens immobiliers est particulièrement élevé.*

Pour préserver l'environnement par le biais d'une production et une consommation durable, la politique fiscale et de tarification s'inspirera du " principe pollueur - payeur " et du " coût-vérité ". Elle encouragera l'utilisation rationnelle de l'énergie et de l'eau et découragera tout comportement nuisible à l'environnement. Elle favorisera l'utilisation des transports en commun et les spécificités des familles nombreuses ».

4.2.3 Le partenariat mis en place

Le Ministre de l'environnement, Monsieur Benoît Lutgen, vient de mettre en place le partenariat prévu dans le Contrat d'Avenir, qui réunit sur la thématique du développement durable (au niveau local) et de la promotion des agendas 21 locaux le Ministère, l' UVCW et IEW .

L'idée défendue par l'Union est de progresser par étape. L'agenda local 21 sera un outil pragmatique et efficace, facilement utilisable (pas « un plan de plus »), ciblé sur telle ou telle problématique communale précise et particulièrement prégnante. Il s'ouvrira à la concertation avec le citoyen. Il devra permettre l'action à court et moyen terme (afin de « voir des résultats »). Il fera l'objet d'une évaluation après une période donnée (début de législature) et sera alors éventuellement recentré vers d'autres problématiques. C'est un mécanisme continu mais à géométrie variable en fonction des réalités communales vécues sur le terrain.

4.2.4 Conclusion

Le contrat d'avenir renouvelé met l'accent sur la dimension socio-économique du développement durable, s'éloignant en cela très fort de l'orientation purement environnementale du cadre législatif en vigueur. Encore une fois, on peut critiquer le caractère trop partiel de l'approche. Le constat conduit également à préconiser, par souci de cohérence interne cette fois, un élargissement du concept dans la législation existante.

4.3 LA VISION DES PRINCIPAUX ACTEURS

4.3.1 Les partis politiques

4.3.1.1 Le Parti Socialiste (PS)

Un document relatif aux priorités du parti socialiste pour le développement durable au sommet de Johannesburg¹⁰⁵ est assez explicite quant à la conception du parti. Pour le PS, le développement durable doit être considéré comme un principe intégré, cohérent et équilibré. Il faut dès lors développer les trois piliers du concept : le social, l'économique et l'environnemental... Et une attention particulière doit être portée au volet social.

Parmi les objectifs du plan d'action 21 de Rio, l'Institut Emile Vandervelde épingle la dimension sociale : « Parmi ces objectifs, se trouve celui, éminemment socialiste, de lutter contre les inégalités en promouvant le principe de solidarité et notamment celui de solidarité intergénérationnelle. »¹⁰⁶

Et plus loin : « si l'environnement doit effectivement être une priorité au sein des pays dits du « Nord », il est évident que la dimension sociale est la plus urgente lorsque l'on regarde les pays dits du « Sud ». Ceux-ci atteignent un niveau de pauvreté qui n'a malheureusement

¹⁰⁵ Quels objectifs socialistes pour le Sommet mondial du développement durable de Johannesburg (26 août au 4 septembre 2002), Note de l'Institut Emile Vandervelde au Bureau du PS du 8 juillet 2002.

¹⁰⁶ Idem, p. 2.

jamais été aussi élevé. Il faut donc promouvoir dans ces pays une lutte contre la pauvreté qui soit « soutenable » en termes économiques et environnementaux. »¹⁰⁷.

C'est la dimension sociale qu'il s'agit de soutenir tout particulièrement car elle n'est pas toujours mise à sa juste place : *« c'est ainsi qu'aujourd'hui, la composante sociale du développement durable et la défense des valeurs sociales sont trop souvent laissées en marge des travaux sur le développement durable. »*

Pour renforcer ce pilier, il s'agit de renforcer les normes sociales, mais aussi la gouvernance sociale. Le document insiste sur l'importance de l'emploi, du respect des règles sur le travail, sur l'évaluation de l'impact social (et non seulement de l'impact environnemental) des décisions politiques, sur le renforcement de l'Organisation internationale du travail, sur les avancées nécessaires pour les pays en voie de développement (annulation de la dette des pays les plus pauvres, augmentation de l'aide, rééquilibrage du commerce international vers plus d'équité), sur la création d'un nouvel organe au sein de l'ONU pour réguler la mondialisation.

Le même esprit transparaît par exemple dans un communiqué de presse du Président du PS relatif à la révision de la stratégie de Lisbonne¹⁰⁸ : *« Telle que conçue initialement, la stratégie reposait sur un équilibre entre les trois piliers... En concentrant exclusivement ses propositions de révision de la stratégie sur la compétitivité, sur la poursuite de la construction du marché intérieur et la dérégulation de l'économie, la Commission rompt cet équilibre fondamental... Il est erroné de croire que la compétitivité crée spontanément du bien-être social. Au contraire, un environnement social et une politique de cohésion efficace sont des facteurs essentiels de croissance et de prospérité. »*

Sur le site du PS, une rubrique intitulée « Convergences à gauche » met en évidence les positions communes d'Ecolo et du PS. Sous le titre « orienter l'action des pouvoirs publics vers la durabilité du développement », on explique qu'il s'agit de concilier développement économique, progrès social et amélioration du cadre de vie, tout en insistant ensuite sur la dimension économique : *« dans ce cadre, l'esprit d'initiative et le dynamisme économique doivent être encouragés. Il s'agit de favoriser en particulier le développement de l'économie endogène dans laquelle PME et TPE jouent un rôle majeur, notamment par l'approfondissement des démarches de simplification administrative et l'amélioration des procédures de financement des petites et moyennes entreprises. Il s'agit aussi de garantir la sécurité juridique et la pérennité des investissements, notamment par l'actualisation des règles de transparence régissant les flux économiques et financiers et la comptabilité des entreprises. »*

Viennent ensuite des propositions telles que la recherche de cohérence et d'évaluation des politiques, un cadre de coordination multi-niveaux des politiques publiques, la prise en compte a priori de l'impact économique, social et environnemental des décisions significatives, des incitants fiscaux pour les politiques de recherche et développement des entreprises, privilégiant les activités s'inscrivant dans les critères du développement durable, l'amélioration de la régulation de l'économie, le soutien des investissements, produits et modes de production éthiques, le développement des politiques de substitution au nucléaire, le renforcement des normes de produit, la prise en compte des engagements internationaux en matière de développement social.

¹⁰⁷ Idem, p. 5.

¹⁰⁸ Communiqué de presse 02.02.05 : « Le PS inquiet : la Commission signe l'arrêt de mort de la Stratégie de Lisbonne ».

Pour nous résumer, le PS reprenant le souci d'intégration des « trois piliers » traditionnels (sans y inclure la culture), donne une nette priorité à la dimension sociale du développement durable et est clairement sensible à la dimension Nord-Sud. Il insiste également sur la nécessité de régulation de l'économie.

4.3.1.2 Le Centre Démocrate Humaniste (CDH)

Le programme du CDH relatif aux élections du 13 juin 2004 traduit une conception avant tout environnementale du développement durable¹⁰⁹. La référence à ce concept apparaît sous les titres « Promouvoir une réelle qualité de vie » / Environnement-ruralité-cadre de vie ». On y parle de respecter la nature, de qualité du cadre de vie. Les propositions du parti sont de confier à un seul et même ministre la gestion de l'environnement et la conservation de la nature, d'assurer une coordination entre les plans environnementaux des différents niveaux de pouvoir, d'actualiser le plan d'environnement pour un développement durable (sans qu'il soit fait mention de l'idée d'élargir son contenu à d'autres matières que l'environnement), de réaliser un code de l'environnement, d'évaluer la mise en œuvre du permis d'environnement et du permis unique et d'élaborer des cartes de bruit pour chaque commune. Une autre référence au développement durable concerne le chapitre européen, où les axes prioritaires prônés sont la lutte contre les pollutions et l'utilisation rationnelle de l'énergie, l'établissement d'une politique européenne des transports, et la sécurité alimentaire (référence au principe de précaution). Enfin, une troisième référence au développement durable est relative au soutien du développement industriel où le CDH propose de conclure un pacte de développement durable entre partenaires gouvernementaux et industriels, qui détermine un cadre ambitieux pour les investissements industriels, qui encourage un développement harmonieux de l'emploi, et qui favorise une politique d'investissements industriels à long terme. Il propose également d'inviter les entreprises industrielles à mettre le développement durable au sein de leur projet d'entreprise.

On remarque que pour le CDH, dans le cadre de cette troisième référence au développement durable, le concept de développement durable est le lieu du croisement entre économie et environnement, tout comme le concept de l'économie sociale de marché est le croisement entre économie et justice sociale : *« Tout comme le CDH a toujours voulu concilier marché et solidarité, libre entreprise et justice sociale, dans le concept de l'économie sociale de marché, nous voulons aujourd'hui concilier économie et écologie dans le concept « développement durable » admis par tous. Ce concept doit être pris en compte dans la définition des politiques économiques et industrielles à long terme, en partenariat avec les acteurs économiques et industriels. »*¹¹⁰

Dernier élément examiné, le CDH organise actuellement des assises du développement durable. Sous le titre « Génération Avenir », le programme du 1^{er} semestre 2005 est lui aussi consacré à divers enjeux environnementaux. Lors du forum de lancement de ces assises, en octobre 2004, Joëlle Milquet, toujours centrée sur la thématique environnementale, soulignait l'importance d'un nouveau devoir politique : préserver les générations futures, donc la planète où elles vont vivre et ajoutait : *« Nous ne pouvons réussir qu'en faisant de Kyoto II notre prochain combat »*. Citant un certain nombre de constats alarmants en l'absence de modification de politique et de comportement, tels que le changement climatique, l'augmentation de la demande mondiale d'énergie, la multiplication de manifestations

¹⁰⁹ Tout comme d'ailleurs la thématique « environnement et développement durable » accolant les deux termes dans le cadre du congrès-forum du 2 mars 2002 à Louvain-la-Neuve n'aborde que des propositions environnementales : inciter, éduquer et sensibiliser les personnes, réduire les émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990, assurer la sécurité alimentaire, promouvoir un développement agricole et rural durable, les OGM, protéger et préserver les ressources en eau, assurer la pérennité et la régénération de la biodiversité, épargner les sources d'énergie non renouvelables, harmoniser les politiques environnementales.

¹¹⁰ www.lecdh.be/programme_2004/261.htm

climatiques extrêmes, ... elle concluait en ces termes : « nous avons une responsabilité historique, nous responsables politiques, d'oser intégrer enfin le long terme dans la gestion étriquée et « court-termiste » de nos modes de gouvernance, d'oser prendre des mesures impopulaires pour préserver les générations futures, d'oser combattre les logiques consuméristes aveugles, d'oser contrer le pouvoir de l'empire économique en imposant des valeurs qui, si elle ne sont pas rentables, si elles ne sont pas cotées en bourse, si elles ne sont pas génératrices de plus-values, sont les seules qui peuvent avoir un sens parce qu'elles parlent de l'humain, de son avenir, de ses besoins immatériels, de son cadre de vie et de ses utopies. » Plus loin, l'accent est mis sur l'importance du capital humain dans la promotion du développement durable : « Lorsque nous parlons de développement durable, nous ne pouvons éluder la problématique de l'éducation. Parce que c'est par elle que la sensibilisation à la cause environnementale peut être réelle, c'est par elle et par l'investissement dans le capital humain que les recherches en matière de technologies propres, de recherches sur le nucléaire et la gestion de ses risques, de recherches sur les énergies renouvelables peuvent émerger. Sans citoyens sensibilisés, formés, spécialisés, il n'y aura pas de développement durable. »

En conclusion, on constate une conception encore très centrée sur les aspects environnementaux du développement durable, même si le discours cité ci-avant insiste sur le principe de solidarité dans le temps, la nécessité d'approche à long terme, et de prise de distance par rapport aux valeurs de la société de consommation, ainsi que sur la formation et la sensibilisation du public.

4.3.1.3 Le Mouvement Réformateur (MR)

Si l'on parcourt le site Internet du MR, sous la rubrique « environnement, développement durable et mobilité », et le titre « du champ pour l'économie, du respect pour l'environnement », on trouve les mots suivants : « l'environnement est au cœur des grands défis qui attendent Bruxelles et la Wallonie... Cette intégration n'est pas une contrainte mais un défi, une chance pour notre avenir. La qualité de vie de chacun est en jeu, mais c'est également une opportunité de développement d'un secteur économique de l'environnement prometteur et créateur d'emploi ».

Le MR veut montrer que l'économie et l'environnement ne sont pas inconciliables¹¹¹ : « trop longtemps, économie et environnement ont été considérés comme antinomiques. La pratique de ces dernières années démontre l'inverse... » Et de citer la politique des déchets qui se fait de plus en plus en collaboration avec le secteur privé et qui a permis de créer des centaines d'emplois, la collaboration avec les entreprises d'économie sociale qui procure des emplois d'insertion socio-professionnelle : « c'est ainsi que le concept de développement durable a trouvé une de ses meilleures applications. », le recours aux entreprises privées pour l'épuration de l'eau, la rénovation des sites industriels désaffectés et les effets positifs liés à la certification environnementale : « la mise en œuvre d'une politique de prévention et de certification environnementale des entreprises contribue largement à la diffusion des meilleures méthodes de gestion et a amélioré la réputation environnementale de nombre de nos entreprises ».

Toutefois, le parti met en garde contre une défense exagérée de l'environnement au mépris du maintien des activités économiques et sociales : « même si les directives européennes nous imposent d'atteindre divers objectifs quantitatifs ou législatifs, on ne fait pas « de l'environnement pour l'environnement ». Toute politique en la matière doit être liée au projet de développement de société qu'elle sous-tend. Viser des objectifs environnementaux dogmatiques en créant un désert économique derrière soi est à l'évidence un non-sens, autant que de nier l'importance des facteurs environnementaux sous prétexte de dévelop-

¹¹¹ Site MR, positions du MR sur l'environnement et le développement durable, p. 1.

pement économique. Nos deux régions, comme le pays, ont un besoin important de développement économique et social. C'est en menant une politique active sur le plan environnemental que nos régions pourront rester attractives comme lieu d'habitat, de ressourcement et d'investissement économique. A cet égard, la qualité esthétique, fonctionnelle et la propreté des espaces publics et des espaces verts, ainsi que la suppression des friches industrielles, représentent un défi majeur. » La qualité de l'environnement est surtout valorisée comme facteur d'attractivité, et dans ses aspects visibles.

Et plus loin : *« on ne mène pas de politique environnementale sans adhésion citoyenne. Nous rejetterons toujours les environnementalistes dogmatiques qui sont convaincus de l'existence d'un monde parfait qu'il faut imposer de force à tous nos concitoyens ».*

Une position analogue est affichée dans le domaine de la mobilité ; il s'agit d'offrir une réelle alternative à la voiture dont l'usage excessif engendre des nuisances, mais sans aller trop loin dans les restrictions imposées à l'usage de la voiture : *« La voiture est un merveilleux vecteur de liberté, mais son usage excessif engendre des nuisances. Il faut dès lors offrir une réelle alternative à la voiture en mettant à la disposition du citoyen des transports en commun accessibles, rapides, bon marché et agréables à utiliser. L'amélioration et l'optimisation des transports en commun est une priorité du MR pour inciter à l'usage rationnel de la voiture. Nous ne voulons pas imposer des contraintes excessives à l'usage de la voiture par pur dogmatisme. N'oublions pas que la voiture est le mode de déplacement le plus utilisé... Il peut exister une coexistence harmonieuse entre l'utilisation des transports en commun et celle de la voiture. Ces moyens de transport sont et doivent rester complémentaires l'un par rapport à l'autre ».*

Le MR axe sa vision sur la réconciliation de l'économie et de l'environnement, ce dernier étant vu comme une opportunité de développement pour de nouveaux secteurs économiques et une opportunité de valorisation des entreprises ; le MR est contre une volonté de préservation de l'environnement à tout prix qui nuirait au développement économique.

4.3.1.4 Le parti Ecolo

L'orientation politique 2004 d'Ecolo¹¹² montre que le développement durable est au cœur de son projet politique : partant d'un constat d'impasse relatif aux civilisations modernes (menaces sur les quatre ressources de base : les ressources naturelles, la solidarité, les ressources économiques et la démocratie), Ecolo propose comme clé du changement la transformation de l'économie, pour passer de la croissance au développement.

Il s'agit d'orienter le progrès *« pour qu'il soit soutenable et sensé, pour qu'il soit axé sur la production de richesses de toute nature et pas seulement sur la création de richesses monétaires. »* Sous le titre *« Le développement durable, notre socle »*, on trouve les valeurs destinées à orienter le développement : partir des besoins, d'une autre vision des rapports entre écologie et économie, orientée notamment par le principe de précaution, d'une préoccupation de justice sociale (*« satisfaire les besoins de la génération actuelle, à commencer par ceux des plus démunis, sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs. »*).

¹¹² Voir <http://www.ecolo.be/elections2004.orientations.php>

L'économie doit être repensée : « *Il (le développement durable) suppose de repenser et dématérialiser notre croissance économique, la rendre plus qualitative. Pour satisfaire les besoins fondamentaux de tous en diminuant au Nord la consommation de ressources naturelles non renouvelables. D'où renversement monétaire de la valeur des choses (diminuer la taxation sur le travail, augmenter celle sur les ressources naturelles); recyclage des biens; virage de l'économie vers les services et la création de lien social; changement de nos sources d'énergie pour sortir de la société du pétrole; mettre une limite à la sphère marchande. Globalement alléger l'empreinte écologique surtout au Nord ! Bref un changement culturel à amorcer : retrouver le plaisir du « vivre-ensemble » et orienter le sens du développement des sociétés, dépasser le consumérisme, favoriser la coopération, remplacer la quantité par la qualité, ...* ».

Le programme des élections 2003-2004 d'Ecolo présente le concept de développement durable en incluant la dimension culturelle dans les traditionnels piliers : « *Nous souhaitons que chaque politique pensée soit équilibrée dans ses quatre « piliers », social, culturel, économique et environnemental, sans quoi les déséquilibres planétaires s'accroîtront encore davantage.* » Il dénonce les approches réparatrices pour prôner un autre modèle de société : « *Aujourd'hui, trop souvent encore, l'économie règle le monde, le social corrige le tir, la culture est « hors jeu du débat d'orientation du développement » et les politiques environnementales limitent ou réparent les dégâts d'un productivisme exacerbé. Cette manière d'appréhender le monde ne répond plus aux défis d'aujourd'hui.* »

Les priorités de campagne d'Ecolo pour les élections 2004¹¹³ abordent entre autres en particulier le thème du développement durable. Celui-ci est décliné en plusieurs priorités :

- **Amorcer un changement culturel et modifier notre rapport à la nature.** Le changement proposé est à la fois collectif (« *se donner un objectif de développement humain où l'économie reste un outil au service du bien commun et où émerge une nouvelle conception de la croissance économique* ») et individuel (« *construire une image de soi basée sur d'autres valeurs que la consommation* »), tandis que la nature est donnée à considérer comme un patrimoine et une dimension de notre identité collective. La priorité est donc mise sur un changement de mentalité qui passe inévitablement par une sensibilisation de la population. Il s'agit d'assurer une diffusion à la fois des fondements et principes du développement durable, mais aussi des pratiques alternatives « *heureuses, qui procurent le bien-être et ramènent l'homme à une relation harmonieuse avec son éco-système physique et social.* » C'est ainsi qu'on arrivera à produire des changements de comportement.
- **Sauvegarder la démocratie**, ce qui suppose de réinvestir dans l'éducation, les mécanismes de participation, la liberté d'expression, la transparence du pouvoir et l'évaluation des politiques.
- **Changer les modes et les critères de décision des responsables politiques et économiques...** « *prioritairement en imposant l'évaluation environnementale, sociale et de santé préalablement à toute réglementation et en disposant de nouveaux indicateurs globaux pour la mesure du développement humain et du développement durable, basés notamment sur l'état de la santé publique ou de l'environnement* ».
- **Repenser la croissance économique** : on reparle ici de la rendre plus intensive en emplois, la dématérialiser, diminuer la quantité de ressources naturelles et d'énergie utilisées pour la satisfaction de nos besoins, recycler, tourner l'économie vers les services et la production de lien social, donner une place privilégiée aux petites unités de production et au commerce de proximité.

¹¹³ Voir <http://www.ecolo.be/elections2004.programme.developpement.durable.php>

- **Mettre une limite à la sphère du marchand** : inclure dans la notion de patrimoine commun de l'humanité les ressources indispensables à la vie (eau, semences, patrimoine génétique) et le patrimoine irremplaçable (pôles, forêts primaires,...).
- **Construire un rapport de forces mondial** : « *une gouvernance mondiale sur base de la coopération des Etats, seule à même de faire face aux puissances économiques internationales* ».
- **Assurer le respect des besoins fondamentaux des pays du Sud**, conformément aux *objectifs du millénaire* : accès à l'eau potable, souveraineté alimentaire, accès aux soins de santé,...).

On retiendra l'importance pour Ecolo de la promotion d'un changement culturel en faveur du développement durable, associé à un autre modèle de développement, ainsi que la prise en compte des pays du Sud.

4.3.2 La Fédération wallonne des associations environnementales : Inter-Environnement Wallonie (IEW)

Inter-Environnement Wallonie, à travers ses avis sur le Contrat d'avenir et sur le Plan fédéral de développement durable notamment, s'oppose à la tendance à privilégier la seule croissance économique aux dépens des dimensions environnementale et sociale du développement durable.

Une lettre ouverte adressée à Monsieur Elio di Rupo déplore que la démarche de Contrat d'avenir verse dans l'économisme caricatural... : *« L'optique uniquement axée sur la dynamique européenne des sommets de Lisbonne et de Barcelone est réductrice. Devenir l'économie la plus compétitive du monde ne doit pas et ne peut pas nous servir de choix de société.... Ne pas prendre pour référence le reste de la dynamique européenne telle que définie lors du sommet de Göteborg où fut adoptée une stratégie de développement durable est à nos yeux un terrible recul. S'engager dans une simple course au rattrapage économique (comme l'indiquent les objectifs retenus), c'est mettre l'environnement et le social à l'encan. C'est s'engager à mener une politique ou, plus encore qu'au cours de la législature écoulée, les décideurs politiques wallons mettront genou à terre devant des investisseurs faisant peu de cas des normes sociales, de la qualité de l'environnement et du bien-être des Wallons et des Wallonnes. »*¹¹⁴

En ce qui concerne la dimension économique du développement durable, IEW appelle à des choix plus éclairés : *« Cette approche de développement durable que nous appelons de nos vœux n'est par ailleurs pas incompatible avec votre volonté de rattrapage économique de la Wallonie mais elle implique de choisir quelles activités économiques nous voulons attirer et encourager ! »*.

IEW ne souhaite pas la création d'entreprises à tout prix : *« La création d'entreprises n'est pas en soi ni toujours, un atout socio-économique »*.

¹¹⁴ Dans le même esprit, une déclaration signée par IEW et d'autres groupements à l'occasion de la conférence ministérielle de l'OMC veut mettre « le commerce au service du développement durable... et pas l'inverse : *« Le commerce est une dimension du développement économique qui n'est qu'un des trois piliers du développement durable – à côté du développement social et du développement environnemental. Les règles du commerce ne peuvent donc en aucun cas prendre le pas sur la mise en œuvre des normes sociales ou environnementales. »* Et plus loin : *« on ne construira pas un paradis économique sur un cimetière social, environnemental, culturel et politique. »*

Plus concrètement, l'association souhaite moins de frilosité dans la mise en œuvre de normes environnementales et sociales : « *La fédération rappelle que compétitivité et normes environnementales et sociales sévères ne sont pas incompatibles comme le démontrent les pays scandinaves qui se placent en tête du classement réalisé dans le cadre du « Rapport sur la compétitivité mondiale 2004-2005 » publié par la Forum économique mondial de Davos. Arrêtons de brandir le chantage à l'emploi et les risques de délocalisation et soyons ambitieux pour la Wallonie en développant et soutenant des entreprises qui visent des technologies propres respectueuses de l'environnement et des conditions de travail de ses (sic) employés.* »¹¹⁵

Une insistance sur l'économie *locale* est perceptible notamment à travers les réticences émises quant à l'option de développer le commerce international et de renforcer la prospection et l'accueil des investisseurs étrangers¹¹⁶. Cette conception se manifeste également dans le rêve exprimé d' « *une Wallonie où les produits locaux, issus d'une agriculture respectueuse de l'environnement, sont vendus dans des commerces de proximité, rendant désuètes les « opérations centre commercial » durant lesquelles les ménages wallons entassaient dans leurs voitures des produits acheminés en avion et en camion des quatre horizons...* ».

L'accent est mis sur la qualité de la vie. Ainsi en matière agricole, l'association s'exprime-t-elle en ces termes : « *nous regrettons que pour atteindre cet objectif de maintien de l'emploi, l'amélioration de la qualité de vie des agriculteurs et de leur image dans la société ne constitue pas un des piliers de l'action gouvernementale.* »¹¹⁷ Cela transparaît aussi en matière de recherche où la finalité de service à la société est rappelée : « *santé environnementale et toxicologie, écologie, énergies renouvelables, agriculture intégrée et biologique, chimie et ingénierie vertes... ne doivent pas rester les orphelins de la recherche. Ces secteurs sont les secteurs-clé pour améliorer le bien-être de nos concitoyens et permettre aux secteurs économiques de disposer d'alternatives aux options techniques retenues par la recherche privée.* »¹¹⁸ Le souci de voir des mesures concernant les liens entre santé et environnement participe aussi de cet objectif.

Par ailleurs la dimension culturelle est également partie intégrante de la définition proposée par IEW sur son site à l'endroit du thème « Politique générale, développement durable » : « *quand prendra-t-on enfin nos responsabilités afin de garantir un développement durable : un développement qui articule dimensions sociales, culturelles, environnementales et économiques ? Un développement qui assure la cohésion sociale, valorise la solidarité et le respect mutuel ; un développement qui permette à la terre de respirer.* »

En ce qui concerne la mobilité, IEW propose de privilégier l'amélioration de l'accessibilité sur celle de la mobilité, y compris en milieu rural. « *Cette approche permet d'intégrer une série d'outils permettant d'améliorer l'accessibilité aux lieux, aux biens, aux services, tout en réduisant la demande de mobilité.* » La dimension de cohésion sociale est présente dans cette approche. L'association se prononce également contre la croissance exponentielle du transport aérien, clairement incompatible avec un développement durable. Elle insiste sur l'action dans le secteur des transports pour arriver à réduire les gaz à effet de serre, étant donné que ce secteur est responsable d'environ 20 % des émissions.

En matière d'habitat, IEW donne la priorité au renforcement des noyaux d'habitat, à la rénovation urbaine, à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments.

¹¹⁵ Avis d'Inter-Environnement Wallonie sur le Contrat d'Avenir pour la Wallonie, 24.01.2005, p. 8.

¹¹⁶ Idem, p. 9.

¹¹⁷ Idem, p. 9.

¹¹⁸ Idem, p. 12.

Enfin, selon IEW, les oubliés du Contrat d'avenir sont les aspects santé-environnement, la pollution de l'air, outre l'effet de serre (l'ozone par exemple) et la forêt wallonne.

Un appel à l'éducation relative à l'environnement est également lancé, en insistant sur l'éducation aux choix citoyens, en basant l'approche sur la participation et la pratique de l'interdisciplinarité. Il s'agit de modifier les comportements citoyens en vue du développement durable.

Enfin, l'association appelle à un élargissement de la concertation sur le projet de Contrat d'avenir, notamment en associant les associations environnementales et les nouveaux mouvements, pour l'enrichir au-delà des aspects économiques. La société civile d'aujourd'hui ne se limite plus aux partenaires sociaux classiques.

En conclusion, c'est surtout la maîtrise de l'économie, l'intégration entre les piliers du développement durable et la nécessité d'une approche participative élargie qui forment le socle de référence d'Inter-Environnement. Ajoutons que la dimension culturelle est considérée à part entière comme le quatrième pilier du développement durable.

4.3.3 L' Union wallonne des entreprises (UWE)

De son côté, l'Union wallonne des entreprises

- a créé un groupe de travail « développement durable » ;
- a publié une charte relative au développement durable, recommandée à toutes les entreprises adhérentes, et servant de guide pour les prises de position et la gestion quotidienne de l'Union. Il s'agit d'une vision du développement durable en entreprise¹¹⁹ ;
- a mis au point un outil de mesure de la performance des entreprises en termes de développement durable, uniquement accessible aux membres¹²⁰. Celui-ci comporte une quinzaine d'indicateurs, et permet le croisement du pilier économique avec les performances sociales et environnementales de l'entreprise. Il s'agit d'un set réduit d'indicateurs sélectionnés pour leur disponibilité et leur pertinence. La démarche témoigne d'un souci de mesurer la performance des entreprises en fonction de la vision à terme d'un développement économique compatible avec la préservation des ressources et du bien-être collectif.

L'Union wallonne des entreprises voit l'entreprise comme acteur central de la recherche de l'équilibre entre la nécessité de satisfaire les besoins légitimes de tous les habitants de la planète et l'exploitation raisonnée des ressources naturelles, alors que l'entreprise est selon elle régulièrement éjectée des discours traitant du développement durable.

La charte souligne la nécessité de la promotion et du respect de certaines valeurs économiques, sociales et environnementales :

- l'esprit d'entreprendre ;
- la liberté d'entreprendre ;
- la reconnaissance par tous que l'entreprise se situe au centre de la prospérité collective ;
- le respect des individus ;
- l'épanouissement professionnel des travailleurs ;
- l'instauration d'un dialogue autour de l'entreprise avec des interlocuteurs multiples et variés dont elle s'efforce d'identifier les attentes tout en communiquant les siennes ;

¹¹⁹ Disponible sur http://www.uwe.be/docs/positionpapers/040415_CharteDeveloppementDurable.pdf

¹²⁰ Cf. <http://www.uwe.be/indicateursDD/>

- la préservation de la nature et de ses ressources, de manière responsable ;
- la mise au point de solutions aux défis environnementaux des générations actuelles et futures ;
- l'optimisation des impacts de ses activités, produits et services.

En conclusion, le premier souci est la défense de l'entreprise et des valeurs qui lui sont traditionnellement attachées comme la liberté d'entreprendre, mais aussi la défense de l'entreprise comme acteur de développement durable.

4.3.4 Les principaux syndicats

Nous nous limitons ci-dessous à examiner la position des deux syndicats les plus représentés en Wallonie : la CSC et la FGTB.

4.3.4.1 La FGTB

La FGTB a formalisé sa conception du développement durable lors de son congrès statutaire des 25 et 26 avril 2002, qui a donné lieu à une publication intitulée « Quel développement durable en Wallonie ? »¹²¹ et au vote d'une résolution. Pour la FGTB, « *le concept de développement durable court le risque de devenir une nouvelle rhétorique des logiques capitalistes... il est donc urgent pour les organisations syndicales de s'impliquer dans le débat.*¹²² ». Elle propose sa vision du développement durable comme « *utopie réaliste complétée d'une exigence de démocratie radicale* ». Selon la FGTB, la communauté internationale réunie à Rio ne remet pas en cause le modèle actuel de société fondée sur l'accroissement du profit, le libre-échange, la dérégulation et les privatisations ; le syndicat quant à lui met l'accent sur les risques de la dérégulation et sur la nécessité d'intervention de l'état pour défendre l'intérêt général et garantir le bien commun. Cependant, toujours pour la FGTB, « *les forces démocratiques de gauche ont pu introduire (dans les textes) des caractéristiques qui font du développement durable une chance à saisir* » ; et plus loin : « *les caractéristiques du développement durable, définies dans la foulée de Rio, reposent, structurellement et en partie du moins, sur notre doctrine et notre pratique.* »

Les objectifs prônés sont à la fois économiques, sociaux, environnementaux et *culturels*, mais l'accent est mis par dessus tout sur la nécessité d'une autre répartition des richesses, sur les principes de solidarité d'une part et de démocratie d'autre part.

- Solidarité inter et intra générationnelle : la lutte contre la pauvreté conserve toute sa pertinence dans les pays développés. La solidarité ne se réduit pas à l'assistance aux plus démunis ni à un filet de protection minimale généralisée, mais s'inscrit dans un triptyque incluant un système redistributif d'assurance sociale, des services publics accessibles à tous organisant la réponse aux besoins sociaux, une assistance garantie aux personnes sans ressources, solidarité organisée et financée par les pouvoirs publics au départ d'une fiscalité juste, progressive, et portant sur tous les types de revenu. La cohésion sociale est donc bien ici considérée comme un outil de développement durable.

¹²¹ Interrégionale wallonne de la FGTB, Perspectives, Quel développement durable en Wallonie ? Congrès statutaire 25-26 avril 2002, Liège.

¹²² Interrégionale wallonne de la FGTB, op. cit. p. 3.

- Démocratie : la FGTB soutient d'une part une démocratie politique, qui ne peut se limiter à un blanc seing donné par l'électeur à ses représentants et se doit d'être participative, et d'autre part une démocratie économique et sociale, qui commence dans l'entreprise où « *les organes de concertation et de négociation démocratiquement élus constituent le lieu privilégié pour faire des travailleurs des acteurs du développement durable.* »¹²³ La FGTB déplore la place croissante accordée aux ONG notamment environnementales ou altermondialistes dans les concertations avec les pouvoirs publics ; celles-ci sont considérées comme peu représentatives et susceptibles de contribuer à la mise à l'écart des représentants des travailleurs. La concertation est le mode de participation privilégié. Cette concertation doit être paritaire pour les matières telles que le droit du travail, les conventions collectives et la sécurité sociale. Par ailleurs, « *sur les autres terrains de lutte, la FGTB wallonne est ouverte à une coopération plus approfondie avec les nouveaux acteurs sociaux, pour autant que les objectifs soient clairs, et les propositions communes.* »

La croissance économique est considérée comme une condition nécessaire mais non suffisante du développement durable. Celle-ci doit être régulée par les pouvoirs publics. La FGTB dénonce la confusion entre objectifs économiques « entrepreneuriaux » et bien commun par laquelle « *l'entreprise deviendrait l'opérateur du développement durable* »¹²⁴. Pour elle il s'agit là de récupération ; il faut réinstaurer la prééminence du politique sur l'économique sous peine que « *le développement durable ne soit, par amalgame, qu'un prétexte à conquérir des marchés additionnels. Certaines entreprises adoptent d'ores et déjà des attitudes environnementalistes.* » Toujours sur le plan économique, la FGTB souhaite valoriser le développement des services d'utilité publique, l'économie sociale, la stimulation des investissements et sur le plan international, le positionnement optimal de la Wallonie. Elle prône un développement à fort contenu d'emplois, et la création d'emplois durables, l'homme devant rester au centre des préoccupations, et la réduction du temps de travail.

Une attention particulière est accordée à l'équité mondiale, et la FGTB se dit par principe internationaliste : « *le mouvement syndical est internationaliste par essence. Il a projeté sur cette dimension globale ses aspirations pour la paix, ses idéaux de solidarité, de démocratie et d'une redistribution juste des richesses.* »¹²⁵ Les propositions relatives au commerce mondial s'inscrivent dans le cadre de la défense d'une autre mondialisation, « *fondée sur la croissance économique durable, un socle démocratique et social et attentif aux équilibres écologiques* ». ¹²⁶

Les aspects environnementaux sont abordés sans insister, et avant tout sous l'angle socio-économique : gisements d'emploi, accès de tous à l'eau, à l'énergie, surcoûts ne pouvant être supportés par les « économiquement faibles », nécessité de contrôle public plus important sur la gestion des déchets, ...

Quelques paragraphes sont également consacrés à l'aménagement, au logement, à la rénovation urbaine et à la mobilité durable.

¹²³ Interrégionale wallonne de la FGTB, op. cit. p. 40.

¹²⁴ Interrégionale wallonne de la FGTB, op. cit. p. 25.

¹²⁵ op.cit.p.16.

¹²⁶ op. cit. p. 46-47.

Pour ce qui est des principes du développement durable, la FGTB mentionne que des principes fondamentaux qui ont été à la base de l'action syndicale traversent en filigrane le concept de développement durable. Elle met ainsi en exergue le principe de solidarité (et corrélativement celui d'assurance solidaire entre actifs et inactifs, entre générations,...) , le principe de démocratie ne se limitant pas aux seules élections mais se prolongeant par le contrôle ouvrier dans les entreprises et par la participation citoyenne, y compris dans la vie sociale et culturelle. Ce principe est lui-même lié au principe de concertation. Elle met également en évidence un principe de régulation dont l'idée maîtresse est que le développement ne peut être confié aux aléas du marché.

En résumé, les objectifs prônés sont à la fois économiques, sociaux, environnementaux et culturels, mais l'accent est mis essentiellement sur la nécessité d'une autre répartition des richesses, sur les principes de solidarité d'une part et de démocratie participative d'autre part. Le souhait d'éviter une récupération du concept par les logiques capitalistes alors que devrait primer la régulation étatique, est présent.

4.3.4.2 La CSC

Le document de base concernant notre analyse de la CSC est son rapport d'activités 2002-2004. Un contact visant le recueil d'informations complémentaires a été pris avec Mr Jehan Decrop, qui nous confirme que la CSC n'a pas encore avalisé sa « définition » du développement durable, bien que différents textes mentionnent la notion.

Au sein de la CSC, c'est surtout en référence à l'environnement que le développement durable continue à être perçu. Le développement durable figure d'ailleurs dans le chapitre 5 du rapport d'activités, intitulé « L'environnement (développement durable et mobilité) ». En introduction (de Josly Piette, secrétaire général) on trouve les mots suivants : « *Lutter pour l'environnement, c'est lutter pour la santé des travailleurs, c'est lutter contre des nuisances qui nous menacent tous. Mais les intérêts sociaux ou financiers de certains peuvent entrer en contradiction avec la volonté de préserver la qualité de cet environnement. Le sommet mondial sur le développement durable de septembre 2002 a mis en évidence toutes les contradictions, dans ce domaine, entre les continents pauvres et les grandes nations industrialisées* ». Cette introduction met en garde contre le pouvoir de l'économie, introduisant ainsi la notion de développement durable : « *Il est inacceptable de laisser les seuls préceptes de l'Organisation Mondiale du Commerce gouverner le monde et de prôner la libéralisation du commerce sans prendre en compte les préoccupations sociales et environnementales ainsi que le développement humain durable.* »

Dans le chapitre 5 sur l'environnement, on mentionne que la CSC est impliquée dans plusieurs groupes de travail du Conseil fédéral du développement durable. « *La CSC y défend le renforcement de la dimension sociale du développement durable, tout en cherchant à intégrer l'environnement dans l'ensemble des politiques et infléchir les tendances économiques non durables.* »¹²⁷ Notre interlocuteur nous confirme que ces dernières années, le concept des trois piliers devient de plus en plus prégnante à la CSC. Dans ce cadre, la CSC promeut le renforcement du pilier social du développement durable, tant au niveau régional et national (juste revenu, redistribution, etc.) qu'au niveau européen et mondial (via la Confédération européenne des Syndicats, la Confédération Mondiale du Travail et l'ONG Solidarité Mondiale du MOC).

¹²⁷ CSC, Rapport d'activité 2002-2004, p. 30.

En ce qui concerne les objectifs de Kyoto, la CSC veille à ce que les efforts soient réalisés dans l'ensemble des secteurs (industrie, secteur tertiaire, résidentiel, transports) de manière équilibrée. Elle est particulièrement attentive, à travers le CESRW et le CWEDD, aux allocations de quotas d'émission de CO₂ pour l'industrie, et au respect des objectifs fixés.¹²⁸ Plus généralement au sein du CWEDD, la CSC « *défend une position qui tente de concilier les aspects socio-économiques et environnementaux* »¹²⁹.

En conclusion, la CSC prône une régulation de l'économie afin que puissent être prises en compte les préoccupations sociales et environnementales. Si le concept de développement durable est encore surtout associé à l'environnement, le renforcement du pilier social n'en est pas moins défendu avec force.

4.4 LES COMMUNES

Quelques indications sur les approches communales peuvent être trouvées dans le rapport de septembre relatif au thème 3.2 de la C.PD.T. qui présentait d'une part les résultats d'une enquête quantitative menée par les chercheurs auprès des communes wallonnes sur le thème de l'agenda 21 et du développement durable, et d'autre part les résultats d'une investigation qualitative par entretiens dans une vingtaine de communes.

Un premier constat est le faible niveau de connaissance des communes du concept d'agenda 21 local puisque 43 % n'en ont jamais entendu parler et 39 % n'en ont que rarement entendu parler. Corrélativement, très peu de communes se sont lancées dans un plan de développement durable. L'enquête met cependant en évidence l'influence positive des « nouveaux professionnels » (agents de développement local, éco-conseiller, conseiller en urbanisme, conseiller en mobilité sur la mise en œuvre d'une démarche de développement durable.

On constate également, tant dans l'enquête par questionnaire que dans les investigations qualitatives une tendance générale à la réduction de la notion de développement durable à son volet environnemental. Une autre interprétation restrictive réside dans une acception uniquement temporelle du terme : les projets durables sont ceux qui se pérennisent au-delà du moment de leur mise en œuvre, qui s'inscrivent dans une vision à long terme.

Dans la pratique, le cloisonnement des échevinats et des services constitue un obstacle fréquent à une approche intégrée de développement durable.

Si certaines communes souhaitent recourir à l'élaboration d'un outil stratégique de développement durable, d'autres expriment plutôt l'idée d'insuffler la préoccupation de développement durable progressivement dans les actions, projets et outils stratégiques, parfois en attendant que la vision de développement durable soit davantage partagée.

4.5 CONCLUSION

Une approche des représentations du développement durable des principaux acteurs wallons n'est pas inutile. En effet, nous pensons, à la suite d'Aurélien Boutaud, que si le concept de développement durable a été le fruit d'un compromis au sein de réunions internationales, aboutissant à la co-construction d'une valeur nouvelle, dans laquelle chaque acteur pourrait se reconnaître et projeter ses propres valeurs, son appropriation a tendance à se faire de manière compétitive (hormis en ce qui concerne les acteurs du secteur public).

¹²⁸ CSC, Rapport d'activité 2002-2004, p. 32.

¹²⁹ CSC, Rapport d'activité 2002-2004, p. 33.

Nous avons donc réalisé une analyse des représentations de différents acteurs à partir de leurs productions écrites les plus aisément accessibles. Cette approche n'est pas définitive et pourrait sans doute s'enrichir à la lecture de nouveaux documents. Par ailleurs, elle se base uniquement sur les discours ; une analyse à partir de faits apporterait sans doute d'autres éclairages également.

Aurélien Boutaud distingue trois approches du développement durable¹³⁰ :

- l'approche technico-économiste, plutôt défendue par les entreprises et les économistes qui soutiennent qu'il n'existe pas de protection de l'environnement ni de protection sociale sans une base économique forte ;
- l'approche consensuelle, généralement portée par les acteurs publics, parapublics et les collectivités, qui vise à concilier protection de l'environnement, équité sociale, et croissance économique ;
- l'approche écosystémique caractéristique des associations de protection de l'environnement et des écologistes, dont le discours est : « pas de pérennité du système humain sans prise en compte des capacités du support écologique ».

Effectivement, le rapide tour d'horizon effectué quant à la vision du développement durable des principaux acteurs wallons permet de constater des différences d'approche évidentes, la notion de développement durable étant relue à travers le prisme de l'idéologie et des centres d'intérêt essentiels des acteurs concernés.

Les uns insistent davantage sur le pilier environnemental ainsi qu'en amont sur les nécessaires adaptations des systèmes de production et des modes de consommation nécessaires pour préserver l'environnement, tandis qu'en aval ils se préoccupent par exemple du lien entre environnement et santé, approchant principalement ainsi la dimension sociale du développement durable. Le souci de sensibilisation de la population est généralement présent également dans ce cas.

Cette première approche a prévalu lors de la mise au point du cadre législatif en 1994, et guide la mission du CWEDD. Celui-ci, bien qu'essentiellement centré sur l'environnement, a le souci de son intégration transversale à toutes les politiques et reste également attentif à la notion d'équilibre à instaurer entre les piliers du développement durable. C'est le CDH qui semble actuellement le plus proche de la conception environnementaliste, au vu des documents publics qui ont fait l'objet de notre analyse. La CSC perçoit aussi le concept de développement durable essentiellement en référence à l'environnement, mais promeut de plus en plus le pilier social. Le parti Ecolo exprime une vision assez large et ses élus locaux porteurs d'une démarche de développement durable essaient fréquemment de ne pas se centrer uniquement sur l'environnement, fait qui leur serait reproché par leurs adversaires politiques. Toutefois la conception environnementaliste est évidemment présente également chez un certain nombre de membres et sympathisants. Enfin, Inter-environnement Wallonie, comme son nom l'indique, se préoccupe bien sûr d'environnement, mais les dimensions sociale et culturelle ne sont pas absentes de son discours sur le développement durable.

Le MR quant à lui prône essentiellement en matière de développement durable une conciliation entre économie et environnement, pointant entre autres les potentialités d'un secteur économique de l'environnement créateur d'emplois et la qualité de l'environnement comme facteur d'attractivité de l'investissement, tout en mettant en garde contre un dogmatisme environnemental qui nuirait au maintien d'activités économiques et sociales. Sa référence principale reste bien la défense des intérêts économiques. Par ailleurs il rappelle qu'on ne mène pas de politique environnementale sans adhésion citoyenne.

¹³⁰ Ces approches doivent être comprises comme des types idéaux qui simplifient et schématisent la réalité à grands traits, l'attitude de certains acteurs pouvant éventuellement relever de plusieurs des tendances exprimées.

Une série d'acteurs proches de la gauche se retrouvent au sein du débat autour d'une critique de la croissance et de la logique capitaliste, voire d'une méfiance à l'égard des entreprises qui leur fait prendre distance par rapport à la recherche de la croissance pour elle-même ; ils insistent sur la nécessité de régulation du marché, sur l'importance du rôle de l'Etat. C'est le cas du parti socialiste, de la FGTB, de la CSC, du parti Ecolo, d'Inter-environnement Wallonie. Cette conception peut également être assortie d'une insistance sur la proximité et le lien social (soutien des entreprises locales, des commerces et services de proximité,...).

Face à ce type de conception et à son risque d'éviction par certains acteurs, l'Union wallonne des entreprises réaffirme le rôle central selon elle de l'entreprise comme acteur de développement durable, « *dans la recherche de l'équilibre entre la nécessité de réponse aux besoins légitimes de tous les habitants de la planète et l'exploitation raisonnée des ressources naturelles* ». Sa vision du développement durable est centrée sur le rôle de l'entreprise comme acteur d'un développement économique compatible avec la préservation des ressources et du bien-être collectif.

Une attention particulière au volet social du développement durable dont ils déplorent parfois la sous-estimation est exprimée par le parti socialiste, la FGTB et la CSC, pour qui la lutte contre les inégalités et la solidarité sont des valeurs essentielles. Ecolo insiste également sur le souci de justice sociale. La dimension Nord-Sud est intégrée dans le concept par ces différents acteurs soucieux d'un développement solidaire.

La dimension culturelle du développement durable est particulièrement valorisée par le parti Ecolo, mais est aussi citée par la FGTB, le CDH et Inter-environnement.

L'insistance sur l'éducation et la participation est surtout présente chez Ecolo, la FGTB, et IEW. Une hypothèse à vérifier serait que les environnementalistes prônent davantage l'information et la sensibilisation des citoyens en tant qu'approche descendante visant à éduquer la population, tandis que les tenants d'une approche avant tout sociale visent plutôt la participation dans une optique de renforcement de la démocratie, démarche plus ascendante quant à elle.

Au sein des communes et parmi les acteurs locaux, une diversité d'approches coexiste également, en fonction des centres d'intérêt, des domaines d'action et des convictions politiques plus ou moins prégnantes des uns et des autres. Cette diversité rend la perception et la mise en œuvre du concept d'autant plus difficile.

N'est-ce pas justement en réunissant les acteurs locaux autour de l'élaboration de plans de développement durable relatifs à leur territoire que de nouveaux consensus pourront être trouvés grâce à la création progressive d'une culture commune du développement durable? Un processus pédagogique continu doit être lancé pour contribuer à créer cette représentation collective du concept et à la concrétiser dans les pratiques locales. Mais il reste tout aussi important que la Région wallonne donne un cadre conceptuel de référence dans lequel l'échelon local pourra s'inscrire tout en se le réappropriant.

5 ETATS DES LIEUX DANS LES COMMUNES WALLONNES

5.1 L'ENQUÊTE

Une enquête « Agenda 21 local et développement durable auprès des communes wallonnes », réalisée dans le cadre de cette recherche en 2004¹³¹, a permis de disposer d'un aperçu général de la mise en œuvre (ou de l'intention de mise en œuvre) de l'A21L (ou démarche de type A21L) en Wallonie ainsi que d'évaluer l'implication des communes dans la réalisation d'actions diverses en faveur du développement durable.

La participation à l'enquête a été importante puisque 160 communes ont répondu au questionnaire qui leur avait été envoyé. La représentativité de cet échantillon a été estimée très satisfaisante pour deux raisons :

- le nombre de communes « répondantes » ;
- et l'analyse de la représentativité de l'échantillon selon diverses typologies pour l'ensemble des communes wallonnes.

Les principaux résultats de cette enquête peuvent être synthétisés de la manière qui suit.

5.1.1 Les communes face à l'Agenda 21 local et au développement durable

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

Si elles sont peu informées, il n'est pas étonnant que les communes soient aussi très rarement engagées dans une telle démarche : trois communes sont engagées dans une démarche d'Agenda 21 local au sens strict du terme¹³² ; six autres y assimilent la réalisation d'un autre outil tel qu'un projet de ville ou un programme communal de développement rural.

Ces processus sont généralement le fruit d'un partenariat local ; toutefois, deux communes ont assimilé une démarche de réflexion et d'action internes à l'institution communale, et parfois uniquement environnementale, à un Agenda 21 local¹³³. Quant aux modes de production des processus évoqués, au-delà d'une simple information et sensibilisation des citoyens, des démarches consultatives et d'appel à projets citoyens sont présentes aussi dans une majorité de cas ; la mise en place d'un véritable processus de coproduction est plus rare. Malgré les opportunités de participation qui sont offertes aux habitants, celle-ci

¹³¹ Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial, Thème 3.2, *Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local*, Rapport final de la subvention 2003-2004, GUIDE/CREAT, Septembre 2004.

¹³² L'outil complet : l'Agenda 21 local est un programme d'actions, définissant les objectifs et les moyens de mise en œuvre du développement durable du territoire. Il est élaboré par la mise en cohérence des objectifs de la collectivité et en concertation avec l'ensemble de ses acteurs socio-économiques. C'est un processus basé sur un diagnostic, qui va permettre d'établir un programme, lui-même périodiquement évalué selon une grille d'indicateurs, pour être éventuellement réorienté dans ses étapes suivantes. L'Agenda 21 local désigne donc à la fois cette dynamique d'élaboration concertée et le document traduisant le programme d'actions (Source : Comité 21, Cf. ci-dessous).

¹³³ Pour plus de détails, nous renvoyons le lecteur à l'analyse et aux résultats complets de l'enquête : Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial, Thème 3.2, *Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local*, Rapport final de la subvention 2003-2004, GUIDE/CREAT, Septembre 2004.

rencontre un succès mitigé auprès du public. Une forme de suivi est prévue souvent sous forme de rapport d'avancement, plus rarement via l'élaboration d'indicateurs et de tableaux de bord.

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

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

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

5.1.2 Obstacles et facteurs favorisant la démarche

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

Les communes étaient interrogées sur les facteurs favorisant ou faisant obstacle à la mise en œuvre d'un plan d'actions de développement durable dans leur situation. D'après celles qui ont expérimenté une démarche de type proche de l'Agenda 21 local, les facteurs de réussite essentiels sont l'engagement du Bourgmestre et des élus, la présence d'un porteur du projet¹³⁴ dans la Commune, la bonne communication et la formation des acteurs communaux. Les principaux obstacles mis en évidence par l'ensemble des répondants sont l'information insuffisante sur le concept et sur sa mise en œuvre, le manque de moyens financiers, le manque d'intérêt des élus et du personnel, une expertise insuffisante et le manque d'intérêt de la population.

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

5.1.3 Agenda 21 local et les outils de développement stratégique existants

Par ailleurs, une partie non négligeable des communes wallonnes sont dotées d'outils de développement territorial et ont élaboré une stratégie globale ou sectorielle, mais rarement en se référant explicitement à la notion de développement durable dans sa globalité. Toutefois, 30 % des communes ont plutôt le sentiment de disposer d'une stratégie de développement durable avec les outils dont elles se sont dotées, et dans ce cas elles sont généralement pourvues de nombreux outils stratégiques¹³⁵. Les autres communes n'estiment pas disposer d'une réelle stratégie pour leur territoire (malgré les outils dont elles disposent), soit doutent de son caractère global ou encore de sa mise en pratique.

5.1.4 Les actions concrètes en faveur du développement durable

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

¹³⁴ Le porteur de projet est parfois l'élu (bourgmestre ou échevin) ou une autre personne (fonctionnaire communal), il se charge de porter, de dynamiser la démarche.

¹³⁵ 5 outils ou plus.

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

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

5.1.5 La gestion communale

L'Agenda 21 local est un outil ayant notamment pour caractéristiques d'être de nature transversale et de faire appel à la gouvernance pour sa réalisation. Dès lors, nous nous sommes intéressés aux pratiques de gestion communale afin de voir dans quelle mesure elles allaient dans le sens de la création d'une institution communale apprenante (formation, évaluation, échange d'expériences,...), soucieuse de coordination interne et de cohérence dans ses actions, tout en associant les autres acteurs locaux. Le bilan est relativement faible pour une majorité des communes, ce qui ne doit cependant pas faire oublier nombre d'actions positives. On notera que peu de démarches systématiques d'évaluation sont perceptibles ; elles seraient à encourager dans une optique de développement durable. Quant aux pratiques participatives qui vont au-delà du minimum du prescrit légal, elles sont citées par une Commune sur trois, mais concernent apparemment davantage une politique de dialogue et de proximité avec le citoyen qu'un véritable partenariat.

5.2 LES ENTRETIENS

L'enquête par questionnaire a été complétée par des entretiens¹³⁶ plus approfondis auprès de quinze communes wallonnes. Ces entretiens ont permis de développer nos connaissances quant aux différentes approches communales du développement durable et de voir dans quelles mesures les communes mettaient en pratique les critères du développement durable. Dans l'échantillon que nous avons choisi se trouvaient des communes engagées et d'autres pas dans une démarche d'Agenda 21 local. Les entretiens ont mis également en relief les représentations mentales que les acteurs communaux ont du développement durable.

Les conclusions de ces entretiens concernant les différentes approches locales du développement durable peuvent se résumer de la manière suivante.

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

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

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

¹³⁶ En 2004.

5.2.1 L'approche du concept (la vision)

L'acception du concept « développement durable » est variable. Là où les communes n'ont pas opté pour une démarche formelle d'A21L, nos interlocuteurs ont des approches restrictives du développement durable. Elles peuvent être regroupées en deux catégories :

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

Il en va cependant différemment là où on a déjà opté pour la mise en œuvre d'un A21L. L'acception du concept y est en phase avec la définition que nous en avons donnée mais la réflexion de nos interlocuteurs sur son application concrète n'en est pas moins faite d'hésitations : **quelle ambition donner au projet local, quelles limites « thématiques » lui assigner, ne fût-ce que dans un premier temps ?** Ce sont de réels problèmes pour ceux qui veulent faire franchir à leur institution une nouvelle étape dans son organisation et dans le développement du territoire et des dynamiques locales.

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

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

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

5.2.2 L'utilité de l'outil

Une des préoccupations importantes de nos interlocuteurs porte sur le rôle de l'A21L dans la stratégie communale et sa relation avec la panoplie de démarches et d'outils stratégiques - sectoriels ou transversaux - auxquels ont recours les communes. La démarche de développement durable, quelle qu'elle soit, ne peut certainement pas les ignorer.

En d'autres termes : l'A21L n'est-il pas l'outil de trop, particulièrement là où des démarches stratégiques ont déjà antérieurement été tentées ? Dans l'affirmative, s'agit-il d'une faïtière ou des fondations et l'outil doit-il tenir un rôle innovant ?

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

- l'A21L doit être un outil qui permet de donner une cohérence à l'ensemble des initiatives locales sur base des principes du développement durable ;
- on peut se limiter à inclure ces principes dans les outils stratégiques transversaux (PCDR, projet de ville ou SSC) ;
- il faut insuffler le développement durable en tout, l'attitude consistant alors à passer tout projet quel qu'il soit à travers une « grille » du développement durable.

Ces solutions sont-elles incompatibles ?

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

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

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

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

5.2.3 Les moyens

La décision prise, il s'agit de se mettre en mouvement et de choisir la méthode adaptée à sa situation. La question du diagnostic est un des éléments importants. Dans le cadre des A21I, une nouvelle voie n'est-elle pas en train d'être ouverte pour l'approche du problème et, partant, pour le choix des objectifs et actions à mener à long terme ?

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

Dans la pratique expérimentale des A21I en Région wallonne, on constate un questionnement sur l'utilité immédiate et directe du diagnostic classique consistant à confier à un expert externe une description du territoire. L'approche des « pionniers » tend plutôt à passer par l'identification des actions de développement durable entreprises et à entreprendre, plutôt que de passer par une description du territoire et de ses dynamiques.

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

L'identification des actions de développement durable doit aussi être menée chez l'ensemble des acteurs locaux. Cela traduit le principe adopté par l'A21I qui veut que la mise en œuvre du projet ne soit pas seulement prise en charge par l'administration mais bien par différents acteurs, dans une démarche partenariale (gouvernance dans la conception mais aussi dans la réalisation et l'évaluation).

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

Quoi qu'il en soit, cette façon de procéder - expérimentale rappelons-le - mérite d'être étudiée car elle est une méthode pragmatique qui opte pour l'introduction d'une cohérence a posteriori entre les actions existantes, pour ensuite seulement et progressivement les améliorer et leur donner plus de force, pour les fédérer dans le cadre d'un projet plus ambitieux qui, lui, peut devenir l'A21 souhaité. Cette option permet indirectement de générer des regroupements et d'opérer des économies d'échelles, elles-mêmes susceptibles de dégager des moyens pour de nouvelles actions.

En ce qui concerne l'aide demandée par les communes, un acteur extérieur pour la réalisation d'un diagnostic classique n'est pas toujours désiré. Par contre, une aide en matière d'animation est demandée, le diagnostic participatif nécessitant plus d'énergie et de temps. Ce soutien est nécessaire pour concevoir l'A21 en co-production, c'est-à-dire associer la population et les forces vives aux choix des objectifs et actions à mettre dans le document final. La co-production ayant elle aussi un but très pragmatique : mettre en mouvement l'ensemble des acteurs locaux - chacun sur base des ses spécificités et moyens - et non pas uniquement une de ses composants, l'institution communale.

5.2.4 Agir au sein de l'administration

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

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

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

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

6 REPÈRES POUR LA PRATIQUE EN RÉGION WALLONNE

Nous l'avons montré dans nos travaux, il existe, pour des raisons diverses, un grand nombre de définitions de l'agenda 21 local ou, plus généralement, du développement durable.¹³⁷

Or, nous pensons qu'une des clés de la mise en œuvre opérationnelle des agendas 21 locaux en Région wallonne sera la faculté de clarifier les concepts et, ensuite, de franchir le pas de l'adoption, pour soi-même, pour son territoire, pour la dynamique que l'on veut mettre en œuvre, d'une définition que l'on s'engage ensuite à mettre en œuvre car elle sert de référence opérationnelle.

Nous donnons ci-dessous des éclaircissements sur les termes « développement durable au niveau local » et « agenda 21 local » : le premier est l'objectif à atteindre, le second est un des moyens pour rencontrer le premier.

6.1 LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Selon les termes du rapport Brundtland (1987), c'est « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.* »

C'est un processus qui fait converger les politiques de développement économique, de développement social et de lutte contre les inégalités, de protection de l'environnement et de gestion économe des ressources naturelles et d'aménagement¹³⁸. Il adopte le principe d'examen coordonné des conséquences économiques, sociales et environnementales de toutes les politiques à long terme et en tient compte dans les processus de décision à court, moyen et long terme.¹³⁹

Cette vision au travers des trois piliers économie/social/environnement a évolué dans le courant des années nonante pour y ajouter le pilier culturel.¹⁴⁰

Le développement durable peut donc être compris comme un développement à la fois :

- supportable pour les écosystèmes dans lesquels nous vivons, donc économe en ressources naturelles et territoriales et aussi propre que possible,
- viable, autosuffisant à long terme, c'est-à-dire fondé sur des ressources renouvelables et autorisant une croissance économique riche en emplois de qualité,

¹³⁷ Les définitions du développement durable sont multiples, multiformes. Sur ce sujet, voir entre autres E. ZACCAÏ, *Le développement durable. Dynamique et constitution d'un projet*, Bruxelles, Peter Lang, 2002, p. 35 : « *C'est pourquoi il faut se garder de tomber dans le piège qui consiste à rechercher un accord conceptuel précis sur la définition du développement durable, piège dénoncé par exemple par O'Riordan, prétendant ironiquement que cette notion est 'délibérément vague et autocontradictoire, de telle sorte que des successions sans fin de scientifiques et de diplomates puissent passer de nombreuses et confortables heures à tenter de la définir avec succès'* ». Et, à propos de la nécessité de franchir le pas, l'auteur écrit plus loin, p. 38-39 : « *En tenant compte de ce qui vient d'être vu à propos des définitions de la notion de développement durable et de son statut par rapport aux pratiques, il est utile néanmoins d'adopter à la fin de ce chapitre, une certaine conception du développement durable qui nous servira de référence opérationnelle. C'est ainsi que nous retiendrons les caractéristiques suivantes pour qualifier cette notion : promotion de la protection de l'environnement, vision mondiale, souci de l'équilibre entre présent et futur, recherche d'intégration entre les différentes composantes du développement, affirmation de la nouveauté du projet de développement durable* ».

¹³⁸ Ministère de la Région wallonne – Conférence Permanente de Développement Territorial, Thème 3.2, *Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local*, Rapport final de la subvention 2002-2003, septembre 2003, p. 19.

¹³⁹ En référence aux textes de Göteborg, 2001.

¹⁴⁰ On rencontre cependant encore très souvent la formule « trois piliers », ou une formule quatre piliers mais avec comme quatrième élément la gouvernance.

- équitable pour les individus et les collectivités, donc orienté vers la cohésion sociale et l'accès pour tous à une qualité de vie.¹⁴¹

Il exige que l'action politique ne soit ni isolée ni unidimensionnelle, mais prenne en compte l'interaction de l'environnement, de l'économie et de la société [et ce compris la culture], de même que ses effets sur les générations futures et sur le développement des différentes régions.¹⁴²

Le développement durable nécessite l'application des valeurs suivantes¹⁴³ dans les actes de la vie quotidienne tout autant que dans le management stratégique et la gestion politique :

- principe de responsabilité (nous pouvons et devons tous agir pour le développement durable),
- principe de transversalité et de vision intégrée (réflexion globale entre et au-delà des secteurs d'activités),
- principe de solidarité dans le temps (garantir l'avenir des générations futures),
- principe de solidarité dans l'espace (équité entre les territoires et à l'intérieur de ceux-ci),
- principe de précaution (prudence dans les décisions et réversibilité des actes),
- principe de gestion économe (des ressources, des espaces, des biens collectifs),
- principes de gouvernance (partenariats organisés pour la réflexion, la décision, l'action et l'évaluation),
- principe de participation (participation sollicitée de tous les individus),
- principe de subsidiarité (l'action doit être menée au niveau pertinent d'intervention),
- principe d'évaluation (avant, pendant et après l'action).

Ce que cela n'est pas...

Le développement durable est encore souvent confondu avec un développement classique mais sur la longue durée... En Région wallonne, le concept est régulièrement utilisé pour décrire la volonté de redonner à la région une activité économique performante à long terme en vue d'assurer à ses habitants de bonnes conditions de vie. Cette intention ne vise pas le développement durable tel que l'ont défini les grandes conférences internationales (Rio, Göteborg, Johannesburg...).

Une dynamique de développement durable est en effet plus que cela : c'est certes une volonté d'agir au présent et à très long terme ; mais c'est aussi l'application concrète de principes en vue de conserver à la planète sa capacité d'exister et par la même la voir servir à assurer à l'ensemble de ses habitants, ici et ailleurs, de bonnes conditions de vie.

Etre acteur du développement durable, c'est accepter l'idée de nouveauté.

C'est intégrer les conséquences prévisibles de ses actes dans les éléments de sa décision sur tous les plans : environnemental, social, culturel et économique.

Au niveau de l'institution communale, appliquer les principes du développement durable, c'est d'abord considérer que la Commune (ou groupements de Communes) prend chaque jour des décisions qui peuvent avoir, à court, moyen ou long terme, des répercussions sur l'équilibre et la survie de la planète et sur le bien-être des individus, parfois très éloignés. C'est donc une ouverture sur le monde.

¹⁴¹ J. LEVESQUE et S. LABRIE, *Vers des communes durables et en santé : grille d'analyse de projet*, Québec, Réseau québécois de Villes et Villages en santé, 2004, p. 4.

¹⁴² ARE, *Evaluation de la durabilité. Guide succinct*, s.l., 2004, p. 3

¹⁴³ Nous avons vu par ailleurs que ces principes peuvent légèrement varier suivant les auteurs et les disciplines.

C'est ensuite appliquer les principes dans la réflexion stratégique communale (par exemple lors de la rédaction de la déclaration de politique communale) tout autant que dans les actes quotidiens.

Enfin, c'est montrer l'exemple pour inciter l'ensemble des acteurs du territoire à eux aussi devenir responsables du changement vers le développement durable ou soutenable.

La plupart des outils, programmes ou structures réglementaires actuels n'imposent pas aux communes de faire leur diagnostic sur base des principes du développement durable ni d'évaluer a priori les actions qu'elles désirent mener au regard des mêmes principes (citons par exemples le plan communal du logement, le plan triennal des travaux, l'agence de développement local, les maisons de l'emploi, les plans prévention-sécurité...).

6.2 L'AGENDA 21 LOCAL

Littéralement, un agenda 21 local signifie « ce qu'il y a lieu de faire localement pour le 21^e siècle ».

L'Agenda 21 local est l'outil et la dynamique traduisant la contribution directe et concrète du niveau local à l'atteinte de l'ambition de la communauté internationale d'instaurer le développement durable ou soutenable (cf. ci-dessus).¹⁴⁴

Il est coordonné par une Commune (élus et administration) ou un groupement de Communes.

« Pour une Commune, entrer dans la démarche Agenda 21 local, c'est se doter d'une stratégie efficace et lisible de développement durable qui vise d'abord à renforcer la cohérence des politiques locales et qui débouche sur un programme d'actions ciblé et des partenaires mobilisés. »¹⁴⁵

C'est une donc démarche transversale et intégrée qui concerne chacun des secteurs d'activités : l'économie, la culture, le social et bien sûr l'environnement.¹⁴⁶ Elle se construit en tenant compte de l'existant et en impliquant activement les dynamiques sectorielles, et non pas en s'organisant en parallèle de celles-ci.

Par l'innovation, l'Agenda 21 local prévoit d'appliquer de manière progressive puis systématique les principes du développement durable comme critères de sélection et de concrétisation des projets et des ambitions locales.

Après une analyse de la situation au regard des principes du développement durable, après l'expression des besoins, la collectivité locale choisit les objectifs précis qu'elle désire atteindre sur les court, moyen et long termes et dans les différents secteurs de la vie locale, sans exception.¹⁴⁷ Ensuite, elle sélectionne les actions concrètes pour y parvenir. Toutes les composantes de la société locale sont invitées à participer aux différents stades de la démarche, y compris à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets. Les ambitions sont formalisées dans un document qui ne se limite pas à l'énumération des actions à mener mais qui recense également les moyens nécessaires pour leur mise en œuvre, les délais

¹⁴⁴ L'Agenda 21 de Rio comporte 40 chapitres. C'est dans le chapitre 28 qu'il est fait appel aux collectivités locales pour la mise en place d'Agenda 21 locaux. Il souligne l'importance des acteurs du territoire ; les collectivités locales sont identifiées comme étant les acteurs incontournables pour la promotion et la sensibilisation au développement durable.

¹⁴⁵ ARENE, *Agenda 21 local et Plan Local d'Urbanisme. Deux démarches au service des communes pour un projet de développement durable*, Arene Ile-de-France, 2004, p. 6.

¹⁴⁶ Et pas seulement limité à l'environnement et même au cadre de vie, à quoi la démarche est encore parfois limitée.

¹⁴⁷ Il faut se donner l'ambition d'agir dans tous les domaines, sans nécessairement agir partout tout de suite et avec tout le monde. La collectivité locale doit faire des choix prioritaires et étaler son action dans le temps.

d'exécution, les engagements futurs de chacun et le mode d'évaluation régulière des progrès atteints.

L'Agenda 21 local est donc à la fois...

- le document décrivant précisément une stratégie et un programme d'actions pour le développement durable,
- la dynamique participative d'élaboration, de mise en œuvre et d'actualisation périodique du programme.

En Région wallonne, aucun des outils officiels visant à définir et à mettre en œuvre une stratégie transversale à long terme sur un territoire infracommunal, communal ou supra-communal ne peut être assimilé à un A21L, même si certains dispositifs officiels se réclament du développement durable.¹⁴⁸

Les initiatives non réglementées (nous pensons ici essentiellement aux « projets de ville ») ne sont pas non plus assimilables à l'outil de stratégie de développement local durable.

6.3 LA LABELLISATION « COMMUNE EN DÉVELOPPEMENT DURABLE » OU « AGENDA 21 LOCAL »

En Région wallonne, le concept et la pratique de développement durable restent donc à clarifier... et à appliquer.

Une des façons de procéder est d'instaurer un système de labellisation, méthode qui oblige les différents niveaux institutionnels à faire l'effort préalable d'une clarification conceptuelle et sur base de faits concrets ; ce qui permet ensuite de passer à la mise en pratique des principes dans les actes de la gestion quotidienne.

La labellisation consiste à officialiser des critères standards à rencontrer dans chaque secteur d'activité.

En pratique, lorsqu'elle s'est engagée, la Commune peut recevoir, au gré de la concrétisation de son programme, les différents labels. Le choix est laissé de commencer dans tel ou tel secteur, ce qui permet à chacune des municipalités de progresser avec souplesse et suivant ses spécificités.

La Commune est encouragée par des aides en expertise et en financements, ce qui traduit chez le pouvoir incitant (la Région wallonne) sa volonté de discriminer positivement celles qui s'engagent, plutôt que de vouloir imposer de manière linéaire et systématique les principes ; cela traduit également sa volonté de subsidier la mise en œuvre et non pas uniquement l'élaboration du programme.

Un effet indirect positif et non négligeable de la labellisation est la répercussion que le système a sur l'administration régionale : le système oblige celle-ci à faire l'état de la question en son sein, de manière générale et dans chacun des départements et à faire ensuite le choix des actions qu'elle désire voir menées au niveau local pour instaurer le développement communal durable.

¹⁴⁸ Cas des « agences de développement local », par exemple.

CHAPITRE II : PROPOSITIONS D'AMÉLIORATIONS D'OUTILS EXISTANTS

1 INTRODUCTION

Dans le rapport de septembre 2004, nous avons présenté les résultats de l'analyse de quatre outils réglementaires applicables au niveau communal et, pour l'un d'entre eux, au niveau transcommunal : il s'agit du Programme communal de développement rural (PCDR), du Schéma de structure communal (SSC), du Contrat de rivière et du Quartier d'initiatives (QI).

Nous les avons analysés au regard des critères de l'Agenda 21 local et des principes du développement durable. L'objectif était de vérifier s'ils appliquent, totalement ou partiellement, ces critères. Il s'agissait donc d'une analyse de contenu législatif mais nous avons également abordé la pratique de terrain. En effet, la contribution des outils à la mise en œuvre concrète du développement durable est fortement tributaire d'éléments qui ne sont pas nécessairement formulés dans les textes de lois ou qui sont formulés de manière telle qu'ils laissent une liberté d'action plus ou moins grande : il s'agit notamment de l'encadrement fourni par le pouvoir subsidiant, de la méthode de travail, des motivations, de la sensibilité et de capacités des autorités communales mais aussi des auteurs de projet et des acteurs associés.

Nous avons constaté que, à des degrés divers, les quatre outils appliquent certains principes du développement durable et présentent certaines similitudes avec la démarche A21L. Nous avons aussi montré que des composantes importantes sont absentes ou faiblement développées dans chacun d'eux.

Nous en avons conclu qu'aucun outil ne peut prétendre à tenir le rôle, en l'état actuel, de l'A21L.

D'où la poursuite de notre travail qui a consisté – pour deux des outils – à aller plus loin que l'analyse du contenu et à formuler des propositions concrètes d'amélioration pour qu'ils rencontrent tous les principes du développement durable.

Nous avons opté pour l'analyse du PCDR et du SSC car ces outils réglementaires présentent tous deux une complémentarité stratégique et opérationnelle¹ : le SSC se focalise sur les questions liées à l'aménagement du territoire mais sans aller jusqu'à prévoir leur réalisation (c'est un outil d'orientation) ; le PCDR tente de répondre de manière concrète et programmée dans le temps à des enjeux concernant l'ensemble du territoire communal.

¹ Une étude récente a montré la complémentarité possible de deux outils ayant cours en France : l'A21L et le Plan local d'urbanisme, assez comparable au SSC. Cf. ARENE, *Agenda 21 local et Plan Local d'Urbanisme. Deux démarches au service des communes pour un projet de développement durable*, Arene Ile-de-France, 2004, 53 p.

2 PROGRAMME COMMUNAL DE DÉVELOPPEMENT RURAL (PCDR)

2.1 INTRODUCTION

Dans le rapport de septembre 2004², nous avons présenté les similitudes du Programme communal de développement rural avec la démarche Agenda 21 local :

- il n'est pas imposé et l'engagement dans la démarche relève d'une volonté locale ;
- il a une approche globale et transversale du territoire ;
- il prévoit une méthode de participation directe de la population, allant de l'information à la co-production en passant par la consultation ;
- il prévoit la mise en place d'organes pour assurer la participation et/ou le partenariat. Ceux-ci regroupent les forces vives du territoire et/ou les habitants, les représentants des autorités locales, les experts,...
- du point de vue de la conception stratégique, le schéma est classique et va du diagnostic aux actions en passant par la définition d'objectifs.

Le PCDR ne peut cependant pas être considéré comme un outil de développement territorial durable. En effet, à la différence de ce qui est préconisé dans les méthodes d'élaboration d'un Agenda 21 local, les composantes suivantes sont absentes ou faiblement développées :

- il ne prévoit pas de phase préalable d'accord sur les principes philosophiques communs ni de définition, de manière consensuelle et partenariale, du concept de collectivité durable ;
- aucune politique de promotion du développement durable au sein des services n'est envisagée. L'outil n'a pas été conçu comme tel et vise exclusivement le développement du territoire ;
- l'évaluation et le suivi sont des points faibles de l'outil. Une évaluation et un suivi réguliers de l'impact des actions entreprises et des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les résultats escomptés sont souhaitables ;
- la réflexion systémique et à long terme ainsi que les principes de solidarité dans le temps et dans l'espace, de précaution, de subsidiarité, de globalité (la prise en compte des préoccupations supra-locales, voire planétaires), sont peu apparents dans les textes relatifs à l'outil, mais aussi dans la pratique.

Néanmoins, il est bon de rappeler que parmi les outils étudiés, le PCDR est, avec le QI, l'outil le plus proche d'un Agenda 21 local : approche multi-sectorielle aussi bien au niveau du diagnostic que des objectifs et des actions ; opérationnalité grâce au financement de certaines actions, méthode de participation de la population et des acteurs fort développée et ce, dès le début de la démarche.

2.2 LE PCDR, OUTIL DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DURABLE

L'objectif de cette analyse est d'examiner quelles sont les pistes pour que le PCDR puisse s'inscrire pleinement dans une politique de développement durable.

² Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial, ULB-GUIDE/UCL-CREAT, Thème 3.2, *Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 Local*, Rapport final de la subvention 2003-2004, Septembre 2004, p. 97-111.

Pour que les communes puissent l'utiliser comme un outil de développement durable, le premier élément à modifier concerne la définition même de l'opération de développement rural (ODR). Le décret du 6 juin 1991 définit celle-ci 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* ».

Dans le cadre d'un PCDRD, Programme communal de développement rural durable, nous proposons une nouvelle définition de l'opération de développement rural. Celle-ci serait alors « un ensemble coordonné d'actions de développement 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 des principes du développement durable, et de manière à préserver ou améliorer le cadre de vie de la commune au niveau économique, environnemental, social et culturel ».

Nous allons concrètement pointer les différents éléments qu'il y a lieu de faire évoluer pour que le PCDR puisse être utilisé comme un outil de développement durable.

2.2.1 Philosophie du PCDR

Comme nous l'avons rappelé ci-dessus, le développement envisagé dans un PCDR ne correspond pas pleinement au développement durable. Si la démarche et la méthode du PCDR sont proches d'un Agenda 21 local, la philosophie des deux outils, la manière dont ces outils sont abordés sont quant à elles différentes. Dans le cas d'un PCDR, il s'agit de développement local mené en milieu rural alors que, dans le cas de l'Agenda 21 local, il s'agit de développement durable.

Dans le 1^{er} rapport fédéral sur le développement durable³, cinq principes qui différencient une politique de développement durable d'une politique classique ont été identifiés: une conscience planétaire (responsabilités communes mais différenciées), une vision à long terme (équité intra- et intergénérationnelle), une intégration des composantes économiques, environnementales, sociales et culturelles, une reconnaissance des incertitudes scientifiques (principe de précaution) et enfin une approche participative (principes de participation et de responsabilité).

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

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

³ Bureau fédéral du Plan, *Rapport fédéral développement durable : Sur la voie d'un développement durable?*, Août 1999

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

Une évolution dans la philosophie du PCDR est donc nécessaire et devrait servir de cadre de référence à l'ensemble des acteurs, tout au long de la démarche.

2.2.2 Phase de démarrage

Actuellement, l'opération de développement rural commence par la décision de principe du Conseil communal. Il serait souhaitable, voire fondamental, que les Conseillers communaux ainsi que les premiers partenaires réfléchissent autour d'une philosophie commune du projet de développement.

L'objectif de cette phase est de définir, de manière consensuelle et partenariale, le concept de collectivité durable et de se mettre d'accord sur les principes philosophiques communs qui pourront par exemple être transcrits dans une charte.

Les acteurs locaux devront dès lors se poser une série de questions de base sur les finalités du projet, afin d'établir un socle de valeurs et une culture commune de projet. C'est au cours de cette phase qu'une sensibilisation des élus au développement durable pourra avoir lieu. L'investissement réciproque des acteurs dans la réflexion doit permettre d'élever le débat autour de l'avenir de la Commune et de convaincre chacun que la démarche peut être profitable à tous.

La décision de s'engager dans la démarche nécessite une réflexion approfondie qui repose, dans le chef des participants, sur la nécessité d'un développement sur le long terme et durable. Ces valeurs fondamentales devront orienter la définition du projet communal. Il s'agit par exemple des valeurs d'équité et de cohésion sociale, d'efficacité économique ou encore d'amélioration et de préservation durable de l'environnement. Les principes de développement durable portés par la Charte d'Aalborg, ainsi que le programme de l'Agenda 21 local, peuvent également servir de référence. Il s'agit de valeurs philosophiques de base, qui doivent être interprétées et traduites en fonction des besoins locaux.

2.2.3 Sensibilisation au développement durable

La décision du Conseil communal de s'engager dans une opération de développement rural prise, il s'agira alors d'informer et de sensibiliser les fonctionnaires communaux au développement durable. Un développement durable de la commune implique une mise en cohérence des différentes politiques sectorielles. Une adhésion de l'ensemble des services administratifs à la démarche est dès lors indispensable, ce qui est actuellement rarement le cas.

Parallèlement, au cours de la cinquième étape de l'ODR, une information de la population sur le processus est prévue. C'est au cours de cette étape également qu'une sensibilisation au développement durable des habitants pourra être réalisée.

Par ailleurs, si aucun discours sur l'amélioration du fonctionnement communal pour tendre vers les principes du développement durable n'est diffusé dans le cadre des opérations de développement rural, la Commune peut néanmoins adopter et articuler avec son PCDR des démarches qui intègrent clairement les principes de développement durable et qui sont proposées aux communes, tels le programme PALME, le Plan Bois Energie, etc., c'est le cas de quelques PCDR. En effet, parallèlement au volet externe comprenant les actions qui

visent le territoire et ses citoyens pour gérer le développement durable de la commune, une gestion interne de la Commune devrait également avoir lieu. Tout comme une entreprise privée, la Commune peut opter pour un management environnemental et social et mettre en place des actions de développement durable dans sa politique interne afin de promouvoir l'équité sociale et de diminuer les diverses nuisances provenant de l'activité même de la Commune. Ainsi, la Commune peut opter pour⁴ l'utilisation rationnelle de l'énergie, de l'eau, du papier, le recyclage des déchets « de bureau » (papier, cannettes, verre, ...), la consommation responsable (utilisation de produits respectueux de l'environnement et des critères du commerce solidaire et équitable), les infrastructures durables, l'équipement en véhicules automobiles moins polluants (électriques ou au LPG, ...), l'élaboration d'un « plan de transport d'entreprise » pour ses agents, etc.

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

2.2.4 Diagnostic

L'article 2 de l'Arrêté de l'exécutif régional wallon du 20/11/1991 portant exécution du Décret du 6 juin 1991 relatif au développement rural mentionne les éléments constitutifs de la description des caractéristiques socio-économiques de la commune. Les dimensions économiques et sociales y sont présentes, la dimension environnementale est quant à elle absente. Une intégration dans le diagnostic d'éléments comme la gestion durable des ressources s'avère être indispensable pour faire évoluer l'outil vers un outil de développement durable. Ces éléments du diagnostic pourront également contribuer à articuler le PCDR avec des outils comme le programme PALME, le Plan Bois Energie, comme mentionné au point ci-dessus.

Si la tendance actuelle est l'établissement d'un diagnostic destiné à servir de base au processus participatif, il est indispensable d'aborder dans le diagnostic les réalisations et travaux en cours au sein de la commune et de présenter le diagnostic de manière synthétique et didactique. Une attention toute particulière doit être apportée à la présentation et la restitution du diagnostic au Conseil communal et aux habitants.

Dans son travail, l'auteur de projet devrait à la fois apporter les éléments permettant d'élaborer le programme mais également pouvoir être critique quant au contenu de ce programme. Lors de la rédaction de la partie 3 du PCDR concernant les objectifs de développement, il pourrait ainsi mentionner quels sont les points ou les thèmes relatifs au développement durable qui n'ont pas été abordés et les justifier.

2.2.5 Principes de développement durable

Pour rappel, la démarche d'Agenda 21 local rompt avec les approches sectorielles seules et répond simultanément aux besoins économiques, sociaux, environnementaux et culturels. Ceci, en respectant les principes de :

- transversalité,
- globalité,
- solidarité dans le temps,
- solidarité dans l'espace,
- précaution,

⁴ M. BOVERIE, *Guide juridique : La commune et la protection du cadre de vie*, Union des Villes et Communes de Wallonie, 2003, p. 149.

- participation,
- subsidiarité (traiter les problèmes au plus près de l'endroit où ils se posent).

L'analyse des PCDR montre que les principes du développement durable sont peu pris en compte actuellement. Cette problématique rejoint la nécessité de faire évoluer la philosophie de l'outil, comme évoqué au point 1.2.1 ci-dessus.

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

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

Les objectifs de lutte contre l'effet de serre, de conservation et de gestion des ressources planétaires, de changement des habitudes de consommation, de solidarité Nord-Sud, ... sont peu apparents dans les PCDR et les préoccupations supra-locales peu présentes. Une plus grande coordination des stratégies communales et des politiques - y compris de développement durable - des autres niveaux de pouvoir, régional, fédéral et européen est souhaitable.

2.2.6 Les fiches projets

L'article 5 de l'AERW du 20/11/1991 portant exécution du Décret du 6 juin 1991 précise que chaque projet fera l'objet d'une fiche selon un modèle défini.

La mise en évidence du lien entre le projet et les objectifs de développement auxquels il contribue est indispensable pour la mise en cohérence de la stratégie de développement.

Il est nécessaire d'ajouter un point mettant en évidence la contribution du projet en faveur du développement durable. Cette question, préjudicielle, pourrait être discutée dans les différents groupes de travail et jouer éventuellement un rôle dans le choix des projets prioritaires.

2.2.7 L'évaluation et le suivi de la démarche

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

L'évaluation est une étape nécessaire à la gestion d'un projet, quel qu'il soit. Elle est d'autant plus nécessaire s'il s'agit d'un projet à long terme impliquant de nombreux partenaires dans des actions variées. Elle ne se réduit pas à décrire la valeur ajoutée en fin de projet lorsque les choses sont jouées. C'est une démarche dont l'utilité est très concrète lorsqu'elle démarre en début de projet, se poursuit à différents moments de celui-ci et se termine en fin de programme.

La mise en œuvre de l'évaluation conduira à considérer les écarts entre intentions et réalisations et à faire en sorte qu'au minimum l'un et l'autre concordent.

- Concrètement, l'évaluation en début de projet consiste à vérifier la cohérence interne de la stratégie, de choisir des indicateurs puis de définir et programmer les phases d'évaluation.

La première étape de l'évaluation en début de projet consistera à élaborer l'arborescence des objectifs. Cette arborescence sera réalisée par l'auteur de projet dans la continuité de la définition des objectifs et des projets. Il permet de mettre en évidence la cohérence du programme ainsi que le lien entre l'objectif général de l'opération de développement rural, les priorités, les objectifs de développement et les projets. Chaque projet est ainsi mis en lien avec un objectif de développement, lui-même en lien avec une priorité et enfin avec l'objectif général de l'ODR.

Ensuite, un groupe de travail, dont la composition sera approuvée par la CLDR et par la Commune, formulera les questions auxquelles l'évaluation devra répondre et identifiera les informations nécessaires pour répondre aux questions :

- pour chaque objectif et chaque projet, un indicateur de réalisation, de résultat et d'impact visant l'évaluation des objectifs et projets du programme.
- d'autres données collectées notamment via enquêtes qualitatives auprès des acteurs locaux et des bénéficiaires du programme.

Le groupe de travail sera composé comme suit : un délégué de l'administration communale, un membre de la CLDR, un agent de la FRW et suivant ses besoins, il fera appel à des compétences extérieures. Le groupe de travail présentera ensuite les objectifs de l'évaluation et la méthode à la CLDR pour approbation. Cette approbation de l'évaluation par la CLDR devra être réalisée au plus tard lors de l'approbation du PCDR par la CLDR. Les objectifs et la méthode d'évaluation seront en effet un des éléments constitutifs du PCDR.

- Lorsque le PCDR, approuvé par le Gouvernement wallon, est mis en œuvre, les premières actions du programme d'évaluation sont engagées. Il s'agira alors de collecter et analyser les données (indicateurs et enquêtes) en vue d'examiner les effets du PCDR dans le but d'améliorer les pratiques pour atteindre les objectifs, et de vérifier si les objectifs sont toujours pertinents.

Tous les 2 ou 3 ans, en fonction de la méthode choisie au départ, le groupe de travail analysera les résultats, croisera les informations et présentera l'évaluation à la CLDR. Le groupe de travail rédigera ensuite un rapport à l'attention de la CLDR et des autorités communales pour validation. Si nécessaire, des mesures correctives pour améliorer la qualité du programme seront prises.

- Enfin, au terme du programme, une évaluation ex-post pourra être réalisée par le groupe de travail. Il s'agira d'analyser les résultats et les impacts et d'expliquer les différences entre ce qui est atteint et ce qui était attendu.

2.2.8 Le financement

La difficulté est que toutes les actions mentionnées au programme⁵ n'ont pas les mêmes possibilités de subvention. Certaines d'entre elles, essentiellement des aménagements donnant lieu à des frais d'investissement plus que de fonctionnement, peuvent être subventionnées par le biais du développement rural⁶. D'autres le seront par d'autres filières, si elles obtiennent les accords requis par ailleurs. Ainsi, si l'approbation du document ouvrait un accès égal à toutes les possibilités de subvention, la priorité ne serait pas nécessairement accordée aux projets les plus faciles à financer ou susceptibles de prétendre au meilleur taux de financement, en l'occurrence aujourd'hui, ceux qui peuvent être financés par la filière « développement rural ». Ceci permettrait alors d'intégrer les problématiques de santé, équité sociale, d'emploi, etc. dans le PCDRD.

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

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

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

3 SCHÉMA DE STRUCTURE COMMUNAL (SSC)

3.1 INTRODUCTION

Le schéma de structure communal (SSC) a été introduit dans le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP) par le décret de décentralisation et de participation promulgué le 27 avril 1989⁷.

Le nouveau CWATUP définit le schéma de structure comme étant « un document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement durable de l'ensemble du territoire communal »⁸. Par rapport à la précédente définition, deux éléments nouveaux y ont été ajoutés, la notion d'évaluation (... document d'évaluation...) et la notion de développement durable (... du développement durable de l'ensemble du territoire communal...).

Le SSC est un document de type stratégique visant à définir un projet spatial mais également la gestion urbanistique quotidienne (instrument de référence pour la délivrance des permis).

Le SSC est à la fois l'interaction entre aspirations et besoins de la population et des élus mais également un travail de synthèse et de conseil d'un expert extérieur⁹.

Le SSC est un outil souple et adaptable rendant la planification territoriale plus attentive aux besoins locaux¹⁰.

« Sur la base d'une analyse de la situation de fait et de droit, le SSC est établi à l'initiative du conseil communal... »¹¹.

Le conseil communal désigne un auteur de projet (parmi les personnes agréées conformément à l'article 11 du CWATUP) qui se charge de l'élaboration du SSC.

Les principales étapes du SSC sont tout d'abord un diagnostic de la situation existante (potentialités, contraintes, grandes problématiques et enjeux). Sur la base du diagnostic, l'auteur de projet définit les grandes orientations pour le développement communal qui se traduisent par des options et des mesures d'aménagement. La nouvelle législation, introduite par le décret RESA¹², impose une évaluation préalable du schéma de structure (scénario de l'évolution du territoire communal avec ou sans schéma de structure) et une évaluation des incidences (positives ou négatives) de l'application des mesures d'aménagement.

⁷ Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial, Rapport final de la subvention 2003-2004, Thème 3.2, *Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local*, GUIDE/CREAT, pages 113-131, septembre 2004.

⁸ CWATUP, Art. 16, mars 2005.

⁹ Ministère de la Région wallonne, Etudes et Documents, *La commune : actrice du développement territorial. Vers une coordination des outils communaux*, CPDT 3, pages 12-14 ; 28-30, 2003.

¹⁰ Ibid.

¹¹ CWATUP, Art. 17, §1^{er}.

¹² Décret-programme de relance économique et de simplification administrative, dit décret « RESA » du 3 février 2005.

Une subvention de la Région wallonne d'un montant équivalent à 60 % des honoraires de l'auteur de projet peut être octroyée aux communes pour l'élaboration ou la révision totale de leur SSC. Le CWATUP ne prévoit aucun financement spécifique pour la mise en œuvre¹³.

3.2 SCHÉMA DE STRUCTURE COMMUNAL ET LES PRINCIPES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

3.2.1 Approche transversale

Un des principaux intérêts du SSC du point de vue du développement durable est de susciter une dynamique de réflexion et d'action selon une démarche stratégique globale, transversale, participative sur le territoire communal.

Toutefois, les diverses potentialités offertes par le SSC ne sont pas toujours utilisées de manière optimale.

Au niveau de l'administration communale, le SSC ne suscite pas toujours le décloisonnement inter-sectoriel¹⁴. On peut ajouter que le SSC vient d'une administration précise, celle de l'aménagement du territoire et que donc par naissance, il est « sectorialisé ». Cet aspect n'est pas propre au SSC, il l'est pour d'autres outils développés dans les différentes administrations.

Le SSC aboutit rarement à un projet commun fédérateur de développement pour la commune¹⁵.

Le SSC est surtout utilisé pour la délivrance des permis d'urbanisme et de lotir en relation avec la Région wallonne¹⁶.

Le SSC est un outil de planification territorial et donc les aspects des piliers économique, social et culturel sont peu développés.

3.2.2 Gouvernance (communication, information, transparence, participation, partenariat)

En matière d'information, communication et participation, la législation¹⁷ sur le SSC précise les modalités qui suivent.

Le schéma indique pour l'ensemble du territoire communal :

- un résumé non technique des informations visées aux points 1° à 12° (Art. 16, 13°) ;
- la commission communale et le CWEDD sont informés des études préalables et peuvent à toute époque formuler les suggestions qu'ils jugent utiles (Art. 17, §1^{er}) ;
- le projet de schéma est soumis par le Collège des bourgmestre et échevins à une enquête publique conformément à l'article 4 du CWATUP (Art. 17, §2) ;

¹³ Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial, Rapport final de la subvention 2003-2004, Thème 3.2, *Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local*, GUIDE/CREAT, pages 113-131, septembre 2004.

¹⁴ Ministère de la Région wallonne, Etudes et Documents, *La commune : actrice du développement territorial. Vers une coordination des outils communaux*, CPDT 3, pages 12-14 ; 28-30, 2003.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ CWATUP, mars 2005.

- parallèlement, le projet de schéma est également soumis par le Collège des bourgmestre et échevins à l'avis du fonctionnaire délégué. L'avis est transmis dans les 30 jours de la demande du Collège des bourgmestre et échevins ; à défaut, l'avis est réputé favorable (Art. 17, §2) ;
- le projet de schéma ainsi que les réclamations et observations sont ensuite soumis, pour avis, à la commission communale et au CWEDD. L'avis est transmis dans les 45 jours de la demande du Collège des bourgmestres et échevins ; à défaut, l'avis est réputé favorable (Art. 17, §3) ;
- le Conseil communal adopte définitivement le schéma accompagné d'une déclaration environnementale résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le schéma et dont les avis, réclamations et observations émis en application des paragraphes 2 et 3 (cf. ci-dessus) ont été pris en considération. Il envoie le schéma, accompagné du dossier, au Gouvernement. Celui-ci peut annuler la décision du Conseil communal par arrêté motivé envoyé dans les 60 jours de la réception du dossier complet (Art. 17, §4) ;
- le public est admis à prendre connaissance à la maison communale du schéma, ainsi que de la déclaration environnementale ou, le cas échéant, de la décision du Conseil communal. Il en est informé suivant les modes visés à l'article 112 de la Nouvelle loi communale (Art. 17, §4) ;
- le schéma et la déclaration environnementale sont transmis à la commission communale, au CWEDD et, le cas échéant, aux autres personnes et instances consultées - Décret-programme du 3 février 2005, art. 49 (Art. 17, §4).

Au travers de ces modalités, le législateur offre à la Commune l'opportunité d'engager ses habitants et d'autres organes dans un processus participatif où ils ont l'occasion d'exprimer leurs souhaits pour leur cadre de vie. Néanmoins, la participation des acteurs est peu développée, le législateur prévoit des modes classiques de participation (enquête publique, CCAT...) et peu fédérateurs. Dans la pratique, certaines communes essaient d'aller plus loin : réunions publiques, expositions...¹⁸

3.2.3 Vision stratégique et application

3.2.3.1 Vision à long terme et diagnostic

Le SSC est un document de type stratégique visant à définir un projet spatial, c'est un outil de prospective dynamique impliquant les acteurs locaux.

En matière de vision à long terme, la législation¹⁹ précise les éléments qui suivent.

Le schéma indique pour l'ensemble du territoire communal :

- les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le SSC n'est pas mis en œuvre (Art. 16, 6°) ;
- les incidences non négligeables probables, à savoir les effets secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, à moyen et à long terme, permanents et temporaires, tant positifs que négatifs, sur l'environnement, y compris la diversité bio, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs (Art. 16, 8°) ;

¹⁸ Ministère de la Région wallonne, Etudes et Documents, La commune : actrice du développement territorial. Vers une coordination des outils communaux. CPDT 3, pages 12-14 ; 28-30, 2003.

¹⁹ CWATUP, mars 2005.

- les incidences sur l'activité agricole et forestière (Art. 16, 9°) ;
- les mesures à mettre en œuvre pour éviter, réduire ou compenser les effets négatifs visés aux 8° et 9° ci-dessus (Art. 16, 10°).

Comme déjà précisé précédemment, le diagnostic réalisé pour le SSC décrit la situation existante (potentialités, contraintes, grandes problématiques et enjeux).

Dans la pratique, on constate une faiblesse dans la conception stratégique du document au niveau de :

- la définition des objectifs ;
- la traduction dans la gestion quotidienne ;
- la programmation des actions à mettre en œuvre²⁰.

3.2.3.2 Définition des objectifs

La législation²¹ nous dit que le schéma indique pour l'ensemble du territoire communal :

- les objectifs d'aménagement selon les priorités dégagées ainsi que l'expression cartographiée des mesures d'aménagement qui en résultent (Art. 16, 1°) ;
- les orientations générales destinées à harmoniser et à intégrer les flux de circulation (Art. 16, 3°) ;
- une description des objectifs de l'avant-projet de SSC, ainsi que ses liens avec d'autres plans ou programmes pertinents (Art. 16, 5°) ;
- les objectifs pertinents en matière de protection de l'environnement et la manière dont ils sont pris en considération dans le cadre de l'élaboration du schéma (Art. 16, 7°).

Comme dit précédemment, on constate, dans la pratique, une faiblesse dans la définition des objectifs.

3.2.3.3 Programmation des actions

Le CWATUP²² dit que le schéma de structure indique pour l'ensemble du territoire communal :

- l'implantation des équipements et infrastructures (Art. 16, 2°) ;
- les modalités d'exécution des mesures d'aménagement (Art. 16, 4°).

Le reproche fait à la programmation est qu'elle n'est pas suffisamment détaillée pour être réellement opérationnelle et que l'ordre de priorité tel que défini par le SSC n'est pas assez respecté²³.

3.2.3.4 Mise en œuvre

Les articles du CWATUP cités dans le point c) peuvent être repris pour l'aspect de mise en œuvre du SSC.

²⁰ Ministère de la Région wallonne, Etudes et Documents, *La commune : actrice du développement territorial. Vers une coordination des outils communaux*, CPDT 3, pages 12-14 ; 28-30, 2003.

²¹ CWATUP, mars 2005.

²² Ibid.

²³ Ministère de la Région wallonne, Etudes et Documents, *La commune : actrice du développement territorial. Vers une coordination des outils communaux*, CPDT 3, pages 12-14 ; 28-30, 2003.

La mise en œuvre du SSC s'articule autour de 3 volets :

- le plan d'affectation (susceptible d'être modifié par le nouveau CWATUP) ;
- le schéma de circulation ;
- les mesures d'aménagement (programme d'actions concrètes).

Le SSC est surtout utilisé pour la délivrance des permis d'urbanisme et de lotir et donc toutes ses potentialités plus globales et transversales ne sont pas exploitées.

3.2.4 Suivi et évaluation

Le nouveau CWATUP²⁴ introduit la notion d'évaluation et ce de la manière qui suit.

Le schéma indique pour l'ensemble du territoire communal :

- les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le SSC n'est pas mis en œuvre (Art. 16, 6°) ;
- les incidences non négligeables probables, à savoir les effets secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, à moyen et à long terme, permanents et temporaires, tant positifs que négatifs, sur l'environnement, y compris la diversité bio, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs (Art. 16, 8°) ;
- les incidences sur l'activité agricole et forestière (Art. 16, 9°) ;
- les mesures à mettre en œuvre pour éviter, réduire ou compenser les effets négatifs visés aux 8° et 9° ci-dessus (Art. 16, 10°) ;
- une description de la méthode d'évaluation retenue et des difficultés rencontrées (Art. 16, 11°) ;
- les mesures envisagées pour assurer le suivi de la mise en œuvre du SSC (Art. 16, 12°) ;
- le Collège des bourgmestre et échevins dépose périodiquement auprès du Conseil communal un rapport sur le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre du SSC et les éventuelles mesures correctrices à engager. Le public en est informé suivant les modes prévus à l'article 112 de la loi communale – Décret du 18 juillet 2002, art. 8 (Art. 18bis).

Le contenu précis de l'évaluation n'est pas détaillé, il est donc difficile d'émettre un avis à ce sujet. Il serait intéressant idéalement de prévoir des éléments tels que des indicateurs de suivi et d'évaluation des objectifs à atteindre.

²⁴ CWATUP, mars 2005.

3.3 RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

3.3.1 Approche transversale

L'approche transversale suppose de rompre avec les démarches sectorielles et de veiller à un équilibre dans les décisions à prendre entre les préoccupations économiques, sociales, environnementales et culturelles.

L'approche transversale doit se retrouver dans toutes les étapes de la réalisation du schéma de structure, du diagnostic à la mise en œuvre.

Afin d'assurer une transversalité et une globalité dans la vision et dans la gestion du territoire, le SSC doit idéalement :

- intégrer tous les domaines concernés par le développement durable du territoire communal et pas uniquement l'aménagement du territoire et l'urbanisme (économie, emploi, logement, formation, environnement, santé, culture, mobilité...);
- favoriser la concertation et le décloisonnement des services communaux pour sa réalisation, le SSC ne doit pas concerner uniquement le service de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, il doit être approprié par l'ensemble de la commune ;
- veiller à un équilibre entre les 4 piliers du développement durable à savoir l'économie, le social, l'environnement et la culture.

3.3.2 Gouvernance (communication, information, transparence, participation, partenariat)

La démarche développement durable suppose d'associer l'ensemble des forces vives et la population, y compris les catégories généralement plus difficiles à associer (femmes, jeunes, immigrés, défavorisés...) et ce de la phase d'élaboration, en passant par la gestion, au suivi du SSC.

La législation sur le SSC prévoit différents dispositifs allant de l'information à l'enquête publique. Il serait souhaitable que les communes aillent plus loin dans les démarches participatives que celles prévues dans le cadre législatif. Certaines communes le font déjà en organisant des réunions d'information, des expositions... On pourrait imaginer d'autres pratiques telles que des réunions de concertation, des groupes de travail thématiques afin de tendre vers une coproduction de l'outil de SSC.

Afin de favoriser l'engagement des différents élus communaux et leurs services, ceux-ci doivent être impliqués dans la démarche et ce dès le début de la réalisation du SSC (dès la définition des objectifs...) jusqu'à la mise en œuvre. Cette adhésion par l'ensemble des acteurs communaux permet l'appropriation de l'outil et favorise la réalisation des objectifs décidés d'un commun accord.

Pour favoriser la participation de tous les services communaux, la Commune pourrait désigner une personne responsable d'informer, d'animer et de coordonner ces différents services pour la réalisation du SSC.

L'adhésion de l'ensemble des membres de la Commune à une démarche de développement durable suppose également de former les personnes (élus et fonctionnaires communaux) à cette notion de développement durable. La formation et la sensibilisation à cette notion permettent de se construire une culture commune de développement durable.

Comme déjà dit précédemment, la sensibilisation à la démarche développement durable (au travers de l'outil SSC dans ce cas-ci) doit s'ouvrir à l'ensemble des forces vives et à la population du territoire communal, ceci peut être réalisé via des cas de bonnes pratiques en

montrant de manière plus concrète et plus directe les apports positifs du SSC pour le développement de la commune.

Il serait également souhaitable que la Commune établisse des partenariats avec les communes voisines sur des problématiques qui transcendent l'échelle communale. Ce genre de démarche permet entre autres des économies d'échelle et contribue fortement au principe d'équité territoriale.

3.3.3 Vision stratégique et application

Le schéma de structure est défini comme étant « un document d'orientation, d'évaluation, de gestion et de programmation du développement durable de l'ensemble du territoire communal »²⁵.

Cette définition intègre donc bien les principes de vision stratégique et de mise en œuvre opérationnelle via la programmation d'actions.

Une révision du SSC est possible et prévue dans la législation, ce qui constitue un atout pour l'adaptation de l'outil à l'évolution du contexte communal. Cette révision permet également de réajuster les objectifs de départ.

Dans la pratique, cette vision stratégique et à long terme est très variable d'une commune à l'autre allant de 5 à 15 ans. De plus, l'outil n'est pas toujours utilisé en fonction de ses potentialités et il se résume à un outil de délivrance de permis d'urbanisme.

Il faudrait peut-être prévoir des incitants avec obligation de résultats pour la mise en œuvre des objectifs que la commune s'est fixée.

3.3.4 Suivi et évaluation

Comme nous l'avons déjà dit, la notion d'évaluation a été introduite dans le texte du nouveau CWATUP pour la réalisation du SSC. Il s'agit essentiellement de l'évaluation des incidences (positives ou négatives) de la mise en œuvre ou pas du SSC. Au stade actuel, il existe un flou quant à l'ampleur et au contenu précis de cette évaluation.

La procédure de révision du SSC prévue dans la législation constitue un atout en termes d'évaluation et de suivi.

Des indicateurs d'évaluation devraient être mis en place pour les différents objectifs que la Commune s'est assignée.

Un auteur de projet pourrait être désigné pour évaluer la mise en œuvre opérationnelle du SSC après x années de fonctionnement. Ceci permet une remise en question de la démarche de la Commune mais également de l'auteur de projet qui réalise ce genre d'outil.

3.3.5 Conclusion

En termes de développement durable, le schéma de structure communal a toute une série d'éléments à la base qui y contribuent fortement. Comme pour tout outil, tout dépend de la méthode utilisée pour le mettre en œuvre.

Certains aspects (principes) de l'approche « développement durable » tels que solidarité nord-sud, ouest-est (consommation équitable, épargne solidaire, coopérations diverses...), principe de précaution (bien que le SSC le prévoit pour certains aspects), etc. ne sont pas repris dans le SSC, ce qui ne constitue pas une faiblesse de l'outil car ces aspects ne doivent pas être liés nécessairement à un outil mais plutôt à une démarche plus globale à l'échelle communale et même à une échelle supérieure.

²⁵ CWATUP, Art. 16, mars 2005.

4 CONCLUSION

Sur base de l'analyse que nous avons faite, nous concluons que, dans le cas du PCDR, moyennant les améliorations proposées, il pourra être considéré comme un A21L. Concernant le SSC, il pourra être considéré comme un outil « sectoriel » de développement durable.

En conclusion de cette partie du travail, nous considérons que **tous les outils existants et à venir devraient être « scannés »** pour identifier ce qui est à améliorer au regard des principes du développement durable.²⁶ En effet, le développement durable n'est pas une politique sectorielle mais une obligation qui s'impose à tous, chacun devant ensuite l'envisager de manière spécifique dans le cadre de ses responsabilités. Le développement durable n'est donc pas une politique en soi, mais les politiques sectorielles doivent être orientées en direction du développement durable et reliées par lui.

Tous les ministères et administrations concernés devraient donc se rompre à cet exercice et en tirer les conclusions en commun. Pourvu, bien sûr, qu'il y ait accord préalable sur un cadre définissant le développement durable en Région wallonne.

²⁶ Un exemple bruxellois : Ans ROSSY, *Le Contrat de quartier : un contrat durable ? Un inventaire de la présence des critères de durabilité dans les contrats de quartier à Bruxelles*, VAVID/Srdu, décembre 2004, 39 p.

CHAPITRE III : MISE EN ŒUVRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES COMMUNES WALLONNES

1 PROPOSITIONS À LA RÉGION WALLONNE

1.1 INTRODUCTION

Le développement durable via les A21L est encore, en Région wallonne, un vaste territoire à défricher, surtout dans ses aspects pratiques. Cela s'explique notamment parce que les ambitions de l'A21L sont grandes et les domaines d'application nombreux.

La complexité du problème est d'autant plus importante qu'il n'existe, en Région wallonne, ni définition officielle ni cadre juridique structurant.

Ce qui facilite l'existence d'acceptations fort différentes et parfois éloignées de ce que serait :

- le développement durable, encore souvent confondu avec un développement sur le long terme,
- un A21L, parfois limité à un outil environnemental ou de cadre de vie.

Dans l'état actuel des choses, les communes qui veulent s'engager dans une démarche de type A21L ne trouvent pas de formule prête à l'emploi adaptée au contexte régional wallon. Il n'existe pas encore d'expérience concluante d'Agenda 21 local. Il n'existe pas non plus de forum d'acteurs locaux pour débattre et avancer sur cette question.

Cette absence de référence et de cadre officiel ou officieux suffisamment précis est d'autant plus difficile à surmonter que les communes ont des caractéristiques parfois fort différentes, qui nécessitent des approches et stratégies de mise en œuvre différenciées.

Les élus n'ont donc pas de référence suffisamment claire pour s'engager.

La question de l'entrée en matière est directement renvoyée aux candidats initiateurs.

Dans un premier temps, nous décrivons la situation des communes si elles désiraient, aujourd'hui, se lancer dans un A21L. Ensuite, nous rappelons l'examen que nous avons fait précédemment en nous mettant à la place de la Région wallonne pour enfin en arriver à la proposition de « label A21L » en vue de généraliser la pratique du développement durable au niveau local.

1.2 DU POINT DE VUE LOCAL

Voyons maintenant quel est le point de vue du niveau communal si, aujourd'hui, il désire s'engager dans une démarche proactive de développement durable.

La Commune a conscience qu'il est important de mettre en œuvre, sur son territoire, une politique globale de développement local durable. Car, si la Commune mène déjà un nombre important d'actions s'inscrivant dans la logique et les principes du développement durable, elle a cependant conscience qu'il est nécessaire de définir pour son territoire une réelle stratégie, puis de généraliser l'approche et de la traduire dans tous les actes et non plus seulement via des initiatives volontaristes insuffisamment structurées.

Les communes désirant s'engager dans un processus d'A21L font face à plusieurs possibilités (les « portes d'entrée ») et leur choix sera influencé par différents facteurs internes et externes.

Les questions suivantes doivent être posées :

- Quelle est l'implication des élus et en particulier de l'équipe dirigeante : les ambitions sont-elles validées par l'ensemble du Collège puis collectivement portées par celui-ci ou ne seront-elles mises en pratique, ne fût-ce que dans un premier temps, par une partie seulement des échevins et des services administratifs ?
- La Commune va-t-elle opter pour le changement en priorité et avant tout dans l'institution communale ou va-t-elle, dans le même temps, viser l'implication directe de l'ensemble de la société civile?
- Y a-t-il intérêt à opter pour une action en premier lieu dans l'un ou l'autre secteur ou est-il possible de travailler rapidement sur tous ou presque tous les secteurs ?
- Quelle place faut-il donner à la participation, à quel moment est-il souhaitable de faire appel aux avis et la créativité des différentes composantes de la collectivité¹ ?

A cela s'ajoute la nécessité de s'interroger sur l'existant, ce que nous évoquions en septembre 2004 en écrivant : « *Un autre constat important est celui de la voie d'accès pour la mise en œuvre du développement durable au niveau local : faut-il opter pour l'A21L tel quel ou est-il plus adapté d'explorer la possibilité de passer par des voies parallèles en fonction des caractéristiques et besoins locaux ? Autrement dit, ne faut-il pas prioritairement recommander l'amélioration de l'existant pour tendre, pas à pas, vers une mise en pratique généralisée des principes de développement durable ?* »².

Les réponses apportées à ces différentes questions permettent alors de faire le choix d'une porte d'entrée.

Nous en distinguons principalement six qui, chacune, peuvent présenter des variantes.

La première porte d'entrée, la principale, est celle qui permet d'accéder à une politique globale, impliquant les élus, l'administration et la société civile. La Commune a le choix de plusieurs méthodes de participation mais, à tout le moins, elle part du principe qu'elle va co-produire l'A21L avec des représentants de toutes les forces vives locales.

1. **Une démarche collégiale et globale** : cette solution consiste à valider au sein du Collège l'intention de réaliser un A21L et à inviter chacun des échevins, dans ses attributions, à analyser la situation et à formuler la façon dont il appliquera, à court, moyen et long terme, les principes par l'entremise de plans, programmes ou outils sectoriels et/ou dans les actes habituels. Les possibilités et intentions de chacun des échevinats et de chacune des administrations sont mises en confrontation avec les aspirations et intentions des acteurs locaux ayant participé aux réunions ou consultations. Cette mise en cohérence de l'action publique avec l'action des acteurs locaux désirant s'engager assure une bonne représentation de toutes les composantes de la société locale. Le résultat de l'analyse et des décisions peut alors être traduit sous la forme officielle d'un A21L. Cette option, la plus forte, nécessite un engagement total et requiert que l'équipe politique en place ait mis cet objectif en première priorité dans son programme de législature et ait organisé ensuite un débat dans l'enceinte du Conseil communal.

Mais, bien souvent, le contexte politique rendra difficile le franchissement de cette porte principale. Il s'agira donc de mettre en place le développement durable de manière différente et plus progressive en faisant le choix d'une autre **porte d'entrée, que l'on qualifiera de secondaire, parmi les cinq exposées ci-dessous** :

¹ La préexistence d'outils stratégiques et de dynamiques participatives influencera le choix des modes d'actions.

² Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente du développement Territorial, Rapport final de la subvention 2003-2004, Thème 3.2, *Mise en œuvre opérationnelle de l'agenda 21 local*, Septembre 2004, p. 163.

2. **L'exemplarité de l'institution communale d'abord** : les élus choisissent de travailler aux changements de comportements et de pratiques au sein même de l'institution communale et à la concrétisation de ces changements dans les actes concrets au quotidien, en se disant que ce n'est que lorsque cette étape est franchie que l'on peut chercher à étendre la dynamique et à impliquer l'ensemble des forces vives.
*« Le GPV [Grands Projets de Ville] Lille Métropole avec Extra-Muros Consultants a procédé à une analyse de la convention d'application du GPV avec une grille de lecture du développement durable élaborée de façon à identifier comment ce document cadre introduit ou non des logiques de développement durable en termes d'objectifs, de contenu, d'organisation et comment mettre à jour les éventuelles incohérences entre les objectifs annoncés et les pratiques relevées. Enfin des pistes sont proposées pour répondre aux critères de développement durable « haute qualité 21 ». Le GPV se s'est pas investi dans une démarche A21L, cependant, les acteurs sensibilisés ont modifié leurs réflexes et pratiques ».*³
3. **Le choix d'un outil transversal et de quelques outils complémentaires** : c'est en quelque sorte une variante proche de la « première porte d'entrée », mais avec moins de force. Elle consiste à considérer qu'il y a intérêt à passer par la concrétisation d'un ou plusieurs outils réglementaires qui permettront tout à la fois de définir une stratégie, de programmer et financer des actions et d'impliquer la population. Le cas qui illustre au mieux cette solution est celui-ci : passer par la réalisation d'un PCDR auquel on prend soin d'ajouter le « d » de durable. Le PCDR est combiné avec un ou plusieurs outils complémentaires : par exemple un SSC et un PALME.
4. **Une implication au gré de la mise en œuvre des outils et programmes** : approche qui consiste à profiter des opportunités pour introduire les principes du développement durable dans les plans et programmes communaux. Quand il s'engage dans la réalisation ou la révision d'un outil réglementaire, le Collège demande qu'y soit concrétisés les principes du développement durable comme éléments obligatoires d'analyse et de décision, ce qui n'est généralement pas le cas aujourd'hui. Il peut s'agir des outils qui incluent l'obligation de participation : PCDR, QI, SSC..., mais aussi d'autres outils réglementaires qui ne font pas nécessairement appel à la participation de toutes les forces vives : PPP, Maison de l'Emploi, Maison du Tourisme, PCDN... Cette formule permet d'introduire progressivement les principes dans l'action – selon des rythmes variant en fonction des projets développés. Cette voie est facilitée lorsqu'on adopte comme principe de base l'utilisation d'une grille d'analyse des projets et actions (cf. fiche « grille de questionnement ») ; elle requiert à tout le moins l'adoption d'une charte locale qui constitue alors la référence à suivre.
5. **Une approche sectorielle** : en raison du contexte, les élus peuvent choisir d'introduire le changement via une solution transitoire qui consiste à s'engager dans l'application des principes dans une thématique particulière – par exemple l'énergie, la politique urbanistique, le tourisme local, les travaux communaux... La formule a pour avantage de

³ F. DEQUIEDT, E. ALBERT, *Retours d'expériences et éléments de méthodes pour les Agendas 21. Outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux*, ETD, Ministère de l'écologie et du Développement durable, 2004, p. 11.

permettre de faire ses premières armes avant d'étendre l'action sur l'ensemble des secteurs de la vie communale⁴.

6. **Une approche pluri-sectorielle** : soucieux de ne pas tout faire en même temps et misant plutôt sur la complémentarité de quelques secteurs, les élus choisissent de se limiter d'abord à trois ou quatre secteurs, considérés prioritaires, entre autres parce qu'ils permettent d'engager une participation très concrète à l'atteinte des objectifs fixés au niveau international. Ce peut être les secteurs de l'énergie, du logement, des travaux et de l'emploi, pour lesquels sera mise en place une politique transversale avec les différents échevins et départements concernés.

Les six approches ci-dessus sont une façon de montrer que le choix d'une porte d'entrée pour l'implication concrète d'une Commune dans le développement durable nécessite réflexion.

Bien entendu, les portes d'entrée peuvent faire l'objet de variantes ou croisements puisqu'en effet, nous sommes dans une approche systémique ; c'est dire que l'ensemble de l'organisation locale sera repensée et modifiée mais qu'il s'agit d'un processus dans lequel il convient de prendre la décision de s'engager.

L'objectif reste de provoquer le changement et, à terme, de le généraliser dans tous les secteurs de la vie locale.

L'exemple suivant illustre ce propos :

« C'est en 1994 que la ville [suédoise] d'Albertslund présente son premier A21, qu'elle renouvelle depuis chaque année en l'adaptant et le complétant. La démarche « Agenda 21 » de la municipalité, quoique peu formalisée, semble très complète puisqu'elle se décompose en cinquante-deux agendas 21 de quartiers et en agendas d'institutions (services technico-administratifs et écoles). L'A21, sans spécifier de méthode ou de stratégie particulière, se décline en objectifs variés fixés pour deux ans. Y sont associés également des plans complémentaires, parmi lesquels le Plan Nature (1999), le plan de soutien aux entreprises (2001) ou encore le plan pour l'industrie chimique. »⁵.

Cette technique des « agendas d'institutions » de la ville d'Albertslund est en fait assez comparable à la philosophie de la formule que nous proposons : la labellisation.

1.3 DU POINT DE VUE RÉGIONAL

Nous écrivions, dans le rapport de mars 2005, que la Région wallonne se trouve face à quatre options techniques possibles pour stimuler la mise en œuvre des A21L :

« Il nous paraît utile, en plus des trois « options » et des « incontournables » décrits ci-dessus, dans le cadre d'un rapport intermédiaire, de passer par l'exercice des scénarios en vue de clarifier les grandes orientations possibles pour la mise en œuvre de l'Agenda 21 au niveau local. Quatre portes d'entrée semblent possibles, dont certaines peuvent être complémentaires :

⁴ L'expérience et les pratiques montrent qu'il y a grand risque, si on s'engage via la porte environnementale, d'éprouver de grandes difficultés à étendre ensuite l'action aux trois autres piliers (économie, social, culture). Nous avons par ailleurs écrit dans notre rapport de septembre 2004, dans les conclusions générales, que « Beaucoup de communes évoquent un nombre non négligeable d'initiatives relatives à la gestion des ressources naturelles et du cadre de vie dans une perspective durable, ce qui témoigne d'un engagement concret du niveau local. Cependant, nos multiples contacts directs mettent en lumière la difficulté de citer des actions de développement durable entreprises en dehors de ces domaines. Cette gêne est le symptôme du chemin à parcourir. »

⁵ CERDD, *Récit d'opérations. Agenda 21 singulier pluriel*, 2003, p. 8.

1. *création d'un nouvel outil d'orientation réglementé et subsidié dans sa phase de diagnostic et d'identification d'objectifs. Il s'agit d'un outil non contraignant, à valeur d'orientation, comme l'est le SSC ;*
2. *création d'un outil d'harmonisation – l'A21L est l'outil qui donne de la cohérence à l'ensemble des outils existants en ne supprimant pas ceux-ci mais en leur donnant une complémentarité plus poussée tout en évitant les étapes redondantes ;*
3. *officialisation des critères standards à rencontrer pour être reconnu actif en développement durable. Plusieurs systèmes permettent de mettre en place, à partir de ce principe, une politique d'encouragement ou de discrimination positive lorsque les critères sont mis en pratique et des actions spécifiques mises en oeuvre ;*
4. *modification des législations relatives aux outils existants (PCM, PCDR, PPP, ZIP-QI, PTL...). Il s'agit ici d'une transformation lente sur le fond qui opte pour l'amélioration de l'existant mais sans opérer de rationalisation (cf. notre rapport de septembre 2004).»⁶*

La troisième solution fait référence à la technique des labels.

1.4 L'OPTION « LABELLISATION »

1.4.1 Introduction

Il existe de nombreux processus de labellisation qui encouragent les entreprises et les collectivités à adopter des comportements plus durables. Ces labels visent à promouvoir leur engagement dans une démarche d'amélioration progressive et à continuer vers le développement durable en mettant en place des nouveaux systèmes de gestion.

Le processus de labellisation « A21L » que nous présentons ci-après se base sur une analyse comparative de plusieurs méthodes de labellisation existantes ou en projet, dont celles-ci :

- Label « Entreprise Eco-dynamique » (Région de Bruxelles capitale);
- Label « Cité de l'Energie » (Suisse);
- La proposition de Décret wallon relatif à la labellisation « Respecter Kyoto pour sauver la planète... ma commune participe »;
- Le label du Ministerie der Vlaamse Gemeenschap, Samenwerkingsovereenkomst : Milieu als opstap naar duurzame ontwikkeling; Uitvoeringsfase 2005-2007;
- L'enregistrement EMAS;
- Démarche de progrès Haute Qualité 21 (HQ 21).

Ces labels sont présentés comme des outils de gestion et permettent un suivi personnalisé périodique (souvent annuel). Les collectivités et entreprises qui s'engagent dans ce type de processus peuvent en tirer les avantages suivants :

- Ils incitent à innover pour adapter l'organisation interne des administrations aux spécificités d'une stratégie de développement durable.
- Ils permettent de générer un projet mobilisateur pour le personnel communal.

⁶ Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial, Rapport intermédiaire de la subvention 2004-2005. Thème 3.2, *Mise en œuvre opérationnelle de l'agenda 21 local*, mars 2005, p.9-10.

- Les mesures d'encadrement proposées aux candidats au label aident concrètement les administrations qui, bien souvent, ne disposent que de peu de moyens pour élaborer une analyse et un programme d'actions en développement durable.
- Ils mettent à disposition de tous un réseau d'expériences, d'information et de compétences acquises par d'autres communes.
- Ils permettent d'affirmer leur conformité avec les obligations (environnementales dans les exemples cités) et d'anticiper les législations futures. Grâce au travail réalisé en vue de l'obtention du label, les administrations peuvent bénéficier d'une préparation pour des obligations légales futures.
- Ils facilitent la mise en place du principe qui veut que les institutions publiques ont un devoir d'exemplarité envers la population. Il doit y avoir une réelle cohérence entre la gestion des institutions publiques et les mesures et règles qu'elles suggèrent ou imposent à la population.
- Ils engendrent, à moyen et long termes, des économies financières non négligeables.
- Ils donnent des moyens pour rendre visibles les efforts entrepris et les résultats obtenus. Ils contribuent ainsi à l'image de marque et dégagent des avantages concurrentiels pour le court terme et le long terme.

1.4.2 Objectif de la labellisation « A21L »

Il existe déjà, au niveau local, un certain nombre d'initiatives qui s'inscrivent dans la logique du développement durable. Mais il n'y a pas de dynamique généralisée.

L'objectif de la labellisation est de créer les conditions favorables à la mise en place d'une pratique généralisée du développement durable dans les communes wallonnes.

Le processus de labellisation vise à mettre en place un système incitant les communes à s'engager dans une « démarche Agenda 21 local (A21L) » en récompensant par une politique de discrimination positive les pouvoirs locaux qui se sont engagés concrètement dans cette voie.

En pratique, ce système nécessite d'officialiser des listes non « fermées », c'est-à-dire non exhaustives, d'actions que les communes candidates peuvent mener pour être reconnues « actives en développement durable ». Chacun des secteurs de la vie locale et de l'action communale fait l'objet d'une liste, ce qui permet à terme de rompre avec l'approche uniquement environnementale du développement durable.

1.4.3 Principes de la labellisation

Le processus de labellisation prévoit l'élaboration et la réalisation par la Commune d'un **programme d'actions**, document stratégique et opérationnel pour le long terme qui répond aux principes de développement durable.

Le processus de labellisation repose sur trois grands principes : une démarche « à la carte », une démarche pragmatique et une démarche d'amélioration continue.

1.4.3.1 Une démarche « à la carte »

Le programme d'actions peut porter plus particulièrement sur un ou plusieurs domaines thématiques (par exemple, l'énergie, la santé, l'économie ou le tourisme) ou peut être global (concernant l'ensemble des domaines thématiques proposés aux communes).

Les domaines thématiques balayent l'ensemble des thématiques dans lesquelles les communes peuvent agir, concrètement, en faveur du développement durable. Dix-huit domaines thématiques, touchant à des degrés divers l'ensemble des communes wallonnes, sont ainsi proposés :

1. Économie
2. Santé
3. Intégration et sécurité
4. Culture et patrimoine
5. Air
6. Eau
7. Biodiversité
8. Déchets
9. Énergie
10. Agriculture et sylviculture
11. Aménagement du territoire et urbanisme
12. Tourisme et loisirs
13. Mobilité
14. Éducation et formation
15. Information et participation
16. Solidarité Nord-Sud et Est-Ouest
17. Logement – habitat
18. Habitudes de consommation

Le fait que le programme ne vise qu'un domaine thématique n'empêche pas la Commune de développer une approche transversale et de faire travailler ensemble des acteurs agissant dans des domaines de compétence différents et à des échelles de territoire différentes.

1.4.3.2 Une démarche pragmatique, qui vise l'action

Pour chacun des domaines, la Région wallonne aura dressé une liste d'actions à entreprendre et de résultats à atteindre. Liste qui sera ensuite soumise aux communes candidates, celles-ci devant satisfaire à certaines d'entre elles pour obtenir le label.

Donc, pour chacun des domaines :

- un certain nombre de critères de développement durable seront définis, permettant d'évaluer si la Commune agit de manière durable dans cette thématique. Ces critères permettront de guider les communes dans leur stratégie de développement durable. Les critères concernent :
 - la démarche mise en œuvre : mettre en place des groupes de travail, réaliser un diagnostic, définir un programme d'actions, faire participer la population, dégager des budgets, prévoir une évaluation, ... ;
 - les actions qui doivent répondre aux principes du développement durable ou permettre d'atteindre des normes, indiquant le seuil à partir duquel les objectifs de développement durable sont atteints. Par exemple : atteindre un certain tonnage de déchets par habitant.

Une place est laissée à l'initiative communale qui peut faire valoir, pour l'obtention du label, des actions non recensées dans la liste suggérée par la Région.

- un appui concret de la Région sera apporté aux communes sous des formes diverses : guidance méthodologique, expertise sur terrain, formation, financement.

Cet appui, spécifique d'abord à chaque domaine thématique, motivera ensuite les communes à s'engager progressivement dans l'ensemble des domaines thématiques concernés.

1.4.3.3 Une démarche d'amélioration continue

Le processus de labellisation doit inciter la Commune, mais aussi la Région, à entrer dans une dynamique d'amélioration continue et permanente. Il offrira aux communes un cadre de

référence fondé sur les principes de développement durable. Progressivement, ce cadre de référence devra être intégré dans l'action quotidienne des communes.

Cette démarche d'amélioration continue de la Commune pour tendre vers un développement plus durable pourra se faire par paliers successifs correspondant à des niveaux de complexité différents en matière de stratégie et de gestion durable.

Une labellisation évolutive qui repose sur une démarche progressive permet en effet d'être compatible avec les spécificités de taille, de moyens humains et financiers des communes et de la volonté politique locale.

Ces différents niveaux peuvent être représentés symboliquement par un logo évolutif, octroyé en fonction du nombre de thématiques activées par la Commune. Ce qui a l'avantage de rendre visible la progression constante de la démarche et les efforts réalisés par la Commune.

1.4.4 Appuis pour la labellisation

1.4.4.1 Appuis techniques

Organisé par la Région wallonne, l'encadrement fournira les aides suivantes :

- Un **cadre de référence**. Pour chaque domaine thématique, des critères seront formulés et des exemples d'actions concrètes seront fournis aux communes. Elles pourront sélectionner ce qu'elles jugent utile de mettre en œuvre selon leurs ambitions et les spécificités de leur territoire, mais devront tout de même satisfaire à certains d'entre eux jugés incontournables par la Région. Cette liste ne sera pas fermée, ce qui permet aux Communes qui le désirent d'innover ;
- La Région développera (et remettra à jour régulièrement) des **outils pratiques** pour aider les communes dans leur démarche (documents techniques, documents de sensibilisation, formations thématiques abordant des sujets pointus...) ;
- La création d'un **réseau** regroupant les communes engagées dans le processus de labellisation permettra aux communes de bénéficier des outils, du savoir-faire et des connaissances accumulées par les communes engagées dans l'opération ;
- Un **expert** ou un **conseiller**, au niveau local, bénéficiera d'une formation continue afin d'accompagner la Commune dans ses démarches et de coordonner l'opération dans la durée. L'organisation d'un système de **formation continue** à l'instar des conseillers en urbanisme, et l'intégration du développement durable dans les cursus existant déjà organisés par la Région wallonne ;
- De plus, des **spécialistes** dans certaines thématiques seront mis, gratuitement et de façon ponctuelle, à disposition des communes, pour des conseils à distance ou des visites sur le terrain (conseil personnalisé). Ces experts pourront tantôt provenir de l'administration régionale, tantôt d'asbl ou de bureaux privés agréés. Les communes bénéficieront d'un droit de tirage sur un nombre d'heures d'expertise à déterminer.

1.4.4.2 Appuis financiers

L'enquête auprès des communes wallonnes fait apparaître le manque de moyens financiers comme étant un frein important à l'élaboration d'un A21L.

Les communes s'engageant dans la labellisation pourront bénéficier des avantages financiers suivants pour :

- faire face aux dépenses relatives à l'élaboration du projet : réalisation du diagnostic, description des enjeux et des besoins, organisation d'une campagne de communication (information, sensibilisation), animation de la participation ;

- concrétiser des actions ;
- engager ou mettre en compétence du personnel.

1.4.5 Conditions de mise en œuvre

La mise en place du processus de labellisation par la Région wallonne implique de donner un cadre de référence aux communes. Pour cela :

- la Région wallonne met en place une stratégie régionale qui s'insère elle-même dans la stratégie nationale ;
- la Région y définit clairement ce qu'elle entend par développement durable et par développement durable au niveau local ;
- la Région wallonne doit elle aussi faire l'état de l'application des critères du développement durable en son sein, tant de manière générale que dans chacun de ses départements. Chaque Ministre et chaque administration doivent appliquer les principes et prendre en compte les objectifs de développement durable dans leur secteur. Ce qui implique une définition en interne du développement durable pour toutes les administrations (le logement durable, le tourisme durable...) et ensuite le choix des actions qu'elles désirent voir mener au niveau local pour instaurer le développement communal durable ;
- la démarche impose une révision des outils en usage au niveau local afin qu'ils intègrent les critères de développement durable, ce qui nécessite notamment des modifications décrétales ;
- la démarche nécessite de revoir l'organisation interne des administrations régionales pour qu'elles collaborent à l'ambition transversale du développement durable ;
- la démarche nécessite de faire évoluer le rôle et les missions des commissions et des organes de conseil tels que le CWEDD, la CRAT, le CESRW...

Pour la mise en œuvre de la labellisation au niveau communal, la Région wallonne peut s'appuyer sur des partenariats, comme elle a commencé à le faire. L'UVCW, par exemple, pourrait être chargée spécifiquement de promouvoir les concepts de développement durable et d'A21L et d'accompagner les communes dans leurs démarches ; le CWEDD pourrait être chargé d'émettre un avis sur le programme proposé par la Commune ; etc.

1.4.6 Déroulement dans le temps

Le schéma, présenté page suivante, illustre le déroulement du processus de labellisation dans le temps. La labellisation doit inciter la Commune à entrer dans un processus d'amélioration continue, qui ne connaît donc pas de fin théorique.

Différentes phases rythment le processus de labellisation :

1. Une **phase d'initiation de la démarche (6 mois)**. C'est le moment où la Commune prend l'engagement d'entrer dans une démarche de développement local qui respecte les principes de développement durable ; la Commune prépare la démarche et cible ses domaines prioritaires.

A la fin de la phase, si la Commune remplit un certain nombre de critères, elle reçoit un slogan « Commune partenaire du développement durable » montrant son engagement envers les principes du développement durable et son implication dans le processus de labellisation ;

2. Une **phase d'élaboration du programme d'actions (maximum 18 mois)** : la Commune s'engage à élaborer un programme d'actions dans un, plusieurs ou l'ensemble des domaines thématiques.

Dans le schéma ci-dessous, chaque domaine thématique est représenté symboliquement par une couleur (la phase d'élaboration du programme dans cette thématique est indiquée en gras, elle est suivie de la phase de mise en oeuvre).

Après approbation par la Région wallonne du programme d'actions, la Commune reçoit un soleil ;

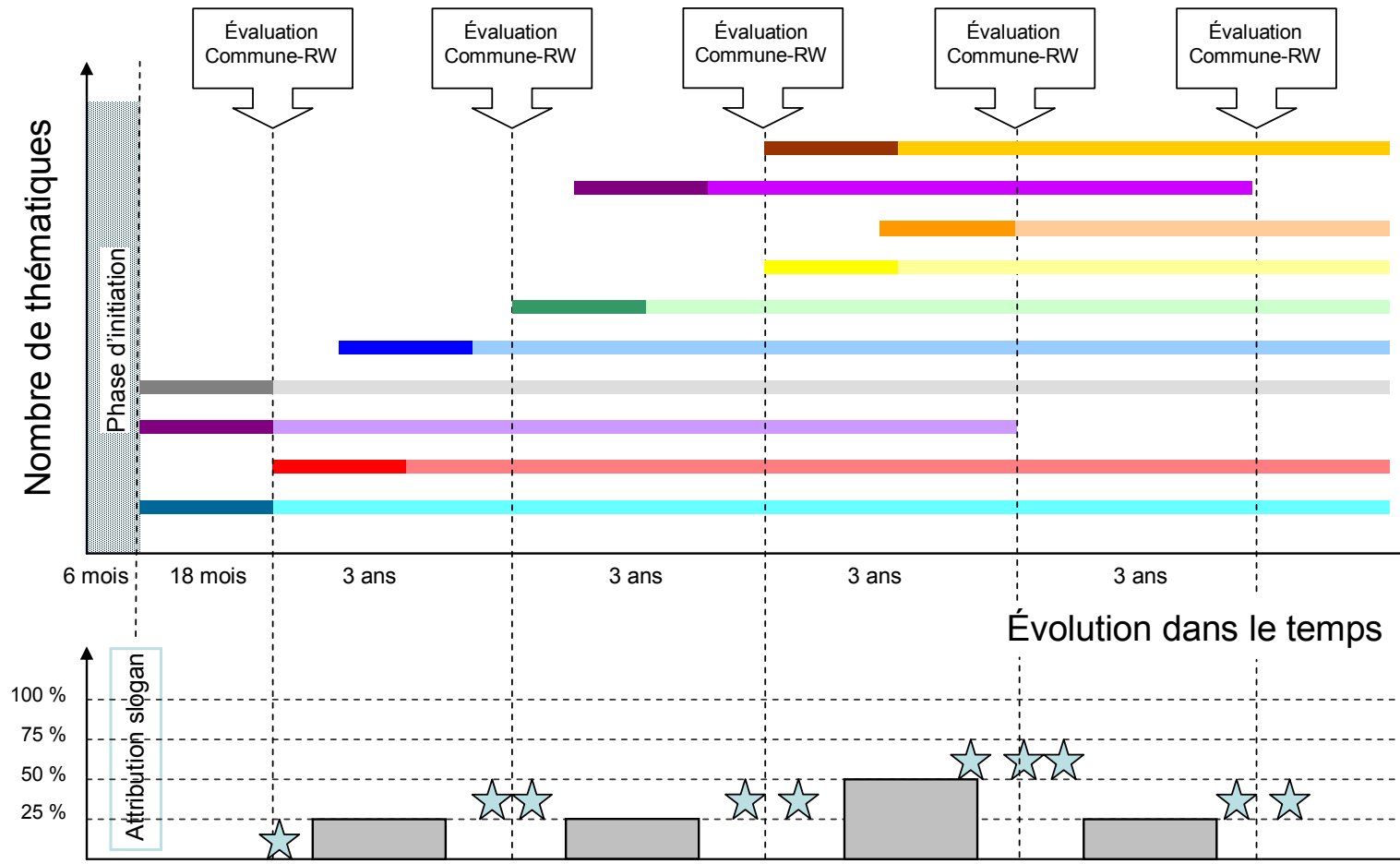
3. Ensuite, la Commune entame la **mise en œuvre de son programme d'actions**. Régulièrement, le programme en cours est évalué par la Commune et le plan d'actions réactualisé et/ou élargi à d'autres thématiques. La Commune a ainsi la possibilité de se réorienter et d'activer d'autres domaines thématiques en cours de route.
4. Tous les 3 ans, la Commune et la Région wallonne **évaluent** le chemin parcouru et la manière dont les engagements et le programme d'actions ont été suivis. A cette occasion, la Commune présente à la Région ses engagements pour les 3 années à venir.

La Commune doit montrer une amélioration générale de la démarche au cours du temps.

Une Commune qui s'est engagée ainsi dans un premier temps dans une ou plusieurs thématiques devra montrer tous les 3 ans qu'elle s'améliore dans ce(s) domaine(s) mais pourra aussi élargir progressivement la démarche à d'autres thématiques.

La Commune ne reçoit les soleils et le subside qui y est lié (2, 3, 4 ou 5 soleils correspondant au nombre de thématiques activées) que quand elle a pu prouver son activité dans ces thématiques.

Schéma labellisation



1.4.6.1 Phase d'initiation de la démarche

Cette phase doit permettre à la Commune de préparer le travail, d'enclencher la construction d'une culture commune et de dégager les principaux enjeux pour le développement futur de la Commune en regard du développement durable.

La phase d'initiation de la démarche ne doit pas être négligée car elle représente un moment clé pour la réussite du projet à l'avenir. L'engagement de la commune envers les principes du développement durable (cf. fiche « S'engager formellement sur la voie du développement durable »), l'organisation interne de la Commune et en particulier l'attribution d'un poste de « chargé du développement durable » ou « chargé de mission A21L » (cf. fiches « Agent de développement durable » et « Organisation de l'administration »), la sensibilisation et la formation des élus et des agents communaux ainsi que la sensibilisation et l'information des habitants (cf. fiches « Sensibilisation et formation des élus et du personnel communal au développement durable » et « informer et Sensibiliser les acteurs locaux et la population »), et la réalisation d'un pré-diagnostic constituent les éléments essentiels de cette phase d'initiation.

Le pré-diagnostic est un diagnostic de la commune réalisé en interne, sur base de l'existant, en ayant recours aux élus ainsi qu'aux services techniques et administratifs de la Commune. Il a pour but de relever les actions déjà entreprises ou en cours au sein de la Commune en matière de développement durable, d'évaluer les moyens nécessaires (financiers, logistiques et humains) pour l'élaboration et la mise en oeuvre d'un programme d'actions en faveur du développement durable et de dégager les principaux enjeux pour le développement futur de la commune (cf. fiche « Réaliser un diagnostic participatif »).

Après délibération du Conseil communal, la Commune s'inscrit dans le processus sur base d'un dossier de candidature. Le dossier de candidature est transmis et examiné par la Région. Si la Commune satisfait aux critères de sélection, elle est engagée officiellement dans l'opération et se voit attribuer un slogan « Commune partenaire du développement durable » qui montre qu'elle est **engagée** dans une démarche locale de développement durable.

Des critères de sélection définis se rapporteront **principalement** aux éléments suivants :

- La participation de l'ensemble des élus politiques et du Secrétaire communal à une séance de présentation qui visera à expliquer le développement durable et à présenter la démarche « labellisation A21L » ;
- La décision de s'impliquer dans la démarche doit faire l'objet d'une décision du Collège et du Conseil communal ;
- La volonté politique à agir localement en faveur du développement durable doit se marquer par la signature par le Collège et le Conseil de la charte, que ce soit la charte d'Aalborg ou une charte locale de développement durable élaborée par la Commune elle-même ;
- La sensibilisation - par l'entremise d'une formation - des chefs de services visant une bonne compréhension à la fois du développement durable et de ses enjeux au niveau local mais surtout des implications concrètes d'une telle démarche dans l'organisation « structurée » de l'institution communale ;
- L'organisation interne de l'administration communale : création d'un bureau spécialisé « bureau du développement durable » ou « bureau agenda 21 local » et désignation d'un conseiller en développement durable ;
- L'information de l'ensemble du personnel communal de la décision de s'engager dans une démarche de développement durable et information sur les aspects concrets ;

- La mise en place d'un dispositif de communication interne assurant une information continue du personnel communal quant au déroulement de la démarche et aux actions réalisées ;
- La réalisation d'un pré-diagnostic interne et donc l'implication de l'administration communale dans la réalisation du pré-diagnostic ;
- L'existence d'une stratégie de communication sur la démarche à destination des acteurs communaux et des acteurs locaux : la Charte témoigne non seulement de l'engagement de la Commune mais est également un outil de communication. Elle sera donc transmise aux différents services communaux et mise à disposition du public (publication dans le journal local, site Internet, etc.). Dans le cadre du pré-diagnostic, des réunions de sensibilisation et d'information seront organisées pour les membres de l'administration. Ces réunions seront également l'occasion de recueillir des informations pour la réalisation du pré-diagnostic (cf. fiche « Réaliser un diagnostic participatif ») ;
- Le choix d'une méthode de participation (qui, quand, comment).

Sur base du pré-diagnostic, la Commune choisit la « porte d'entrée » dans son processus de développement durable : elle s'engage à élaborer un programme d'actions dans un ou plusieurs domaines thématiques et à mettre en place une série de pratiques liées à une dynamique « développement durable » correspondant au niveau de complexité qu'elle a choisi.

Dans cette première phase, la Commune pourra bénéficier de l'accompagnement ponctuel d'un agent externe. Lequel aidera la Commune à élaborer son pré-diagnostic et à remplir son dossier de candidature.

1.4.6.2 Phase d'élaboration d'un programme d'actions

A partir de la date de la sélection officielle, la Commune a 18 mois maximum pour élaborer un programme d'actions correspondant aux thématiques et au niveau de complexité qu'elle a choisi de mettre en oeuvre.

Ce programme d'actions, quelles que soient les thématiques, comprendra :

- Un diagnostic territorial local ;
- Des objectifs clairs et mesurables ;
- La mise en place d'un système d'évaluation ;
- Une programmation des actions définissant les priorités, la temporalité, les moyens de mise en œuvre financiers et humains et les indicateurs utilisés.

La Commune pourra partir des outils de développement local existants (qu'elle possède déjà ou pas) pour élaborer son programme d'actions. Ces outils seront améliorés pour répondre aux critères de développement durable (cf. l'analyse des outils de développement local PCDR et SSC en regard du développement durable). Ainsi, par exemple, une Commune peut se baser sur son PCL pour s'engager dans le champ d'action du logement ou se servir du PCDR pour atteindre le dernier stade de la labellisation.

La Commune a 18 mois pour présenter son projet final à la Région. S'il est accepté et qu'il remplit les critères relatifs au développement durable, la Commune se voit attribuer un soleil.

L'attribution du premier soleil se base sur l'évaluation de la démarche d'élaboration du document « programme d'actions » en fonction de critères relatifs à :

1. La réalisation d'un diagnostic participatif basé sur des données objectives (issues des statistiques, rapports, documents stratégiques existants, etc.) et des données subjectives (collectées auprès des élus, des agents communaux, des acteurs et de la population) ;

2. La cohérence du programme d'actions (entre le diagnostic, les objectifs et la programmation des actions mais aussi avec le contenu de la charte) ;
3. Les pratiques générales intrinsèques à la démarche « développement durable » (communication, transversalité, éco-gestion, gouvernance, participation, moyens humains et organisationnels affectés à la démarche et évaluation). Les critères seront définis en fonction du niveau de complexité choisi par la Commune.
4. Les actions, concernant lesquelles la Commune a deux possibilités :
 - Passer ses projets à travers une grille de lecture développement durable (cf. fiche « Grille de questionnement ») permettant de situer les projets par rapport aux principes fondateurs du développement durable ;
 - Puiser dans une liste d'actions possibles parmi celles qui lui conviennent. Ce système permet à la Région de favoriser, voire d'imposer ou favoriser certaines actions qu'elle souhaite voir appliquer au niveau local,

Ainsi, la vitesse d'acquisition du label dépendra du nombre de domaines thématiques choisis, des outils dont la Commune dispose déjà et de l'effort que la Commune y consacre.

SUGGESTION DE CAS D'APPLICATION : LE LOGEMENT

Critères de validation d'une démarche de développement durable dans le thème du logement.

La Commune aura 18 mois maximum pour définir un programme d'actions visant à informer, former son personnel et pour préparer les actions permettant progressivement d'appliquer les principes du développement durable.

Certaines des actions concrètes peuvent être programmées sur trois, six ou même 9 ans, par exemple lorsqu'il s'agit de rénover le parc immobilier.

La Région wallonne validera le **dossier remis par la Commune s'il ...**

1. Fait le **relevé de toutes les actions** publiques et privées en cours ;
2. Passe les actions à travers une **grille de questionnement** (principes du développement durable) ;
3. Fait la **synthèse des différents plans** des organismes publics et parapublics incluant une politique liée au logement (PCL, PALME...)
3. Fournit une **synthèse des propositions des acteurs locaux** (publics et privés) ;
4. Propose une **stratégie d'information** sur trois années à destination du grand public et des professionnels (publics et privés) ;
5. Propose un **plan de formation** sur trois années (généraliste et par métiers) ;
6. Contient un **programme d'actions concrètes sur 3 ans** dans lequel on trouve un certain nombre d'actions « obligatoires ». Ces actions seront mises en œuvre soit en « one-shot », soit programmée sur une période de XX ans (cas de l'isolation fenêtres du parc immobilier à la norme K... : 10% la première année, 25% après trois ans, 50 % après... Dans ce cas, elles feront aussi partie du plan communal suivant).
7. Prévoit les étapes et moyens de **suivi et d'évaluation**

Dans le cas du logement, le Plan communal du Logement pourra faire office de programme thématique pour autant que - comme nous l'avons expliqué pour le PCDR -, l'application phasée et généralisée des principes du développement durable y soit incluse.

Quelles seront les aides fournies aux communes qui font cet effort ?

- Les communes **réalisent le programme thématique en interne**, avec l'accompagnement de l'agent de développement durable de la Commune ;
- Elles **peuvent bénéficier de XX jours d'expertise externe** pour un accompagnement de la phase « initiation » et de la phase « élaboration » ;
- Des **formateurs de formateurs** sont disponibles ;
- Un **subside de XXX est accordé lors de la validation du programme** (c'est une gratification pour ceux qui franchissent le pas du développement durable par rapport à ceux qui se contentent de la formule PCL classique) ;
- Elles ont ensuite la **possibilité de faire appel, lors de la mise en œuvre, à l'Administration** du Logement de la Région, où une équipe a été formée à cet accompagnement lors de la mise en œuvre.
- Chacune des actions mises en œuvre dans le PCLd est **majorée de x %** (ou 5, ou 8...) par rapport à son coût avéré (sur base du coût du marché contracté).

1.4.6.3 Phase de mise en œuvre

La Commune met en œuvre son programme d'actions. Une évaluation régulière (tous les ans) de celui-ci doit lui permettre de réorienter sa stratégie et de s'ouvrir à d'autres thématiques en complétant son programme d'actions.

1.4.6.4 Phase d'évaluation

Tous les trois ans, la Commune, sur base d'une évaluation réalisée avec la Région wallonne, montre qu'elle a réalisé sa programmation. Dans la labellisation, c'est principalement la Commune qui réalise cette évaluation. En effet, idéalement, elle est autonome dans la mise en œuvre de la labellisation. La Région ne devra donc intervenir que ponctuellement, pour s'assurer du bon déroulement de la démarche. Ce n'est que dans le cas de difficultés particulières rencontrées par une Commune que la Région interviendra davantage pour renforcer la Commune et l'aider dans sa démarche.

Parallèlement à l'évaluation du travail accompli les 3 années précédentes, la Commune présente également son programme d'actions révisé qui définit ses priorités d'actions pour les 3 années à venir.

Si la Commune a rempli son programme, elle reçoit le logo qui correspond au nombre de thématiques qu'elle a mis en œuvre :

- 2 soleils : la Commune est active dans moins de 5 domaines thématiques ;
- 3 soleils : la Commune est active dans moins de 10 domaines thématiques ;
- 4 soleils : la Commune est active dans moins de 15 domaines thématiques couverts ;
- 5 soleils : un programme global dans plus de 15 domaines thématiques.

Au cours du processus, la Commune est toujours tenue de montrer une progression, une **amélioration** dans sa démarche. Ainsi, à la fin d'une période de 3 ans, la Commune peut :

- soit prétendre au même niveau acquis antérieurement et montrer alors une amélioration sensible de ses résultats globaux ;
- soit prétendre à un niveau supérieur de labellisation et devoir rencontrer, dès lors, les exigences spécifiques de ce niveau.

1.4.7 Avantages de la labellisation

Le processus de labellisation permet de faire coïncider les intérêts de la Région avec ceux des pouvoirs locaux en respectant les principes du développement durable.

Quels sont les avantages de ce processus pour les communes et la Région wallonne ?

1.4.7.1 Pour les communes

- La Commune connaît le cadre de référence et reçoit une aide pour s’y inscrire : l’absence de clarté sur le concept de développement durable et les moyens pour le mettre en œuvre sont des causes principales du faible succès rencontré par les A21L dans les communes wallonnes. Le processus de labellisation Agenda 21 local fournit un appui concret de la Région auprès des communes, appui qui prend des formes diverses : guidance méthodologique, produits d’information, formations, expertise et financement;
- Vitesse libre : la labellisation offre aux communes une méthode souple qui permet à chacune d’elles d’aller à la vitesse qui lui convient en fonction de ses moyens ;
- Responsabilité des communes : la labellisation permet aux communes d’agir en gouvernance avec les autres échelons de pouvoirs pour mettre en œuvre le développement durable de manière coordonnée ;
- Valorisation de l’image de marque : la labellisation permet de valoriser l’image de la Commune. Un logo permet de rendre visibles les efforts réalisés. Il visualise un acte politique fort : la décision de participer au niveau communal aux décisions globales (ONU...) qui visent à rendre la terre durable.

1.4.7.2 Pour la Région wallonne

- La méthode « labellisation Agenda 21 local » propose de partir des dynamiques locales existantes en Région wallonne pour les améliorer et les généraliser. Elle ne nécessite pas la création d’un nouvel outil susceptible d’entrer en concurrence avec l’existant ;
- Elle concerne tous les secteurs tout en conservant à ceux-ci leur « indépendance » ;
- Le système permet l’amélioration et la valorisation du PCDR comme outil stratégique ;
- Il évite de devoir faire formellement la distinction entre territoire rural et territoire urbain ;
- Il permet à la Région d’imposer et/ou de favoriser les actions qu’elle souhaite voir mises en œuvre par les communes pour instaurer le développement communal durable qui relaye la stratégie régionale.

2 ELÉMENTS DE CADRAGE POUR LES COMMUNES

2.1 INTRODUCTION

Parallèlement à la démarche de labellisation exposée au point 1 ci-dessus, nous avons réalisé une boîte à outils comprenant des fiches méthodologiques ainsi que des exemples de fiches thématiques.

L’objectif de cette boîte à outils est d’aider les communes dans leurs pratiques du développement durable et ce, indépendamment de l’évolution du cadre institutionnel wallon en la matière. La liste des fiches abordées dans cette boîte n’est nullement exhaustive, et certaines d’entre elles devront être actualisées régulièrement. C’est le cas notamment des fiches thématiques (solidarité Nord-Sud, logement, etc.).

2.2 FICHES MÉTHODOLOGIQUES

1. ASSURER À LA DÉMARCHE UN SOUTIEN POLITIQUE FORT

RÉSUMÉ

Initier et mener à bien une « démarche locale de développement durable » nécessitent une volonté politique forte. Plus précisément, la réussite de la démarche passe par l'implication du 1^{er} élu. Cette fiche vise à formuler des recommandations afin de favoriser l'adhésion et l'implication de l'ensemble des acteurs politiques de la Commune - Bourgmestre, Echevins et Conseillers communaux et du CPAS - à la démarche locale de développement durable.

GLOSSAIRE

Adhésion : est l'action de partager totalement des objectifs, une démarche. Transformer les objectifs de développement durable en réalités concrètes suppose l'adhésion de l'ensemble des acteurs de la démarche¹.

Implication : est l'action de s'engager dans un processus et de reconnaître ses responsabilités. Elle est essentielle à la réussite d'un projet, d'une démarche².

Leadership : fonction du leader, c'est-à-dire de la personne qui est à la tête du processus et le dirige. Le rôle revient au premier mandataire politique de la Commune : le Bourgmestre.

Légitimité démocratique : qualité fondée sur le droit acquis à partir d'un scrutin exercé souverainement par le peuple. Par les élections locales, la population choisit ses représentants et les mandate pour gérer la cité avec le souci de l'intérêt général de la communauté locale et de ses membres.

Mobilisation : faire appel à une personne ou à un groupe de personnes concernées par un projet pour le mettre en œuvre collectivement. C'est se rassembler pour passer à l'action³.

INTÉRÊT PAR RAPPORT À UNE DÉMARCHE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET UN A21L

L'expérience met en évidence que l'implication de l'ensemble des mandataires politiques est un des facteurs-clés pour assurer des chances de réussite à une démarche de développement durable. Ils sont les acteurs premiers du processus et les garants de son bon déroulement. Ils apportent aussi une légitimité démocratique.

¹TEDIFF, *La conduite d'un projet de développement durable, cahier 1, Comment favoriser la coproduction d'un développement durable d'un territoire*, 2005, p. 8.

² Ibid, p. 10.

³ Ibid, p. 9.

L'implication du Bourgmestre est incontournable même si l'impulsion peut relever d'un autre acteur. La démarche peut en effet avoir été suggérée par un autre échevin, des instances supra-communales ou une association locale⁴. Elle doit néanmoins toujours être portée par l'autorité communale.

S'engager dans une démarche de développement durable implique un changement de la culture politique et administrative locale. Cette modification du processus de décision (la co-production) et des pratiques au sein de l'institution communale (décloisonnement, transversalité...) nécessite l'engagement de l'ensemble des acteurs politiques et plus particulièrement du Bourgmestre. L'implication d'un échevin n'est pas suffisante car celui-ci peut difficilement intervenir en transversalité si le Bourgmestre n'est pas entièrement convaincu par le processus. Toutefois, ce dernier peut s'appuyer sur l'échevin délégué pour porter le projet.

Le politique donne donc une légitimité démocratique à la démarche. Il est nécessaire que le Bourgmestre s'engage formellement et que le développement durable devienne une priorité dans son programme politique. Cet engagement, dès le début du processus, donne un signal fort à l'ensemble des acteurs locaux.

Enfin, pour assurer une pérennité à la démarche, l'adhésion et la participation au projet de l'ensemble ou de la majorité des conseillers communaux sont également fondamentales, ainsi que celles des conseillers du CPAS. La participation de ces derniers donne une dimension d'équité sociale et de sensibilité aux questions de santé.

Le Bourgmestre joue un rôle particulier dans la démarche de développement durable: dans la mobilisation des acteurs locaux et plus particulièrement de ses collègues politiques. Il doit les convaincre de l'intérêt de s'investir dans une telle opération. Il est également le leader de la démarche et l'animateur du partenariat local. Il maintient la motivation des différents partenaires et anime la démarche participative et partenariale, particulièrement lors des occasions officielles.

ETAT DE LA QUESTION EN RÉGION WALLONNE

En ce qui concerne les principaux outils de développement local, le rôle des élus locaux et des acteurs politiques est souvent défini décrétalement et varie en fonction des différentes étapes d'élaboration et de mise en œuvre de l'outil. L'élue communal est souvent l'initiateur de la démarche. L'engagement dans un outil relève généralement d'une décision de principe du Conseil communal. Le Collège des Bourgmestres et Echevins assure habituellement un rôle central dans le pilotage du projet.

⁴ En effet, l'initiative ne revient pas toujours à la Commune. On peut observer que le milieu associatif est parfois à l'origine de la démarche, son rôle est alors d'interpeller les pouvoirs publics et de l'inciter à s'engager dans une démarche de développement durable. On peut citer l'exemple de la Suisse, qui accorde un rôle important à l'ensemble des acteurs locaux, y compris à la population. Ainsi, le « programme fédéral d'encouragement pour le développement durable » soutient des projets provenant aussi bien des collectivités publiques que des représentants de la société civile, des associations ou des organisations privées. L'association privée « A21L » s'adresse également à toute personne intéressée au développement durable. Par son programme « Ambassadeurs et ambassadrices de l'A21L », elle soutient le développement des démarches A21L par une démarche bottom-up. Les initiatives peuvent émaner de la base, par exemple des habitants: « *chacun peut initier un A21L s'il se sent responsable pour la communauté, car ce qui compte avant tout, c'est précisément d'avoir conscience de sa responsabilité* ». En Région wallonne, nous pouvons citer la démarche stratégique initiée dans Le pays de Herve par l'asbl « *Pays de Herve - Futur* » ainsi que l'action pour une culture et une pratique du développement durable dans le Pays des Collines menée par l'asbl « *Comité pour le Développement durable des Collines par ses Habitants* ».

De manière générale, le manque de motivation du politique est relevé comme un des principaux freins au succès de ces outils. Il a été mis en évidence⁵ que le lancement des outils ainsi que leur élaboration devraient donc davantage mobiliser l'ensemble des mandataires politiques, de la majorité comme de l'opposition au sein de la commune. Il s'agit en fait d'une démarche politique au sens des choix et des options à prendre pour garantir le respect de l'intérêt de la collectivité.

Facteurs confirmés par l'enquête auprès des communes wallonnes⁶ : nous y avons mis en évidence un faible intérêt de la part des élus, fait reconnu par l'ensemble des communes interrogées comme un obstacle majeur au lancement d'une démarche. L'engagement du Bourgmestre et des élus est le facteur facilitant le bon déroulement d'une démarche de développement durable le plus souvent cité par les communes wallonnes engagées dans une telle démarche.

Les initiateurs et porteurs de la démarche sont souvent relativement isolés dans leurs réflexions sur le concept et, surtout, sur son application au niveau local. Une seule personne peut difficilement défendre et mettre en oeuvre tous les aspects du processus de développement durable. Elle a un angle de vue singulier lié à ses centres d'intérêt, sa culture, sa formation... (« *ce qui freine la transversalité, c'est une question de culture* »). D'où la suggestion d'une démarche collective susceptible de conduire à une intégration de différents points de vue.

Les principales difficultés rencontrées par les communes sont les suivantes :

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

Certains facteurs peuvent expliquer le manque d'implication et les difficultés de collaboration entre certains échevins :

- facteurs psychologiques : derrière tout cela se trouve la « volonté de pouvoir », ou du moins « de pouvoir agir sans entraves ». Toute ingérence est rapidement mal ressentie. Les refus de collaborer peuvent être liés à un sentiment de dévalorisation, de non-prise en considération par les meneurs de la démarche. Ces éléments montrent l'importance d'associer dès que possible ceux qui plus tard devront collaborer, et de ne pas les cantonner à des missions d'exécution ;

⁵ Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente de Développement Territorial, ULB-GUIDE, Thème 7.5, *La rationalisation des outils de développement local*, septembre 2000.

⁶ Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente de Développement Territorial, ULB-GUIDE, Thème 3.2, *Mise en œuvre opérationnelle de l'agenda 21 local*, septembre 2004.

- facteurs fonctionnels à court terme : travailler seul est plus aisé et certains élus ou services essaient de s'en tenir à ce mode de fonctionnement tant qu'une intervention autre n'est pas indispensable. Mener des projets transversaux en collaboration est généralement un processus lent, ce qui met en difficulté leurs promoteurs qui n'arrivent pas à montrer des résultats. Les élus peuvent ainsi être mis en difficulté par l'opposition et mal vus par leurs électeurs. Encore une raison pour préférer des projets dont on a la maîtrise complète ;
- facteurs culturels : l'être humain fonctionne souvent de manière sectorialisée, en sériant les problèmes et en les décomposant. Un échevin titulaire de plusieurs compétences ne pensera pas nécessairement à établir des liens entre elles mais aura parfois plutôt tendance à les compartimenter.

COMMENT AGIR ?

Quelle que soit l'impulsion de la démarche, c'est au Collège que revient la tâche de proposer au Conseil communal de se lancer dans une démarche de développement durable. La décision de s'engager dans la démarche de développement durable appartient au Conseil qui approuve ou invalide la proposition.

Un accord politique préalable est indispensable pour éviter, durant la démarche, des blocages dus à des tensions politiques. Cet accord peut préciser les rôles et compétences des élus au cours de la démarche afin de prévenir les éventuelles frictions.

Le Bourgmestre s'affiche clairement comme le porteur de projet. Il est présent lors des phases importantes du projet.

Une sensibilisation (et puis une formation) des élus aux enjeux du développement durable doit être prévue dès le démarrage de l'opération (cf. fiche : Sensibiliser et puis former les élus et les acteurs communaux au développement durable). Il s'agit de convaincre l'ensemble des élus de l'intérêt d'une telle opération. Ils doivent adhérer aussi bien aux finalités de la démarche qu'aux principes de mise en œuvre (participation, transversalité...).

Dès le démarrage, la volonté politique de s'engager dans la voie du développement durable doit être affichée clairement ; elle sera mentionnée clairement au sein de la Déclaration de politique communale. Le pouvoir politique doit faire connaître publiquement sa détermination et sa volonté à agir localement en faveur du développement durable. Elles se marquent par l'adoption par le Collège et le Conseil communal de la charte et sa publication. Le pouvoir public doit faire preuve de son approbation de ce qu'implique une démarche de développement durable (transversalité, co-production, participation de la population...).

Le pouvoir politique doit jouer un rôle actif (participer aux réunions...). Des outils qui lui permettent de jouer ce nouveau rôle (comité de pilotage) doivent être mis en place.

Pour compléter le travail du porteur « politique » du projet, un porteur « administratif » doit être désigné, par exemple l'agent de développement durable. Son rôle doit être clairement défini dans l'organigramme du personnel communal (cf. fiche : Organisation et mise en compétence de l'administration communale).

La Commune met en place dès le début un système de communication interne et externe (cf. fiche : Information et sensibilisation des acteurs locaux et de la population au développement durable) et un processus d'évaluation (cf. fiche : Evaluer le processus et l'accomplissement du programme).

APPUIS AUX COMMUNES

- Région wallonne, ULB-IGEAT, *Vers des Contrats d'Avenir locaux : élaborer et réussir sa stratégie de développement communal*, 2003, 176p.
- *Le développement durable expliqué aux élus et aux agents des collectivités* - Vidéo française destinée aux élus locaux et aux agents des collectivités territoriales. Elle présente 4 exemples de démarches de développement durable en région Rhône-Alpes: l'Agenda 21 d'Echirolles, la filière bois-énergie dans le parc naturel régional du Pilat, le Parc d'activités de Savoie Technolac et l'Agenda 21 de Romans. Un seul point commun à toutes ces initiatives : elles sont nées d'une impulsion politique au début et tout au long du projet. Cette vidéo est disponible gratuitement pour les élus et les agents territoriaux auprès de St Etienne Métropole. St Etienne Métropole - 35 rue Ponchardier - BP 23 42009 St-Etienne Cedex 2. - *Disponible en prêt au Crisla / CRDD*.
- Comélie L., Holec N., Perchiaud J.P., *Repères pour les élus dans Repère pour l'Agenda 21 local* - Approche territoriale du développement durable, Association 4D, 2001.
- Teddy Follenfant, *Développement durable - 21 maires s'engagent*, Edition Le cherche midi - collection « Documents », 2003, 236p. Ce livre donne la parole aux maires, il recueille l'expérience et les réflexions accumulées par les maires de communes, quelle que soit leur taille ou leur étiquette politique.

2. ORGANISATION ET MISE EN COMPÉTENCE DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE

RÉSUMÉ

Mettre en œuvre un processus de développement durable au sein d'une Commune - avec tous les acteurs - nécessite d'abord de prendre des mesures spécifiques touchant à l'organisation « structurelle » de l'institution communale.

L'objectif étant que l'organisation interne permette aux élus et à l'administration communale de mener en commun la dynamique de préparation et de mise en œuvre du développement durable et d'un A21L¹. Un des dangers pour la réussite de l'opération A21L est que les élus, lorsqu'ils décident d'entamer la réalisation d'un A21L, ne prennent pas assez tôt conscience de la nécessité d'adapter l'administration à ce programme et de lui confier une grande part des responsabilités. Et ainsi, qu'ils ne prennent pas, en étroite collaboration avec le Secrétaire communal, les mesures qui s'imposent pour adapter la structure aux ambitions et besoins du projet.²

GLOSSAIRE

Objectif : but à atteindre à court, moyen terme voire long terme pour obtenir des résultats tangibles.

Programme : énoncé des projets à mettre en œuvre par une personne, un groupe...

Stratégie : art de coordonner des actions, de manœuvrer habilement pour atteindre un but.

Politique intégrée : politique prenant en compte l'ensemble des aspects, leurs interactions et leurs liens avec les différentes activités, tant pour la démarche que pour la participation du public. Une décision intégrée implique dès le départ l'ensemble des acteurs au processus décisionnel.³

¹ Voir notamment ICLEI, *Briefing sheet 4.1. – L'administration communale et l'agenda 21 local. Rôle externe et organisation interne de l'administration pour l'élaboration d'une Agenda 21 local*, s.d., 6 p. ; TEDDIF, *La conduite d'un projet de développement durable. Quelle mise en compétence des services de la collectivité pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de développement durable d'un territoire ?*, 2005, 25 p., disponible sur <http://www.teddif.org> ; A.-L.BEDU, A. MOREL, J.-C. LIPOVAC, *Récits d'opérations. Agenda 21, singulier pluriel*, Lille, CERDD, 2003, 27 p. et p. 10-11 en particulier, disponible sur <http://www.cerdd.org> ; Actes du Colloque « En route vers le développement durable » organisé par la ville d'Ottignies/Louvain-la-Neuve le 23 février 2005, à paraître.

² « Il faut rapidement construire un organigramme qui définit les rôles et les compétences de chacun. Il est important que les acteurs externes identifient facilement qui fait quoi en matière de développement durable ». Extrait de *Guide pratique de l'agenda 21 communal*, Genève, [2202], p. 21.

³ <http://www.agora21.org>

INTÉRÊT PAR RAPPORT À UNE DÉMARCHE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET UN A21L

La mise en œuvre d'un A21L ou d'une politique de développement durable dépasse-t-elle le rôle et les missions reconnus d'une administration communale wallonne ?

Dans une pratique classique comme dans une dynamique de développement durable, l'administration communale doit rester au cœur de l'action : c'est à elle qu'il revient d'assurer la cohérence des différentes dynamiques du territoire. Puisque nous visons la mise en œuvre d'un A21L communal, l'administration se trouvera comme aujourd'hui au cœur de la dynamique du territoire, avec cependant certaines innovations susceptibles d'instaurer le changement souhaité.

En effet, il s'agit de mettre en œuvre une politique basant son approche sur le questionnement et le travail intersectoriel (soit tenir compte des autres secteurs dans ses décisions et son action) et, ensuite, transsectoriel (prendre des décisions collectives pour compléter l'action). Si certaines communes wallonnes ont pris des mesures pour favoriser cette approche, la culture intersectorielle et transsectorielle n'est pas le modèle managérial reconnu. Le rôle d'une administration est encore souvent limité à la mission d'exécution des décisions politiques sectorielles et à la mise en œuvre de l'arsenal législatif.

L'objectif d'un A21L est « *d'établir les fondements des actions futures à l'aide d'objectifs, de politiques et mesures, d'échéanciers détaillés, d'un budget présentant une ventilation par département et de partage des responsabilisations. Cette technique d'élaboration implique (...) un meilleur suivi et une plus grande transparence du processus de décision politique. Selon cette nouvelle approche du futur, le processus de construction et de mise en œuvre de la décision devient alors aussi important que la décision elle-même* »⁴.

Il importe donc de se donner les moyens de ces changements.

ETAT DE LA QUESTION EN RÉGION WALLONNE

L'observation de la pratique des programmes stratégiques à long terme en Région wallonne (PCDR, A21L, projets de ville, CAL, Quartiers d'initiatives...) impose de prendre conscience qu'une des conditions de réussite de ce type de programme est l'identification des ressources humaines nécessaires (internes et externes) et l'organisation de celles-ci.

Il faut également faire le constat qu'il n'est pas habituel, dans la culture managériale communale wallonne - malgré l'incidence que peut avoir la dynamique PCDR dans les communes rurales - de travailler en partenariat avec les acteurs locaux dès la phase préparatoire du programme stratégique.

COMMENT AGIR ?

Les élus, le Secrétaire communal et l'administration doivent partager le projet en interne avant de faire appel à la participation d'acteurs externes.⁵

⁴ Extrait du rapport sept 03, p. 72, 9^e principe du PFDD.

⁵ La question de la « culture commune » est une des premières clés de réussite à saisir. En interne et avec les partenaires à venir: « *Before the Stakeholder Group fully begins its planning activities, it is often very useful for the group's members to develop a common vision of the kind of community they want to working towards. This shared Community Vision can provide a foundation of agreement that will guide the group as it selects issues for analysis and negotiates action goals, targets, and work plans* », ICLEI, *The Local Agenda 21. An introduction to sustainable planning*, 1996, p. 23.

Il s'agit de considérer que c'est l'administration qui doit jouer le premier rôle, en amont comme en aval, quelles que soient les structures mises ensuite en place pour permettre la participation avec les forces vives locales et les citoyens.

L'administration communale est le moteur principal de la dynamique.⁶

Pour qu'il en soit ainsi, le Secrétaire communal doit élaborer pour son personnel communal une stratégie d'appropriation passant notamment par une information sur les tenants et aboutissants d'un A21L (cf. fiche : Sensibilisation et formation des élus et du personnel communal au développement durable). Le postulat est que l'ensemble des membres du personnel communal aura à participer au changement, chacun à son niveau (décisionnel ou exécutant, administratif ou ouvrier). Ces séances de présentation (ou information ou information/formation...) seront organisées pour susciter la réaction des participants, immédiatement et dans les semaines et mois qui suivent.

L'objectif concret doit être que personne au sein de l'administration ne puisse dire, après la phase d'information et de sensibilisation, qu'il n'était pas au courant de l'existence de la démarche et de la nécessaire implication de chacun – à des degrés et moments divers - dans sa réalisation.

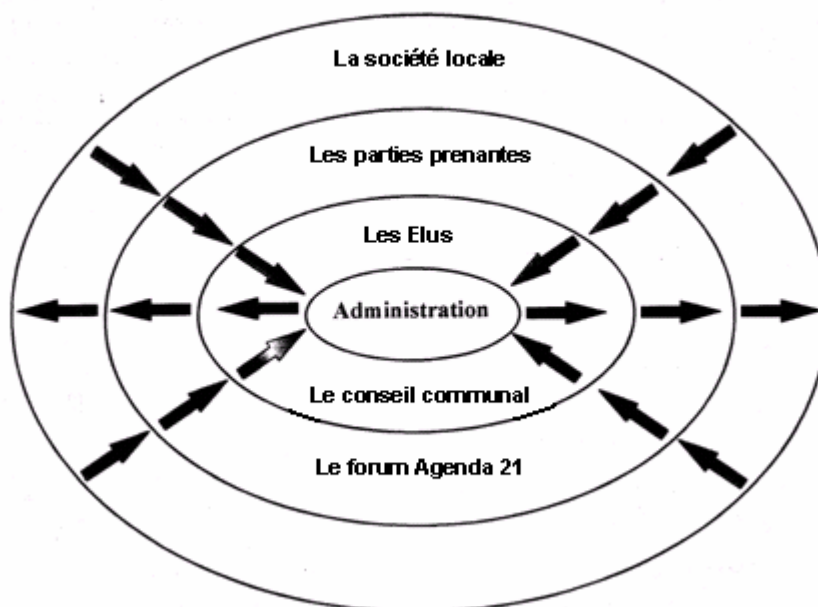
Les (premiers) porteurs de la dynamique intégreront les observations formulées lors de ces séances d'information.

A la suite de cela, le Secrétaire communal ou son délégué rédigera un « référentiel commun » où sera mentionné en termes simples ce qu'on entend par développement durable et A21L dans la pratique communale, le but à atteindre et en quoi les services seront impliqués... Le référentiel sera diffusé puis placé en bonne place dans les locaux des différents services.

Plus tard, le Secrétaire communal fera adopter un programme pluriannuel de formation qui comprendra une approche généraliste du développement durable mais aussi une approche par métiers (l'aménagement du territoire, la mobilité, les travaux de voirie, les travaux d'entretien du parc immobilier, l'énergie, l'entretien parcs et jardins, la recherche d'emploi, le rôle des TPE/PME...).

⁶ Une initiative récente : en juin, le Conseil général de l'Essonne a transmis à ses 2.800 agents un guide des bonnes pratiques pour un développement durable et solidaire où est listée Pratique et simple, ce guide liste une première série de changements à opérer par l'administration du département. On y trouve des engagements individuels pour chacun. Il a été élaboré par un groupe de travail composé de personnes issues de différents services. Cf. *Développement durable et solidaire. Guide des bonnes pratiques*, s.l., Conseil général de l'Essonne, {2005}, 23 p.

Le rôle central de l'administration peut être illustré comme suit :



Comment l'administration peut-elle s'organiser ?

Au-delà de l'information et de la formation de chacun des membres, une modification de l'organisation interne de l'administration doit être opérée pour lui permettre de prendre une part active à l'élaboration de l'Agenda 21 local. La nouvelle organisation est nécessaire pour permettre à l'administration d'être directement actrice du développement durable, c'est-à-dire de mettre en pratique sans attendre les principes dans son travail quotidien, ou à tout le moins d'entamer la réflexion sur les actes que l'on pose avant de procéder aux changements nécessaires.

La démarche consiste à viser les actes concrets en « imposant » à tous la nécessité d'une dynamique de questionnement : dans ce que je fais déjà, puis-je améliorer ma pratique et tendre vers le développement durable dans mon service ? Ce que je me propose de faire répond-il au référentiel commun que nous avons adopté et en quoi puis-je l'améliorer en ce sens ? Puis-je proposer de nouvelles mesures (simples ou complexes) pour instaurer le développement durable dans ma pratique quotidienne ? Comment préparer mes actions/décisions avec les autres services ?

Au-delà de la réflexion suivie d'action propre à chacun et à chaque service, l'administration ne pourra mettre en pratique une politique à long terme de développement durable si elle n'établit pas en interne une coopération transsectorielle. Ce qui nécessite d'adapter ses structures.

Il s'agit donc de créer un bureau spécialisé qui peut porter le nom de « bureau du développement durable » ou « bureau agenda 21 local ». Selon la taille de la Commune, le bureau sera animé par une ou plusieurs personnes.⁷

La mission du bureau est multiple :

- instiller le développement durable dans les pratiques quotidiennes des services de l'administration et mener de temps en temps, en étroite collaboration avec les personnes concernées, un audit visant à identifier le degré de pratique actuelle et les points d'amélioration (constitution de groupes de travail),
- proposer et mettre en œuvre un programme pluriannuel de formation du personnel communal,
- communiquer en interne et vers l'extérieur sur les engagements et pratiques de l'administration (rôle d'exemple pour susciter l'adhésion externe),
- mener à bien, avec les parties prenantes du territoire, l'élaboration puis la mise en œuvre d'actions de développement durable (via ou non un A21L).

Mais où le « bureau » se situe-t-il dans l'organigramme communal et quels pouvoirs a-t-il ? Différentes options existent qui, toutes, présentent des avantages et des inconvénients.

Option A

La coordination est au sein d'un bureau central dont la mission est spécifiquement celle-là. Sous la responsabilité du Secrétaire communal, il dispose de certains pouvoirs lui permettant d'orienter et de coordonner la réflexion et les objectifs des autres services dans les aspects développement durable de leur travail. Ce qui implique de nommer dans chaque service une personne responsable de la démarche et l'application des décisions.⁸

Avantage : permet de faire entrer durablement le changement dans les pratiques communales et d'avoir ensuite une incidence sur le comportement des autres composantes de la vie du territoire.

Désavantage : il est difficile de déléguer du pouvoir à un nouveau service et de faire accepter cette situation.

Option B

La coordination est confiée à un bureau qui se consacre presque exclusivement à cette mission mais qui est mis sur pied d'égalité avec les autres services. Il ne dispose pas de pouvoirs sur les autres services comme c'est le cas du bureau de l'option A. Il établit le dialogue avec ceux-ci et leur fournit des outils.

Avantage : moins difficile à mettre en œuvre que l'option A. Se base sur la coopération, le partenariat entre services et membres du personnel.

Désavantage : le bureau est dépendant de la coopération des autres services. Les priorités du bureau risquent de passer au second plan, derrière les priorités internes de chaque service.

Option C

⁷ La Flandre accorde des subsides pour engagement de personnel suivant la taille de la commune : ½ ETP pour celles de moins de 12.000 habitants, 1 ETP pour les communes de 12.000 à moins de 40.000, 2 ETP pour les communes de 40.000 à moins de 120.000 et 4 ETP au-delà de 200.000 habitants.

⁸ Le nombre d'équivalents temps plein affecté à ce service sera proportionné à l'importance de l'administration.

La coordination est confiée à un service existant, qui ajoute cette mission spécifique à ses missions premières.

Avantage : facile à créer.

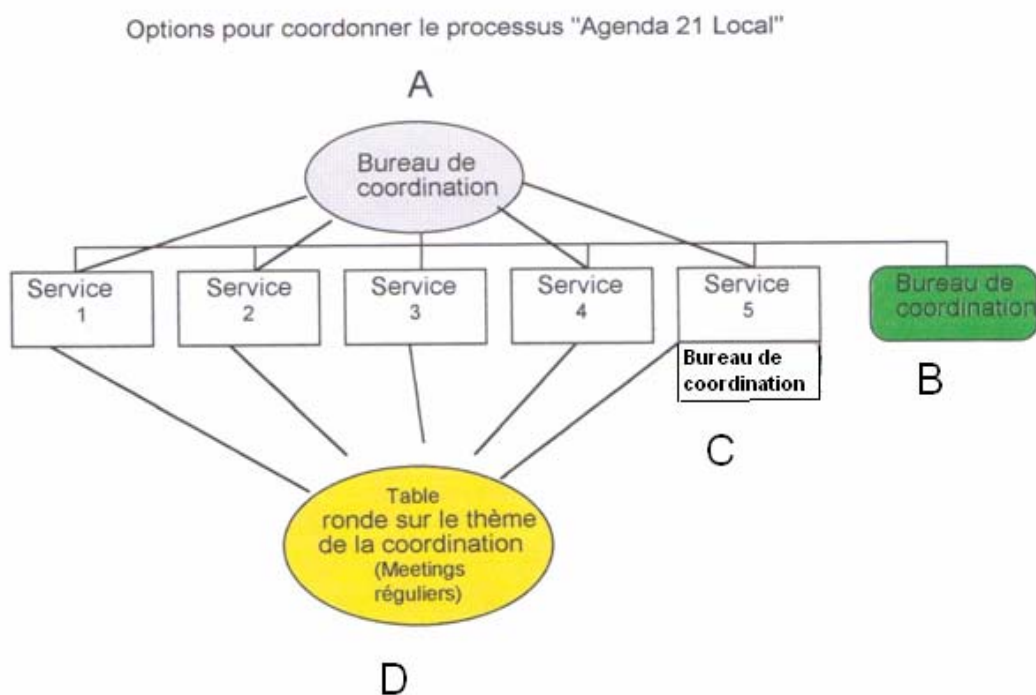
Désavantage : les autres services risquent d'identifier la nature du programme à la thématique du service (cas classique du service de l'environnement) et ne pas se sentir concernés. Pour cette raison, cette solution n'est pas à recommander.

Option D

La coordination est confiée à une table ronde qui regroupe des représentants de tous les services. Elle est animée par le Secrétaire communal ou son délégué. Il s'agit donc ici d'une approche collective, d'une approche transsectorielle.

Avantage : pas de délégation de pouvoir ni d'identification excessive à un seul service.

Désavantage : dépend de la capacité du Secrétaire communal à animer cette table ronde et aux participants à rapporter les décisions et à les faire mettre en pratique au sein de leur service.



L'option C, la plus facile à mettre en œuvre, est à déconseiller dans le sens où elle rend l'évolution vers une démarche collective et transsectorielle difficile. Elle a pour effet non désiré de favoriser l'immobilisme des moins (ou non-) convaincus.

Suivant la taille de la Commune, il sera nécessaire de renforcer ou de diminuer l'ampleur des changements.

- Concernant le rôle du bureau : plus la taille de la Commune sera élevée plus il sera nécessaire de nommer au sein de chaque département ou service une ou plusieurs personnes ayant elles aussi la mission d'identification et d'opérationnalisation, chez chacun, des décisions visant le développement durable.
- Concernant l'identification des actions possibles en interne : les communes de moyenne ou grande taille pourront faire appel à un organisme extérieur pour réaliser l'audit, comme cela se fait dans les cas d'autres programmes comme les PCM, les PCDR, les ZIP-QI, les SSC..., dans les études d'incidence ou encore dans le cas de processus de certification qualité.

EXEMPLES PRATIQUES

« *Au-dessus des services. Le développement durable devant guider toute politique sectorielle, ce serait un contresens que de l'intégrer à une direction verticale (l'environnement, par exemple, avec lequel il est souvent confondu). Le « DD » relève tout naturellement de la direction générale : ce concept horizontal se place au-dessus des directions, dont il s'agit de transcender les barrières* », estime Alain Boudeau, qui pilota le développement durable à la communauté urbaine de Bordeaux de 1999 jusqu'au printemps dernier. « *Etre rattachés à la direction générale nous habilite à interpeller n'importe quelle direction* », souligne Audrey Leclercq, qui anime la mission développement durable à la communauté urbaine de Dunkerque. A l'inverse, Geneviève Ancel, conseillère du président de la communauté urbaine de Lyon, remarque : « *l'existence d'une direction du développement durable dédouanerait les autres d'en faire. Le développement durable doit être investi par chacun dans son domaine de compétences et porté par la direction générale comme une seconde nature* ». La crédibilité du territorial dépend beaucoup de son élu de référence. Christelle Six, responsable de la mission développement durable à Angers, travaille en lien direct avec le maire, ce qui « *assoit (sa) légitimité* ». Philippe Vachette, chargé de mission à Chambéry, collabore avec l'adjoint au développement durable, qui « *défend courageusement un sujet inscrit au programme municipal mais non prioritaire* ». Alain Boudeau recommande « *un portage politique fort, au niveau du "patron" de la collectivité ou d'un élu réellement influent* »⁹.

APPUIS AUX COMMUNES

Il n'existe pas de programme spécifique lié à cette question.

⁹ Extrait de Laurence MADOUÏ, *Les croisés du développement durable*, dans *La Gazette des Communes*, n° 1757, 20 septembre 2004, disponible sur <http://www.aqueduc2b.com/eainfo/eainfo117/dd.htm>

3. SENSIBILISER ET FORMER LES ÉLUS ET LE PERSONNEL COMMUNAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

RÉSUMÉ

Sensibiliser au préalable et puis former les acteurs communaux sont des étapes essentielles pour acquérir une connaissance et une compréhension du concept de développement durable, susciter son appropriation par les futurs partenaires et enfin expliquer sa mise en application au niveau local. Ce sont des moyens efficaces pour favoriser la mobilisation de l'ensemble des acteurs dans la démarche ainsi que la construction d'une « culture commune » et la mise en place de nouvelles « pratiques professionnelles » qu'implique le développement durable.

Cette fiche vise à la sensibilisation et la formation des « acteurs communaux » c'est-à-dire les mandataires politiques locaux, le personnel communal au sens large (administratif et technique), elle peut aussi concerner les « agents de développement territorial » en général (coordinateur Maison de l'emploi, directeur de centre culturel...).

GLOSSAIRE

La *sensibilisation* « vise à éveiller l'intérêt du public pour un sujet particulier ou une cause, à lui faire prendre conscience de certaines réalités afin de provoquer un changement d'attitude (mobilisation pour un projet, changement de comportement quotidien, etc.) »¹.

Si la sensibilisation vise à susciter chez les acteurs une interrogation sur les enjeux de leur action, la *formation* « aura notamment pour objectif de fournir des outils d'analyse et des exemples apportant des éléments de réponses à cette question »².

L'*appropriation* est l'action de s'emparer d'une idée, d'un projet en tant que partie prenante. Elle est essentielle à sa réussite³.

La *mobilisation* « c'est faire appel à une personne ou un groupe de personnes concernées par un projet pour le mettre en œuvre collectivement. C'est se rassembler pour passer à l'action »⁴.

En matière de développement durable, la « culture commune » peut être définie comme « une même compréhension du développement durable, de ses objectifs, de ses finalités. Elle se construit collectivement par l'échange, le dialogue, le travail en commun, la confrontation des cultures (liées à l'économie, l'écologie, le social, l'urbanisme, l'ethnologie...) et les typologies d'acteurs (politiques, chefs d'entreprises, représentants associatifs, syndicats, habitants...) »⁵.

¹ Ministère de la Région wallonne – Conférence Permanente de Développement territoriale, *La participation des citoyens à la vie communale : enjeux et pratiques*, 2003, p. 32.

² RARE, *Se former aux pratiques de développement durable*, Toulouse, 2004, p.46, disponible en téléchargement sur le site Internet de RARE (http://www.rare.asso.fr/images/guide_formation_DD.pdf)

³ TEDIFF, *La conduite d'un projet de développement durable, cahier 1, Comment favoriser la coproduction d'un développement durable d'un territoire*, 2005, p. 8.

⁴ TEDIFF, *La conduite d'un projet de développement durable, cahier 4, Comment communiquer sur les politiques publiques participant d'un développement durable du territoire*, 2005, p. 9.

⁵ TEDIFF, *La conduite d'un projet de développement durable, cahier 2, Quelle mise en compétence des services de la collectivité pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de développement durable d'un territoire*, 2005, p. 8.

Pour transcrire le développement durable en actions concrètes, les collectivités locales mettent en œuvre de nouvelles pratiques qui « *doivent se traduire dans les gestes quotidiens (réflexes développement durable) comme par exemple : appréhender les contraintes de chacun ; favoriser la transversalité et relever les interdépendances de nombreux domaines ou thématiques ; associer les acteurs aux décisions, à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets...* ». ⁶

L'adhésion « *est l'action de partager totalement des objectifs, une démarche* ⁷ ».

L'implication « *est l'action de reconnaître ses responsabilités et de s'engager dans un processus* » ⁸.

INTÉRÊT PAR RAPPORT À UNE DÉMARCHE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET UN A21L

Les démarches locales de développement durable se différencient des démarches classiques de projet de territoire par une adhésion des acteurs aux objectifs et aux principes de développement durable. Des actions de sensibilisation et de formation sont dès lors indispensables pour :

- *obtenir l'adhésion et l'implication de l'ensemble des acteurs communaux à la démarche de développement durable* : un développement durable de la commune nécessitant une mise en cohérence des différentes politiques sectorielles (cf. fiche : Organisation et mise en compétence de l'administration communale).
- *faire évoluer les mentalités et surtout les pratiques et comportements de chacun dans sa vie professionnelle mais aussi citoyenne, individuelle et collective* : le développement durable dans ses principes doit constituer un « cadre de référence » pour les acteurs communaux qui devra progressivement être intégré aussi bien dans la conduite de projet (co-production, participation, évaluation, transparence...) que dans les actes quotidiens.

Il s'agit d'ouvrir la porte sur un nouveau projet de société ou d'entreprise publique.

La sensibilisation doit être envisagée comme un préalable à la démarche, une première étape d'introduction au développement durable dans les préoccupations des acteurs. Les actions de sensibilisation visent à susciter une interrogation sur les enjeux de leurs actions.

Les actions de formation au développement durable doivent aller plus loin en fournissant aux acteurs des outils leur permettant de passer de la réflexion à la mise en œuvre. Elles ont pour objectif de « *modifier la conduite opérationnelle des projets ou les pratiques professionnelles au sein d'une structure* ». La démarche de formation est un processus qui se déroule en continu. Il s'agira de mettre en place une stratégie de formation sur le long terme sur base d'une évaluation des besoins. Des temps et une méthode d'évaluation des formations doivent être prévus.

La finalité de ce processus pédagogique est de susciter l'appropriation collective et individuelle de nouvelles valeurs qui changeront les comportements et la société.

ETAT DE LA QUESTION EN RÉGION WALLONNE

⁶ TEDIFF, *La conduite d'un projet de développement durable, cahier 2, Quelle mise en compétence des services de la collectivité pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de développement durable d'un territoire*, 2005, p. 8.

⁷ TEDIFF, *La conduite d'un projet de développement durable, cahier 1, Comment favoriser la coproduction d'un développement durable d'un territoire*, 2005, p. 8.

⁸ Ibid, p. 10.

L'enquête « Agenda 21 local et développement durable auprès des communes wallonnes »⁹ met en évidence que le développement durable et la démarche A21L sont des concepts encore peu et mal connus dans les communes wallonnes. D'une part, les communes sont peu informées¹⁰ sur concept d'A21L, d'autre part, le développement durable est souvent défini de façon limitative par rapport à la définition officielle : soit, une vision avant tout environnementale ou encore essentiellement temporelle.

L'information insuffisante sur le concept d'A21L et sur le développement durable est l'obstacle au lancement de la démarche le plus souvent cité par les communes (61%). Une expertise insuffisante au sein de la commune est également largement citée (40,6%). L'information demandée vise à la compréhension du concept et de ses enjeux mais une information plus pratique est aussi souhaitée. Sensibiliser plus spécifiquement les mandataires politiques communaux semble également un élément important pour plusieurs communes.

Contrairement à d'autres pays¹¹, il n'existe pas en Région wallonne de structure chargée spécifiquement de promouvoir le concept de développement durable et d'A21L et d'accompagner les communes dans leur démarche. Structure qui pourrait jouer un rôle actif dans la sensibilisation et la formation des acteurs communaux au développement durable ou même centraliser et coordonner les formations existantes organisées au bénéfice de ces acteurs.

Des formations spécifiques aux démarches locales de développement durable existent en Région wallonne mais sont encore organisées de façon trop ponctuelle. Citons par exemple, les formations « Agenda 21 local » organisées par le Centre Permanent de Formation en Environnement pour un Développement Durable (CePeFEDD) en 2004, le week-end de sensibilisation des acteurs communaux aux A21L organisé par l'Institut Européen de Management Public (INEMAP) à Rochehaut en 2002 ou encore la formation « les pouvoirs locaux, acteurs privilégiés du développement durable » organisée par l'Union des Villes et Communes de Wallonie en 2005.

⁹ Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial, Rapport de la subvention 2004-2005, Septembre 2004, ULB-GUIDE, Thème 3.2, *Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local*.

¹⁰ 43% des Communes disent n'avoir pas du tout entendu parler antérieurement de la notion d'A21L et 39% n'en ont entendu parler que rarement.

¹¹ Voir l'analyse comparative des pratiques nationales de soutien aux A21L : Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial, Annexe du rapport intermédiaire de la subvention 2004-2005, Mars 2005, ULB-GUIDE, Thème 3.2, *Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local*.

Les acteurs communaux ont également la possibilité de suivre des formations axées plus spécifiquement sur un domaine d'action du développement durable ou contribuant au développement durable :

- des séances de sensibilisation ou des formations sur des champs du développement durable (éco-bioconstruction, éco-consommation, la coopération décentralisée, les achats durables, la gestion environnementale et durable des zones d'activités économiques...) sont régulièrement proposées par des organismes publics ou privés (le service public fédéral de programmation du développement durable, le CePeFEDD, la Fondation Roi Baudouin, Inter Environnement Wallonie...).
- les systèmes de management environnementaux de type EMAS, les démarches ISO 14001 ou les démarches qualités sont reconnues être de bons outils pour implanter et gérer une démarche A21L. Des formations adaptées aux différentes communes sont prévues pour mettre en place ce type de système. Les formations destinées à favoriser la participation jouent également en faveur d'une plus grande intégration des critères de développement durable.

La politique de formation des fonctionnaires communaux est de la responsabilité des pouvoirs locaux. A côté des formations dites « valorisables¹² », le personnel communal a la possibilité de suivre des formations continues leur permettant d'actualiser leurs connaissances et d'améliorer leurs compétences. Ces deux types de formations font l'objet, en principe, d'un plan de formation que la Commune prévoit de mener à court et moyen termes (3 ans)¹³. Ce plan permet d'organiser les absences du personnel, de prévoir l'impact financier des actions et d'en assurer le suivi.

Le type de formations suivies par le personnel et les élus locaux et leur impact sur les démarches locales de développement durable ont également fait l'objet d'une série de questions au sein de l'enquête. Il apparaît que les formations en environnement semblent les plus courantes pour les membres du personnel (concerne 75 % des communes interrogées). Viennent ensuite les formations sur la thématique de la mobilité¹⁴ (60 %) et les formations en gestion, en animation de réunions ou en gestion de conflits (50%). Le développement durable semble un thème de formation moins fréquent (il touche 25% des communes). Enfin, la participation arrive en dernier lieu en tant que thème de formation cité par moins de 20 % des communes interrogées.

Les élus semblent recourir nettement moins à des formations dans le cadre de leur fonction que les membres du personnel communal. L'environnement garde la première place ; la formation en gestion prend davantage d'importance.

L'enquête souligne également que la connaissance du concept A21L est toujours plus répandue dans les communes où des acteurs ont été formés aux diverses matières citées. L'implication dans une démarche type A21L est plus fréquente là où le personnel est formé à cette matière.

Une proportion non négligeable de communes ont également recours aux services de professionnels déjà formés dans des matières touchant au développement territorial : agents

¹² Formations permettant de répondre aux conditions de promotion ou de bénéficier d'évolution de carrière. Ce type de formation doit disposer d'un agrément attestant de son « sérieux » auprès de la Direction des Pouvoirs locaux.

¹³ Sur la problématique des formations et des plans de formation en milieu communal en Région wallonne, voir notamment le dossier paru dans le Mouvement communal, décembre 1997, p. 597-628.

¹⁴ La Région wallonne subventionne la formation de conseillers en mobilité ; toutes les communes peuvent envoyer un membre de leur personnel suivre cette formation. Actuellement, 143 communes disposent d'un tel conseiller. Les grandes villes wallonnes ont bénéficié fin 2003 d'une subvention de la Région wallonne en vue de couvrir une partie des frais relatifs aux charges salariales d'un conseiller en mobilité.

de développement local, écoconseillers, conseillers en mobilité et conseillers en urbanisme¹⁵. Les communes ayant engagé ce type de professionnel semblent le plus fréquemment impliquées dans les démarches locales de développement durable. La connaissance du concept de développement durable et d'A21L est également nettement plus répandue au sein des communes disposant d'un écoconseiller ou d'un conseiller en mobilité.

L'enquête conclut sur l'importance de procéder à des campagnes de sensibilisation des élus et des acteurs communaux et d'utiliser les « nouveaux professionnels » comme relais de cette sensibilisation.

COMMENT AGIR ?

1. La sensibilisation et l'implication de l'ensemble des élus locaux.

Une première séance de sensibilisation de l'ensemble des élus locaux devrait permettre d'expliquer le développement durable et de présenter la démarche A21L.

L'objectif est de susciter l'adhésion : convaincre les plus récalcitrants de l'intérêt de s'engager dans une telle opération en démontrant ses avantages stratégiques. Ils doivent adhérer aussi bien aux finalités de la démarche qu'aux principes de mise en œuvre (participation, réorganisation de l'administration communale, co-production, évaluation...).

Au cours de cette séance, le discours politique du Bourgmestre (et de l'échevin « initiateur ») peut être complété par une explication plus descriptive et pédagogique. La Commune fait appel à l'agent de développement durable et/ou à un partenaire extérieur. Il peut s'agir de « l'expert » qui aura été désigné pour accompagner le processus de développement durable.

A cette occasion, il est important de replacer la démarche dans le contexte international et d'apporter des exemples tangibles de ce qui se fait dans d'autres territoires. La séance est idéalement complétée par l'organisation de visites de terrain au cours desquelles les élus verraient les résultats de réalisation de mise en œuvre du développement durable à l'échelon local et pourraient échanger avec leurs pairs locaux. Ces derniers pourraient faire état des avantages et aussi contraintes de la démarche.

Cette séance de sensibilisation est organisée au préalable de la signature de l'accord politique précisant les rôles et compétences des élus au cours de la démarche (cf. fiche soutien politique). Par la suite, les élus manifestent leur mobilisation en signant la Charte qui les engage moralement à mettre en œuvre une démarche A21L (cf. fiche : S'engager formellement).

2. La présentation de la démarche aux services communaux

Les différents services de la Commune, chacun dans leur domaine, auront à intervenir tout au long de la démarche de développement durable. Le projet doit leur être présenté quels que soient leur domaine de compétence et leur place dans l'organigramme (cf. fiche : Organisation et mise en compétence de l'administration communale).

En fonction de la taille de la Commune, une ou plusieurs séances de sensibilisation seront nécessaires.

¹⁵ L'arrêté du 17.07.2003 définit les modalités d'octroi de la subvention pour engager ou maintenir en poste des conseillers en aménagement du territoire et en environnement. Toute commune est concernée pour autant qu'elle réponde aux conditions suivantes : engagement ou maintien en poste de la personne dans les 6 mois de la décision d'octroi, maintien ou création d'un service communal de l'urbanisme, formation continue du conseiller dans les matières de l'aménagement du territoire et de l'environnement et conditions de diplôme à respecter.

- Une bonne information, voire une formation du Secrétaire communal est indispensable pour préparer la ré-organisation « structurelle » de l'institution communale (cf. fiche : Organisation et mise en compétence de l'administration communale) qu'implique une démarche de développement durable.

- La sensibilisation de l'ensemble des chefs de services et du personnel encadrant :

Une réunion de sensibilisation de ces agents vise une bonne compréhension à la fois du développement durable et de ses enjeux au niveau local mais surtout des implications concrètes d'une telle démarche dans l'organisation « structurelle » de l'institution communale.

A cette occasion, on insistera sur « *les impacts positifs attendus sur la qualité des services et des projets publics, l'enrichissement des missions des agents, le fonctionnement en transversalité, le rapport à l'usager et au citoyen* »¹⁶. Il importe également d'insister sur l'importance d'intégrer le développement durable dans la stratégie de formation du personnel communal. L'intervention du Bourgmestre est une nécessité, il expose sa vision politique des enjeux de la sensibilisation et de la formation des agents communaux au développement durable. Son intervention doit être complétée par celle du secrétaire communal qui abordera la formation sous l'angle du management et de la modernisation des services publics.

- Information de l'ensemble du personnel communal :

Le Secrétaire communal (en collaboration avec le responsable de la communication et l'agent de développement durable) informe l'ensemble du personnel de la décision de s'engager dans une démarche de développement durable et de son implication. L'important est de faire comprendre que la Commune s'engage dans un processus sur le long terme qui implique l'ensemble des agents communaux. Chacun doit « *se rendre compte que le développement durable signifie quelque chose de particulier pour son métier, mais qu'il constitue un tout où les missions respectives de ses collègues sont complémentaires* »¹⁷. Les différents canaux d'information de la commune doivent être utilisés (email, journal interne, réunions de services, ...).

- A cette fin, la commune met en place rapidement un dispositif de communication interne : assurant une information continue du personnel communal quant au déroulement de la démarche et aux actions réalisées (exemple : via l'élaboration d'une plaquette glissée dans les bulletins de paie, articles dans le journal interne, envoi régulier d'emails d'information... cf. aussi fiche : Informer et sensibiliser les acteurs locaux et la population).

Dans les communes de grande taille, il est intéressant de prévoir une formation spécifique pour le personnel en charge de la documentation et de la communication.

Notons encore qu'un travail de communication interne pour mieux faire connaître les missions de l'agent de développement durable auprès de l'ensemble du personnel communal doit être effectué en amont de la démarche de développement durable.

- Cette phase d'information - sensibilisation des services communaux est l'occasion de mettre en place le « bureau agenda 21 local » (cf. fiche : Organisation et mise en compétence de l'administration communale) et de constituer un réseau facilitant la circulation de l'information en interne.

3. L'élaboration d'une stratégie de sensibilisation – formation

¹⁶ RARE, *Objectif développement durable : comprendre & agir sur son territoire - Retour d'expériences et recommandations pour l'agenda 21 local*, 2005, p. 75.

¹⁷ RARE, *Se former aux pratiques de développement durable*, 2003, p. 39.

Les communes élaborent ensuite une stratégie¹⁸ de formation des acteurs communaux combinant actions de sensibilisation, actions de formation thématique et de formation-action.

Une sensibilisation des acteurs à la notion de développement durable, dans une approche généraliste, amorce la démarche. Par la suite, des besoins spécifiques en formation seront identifiés avec les acteurs communaux. Il est important de préciser l'objectif et l'impact recherchés pour chaque formation et de cibler le personnel concerné. Il est préférable de regrouper les différents types de métier et de proposer un contenu adapté au contexte quotidien des agents. « *Un travail précis de recensement et de hiérarchisation des contenus de formation possibles pour chaque type de « métier » exercée au sein de la Commune se fera naturellement en fonction des besoins et des objectifs déterminés* ».

La stratégie de formation au « développement durable » doit être intégrée au plan de formation générale de la Commune. Les formations sont organisées progressivement au cours de la démarche. L'essentiel dans la stratégie est de trouver une bonne « *articulation entre les actions de formation d'une part, les pratiques du personnel et les projets pilotés par la Commune d'autre part* »¹⁹. L'articulation entre la formation et les différentes échéances de la démarche locale de développement durable peut être précisée dans un calendrier.

• **Sensibilisation du personnel communal**

Les communes introduisent progressivement le développement durable dans la culture commune des acteurs communaux en organisant diverses actions de sensibilisation.

Certaines communes choisissent en préalable de la démarche d'introduire le développement durable dans la culture commune de l'ensemble des acteurs communaux par une sensibilisation générale aux concepts fondamentaux du développement durable. D'autres communes choisissent d'axer directement la sensibilisation autour d'un ou plusieurs sujets-clés tels que la consommation responsable, la mobilité, le réchauffement climatique.

Les actions de sensibilisation peuvent être mises en œuvre au travers de différents moyens: *articles dans le journal interne, site Internet, journée d'information générale ou colloque d'introduction sur le développement durable, animation d'ateliers d'échanges, témoignages ou visites guidées d'une opération....*

Elles sont organisées très en amont afin d'impliquer le plus rapidement possible le personnel communal. Idéalement, dans les petites communes, chaque agent communal devrait au minimum être sollicité pour une session de sensibilisation au développement durable.

Dans le cadre des actions de sensibilisation, il peut être intéressant de « *réunir des agents exerçant des métiers très différents, afin que les échanges soient enrichis par la diversité des perceptions et la variété des illustrations possibles de la notion de développement durable*²⁰ ».

L'intervention d'un témoin, relatant une expérience en lien avec le contenu de la formation est intéressante. « *On recherchera de préférence le témoignage d'une personne qui exerce un métier similaire à celui des agents participant à la séance de formation, éventuellement au même niveau de responsabilité*²¹ ».

¹⁸ Les Communes peuvent se référer au guide RARE, *Se former aux pratiques de développement durable*, 2003, p. 39 où un canevas méthodologique est proposé pour les guider dans l'élaboration d'un programme de formation.

¹⁹ RARE, *Se former aux pratiques de développement durable*, 2003, p. 36.

²⁰ Ibid., p. 39.

²¹ Ibid., p. 49.

Le Pays de Gâtine²² s'est vite rendu compte que le concept de développement durable devait d'abord être partagé et compris par la majorité des élus et des acteurs du Pays pour qu'il devienne un axe majeur dans les projets de développement soutenus par le Pays.

Afin de sensibiliser les plus dubitatifs, clarifier la notion de développement durable et apprendre à inscrire les projets de terrain dans une démarche s'y référant, une formation ouverte à tous les acteurs du territoire a été organisée. La maîtrise d'œuvre de cette formation a été confiée à l'Institut de formation et de recherche en éducation à l'environnement.

Le programme de formation s'est déroulé en plusieurs modules sur une durée d'un an.

Un module « tronc commun » comprenant trois séances de sensibilisation sur le concept et les enjeux du développement durable, qui ont abordé les thèmes suivants :

- histoire, concept et enjeux du développement durable (conférence avec deux intervenants) ;*
- le développement durable en actions (témoignage sur une action de coopération décentralisée autour de l'habitat à Cuba et présentation d'un panel d'indicateurs) ;*
- comment inscrire des projets dans une perspective de développement durable ? (étude de projets locaux et exemples de grilles de lecture avec trois intervenants).*

La sensibilisation s'est poursuivie par l'organisation de modules thématiques...

Le Conseil Général de la Gironde²³ propose à ses agents des réunions mensuelles d'information en "libre-service" depuis 2002. L'idée est d'enrichir la culture générale des agents, puis de les faire réagir sur l'idée de développement durable et ses implications sur les politiques territoriales. "L'heure du développement durable" a été consacrée à la définition de la notion retenue par le Conseil général, à quelques exemples illustratifs d'actions départementales et à l'actualité des projets territoriaux. L'animation des réunions a été confiée en interne à l'agence de développement des territoires.

Cette phase initiale de sensibilisation doit déboucher sur une démarche de concertation du personnel préfigurant l'élaboration d'un Agenda 21.

Le parrainage d'une nouvelle recrue peut être l'occasion d'une sensibilisation individualisée.

La communauté urbaine de Dunkerque²⁴ organise depuis 2003 un « parcours d'accueil » sur le thème du développement durable à l'attention des nouveaux agents. « Durant la traditionnelle journée d'accueil, la présentation du projet de la collectivité s'accompagne d'une sensibilisation particulière aux questions du développement durable : présentation télévisée d'actions pilotes, explications sur les pratiques internes en la matière (achats éco-responsables...). La chargée de mission développement durable intervient pour donner quelques explications sur le concept et une plaquette d'information est remise aux participants. A terme, il est envisagé de proposer aux arrivants une semaine d'immersion pendant laquelle ils pourront observer le travail d'autres services, participer à des réunions de pilotage de projets et aux réunions du Conseil communautaire, ceci pour les habituer au travail en transversalité ».

• Formation du personnel communal

Les acteurs communaux sensibilisés au développement durable, il s'agit de leur donner des outils pour passer à l'action en organisant des formations. Celles-ci sont données soit en rapport direct avec leur métier (aménagement du territoire, entretien de voiries ou des espaces verts, insertion socio-professionnelle, ...) ou encore autour d'une problématique du

²² Ibid., p. 43.

²³ ADOME, <http://www.planetecologie.org/Assise/format.html>

²⁴ RARE, *Se former aux pratiques de développement durable*, 2003, p. 44.

développement durable (mobilité, énergie et déchets, achats éco-responsables, ...). Dans ce cas, le souci de transversalité doit conduire à constituer des groupes d'agents issus de services différents.

Deux modes de formation existent, fonction du degré de sollicitation des acteurs :

- Les formations thématiques²⁵ visent à fournir une « information opérationnelle aux agents, en rapport direct avec leur métier ou dans un domaine précis concerné par une problématique de développement durable ». Ce mode de formation s'adresse à des agents déjà sensibilisés au développement durable dont les attentes et les besoins auront été clairement identifiés. De telles formations comportent évidemment des aspects techniques et juridiques mais le souci d'une approche « développement durable » nécessite aussi d'aborder des aspects plus généraux : dimension transversale du thème, relation avec les partenaires, liens avec les problèmes globaux... ». Pour ce type de formation, la Commune a généralement recours à un spécialiste, capable de délivrer des connaissances et des savoir-faire techniques (ex : démarche HQE, santé et prévention auprès des jeunes, coopération Nord-Sud...).

Angers²⁶: après une 1ère formation au développement durable organisée à destination des élus et des cadres dirigeants, les agents municipaux ont reçu des formations plus techniques. « Le parti pris a été de d'abord sensibiliser les agents municipaux par des actions municipales, avant de les envoyer dans des séminaires nationaux. Nous voulions sensibiliser en interne, montrer que l'A21 pouvait être très pragmatique. ... Après les 1ères actions de sensibilisation, la ville d'Angers a fait ensuite former les agents municipaux au CNFPT. »

La Gatine²⁷: la sensibilisation des acteurs du Pays ... « s'est poursuivie par des modules thématiques présentant des applications pratiques, accompagnés de visites, de témoignages et d'études de cas (deux séances par module). Ces thématiques ont été définies avec le conseil de développement du Pays, en fonction des préoccupations des acteurs du territoire. Ce sont : Habitat et Haute Qualité Environnementale (2 séances), l'énergie éolienne (2 séances), les paysages (2 séances), la gestion des déchets des PME et Artisanat, l'eau et l'hydrocitoyenneté (2 séances).

- La formation-action²⁸ « s'accompagne d'une sollicitation directe des agents pour une réflexion sur leurs pratiques professionnelles ». Elle contribue à leur faire « définir un ensemble de savoirs et de bonnes pratiques spécifiques à leur métier, à partir d'une approche généraliste de la notion de développement durable ». Pour mettre en œuvre ce type de formation, la Commune a recours à un animateur de groupe qui, « *sans être spécialiste des thèmes abordés, saura faire circuler la parole au sein d'un groupe, faire émerger les besoins des agents, leurs remarques et suggestions sur les projets en cours de la commune* »²⁹.

Ce mode de formation est souvent privilégié dans le cadre des démarches locales de développement durable. En effet, « *s'approprier le concept de développement durable, l'intégrer comme mode de raisonnement, comme réflexe d'action est un processus qui demande du temps, de l'implication personnelle et une expérimentation rapide* »³⁰.

Ce mode de formation peut être expérimenté de différentes manières :

²⁵ RARE, *Se former aux pratiques de développement durable*, 2003, p. 44-45.

²⁶ RARE, *Objectif développement durable : comprendre & agir sur son territoire - Retour d'expériences et recommandations pour l'agenda 21 local*, 2005, p. 78.

²⁷ RARE, *Se former aux pratiques de développement durable*, 2003, p. 43.

²⁸ Ibid., p. 46-48.

²⁹ Ibid., p. 50.

³⁰ ADOME, Formation aux enjeux du développement durable, <http://www.planetecologie.org/Assise/format.html>

1. dans le cadre de séances de réflexion collective, en interne, associant des agents concernés par une problématique similaire, ou exerçant le même type de métiers. La démarche peut s'articuler avec un objectif de production d'outils ou de méthode, de manière collective.

*Une formation-action autour d'un diagnostic de territoire dans le **Val d'Orge**³¹ (8 communes, 120.000 habitants) :*

En amont de l'élaboration de son A21, à l'automne 2001, la Communauté d'Agglomération du Val d'Orge a souhaité mobiliser largement les élus et les services de son territoire qu'ils appartiennent aux communes ou à l'intercommunalité. Plusieurs sessions de formation-action ont été organisées pour présenter la notion de développement durable et ses enjeux à des groupes mêlant élus et techniciens, animées par un consultant (ARENE Ile de France). Cette étape pré-opérationnelle visait à sensibiliser les participants au concept de développement durable, puis à recueillir leur vision des enjeux locaux de développement. Un temps était réservé pour permettre aux participants d'exprimer leur vision de ce que peut présenter le développement durable pour une agglomération comme le Val d'Orge.

Ce vaste remue-méninges a permis de croiser les connaissances et les perceptions pour alimenter un diagnostic de développement durable. L'information des élus et des services se poursuit via la publication d'une lettre interne et la mobilisation d'un réseau de référents A21 dans les communes.

*Sensibilisation-action par groupes de métiers à **Echirolles**³² (Ville d'Echirolles, 34.000 habitants): pour enrichir le diagnostic préalable à l'élaboration de l'Agenda 21 communal, des séances de formation interactives (1/2 journée) ont été proposées, entre mai et décembre 2001, aux agents des services municipaux. Les sessions de ces formations s'adressaient à des groupes d'une vingtaine d'agents regroupés par type de métier (urbanistes et aménageurs, travailleurs sociaux,...). Durant ces séances, à la suite d'un bref exposé, une question centrale fut posée aux participants : en quoi la préoccupation "développement durable" peut-elle modifier les conditions dans lesquelles vous exercez votre métier ? La réflexion était orientée sur trois axes : la prise en compte de l'environnement, les liaisons possibles entre les services, la prise en compte des préoccupations des habitants. Pour illustrer les débats, un "témoin" présentait une expérience innovante en rapport avec le métier des agents.*

Par la suite, les agents ont reçu un "référentiel métier" recensant des pratiques professionnelles intégrant les principes du développement durable dans leur domaine d'activité. Des réunions par service ont été organisées pour exposer les orientations à venir à partir de la synthèse des propositions faites en séance.

Plusieurs groupes de travail se sont réunis depuis pour mettre en place des "bonnes pratiques" dans les domaines suivants : pilotage de projets transversaux, énergie et déchets dans les bureaux, suivi de la collecte des ordures ménagères, clauses environnementales et sociales dans les procédures d'achat.

Le cycle de formation a aussi permis de partager et d'enrichir le diagnostic « développement durable » élaboré en collaboration avec les responsables de services.

³¹RARE, *Objectif développement durable : comprendre & agir sur son territoire - Retour d'expériences et recommandations pour l'agenda 21 local*, 2005, p. 77.

³²RARE, *Se former aux pratiques de développement durable*, 2003, p. 46.

2. par la mise en œuvre d'actions concrètes et démonstratives, en lien avec les principes du développement durable : initiation par le projet, en interne.

Une démarche HQE, un projet de coopération décentralisée, par exemple, peuvent être formateurs par le fait qu'ils mobilisent généralement un nombre élargi d'acteurs, dans une approche pluridisciplinaire et transversale. Les acteurs doivent s'organiser autour d'un projet, développer des actions significatives, des projets simples et démonstratifs correspondant à une sensibilisation pour ensuite élargir l'action à un projet plus ambitieux (effet d'entraînement). Dans ce type de formation, l'agent de développement durable peut jouer le rôle de formateur.

L'intégration du développement durable peut partir d'un projet pilote d'envergure (réaménagement d'un quartier) où l'on cherchera à appliquer les principes de développement durable ou elle peut concerner la commune dans son fonctionnement quotidien et déboucher sur un ensemble de mesures exemplaires.

Eco-responsabilité dans l'activité quotidienne des services, Ville de Romans-sur-Isère³³, 34.000 habitants) : un volet important de la mise en œuvre de l'A21 de Romans repose sur l'adoption de pratiques de développement durable dans l'activité des services de la Ville.

Ce travail engagé fin 2002 a donné lieu à la constitution d'un recueil d'expériences en cours dans d'autres collectivités et à l'inventaire de l'existant sur Romans. A l'aide d'une grille de collecte des données et d'évaluation, les services ont fourni des éléments d'analyse de la prise en compte du développement durable concernant 8 thématiques : achats, gestion des déchets, de l'eau, de l'énergie, du patrimoine bâti, du patrimoine non-bâti (en particulier les espaces verts, véhicules et déplacements, communication).

Le groupe de pilotage constitué dans le cadre de cette démarche a alors défini un programme général et engagé différentes actions (intégration des critères de développement durable dans la procédure d'achats et des marchés publics de la Ville, mettre en place un système de management environnemental au sein du service des espaces verts...).

La Communauté d'agglomération de Poitiers³⁴ : s'est également lancée en 1997 dans un projet de recherche méthodologique sur la prise en compte des principes du développement durable dans l'action de 5 de ses services (en rapport avec un projet transversal qu'ils avaient à piloter) :

- le service Développement urbain et le projet d'actualisation du Plan d'Occupation des Sols;
- le service des Affaires scolaires et l'accueil éducatif post-scolaire des enfants ;
- le service des Espaces Verts et l'instauration d'une gestion différenciée des espaces ;
- le service Eau & Assainissement avec une étude des impacts comparés de différents choix techniques tout au long de la "chaîne de l'eau" ;
- le service Hygiène et Propreté avec l'étude des implications sociales, économiques et environnementales des nuisances sonores en ville.

3. par l'échange de bonnes pratiques en participant à un réseau³⁵ d'acteurs désireux d'échanger entre eux. Chaque acteur peut alors soumettre aux autres les problèmes auxquels il est confronté et s'interroger sur la pratique la plus conforme aux principes de développement durable sur un thème donné. Pour les communes, l'échelon supra communal peut jouer ce rôle de mise en réseau. Les organismes de formation peuvent aussi susciter la création de réseaux d'échanges professionnels (exemple : le réseau des écoconseillers, des agents ADL, ... cf. fiche : Profil et mission de l'agent de développement durable).

³³ RARE, *Objectif développement durable : comprendre & agir sur son territoire - Retour d'expériences et recommandations pour l'agenda 21 local*, 2005, p. 76.

³⁴ RARE, *Se former aux pratiques de développement durable*, 2003, p. 47.

³⁵ Ibid., p. 47.

En France, les clubs des villes et territoires durables de Rhône-Alpes et de Midi-Pyrénées³⁶, tous deux animés au niveau régional par l'Agence de l'énergie et de l'environnement, constituent des lieux propices pour l'échange d'expériences et la qualification des acteurs.

La formation en ligne sur le développement durable organisée par le centre interrégional de formation professionnelle de Mâcon³⁷ consiste en rendez-vous mensuels de 2 heures sur le réseau Intranet du ministère durant lesquelles les volontaires peuvent échanger leurs points de vue et les expériences en matière de développement durable.

• Organisation des actions de sensibilisation formation

La sensibilisation et la formation peuvent être organisées en interne ou confiées à un prestataire extérieur³⁸.

Dans le premier cas, la Commune cherchera à s'appuyer sur les acteurs internes à la structure communale. L'agent de développement durable, désigné pour piloter la démarche (cf. fiche : Profil et mission de l'agent de développement durable) peut jouer un rôle-clé dans la sensibilisation-formation au développement durable.

Commune Loos-en-Gohelle³⁹ (Pas-de-Calais) : Dans cette commune de 7.000 habitants, lorsque le lancement d'un projet implique l'acquisition de connaissances et de savoir-faire nouveaux, un ou plusieurs élus sont désignés pour collecter l'information puis la diffuser auprès du reste du conseil municipal. Certains techniciens jouent aussi ce rôle d'"éclaireurs".

Ainsi, le projet de construction d'une école primaire selon la démarche HQE a été l'occasion d'assister à plusieurs colloques sur le sujet et de rencontrer des architectes compétents. Aujourd'hui, les projets d'équipement éolien de la commune et de bio-nutrition pour les groupes scolaires constituent autant d'opportunités de formation. Une conseillère municipale est ainsi chargée de se renseigner sur l'offre existante en matière d'alimentation biologique pour la restauration collective, puis d'en faire état à ses collègues.

Le responsable Environnement de la commune a directement sensibilisé ses collègues lors de la mise en place d'une collecte séparée des papiers blancs et des cartouches d'impression dans les bureaux. De la même manière, il expose des notes internes sur la question des achats éthiques et éco-responsables. Une formation plus poussée en externe du responsable des achats est envisagée sur le sujet.

Dans le cadre de son projet « Qualité de vie partagée », la Ville de Marseille⁴⁰ a mis en place 16 ateliers d'échanges et d'innovation. Les thèmes abordés touchent aux projets municipaux à destination du public (problématiques d'espaces publics, lien social et accès à la culture...) mais aussi à l'organisation et au management interne (transversalité et coopération entre services, prise de décision et responsabilisation des agents...). L'animation de chaque atelier est confiée à une direction de services, tandis que la direction « Qualité de vie partagée », les services Formation, Logistique et Communication participent à l'organisation de réunions. Pour chaque atelier, un animateur, un porte-parole et un secrétaire ont été désignés parmi les volontaires. Pour leur permettre à terme d'être autonomes dans l'animation des ateliers, ces personnes ont reçu une formation spécifique, dispensée par des prestataires spécialistes des techniques de « coaching » et d'animation de groupe.

³⁶ Ibid., p. 41.

³⁷ ADOME, <http://www.planetecologie.org/Assise/format.html>

³⁸ RARE, *Se former aux pratiques de développement durable*, 2003, p. 43.

³⁹ ADOME, <http://www.planetecologie.org/Assise/format.html>

⁴⁰ ADOME, <http://www.planetecologie.org/Assise/format.html>

La Commune peut aussi faire appel à un prestataire spécialisé. Deux possibilités s'offrent à elle :

- une formation « **intra** » élaborée spécifiquement par le formateur pour la commune. Elle devra alors réaliser un cahier des charges⁴¹. Il peut être intéressant pour plusieurs communes de s'associer pour organiser une formation de leur personnel respectif.
- la Commune peut aussi choisir une formation sur « catalogue » ou « inter ». Ce type de formation est généralement proposée par des organismes spécialisés et se traduit le plus souvent par des inscriptions individuelles d'un ou plusieurs agents à une action de formation.

Pour des raisons budgétaires, une Commune peut être amenée à mobiliser d'abord un noyau d'agents motivés ou bien les responsables de services qu'il faudra stratégiquement convertir au développement durable le plus rapidement possible en fonction du calendrier politique (DPC). Dans ce cas, la Commune choisira de sensibiliser et de former en priorité des agents susceptibles, de retour dans leur structure, d'impulser un changement de pratiques et de transmettre leurs connaissances. Des qualités d'animateur sont nécessaires : les agents assureront par la suite l'animation de groupes de travail thématiques.

APPUI AUX COMMUNES

Organismes publics, parapublics ou privés (organismes de formation, associations, ...) proposant des formations ou une assistance sur certains champs du développement durable.

- le CePeFEDD : organise des formations à l'environnement pour favoriser le développement durable dans différentes organisations du secteur public. Ces formations sont financées par le Ministre wallon de l'Environnement et sont donc gratuites pour tous les fonctionnaires. Les cours du CePeFEDD se donnent de façon décentralisée, dans un endroit le plus proche possible du lieu de travail des bénéficiaires de la formation. La participation se fait sur base volontaire : aucune institution n'est obligée de participer. Une évaluation est toujours organisée après la formation, elle porte essentiellement sur la façon dont les bénéficiaires utilisent les nouvelles compétences dans leur fonction. L'Institut Eco-Conseil ASBL est coordinateur des programmes de formation. <http://mrw.wallonie.be/cqi/dgrne/aerw/cpfd/emascom01/present.htm>
- les ASBL de type Inter Environnement Wallonie, Fondation Roi Baudouin, Institut pour le Développement Durable (<http://www.iddweb.be/>) organisent régulièrement des formations. Exemple, la formation "de Kyoto à la dynamique d'efficacité énergétique de ma Commune", organisée par Inter-Environnement Wallonie permet aux participants de situer les enjeux d'une politique énergétique communale dans l'ensemble des dispositifs publics de maîtrise durable de l'énergie et de se familiariser avec les outils mis à leur disposition (inventaire des pratiques communales et affiches) ou de se préparer à mener leur petite enquête locale.
- la Cellule Formation de l'UVCW organise régulièrement des demi-journées de formation à destination des communes sur des thèmes très concrets en relation soit avec l'actualité législative, soit à propos de questions de fond qui améliorent la gestion des communes ;
- Les universités : les communes ont la possibilité de faire appel à des professeurs, chercheurs possédant une expertise en développement durable ou dans un ou plusieurs champs du développement durable.
- Les communes peuvent faire appel à des consultants, bureaux d'études disposant d'une expertise en développement durable. Les communes peuvent également introduire des

⁴¹ RARE, *Se former aux pratiques de développement durable*, 2003, p. 64.

critères relatifs au développement durable dans le cahier des charges de l'auteur de projet.

- Les réseaux (cf. fiche : S'engager dans un réseau).
- <http://www.reseau-idee.be> : Information et Diffusion en Education à l'Environnement
- <http://www.aeidl.be> : Association Européenne pour l'Information sur le Développement local (AEIDL) propose une gamme de formations visant l'acquisition de compétences et la coopération dans divers domaines clés du développement local dans une perspective européenne. Des formations sur mesures.
- Etc.

De nombreux outils de sensibilisation-formation développés à l'étranger sont disponibles via Internet :

- Pour approfondir les modalités de mise en œuvre des sensibilisations-formations voir : « *Se former aux pratiques de développement durable – guide à l'attention des institutions publiques* » disponible sur le site :

http://www.rare.asso.fr/images/guide_formation_DD.pdf.

Guide élaboré par le Réseau des Agences Régionales de l'Energie et de l'Environnement afin d'inciter les institutions publiques, dont les communes, à mettre en place des formations aux pratiques de développement durable et d'éco-responsabilité. Son but est de permettre à chaque organisme de construire lui-même un plan de formation adapté à ses besoins. Il illustre cette approche méthodologique par des récits et bilans d'expériences déjà menées au sein des institutions publiques françaises.

- Autres sites Internet :

<http://www.planetecologie.org/forumdd/Sensibilisation.html>

<http://www.planetecologie.org/forumdd/Dicdevdur.html>

<http://www.planetecologie.org/Assise/format.html>

<http://www.iltic.org>

- L'association française ADOME (Association de Développement des Outils Multimédia pour l'Environnement) est spécialiste en Conseil, accompagnement, formation aux enjeux du développement durable.

4. ORGANISER LE QUESTIONNEMENT

RÉSUMÉ

Le développement durable nécessite une volonté de changement, un soutien politique fort, mais aussi l'adoption d'une culture commune basée sur la compréhension et la validation – dans la pratique quotidienne – des principes généraux du développement durable. La naissance d'une culture commune est un processus lent, qui nécessite de mener une stratégie mettant en œuvre une dynamique d'éducation permanente.

Les principes du développement durable sont quant à eux sujets à interprétations et à de multiples applications concrètes. Leur mise en œuvre dépend avant tout de la capacité qu'ont les personnes concernées – les élus, les administrations, les forces vives et les citoyens – à réfléchir sur leurs pratiques et les projets qu'ils envisagent au regard desdits principes. Il faut aussi évaluer la pertinence de ses projets par rapport aux objectifs spécifiques au territoire.

La mise au point de « grilles de questionnement » au sein des institutions communales est un des moyens pour faire naître un autre regard sur les actes que l'on pose ou que l'on envisage de poser ou, pour le dire différemment, pour déclencher des réflexes de développement durable.

Il existe différents types de grilles de questionnement, d'analyse ou d'évaluation du développement durable, qui peuvent servir à l'évaluation ex ante (outil d'aide à la décision), au suivi, à l'évaluation chemin faisant et à l'évaluation ex post.

Nous n'abordons ici que les grilles de questionnement, qui ne sont pas à confondre avec les grilles d'évaluation multicritères ou schémas de performance, qui sont des outils de la même famille mais différents car ils font appel à la cotation et à la pondération.¹

GLOSSAIRE

Grille de questionnement : « contribue à interroger les utilisateurs pour intégrer le développement durable dans la conception et la mise en pratique d'actions, de projets ou de politiques »². Elle « consiste en une série de questions. L'analyse des réponses à ces dernières permet de mesurer l'adéquation entre la vision, les objectifs, les actions et les principes de développement durable. En ce sens, elle est une aide à la décision. Elle permet également de faire prendre conscience des différents enjeux liés au développement durable »³. En ce sens, elle est un outil de sensibilisation.

Les schémas de performance : permettent aux acteurs de voir où ils veulent aller, quels sont les paliers pour y arriver, quels sont les indicateurs et les acteurs concernés.⁴

Valeur : ce qu'une personne, un groupe, une communauté ou une société juge bon et vrai. Les valeurs servent en général de référence et donnent du sens.⁵

¹ Sur ces outils, voir les travaux récents suivants sur les situations française et suisse : A. BOUTEAUD, *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser*, Thèse de doctorat présentée en février 2005 à l'École Nationale Supérieure des Mines de Saint-Étienne, 415 p. – P. KNOEPFEL, M. MUNSTER, *Guides des outils d'évaluation de projets selon le développement durable*, Berne, ARE, 2004, 98 p. – G. OCHSENBEIN, D. WACHTER, *Evaluation de la durabilité. Conception générale et bases méthodologiques*, s.l., ARE, 2004, 65 p.

² *Livret d'accompagnement Agenda 21 local*, publié par le Gouvernement Français et EDT, disponible sur <http://www.ecologie.fr/IMG/pdf/livret.pdf>

³ *Guide pratique de l'agenda 21 communal*, Genève, 2002, p. 23.

⁴ *Livret d'accompagnement Agenda 21 local*, publié par le Gouvernement Français et EDT, disponible sur <http://www.ecologie.fr/IMG/pdf/livret.pdf>

Principe : ce qui guide de façon générale notre conduite pour agir en cohérence avec des valeurs auxquelles on tient. Lors du Sommet de la Terre de Rio, 27 principes fondateurs ont été proposés pour guider la mise en pratique du développement durable.

INTÉRÊT PAR RAPPORT À UNE DÉMARCHE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET UN A21L

Le développement durable est encore aujourd'hui un concept insuffisamment connu. La grille de questionnement est un moyen d'organiser la systématisation de l'examen préalable de la conformité des actes ou décisions que l'on veut prendre par rapport aux principes du développement durable.

La Communauté urbaine de Dunkerque, qui explore cette voie, s'exprime ainsi sur le sujet : « Afin d'aider les acteurs locaux à mieux appréhender, comprendre et mettre en pratique le développement durable, Dunkerque Grand Littoral, avec l'appui d'Extra-Muros Consultants et de nombreux acteurs relais mobilisés, a mis en place une méthode originale. Basée sur l'évaluation par chacun de ses pratiques actuelles et de leurs impacts, elle a pour objet de « changer le regard », de découvrir la richesse du développement durable pour l'intégrer dans les actions futures. Elle peut être utilisée, de manière permanente, pour une action, un projet, une « politique », actuels ou futurs dans la phase de définition, chemin faisant, a posteriori »⁶.

L'aspect sensibilisation est également mis en avant par le Réseau québécois des Villes et Villages en santé :

« Cette grille est d'abord et avant tout un outil d'aide à la réflexion, à l'action et à la décision renfermant des thèmes et des questions pour aider à analyser un projet en fonction des dimensions du développement durable. L'objectif principal de la grille est de favoriser les échanges, la réflexion, l'appropriation et l'intégration de certaines dimensions et considérations importantes à prendre en compte quand on veut agir dans le sens du développement durable. Elle peut être utilisée à différentes étapes d'une démarche ou d'un projet d'amélioration de la qualité de vie des personnes et des communautés. L'outil s'adresse aux acteurs ou groupes de personnes (élus, citoyens, bénévoles, comités Villes et Villages en santé), institutions, organismes communautaires ou entreprises privées impliqués dans la réalisation de projets »⁷.

A Dunkerque encore :

« Cette grille d'analyse et d'évaluation qui s'adresse aux acteurs publics, privés, associatifs et institutionnels a été réalisée dans le cadre du Contrat d'Agglomération 2000-2006 de la Communauté urbaine de Dunkerque. Elle est destinée à évaluer les actions ou les projets de ces acteurs au regard du développement durable. Cette méthode d'évaluation constitue un outil d'aide pour intégrer le développement durable tant à l'étape de la conception qu'à la mise en œuvre d'actions, de projets ou de stratégies. Elle peut être en effet utilisée de manière permanente, en amont du projet, en phase intermédiaire, ou en aval. La grille de questionnement se présente en 14 thèmes génériques déclinés en plusieurs questions. Cette méthode d'évaluation se veut une démarche participative qui requiert l'identification des acteurs légitimes de l'action ou de la politique pour constituer un groupe de travail. La grille de questionnement vise à mesurer et à analyser ses propres pratiques et à les améliorer, dans le but de produire des indicateurs du développement durable »⁸.

⁵ J. LEVESQUE, S. LABRIE, *Vers des communautés durables et en santé : grille d'analyse de projet*, Sainte-Foy (Québec), Réseau des Villes et Villages en santé, 2004, p. 5. Ces auteurs ajoutent : « Sans constituer une liste exhaustive, voici trois valeurs jugées importantes pour guider vos démarches vers des communautés durables et en santé : - le respect des personnes, des autres êtres vivants et de la planète ; - la paix, dans le sens de promouvoir la sécurité humaine et l'harmonie entre les personnes, les communautés et les peuples ; - la justice, dans le sens de reconnaître le mérite de chacun et les droits de toutes et tous à la dignité. »

⁶ Voir le feuillet de présentation sur <http://www.dunkerquegrandlittoral.org/actualite/docshtml/pdf/GrilleCUDD.pdf>

⁷ J. LEVESQUE, S. LABRIE, *Vers des communautés durables et en santé : grille d'analyse de projet*, Sainte-Foy (Québec), Réseau des Villes et Villages en santé, 2004, p. 2.

⁸ Cf. http://www.cerdd.org/article.php3?id_article=364

Dans la Communauté urbaine de Lyon, l'objectif poursuivi via la grille de questionnement sur les pratiques du Grand Lyon est exprimé comme suit :

« [Notre agenda 21 local] a été une démarche concertée pour son élaboration. Elle le sera aussi pour sa mise en oeuvre et son suivi. Les actions seront suivies grâce à des indicateurs et nous aurons aussi une grille de questionnement au filtre de laquelle nous passerons nos délibérations importantes pour vérifier que, sur nos projets importants, nous sommes bien dans les critères du développement durable »⁹. Dans un autre document : « cette grille se présente sous la forme d'un questionnaire de 20 pages. Son but est de permettre aux agents du Grand Lyon d'établir un diagnostic de leur pratique aux regards des critères du développement durable, de formaliser un plan d'actions visant à améliorer cette pratique. Une première version de cette grille a fait l'objet d'un test sur plusieurs projets pilotes et a conduit à une simplification du document »¹⁰.

Conçue avant tout comme un outil d'aide à la décision, la grille possède d'autres capacités :

- « Lors de l'élaboration du projet : afin de détecter assez tôt certaines faiblesses et de dégager certaines pistes d'améliorations possibles,
- Comme outil de concertation et de dialogue ; en effet, il oblige les gens à avoir une vision globale, tout en permettant le dialogue sur les questions concrètes,
- Et pourquoi pas, comme outil de suivi : les conséquences du projet sont-elles celles qui avaient été prévues ? »¹¹

En d'autres termes, la grille de questionnement est un outil qui peut servir, dans une dynamique de développement durable ou dans un Agenda 21 local, lors des phases :

- de sensibilisation et de formation (en particulier des fonctionnaires, mais aussi de la population¹²)
- de diagnostic,
- de choix d'objectifs et d'actions pour les atteindre,
- d'évaluation (identification des objectifs poursuivis par chacune des actions ou mesures envisagées, examen des résultats obtenus).

Elle est un outil qui peut être utile pour :

- clarifier, définir et bonifier les projets,
- réaliser l'évaluation des projets (les questions spécifiques peuvent servir d'indicateurs),
- contribuer à soulever des questionnements et des réflexions sur les pratiques,
- favoriser un consensus entre les différents partenaires du projet¹³.

Concrètement, elle permet de formuler par écrit l'analyse et les recommandations.

De manière générale, elle peut être utilisée par les fonctionnaires et par les élus dans l'examen de leurs pratiques ou des choix qu'ils ont à faire. Ainsi, les élus peuvent décider que tout point passant au Collège des Bourgmestres et Echevins doit comprendre la grille complétée.

⁹ Communauté urbaine Grand Lyon, Procès-verbal de la séance publique du conseil de Communauté du 17 mai 2005, sur <http://www.deliberations.grandlyon.com/pdf/pv/c20050517.pdf>

¹⁰ Conseil de développement. Compte-rendu du groupe de travail agenda 21, mai 2004.

http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement/gt21_cr260504.pdf

¹¹ M. MUNSTER, *Quelques pistes de réflexion essentielles à la mise en place de grilles d'évaluations de projets d'après les critères du développement durable*, dans *Forum du développement durable n° 4*, 5 novembre 2002. *Comptes-rendus des ateliers*, s.d., p. 12.

¹² L'importance d'une culture commune au sein de la population est tout aussi importante qu'au sein de l'institution communale. « Il est possible que les souhaits issus de la participation des habitants ne relèvent pas du développement durable. Une bonne information auprès des habitants et la constitution d'une culture commune du développement durable sont donc une condition sine qua non à la mise en place de structures de participation de la population. Cela vaut également pour les autres acteurs du processus », L. COMELIAU, N. HOLEC, J.-P. PIECHAUD, *Repères pour l'agenda 21 local*, s.d., Association 4D, p. 79. Dans cette situation, la grille de questionnement peut aider à vérifier et à faire comprendre en quoi un projet n'est pas dans la logique voulue.

¹³ J. LEVESQUE, S. LABRIE, *Vers des communautés durables et en santé : grille d'analyse de projet*, Sainte-Foy (Québec), Réseau des Villes et Villages en santé, 2004, p. 8.

La grille peut aussi être un des documents à remplir dans le cadre de l'introduction de demandes de subventions adressées aux autorités publiques, comme outil d'analyse de concours, etc. Elle sert alors de guide de montage de dossier.

Enfin, la grille peut servir les futures étapes d'évaluation dans le sens où les questions spécifiques peuvent servir de base à la sélection d'indicateurs.

ETAT DE LA QUESTION EN RÉGION WALLONNE

Nous n'avons pas connaissance de pratique similaire en Région wallonne.

Cependant, le Ministre de l'Environnement a récemment confié (2005) une étude à un consultant privé portant sur la mise au point d'une grille d'analyse de projet.

COMMENT AGIR ?

La mise au point d'une grille de questionnaire dépend de l'utilité qu'on lui assigne et bien sûr du contexte local. Mais aussi des engagements qu'a pris la Commune dans sa déclaration de politique communale, dans sa charte du développement durable ou dans son Agenda 21 local.¹⁴

Il faut se garder d'entrer trop vite dans l'utilisation d'une grille de questionnaire si on n'a pas encore clarifié les éléments de base d'une culture commune, ne fût-ce qu'au sein d'un petit groupe d'impulsion.¹⁵

Se baser sur les valeurs et objectifs de la collectivité et sur les principes du développement durable et les décliner en questions.

Si une charte existe, en tenir compte.

Faire entrer dans la grille les dimensions et principes du développement durable et les objectifs locaux, et les décliner en questions.

Les questions trouvent une réponse par oui/non, avec éventuellement une colonne supplémentaire pour quelques notes explicatives.

Tester dans des groupes de travail composés de volontaires.

Vérifier que les participants sont prêts à entreprendre un questionnaire au sujet de leurs objectifs et de leurs pratiques de tous les jours, individuellement et collectivement.

Faire valider qu'il s'agit d'un outil de questionnaire et pas de contrôle ou de sanction :

« Les personnes ou groupes peuvent utiliser la grille en essayant de répondre à chacune des questions (oui/non) au meilleur de leurs connaissances pour ensuite élaborer des pistes de bonification si nécessaire. Le fait de répondre à certaines par la négative ne signifie pas nécessairement que votre projet est mauvais. L'exercice devrait plutôt vous aider à comprendre l'esprit du développement durable et à imaginer comment cela peut se traduire dans la réalisation de projets concrets. L'outil peut aussi vous indiquer des pistes d'action à envisager pour des projets éventuels. »¹⁶

¹⁴ On n'insistera jamais assez sur le fait que, au-delà de principes communs, la définition du développement durable varie d'un territoire à l'autre : « *Vision éminemment anthropocentrique, le développement durable est perçu différemment selon les régions et les sensibilités politiques et culturelles. Il est donc capital d'adopter une définition du développement durable qui permettra d'une part de donner une cohérence à l'évaluation, et d'autre part aux utilisateurs de comprendre sur quelles bases l'évaluation repose. Cette définition devra non seulement être adoptée mais également être mise en évidence lors de l'analyse des résultats* », M. MUNSTER, *Quelques pistes de réflexion essentielles à la mise en place de grilles d'évaluations de projets d'après les critères du développement durable*, octobre 2002, p. 2, disponible sur <http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/nachhaltigeentwicklung/deutsch/forumne/11.pdf>

¹⁵ « *Toutefois, il y a encore souvent des malentendus de fond qui sont certainement en partie liés au manque de temps accordé à la construction commune d'un cadre de référence qui propose les principes, des objectifs et quelques idées de projets concrets de développement durable pour chaque domaine d'action* », *Guide pratique de l'agenda 21 communal*, Genève, 2002, p. 34.

¹⁶ Réseau des villes..., p. 7

Reformuler, tester à nouveau.

Valider la grille et l'utiliser de manière systématique à chaque nouveau projet.

Ne pas hésiter, lors de moments clés de la mise en œuvre du projet, de reprendre la grille et de vérifier l'accomplissement des principes et objectifs. Ce qui permet de prendre du recul et de recadrer le projet, si nécessaire.

La grille peut aussi être utilisée dans le cadre d'un projet déjà réalisé. L'exercice a posteriori permet alors de tracer des lignes d'action pour l'avenir.

EXEMPLES PRATIQUES

Il existe de multiples variantes, plus ou moins élaborées, plus ou moins complexes, à classer dans les outils de questionnement, dans les outils d'évaluation voire dans les deux.¹⁷ Nous n'abordons ici que quelques cas de grilles faisant appel à des réponses fermées par oui ou non.

Les schémas de performance font eux appel à une cotation.

Exemple suisse : extrait de la grille utilisée dans le cadre de la révision du plan directeur de l'aménagement du territoire du canton du Jura¹⁸ :

Procédure et contenu		Oui	No n	?
I. Procédure				
	Des méthodes et des moyens ont été prévus pour la conception, la réalisation, le suivi et l'évaluation du projet. Le projet respecte les principes suivants : - principe d'amélioration continue - principe de pérennité - transparence dans la gestion et la prise de décision de projet			
II. Contenu				
A. Les principes du développement durable	Le projet respecte les principes suivants : - principe de précaution - principe de prévention - principe de coopération, d'interactions et de partenariat - principe de participation - principe de concertation - principe de causalité - principe de subsidiarité			
B. Finalités cohérentes et équilibrées	Cette partie s'intéresse aux buts poursuivis. Le projet : Contribue-t-il à la préservation et la valorisation des atouts patrimoniaux du territoire ? Contribue-t-il à l'organisation des modes de transports ?			

¹⁷ A. BOUTEAUD, *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser*, Thèse de doctorat présentée en février 2005 à l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne, propose l'acronyme OQADD (dire « Ocadé ») pour « Outil de questionnement et d'analyse en matière de développement durable ».

¹⁸ Reproduite en entier dans *Guide pratique de l'agenda 21 communal*, Genève, 2002, p. 69-74.

	Contribue-t-il à la valorisation des ressources humaines et à la promotion de la qualité des relations sociales ?			
C. Méthode pour trouver un consensus	Cette partie est destinée à s'assurer que le projet a obtenu l'adhésion de la population et des acteurs concernés autour de l'opportunité et de la faisabilité des options choisies			
Opportunité et faisabilité	A-t-on évalué la viabilité du projet ? Analyse des coûts globaux du projet (environnementaux, économiques et sociaux). Des alternatives ont-elles été étudiées ? (notamment pour les choix technologiques/organisationnels internes au projet : par. ex. comment utiliser les ressources renouvelables, des matériaux plus recyclables, ou encore construire les locaux aux normes HQE ?)			
Intégration dans le contexte local	Réfléchir à la portée du projet et s'intéresser à sa déclinaison à chaque niveau (quartier, communes, etc.)			
	Le projet répond à des enjeux ou politiques locales. Est-ce que le projet intègre les enjeux thématiques locaux ? Est-ce compatible avec les politiques locales ? L'idée est ici d'éviter les contradictions avec d'autres projets (locaux).			
	Le projet prend en compte les contraintes et les potentialités liées au territoire physique et naturel. (Question de la dimension spatiale du territoire adaptée à l'échelle à laquelle on travaille).			
	La population est associée à l'élaboration et au suivi du projet. A quelle étape la population est-elle impliquée ? Quel est le degré d'implication de la population ? On s'intéresse ici aux outils et au processus mis en œuvre pour informer et associer la population.			
[...]	[...]			
D. Analyse globale et systémique	Analyse des incidences du projet sur les trois sphères du développement durable			
[...]	[]			
Développer un tissu économique viable, porteur d'emplois, qui autorise l'évolution des modes de productions et de consommation	Le projet répond à quels besoins matériels ? Etude de marché des besoins : <ul style="list-style-type: none"> - répond à des besoins matériels existants ou émergents, - quel est le degré actuel de satisfaction de ces besoins ?, - si ces besoins sont plutôt fondamentaux ou de confort, - et comment le projet se positionne par rapport à l'offre existante 			
	Des outils de valorisation des efforts consentis en matière de développement durable sont présents. <ul style="list-style-type: none"> - Appellation d'origine contrôlée - Normes ISO 9000/2000 (qualité), ISO 14.000 (environnement) - Normes SA 8000 (social) - Labels fiables 			

	- Chartes pour l'environnement			
	L'accompagnement d'actions de communication, d'information, de formation, d'éducation est nécessaire.			
	Le projet favorise la consommation de biens et services durables			
	Des emplois sont créés ou pérennisés par le projet. Des emplois qualifiés et qualifiants.			
	[...]			

Exemple suisse avec la grille mise au point à Vevey en 2002 : « *Actions pour l'Avenir. Grille de lecture pour l'analyse de projets et préavis/rapport-préavis. Agenda 21 Vevey.* ». Grille de lecture pour l'analyse de projets et préavis/rapport-préavis¹⁹

La présente grille est prévue pour être utilisée en guise d'aide à la décision. Elle est destinée à faire prendre conscience des différents aspects en jeu et à stimuler la réflexion entourant les questions liées au développement durable. Les préavis devraient contenir une synthèse des réponses apportées à ces questions. 11 critères se répartissent en 4 catégories de cohérences :

A.	Le projet est-il cohérent sur le plan économique ?		
1.	En quoi le projet est-il rentable et pour qui ?		
2.	A-t-on pris en compte totalement, partiellement, ou pas du tout les coûts indirects des impacts environnementaux (transports, matériaux, etc.) et sociaux (conditions de production, santé, etc.) ?		
3.	Le financement tient-il compte de la situation financière de la Commune (autofinancement, endettement, cash-flow) ?		
B.	Le projet est-il cohérent au niveau du tissu social ?		
4.	Y a-t-il eu consultation – concertation – participation du public et des personnes intéressées/concernées ?		
5.	Dans quelle mesure le projet satisfait-il les objectifs exprimés par les destinataires ?		
6.	Répercussion du projet sur le marché du travail à court, moyen et long terme (maintien/suppression/ création d'emplois) ?		
C.	Le projet est-il cohérent au niveau de la protection de l'environnement ?		
7.	Les impacts écologiques du projet sont-ils connus et tient-il compte des dernières recommandations en la matière ?		
8.	Est-il tenu compte de la capacité de renouvellement des ressources utilisées et d'éventuels matériaux de substitution ?		
9.	Le projet constitue-t-il un progrès du point de vue écologique ?		

¹⁹ Conseil communal/Permanent/Circulaire développement durable - janvier 2002.
Cf. http://www.vevey.ch/data/dataimages/upload/Agenda21_Grille_analyse.pdf

D.	Le projet est-il cohérent sur le plan du développement durable ?		
10.	Améliore-t-il sensiblement la qualité de vie et d'être d'une, plusieurs ou toutes les catégories de la population, y compris les minorités telles que jeunes, personnes âgées, handicapés, malades, étrangers, exclus ?		
11.	Est-il prévu une évaluation des impacts du projet à court, moyen et long terme ainsi que des adaptations périodiques ?		

Extrait de la grille du Réseau québécois des Villes et Villages santé : nous donnons ici un des trois tableaux, celui relatif au pôle social.

« Le pôle social fait référence aux conditions requises pour permettre aux personnes d'avoir des conditions de vie décentes, de développer pleinement leurs potentiels, de participer activement à la vie sociale, d'exercer leur citoyenneté, d'être traitées avec dignité et de tirer leur juste part de l'enrichissement collectif (Hancock, 1999). L'objectif de ce pôle consiste à améliorer l'équité sociale ».

Pôle social			
En rapport avec chacun des thèmes suivants, est-ce que le projet :			Idées ou actions pour améliorer cet aspect
1. Équité	O	N	
1.1. Permet aux personnes exclues socialement ou économiquement d'avoir accès aux retombées du projet ? (ex. personnes handicapées, analphabètes, marginalisées, pauvres, etc.)			
1.2. Favorise l'équité homme/femme ?			
1.3. Favorise l'équité entre les générations ?			
2. Participation et démocratie			
2.1. Permet de préparer et supporter les personnes dans l'exercice de la citoyenneté active ?			
2.2. Permet aux citoyens de prendre conscience de leurs droits et responsabilités ?			
2.3. Permet la reconnaissance des personnes et des contributions de chacun ?			
2.4. Permet l'amélioration de la capacité d'agir et de participer des personnes et des groupes exclus ou marginalisés ?			
2.5. Favorise la participation et l'implication des membres de la communauté : - Par l'accès à l'information ? - Par des consultations ? - Dans l'analyse des besoins ? - Dans la définition du projet ? - Dans la mise en œuvre du projet ? - Dans l'évaluation et les suivis du projet ?			
3. Sentiment d'appartenance			
3.1. Permet aux citoyens, groupes ou organisations de se sentir partie intégrante d'un groupe, de la communauté, etc. ?			

4. Sécurité et convivialité			
4.1. Permet de promouvoir, de maintenir ou d'améliorer : <ul style="list-style-type: none"> - La sécurité (comportements et environnements) ? - Le respect d'autrui et du bien-commun ? - Les réseaux de soutien social et d'entraide ? - Les relations harmonieuses et la cohésion sociale ? 			
5. Education et formation			
5.1. Permet de promouvoir, maintenir ou améliorer : <ul style="list-style-type: none"> - L'accessibilité à une éducation de base – primaire, secondaire ? - L'accessibilité à une formation adaptée aux besoins des personnes ? - L'acquisition de nouvelles connaissances ou de nouvelles façons de faire ? - L'éducation aux principes et actions favorables au développement durable ? 			
6. Partenariat et concertation			
6.1. Permet de favoriser les échanges, l'entraide et des réalisations communes entre organismes ?			
6.2. Permet de développer des partenariats dans le milieu : <ul style="list-style-type: none"> - Par l'accès à l'information ? - Par des consultations ? - Dans l'analyse des besoins ? - Dans la définition du projet ? - Dans la mise en œuvre du projet ? - Dans l'évaluation et les suivis du projet ? 			
7. Santé et bien-être			
7.1. Permet de promouvoir, maintenir ou améliorer la santé et le bien-être notamment dans le cadre d'approches préventives ? (ex. : saines habitudes de vie, accès à des services et soins de santé et de bien-être)			
8. Culture, sports et loisirs			
8.1. Permet de promouvoir, soutenir et rendre accessibles des activités culturelles, artistiques, de loisirs et sportives ?			
[...]			

Exemple de la Communauté urbaine de Dunkerque (www.dunkerquegrandlittoral.org) : ici, il s'agit d'une approche un peu différente dans le sens où les questions invitent à porter un regard sur les principes du développement durable et non sur un projet spécifique :

PRINCIPES ET CONDITIONS
 Au-delà des 4 clés d'entrée que vous venez de parcourir, un ensemble de principe et de conditions animent le développement durable, pour un véritable état d'esprit qui doit nous animer pour l'avenir, pour qu'il y ait un avenir.

S U R L E S P R I N C I P E S

> Principe de précaution : disposition prise pour réduire ou éviter un risque, même si celui-ci est difficile à identifier de façon précise.

	oui	non	peut-être
Il faut interdire les OGM (organismes génétiquement modifiés).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mieux vaut refuser l'implantation d'une activité dont on ignore les nuisances plutôt que de l'accepter même si elle crée des emplois.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

> Principe de Prévention : mesures qui tendent à empêcher une chose fâcheuse de se produire. Anticipation des risques identifiables et connus pour les éviter ou se préparer à gérer les crises potentielles.

	oui	non	peut-être
Dès qu'un logement HLM est vacant, on doit le rebouer au plus vite.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La répression est-elle plus efficace que la prévention ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mieux vaut construire des logements en dehors de l'agglomération.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

> Principe d'optimisation de moyens : recherche du meilleur modèle possible d'une organisation pour que l'ensemble des moyens humains, financiers, techniques... existants ou créés soient utilisés à plein.

> Principe de responsabilité : prise en compte des impacts économiques, sociaux et environnementaux d'un projet ou d'une action et prise en charge des conséquences éventuelles. Exemple : pollueur = payeur.

	oui	non	peut-être
Celui qui entreprend n'est pas responsable de toutes les conséquences de ses actes ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

> Principe de subsidiarité : action de manière à ce que les interventions soient réparties entre les partenaires, de façon négociée, au plus près des compétences (légalles ou effectives) de chacun. Exemple : "À chacun sa place, dans la meilleure transparence possible".

> Principe de réversibilité : fait de pouvoir remettre en cause un projet ou une action sans laisser de traces, en retrouvant au moins le capital naturel humain de départ.

	oui	non	peut-être
Nos enfants devront pouvoir faire au moins la même chose que ce que nous faisons ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La fin justifie les moyens ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les déchets nucléaires sont un mal nécessaire car nous avons besoin d'électricité ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

S U R L E S C O N D I T I O N S

> Transversalité : approche pluridisciplinaire, décloisonnement des acteurs.

> Articulation des échelles : sur le plan géographique, prise en compte des différents territoires, du quartier à la Commune, la Région, le pays, voire l'international. Sur le plan du temps, prise en compte des différents rapports. Par exemples, le temps des jeunes n'est pas celui des adultes, le temps des administrations n'est pas forcément identique à celui des habitants ou des entreprises.

> Droits à l'initiative : pas seulement en économie, droit à l'imagination, droit à essayer.

	oui	non	peut-être
Tout le monde doit pouvoir créer son entreprise ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ceux qui portent des projets sont souvent regardés avec suspicion	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
On ne prête qu'aux riches ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

> Évaluation : pour vérifier que les résultats d'une action sont conformes aux objectifs définis au préalable.

	oui	non	peut-être
Évaluer, c'est une perte de temps et d'argent ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Il faut évaluer l'action des pouvoirs publics ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

> Capitalisation : pour mémoire et pour échanges d'expériences.

	oui	non	peut-être
Il y a des bonnes recettes qui marchent toujours ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les expériences des autres ne servent à rien car chaque situation est différente ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les expériences des pays du Sud peuvent nous apporter beaucoup ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Les exemples sont intéressants pour faire autrement ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Les réponses à ces questions figurent en page 14

APPUIS AUX COMMUNES

Pour les Communes qui organiseraient un appel à projets, il sera utile d'utiliser une grille d'évaluation. Grille qui pourra être diffusée afin d'améliorer la qualité des candidatures. Voir la grille utilisée par le Ministère français de l'écologie et du développement durable : *Grille d'évaluation des projets des deux appels à projets : outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux*, avril 2003.

5. PROFIL ET MISSION DE L'AGENT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

RÉSUMÉ

Le développement durable implique le changement, en premier lieu au cœur de la pratique de l'institution communale.

Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de confier le pilotage et l'animation à des personnes spécialement à même d'exercer la mission.

Le positionnement de la fonction dans l'organigramme fait l'objet de la fiche « organisation et mise en compétence de l'administration communale ». Ici, c'est le profil et les missions du conseiller ou agent du développement durable en milieu communal qui sont abordés.

GLOSSAIRE

Culture commune : signifie une même compréhension de la raison d'être et des objectifs propres à l'organisation à laquelle on appartient. Dans le cas de la culture commune du développement durable au niveau communal, elle s'échafaude collectivement au sein de l'institution communale et avec les composantes de la collectivité. Elle se construit par l'échange, le dialogue, le travail en commun, la confrontation des idées et des cultures : celles liées aux formations et pratiques de chacun (sociale, économie, écologie, aménagement du territoire, urbanisme, logement, finances...) ainsi que celles des différents acteurs (politiques, chefs d'entreprises, agents d'administrations, employés ou ouvriers, représentants d'associations, syndicats...).

Prospective : « méthode, façon de penser qui permet de prendre en compte les enjeux à très long terme dans une approche globale, systémique pour mieux guider l'action dans le temps. Elle est plus efficace lorsqu'elle est basée sur une démarche participative. Elle repose sur l'observation des modes de vie et des modes de faire dans leur diversité. Elle doit mettre en évidence les tendances et les évolutions possibles, par le croisement des projets des acteurs et celui des savoirs des experts ».¹

INTÉRÊT PAR RAPPORT À UNE DÉMARCHÉ DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET UN A21L

Le développement durable - et sa traduction dans un processus d'Agenda 21 local - relève autant de la prospective que de l'opérationnel. Il s'agit de traduire l'intention - les intentions ! - dans les documents stratégiques comme dans les réalisations concrètes.

La présence, chez les personnes amenées à s'aventurer dans ce domaine, des compétences requises pour effectuer ce grand écart, est donc primordiale.

ETAT DE LA QUESTION EN RÉGION WALLONNE

¹ TEDDIF, La conduite d'un projet de développement durable. Quelle mise en compétence des services de la collectivité pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de développement durable d'un territoire ?, 2005, p. 9, disponible sur www.teddif.org

Depuis une vingtaine d'années maintenant, les communes wallonnes s'attachent les services d'agents spécialisés : l'agent de développement rural, l'agent de développement local, l'éco-conseiller, le conseiller en environnement, le conseiller en mobilité, plus récemment le conseiller en aménagement du territoire et en environnement², etc. Tous ne font pas l'objet d'un texte de loi définissant les conditions d'octroi du titre et d'exercice de la fonction.

La fonction d'agent ou conseiller en développement durable n'existe pas en Région wallonne et cela ne semble pas être à l'ordre du jour. Ce constat donne une idée du taux de pénétration du concept de développement durable dans notre région, même si le métier d'éco-conseiller existe depuis plusieurs années (cf. description ci-dessous).

A notre connaissance, il n'existe pas non plus de « référentiel métier » officieux³, c'est-à-dire de description de ce qu'on attend de cet agent spécifique, comme c'est le cas du « référentiel métier éco-conseiller » rédigé par l'association professionnelle concernée.⁴

Ceci ne signifie pas qu'il n'y ait pas, dans les communes wallonnes, des agents exerçant ce rôle au sein de leur administration.

COMMENT AGIR ?

Etape préalable essentielle : identifier les ressources humaines nécessaires à l'action

Quand elle désire s'engager dans un processus de développement durable ou d'Agenda 21 local, la Commune et le pilote du processus doit envisager les moyens humains et financiers **nécessaires pour** :

- **l'animation** du processus général,
- **la formation**,
- **le diagnostic**,
- **l'élaboration du programme**,
- **la mise en œuvre des décisions**,
- **l'évaluation**.

Elle doit aussi évaluer la manière de les programmer, c'est-à-dire de les répartir dans la durée.

L'identification des moyens financiers nécessaires différenciera :

- le financement des postes liés à l'animation et à la préparation du programme (diagnostic, participation, identification des objectifs à atteindre et des actions à mener, éventuellement rédaction d'un programme synthétisant les ambitions à court, moyen et long termes...),
- le financement des actions à mener.

² Arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2003, dans le *Moniteur belge* du 23 septembre 2003.

³ Sur la question en France, voir l'article de Laurence MADOUÏ, *Les croisés du développement durable*, dans *La Gazette des Communes*, n° 1757, 20 septembre 2004, disponible sur

<http://www.aqueduc2b.com/eainfo/eainfo117/dd.htm>

⁴ L'ABECE, Association belge des éco-conseillers et conseillers en environnement, cf. site <http://www.abece.be>. En France, en septembre 2004, le constat était fait que les agents ne s'étaient pas encore regroupés en association professionnelle, malgré le dynamisme en la matière né des obligations d'intégrer les principes du développement durable dans plusieurs outils territoriaux.

Lorsque la Commune décide de s'engager dans la réflexion sur le développement durable local (via A21L ou non), l'évaluation des moyens humains nécessaires et du mode de financement de ceux-ci est à mener sans délai. Cela doit être abordé lors de la réunion du Collège échevinal lorsqu'il décide d'engager la Commune dans la voie du développement durable. Cela doit également être une des premières préoccupations du comité de pilotage.

Répartition des tâches

Ces différentes missions d'animation, de formation, de diagnostic, de programmation, de mise en oeuvre et d'évaluation **ne seront pas confiées à une seule personne**. Ce serait une erreur stratégique lourde de conséquences pour la bonne fin de l'opération.

Elles seront **pilotées par un comité qui délèguera à un agent une fonction similaire à celle de l'administrateur-délégué** dans une association ou une société.

L'agent choisi - un généraliste - aura la **capacité d'animer et de coordonner toutes ces étapes du processus**.

Plus la Commune sera importante, plus il sera nécessaire de **constituer une équipe autour de l'agent**.

La question du recours à l'expertise externe se posera : elle pourra être sollicitée

- pour la réalisation de tout ou partie du diagnostic - comme c'est le cas pour l'élaboration d'un Schéma de structure communal -, ou
- pour la gestion de la participation - comme le font les communes en PCDR qui, généralement, s'adressent à la FRW.

Mais, en tout état de cause, **la Commune ne pourra se passer d'un agent à demeure** pour assurer l'élaboration, l'animation et le suivi du processus d'A21L ou de dynamique de développement durable.

Dans la fiche « Organisation et mise en compétence des services communaux », nous avons vu qu'il existe différentes formules pour intégrer les agents dans l'organigramme de l'administration, qui permettent de les mettre dans une position plus ou moins adéquate à exercer leur mission. Rappelons qu'un des grands défis est de faire adopter petit à petit à toute l'institution communale les principes et les pratiques du développement durable.

L'agent doit donc être reconnu au sein de son institution comme un agent de transversalité, de décroisement. Il sera investi du rôle d'implémenter le développement durable au niveau local et non de celui d'être un agent spécialisé dans les questions d'environnement.

Compte tenu des missions classiques assurées par les administrations communales wallonnes et l'organisation sectorielle des tâches au sein de celles-ci, nous considérons que, dans les petites et moyennes communes, il n'y a généralement pas de poste correspondant au métier d'agent de développement durable. Certains agents de développement ont cependant une bonne part des compétences requises, qu'il s'agirait alors de compléter, comme nous le décrivons ci-dessous.

Pour définir le métier de conseiller ou agent de développement durable⁵

Le portrait-robot d'un agent de développement durable est difficile à établir.

Il oeuvre au progrès conjoint de l'activité économique, de la qualité environnementale, de l'équité sociale, du développement culturel et de la concertation avec les acteurs locaux et la population, sans que sa formation ou son titre fasse nécessairement référence au développement durable.

Sa position dans l'organigramme de l'administration (cf. fiche : « Organisation et mise en compétence de l'administration communale ») est déterminante pour l'accomplissement de sa mission qui, on ne l'écrira jamais assez, est un travail sur le long terme qui s'accomplit pas à pas.

L'agent exerce une mission qui touche à la fois à la prospective et à l'opérationnel : son action se traduit dans les documents stratégiques comme dans les réalisations concrètes sur le terrain.

Cela implique d'être présent sur de multiples fronts : il s'agit de populariser le développement durable en interne et à l'extérieur, d'éclairer les élus et l'administration, d'évaluer les politiques (avant, pendant et après leur mise en œuvre), d'initier des projets, d'assurer une veille réglementaire et technique plurisectorielle, ...

Il a pour objectif de rapprocher les points de vue et les savoir-faire : entre l'élu, le technicien, l'universitaire, le chef d'entreprise, le citoyen. L'agent devra mobiliser « l'intelligence collective » des acteurs de son territoire. Et particulièrement à l'interne de l'administration, tâche à laquelle il consacra beaucoup d'énergie afin de ne pas imposer de solutions mais plutôt de les construire avec les différents services.

Il n'empêche : la question du rapport hiérarchique entre ce nouvel agent « transversal » et les autres agents se posera. Sur base du contexte local, de l'organisation interne de la commune, le secrétaire communal devra veiller à ce que les relations s'organisent bien.

L'agent de développement durable repère, impulse, anime, conseille, outille, accompagne, évalue. Un travail de l'ombre qui orientera de façon fondamentale le travail et l'avenir de la ville ou de la commune.

L'agent se heurtera à l'inertie et aux résistances : celles de la logique sectorielle, de la tyrannie des finances et de la croissance, de la prépondérance accordée par certains à l'économie sur le social, la culture et l'environnement (ou vice-versa), de la difficulté de chiffrer les bénéfices attendus en matière sociale et environnementale, et à bien d'autres choses encore.

Il devra donc adopter une **stratégie d'ancrage progressif surmontant les résistances aux changements**. Le succès se mesurera notamment par le constat que les élus et les agents de l'administration sont devenus une force de proposition : cas du responsable chauffage d'une ville qui, constatant l'installation non officielle de climatiseurs par les agents dans leur bureau, contacte l'agent de développement durable pour endiguer la vogue de la climatisation.

En charge d'implémenter l'innovation, l'agent de développement durable tourne aisément la page dès lors que l'action peut continuer sans lui. **Il est plus créateur de programme ou de projet que gestionnaire de ceux-ci. Il responsabilise puis autonomise.**

⁵ Ce paragraphe emprunte beaucoup à l'article de Laurence MADAOUÏ, *Les croisés du développement durable*, dans *La Gazette des Communes*, n° 1757, 20 septembre 2004, disponible sur

<http://www.aqueduc2b.com/eainfo/eainfo117/dd.htm>

L'agent est un acharné de la persuasion. Il est capable d'encaisser des refus et d'accepter de « constamment argumenter, répondre aux questions, contrer le scepticisme ».

Il doit apprendre rapidement : « *Il s'agit aussi d'apprendre vite et de jongler avec divers sujets, des matériaux de construction aux marchés publics, en passant par l'implantation d'entreprises.* »⁶

Il combine en tout cas une **culture générale étendue** lui permettant d'intégrer l'action dans une réflexion globale – qui se complète en cours de route – **et une vision locale affûtée**.

L'agent est donc **un généraliste et non un spécialiste**, dans le sens où on n'attend pas de lui qu'il ne soit pointu que sur l'un ou l'autre secteur ou l'une ou l'autre discipline, mais qu'il ait une connaissance suffisante sur tous les aspects.

Idéalement, l'agent de développement durable devrait être un poste à durée déterminée... En effet, on pourrait estimer qu'il est amené à disparaître lorsque les services communaux et les élus se sont appropriés les principes du développement durable et qu'ils les appliquent systématiquement. Dans les faits, ce ne sera probablement pas le cas car le développement durable n'est pas fait de solutions définitives : c'est une recherche permanente d'amélioration.

En ce qui concerne **l'agent de développement durable spécifiquement chargé de mettre en œuvre un Agenda 21 local**, on ajoutera, en plus du descriptif ci-dessus, qu'il doit être « méthodologue » : il épaula le comité de pilotage, il assure le lien entre toutes les parties prenantes et aide à passer les étapes successives qui mènent à la pratique intégrée du développement durable au niveau communal et local.

Enfin, il est utile d'insister sur le fait que l'agent doit partir de l'existant et ne pas déstabiliser les équipes en place. Il doit donc bien connaître ou apprendre à connaître les fonctionnements, les pratiques, les cultures des administrations et des élus avant de vouloir faire évoluer, pour ensuite jauger la marge d'amélioration possible.⁷

Quels sont les acteurs disposant d'un savoir-faire utile aux communes ?

Les métiers de **conseiller en mobilité, de conseiller en aménagement du territoire et environnement, de conseiller en environnement, de chef de projet de quartier d'initiatives** nous paraissent trop spécialisés pour correspondre à la fonction d'agent de développement durable ou d'Agenda 21 local.

Dans les métiers exercés aujourd'hui au sein des communes ou en accompagnement de celles-ci, quelques métiers concentrent une partie importante des compétences requises pour conduire un processus de développement durable local.

Si une Commune décide de confier le rôle d'agent de développement durable à un agent formé à l'animation et la conduite d'un PCDR, elle aura l'obligation de vérifier auprès de **l'agent de développement rural** pressenti le contenu spécifique de ses compétences en vue d'une animation en rapport avec les critères du développement durable. Il s'agira donc d'engager un agent de développement rural **durable**. Il sera alors question, comme nous l'avons montré dans l'analyse du PCDR, d'ajouter à sa mission certains éléments visant à transformer le PCDR en PCDRD, c'est-à-dire de renforcer le diagnostic et l'analyse de chacun des objectifs et actions dans leurs rapports avec les principes spécifiques du développement durable.

⁶ L. Madaoui, *op.cit.*, p. 4, citant Audrey Leclercq.

⁷ Sur ce point, voir l'exemple de la commune française d'Ivry-sur-Seine cité dans TEDDIF, *La conduite d'un projet de développement durable. Quelle mise en compétence des services de la collectivité pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de développement durable d'un territoire ?*, 2002, p. 21.

L'agent de développement local possède lui aussi, en principe, s'il a suivi une formation spécifique, les bases principales nécessaires en matière d'analyse, de conseil et d'animation de projet transversal de longue durée. Son domaine d'activité principal étant le développement socio-économique durable, les objectifs spécifiques qu'il poursuit sont d'élaborer en concertation avec l'ensemble des acteurs locaux de développement un programme d'actions stratégiques sur le plan socio-économique en vue de maintenir ou de développer l'emploi. Il sera donc nécessaire de vérifier ou de compléter ses connaissances et compétences en matière de développement durable pour que, notamment, les principes de précaution et de solidarité inter et trans-générationnelle fassent partie des compétences de l'agent.

L'éco-conseiller a pour mission principale « *de faire en sorte que le développement durable soit pris en considération par le plus grand nombre d'acteurs possibles et qu'il devienne une valeur incontournable* »⁸. Selon Villeneuve et Huybens, « *l'éco-conseiller exerce un métier dont l'objectif est de mettre en œuvre des projets à l'échelle locale, en favorisant un partage des représentations, des pouvoirs et des connaissances, en reconnaissant les limites des systèmes naturels à satisfaire aux besoins et aux désirs des humains, dans un contexte culturel et technologique donné* »⁹. Selon l'ABECE, l'éco-conseiller, agent de changement, est un **généraliste**, il **fonctionne en réseau et dans la transversalité**, il **forme et s'informe**, il **informe et sensibilise** et est un **promoteur de la participation citoyenne** et un **facilitateur de la communication**. L'éco-conseiller peut provenir de tout horizon professionnel ou disciplinaire, pourvu qu'il ajoute à ses connaissances des compétences en sciences de l'environnement, bien sûr, mais aussi en éthique, en communication, en montage de projets et en gestion d'équipes multidisciplinaires, en mise en valeur des savoirs des autres. Les spécialistes se distinguent par des connaissances très précises sur des sujets très restreints ; les éco-conseillers possèdent moins d'informations mais sur plus de sujets. Ils ont une vision globale et intégrée d'une problématique environnementale. L'intérêt de ces généralistes, c'est donc la lecture multidisciplinaire qu'ils peuvent apporter. Ils sont capables de poser un diagnostic préalable et, si nécessaire, de faire appel à des spécialistes. Ils peuvent agir comme interface entre plusieurs spécialistes ou comme interface entre le spécialiste et le décideur ou le profane ou les citoyens. Ils tentent de rendre les acteurs moins inégaux, de permettre l'émergence de solutions négociées et de favoriser un développement moins générateur de problèmes et de disparités. Le plus souvent, ils ont un rôle d'aide à la décision et de gestionnaire de projets. Ils ont pour mission de démocratiser la prise de décision en matière d'environnement et de lui donner des fondements explicites du point de vue du développement durable. Pour effectuer leurs missions, ils favorisent le dialogue transversal au sein de leur structure (pour ce faire, ils communiquent avec tous les niveaux de la hiérarchie) et entre les acteurs du territoire ; ils décroissent, ils informent, ils favorisent la communication entre les différents acteurs en valorisant l'apport de chacun. Ils doivent aussi convaincre les acteurs participants de « *la nécessité de mettre à profit les forces humaines et naturelles dans un ordre de priorité qui favorise la satisfaction des besoins des plus démunis et respecte la capacité de charge du milieu* »¹⁰. Ils sont donc dotés de qualités relationnelles et pédagogiques. Enfin, la complexité inhérente à la mise en commun des points de vue d'acteurs multiples autour d'une approche globale et/ou spécifique exige d'eux une approche transversale respectueuse des cultures et des personnes, ce qui nécessite de posséder les techniques de la négociation et de la concertation. En favorisant un partage des représentations, des pouvoirs et des connais-

⁸ Michèle MULDER, *Référentiel métier de l'éco-conseiller*, Association belge des éco-conseillers et conseillers en environnement (ABECE), p. 1, disponible sur <http://www.abece.be/pdf/referentiel.pdf>

⁹ Charles VILLENEUVE, Nicole HUYBENS, *Les éco-conseillers, promoteurs et acteurs du développement durable*, dans *Vertigo*, vol. 3, n° 3, décembre 2002, p. 44-51, disponible sur

http://www.vertigo.uqam.ca/vol3no3/art7vol3n3/c_villeneuve_n_huybens%20.html

¹⁰ *Vertigo*, p. 48.

ces, en responsabilisant chacun à son niveau, l'éco-conseiller redonne du pouvoir à chacun et vise ainsi concrètement l'implication de chacun dans la mise en œuvre concrète d'actions et projets locaux. Ce partage se basant sur le postulat que le développement durable ne se décrète pas ni ne se mène isolément. Dans son travail quotidien, l'éco-conseiller est donc amené à provoquer des réunions multi-acteurs, à convaincre, à organiser et mener à bien une démarche participative, à prévoir et coordonner les différentes phases d'un projet.

Le tableau suivant permet de faire la synthèse des compétences souhaitables des éco-conseillers par rapport aux principes du développement durable :

Principes du développement durable local	Compétences des éco-conseillers
S'inscrit dans un contexte global	Connaissance des problématiques planétaires Compétences de coopération interculturelle
Se concrétise dans des projets à incidences locales	Gestion de projets, à la recherche de solutions respectant les acteurs et composantes locales
Les réalités sont complexes	Nécessité de construire des représentations systémiques des réalités
L'idéologie sous-jacente est multicritères	Des approches généralistes, multidisciplinaires, systémiques et multicritères des problèmes à traiter
Les acteurs ont des intérêts multiples et divergents qui doivent coexister dans un projet commun	Gestion de conflits
Les acteurs sont moins inégaux	Gestion de l'approche participative et recherche des consensus. Ethique.
Toutes les disciplines sont nécessaires	Vulgarisation et diffusion des informations scientifiques
Les cultures sont des richesses	Communication interculturelle
Doit conserver une flexibilité pour s'adapter aux changements et aux territoires	Capacité d'écoute, absence de dogmatisme (formation pluraliste)

Tableau adapté de celui proposé dans Vertigo, p. 50.

Que conclure ?

Des trois métiers décrits ci-dessus, c'est probablement celui d'éco-conseiller qui, en théorie, correspond le mieux à la fonction d'agent de développement durable décrite plus haut dans la première partie. Cependant, son approche et les missions qui lui sont confiées le limitent encore trop au secteur environnemental¹¹. Ce qui n'est pas le cas des agents de développement rural ou local. Cependant, ces derniers n'ont généralement pas pour mission de mettre en œuvre les principes d'équité inter et trans-générationnelle ou de précaution.

¹¹ « Si le concept de développement durable continue d'étendre son influence, cette montée en puissance repose encore largement sur la dimension environnementale. C'est en effet la prudence et la précaution sur les écosystèmes qui inspirent l'essentiel des discours, des actions et des analyses de la soutenabilité du développement ou de la croissance. Or les dimensions humaine et sociale ont toute leur place dans la problématique du développement durable. Ces composantes humaine et sociale ne sont d'ailleurs pas indépendantes de la dimension environnementale : l'approche du développement durable a en effet pour ambition d'insister sur les interrelations entre ces différentes dimensions. », Extrait de la Revue Développement durable et territoires, 23 février 2004, disponible sur http://www.revue-ddt.org/dossier003/D003_index.htm

On conclura donc que le profil d'agent de développement durable devrait être une combinaison des trois.

APPUIS AUX COMMUNES

Les communes ont la possibilité de solliciter la Région wallonne pour la mise au point de formations spécifiques.

6. S'ENGAGER DANS UN RÉSEAU POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

RÉSUMÉ

La mise en place des Agendas 21 locaux est souvent facilitée par l'adhésion des autorités locales aux réseaux des villes et communes qui agissent en faveur du développement durable. La collaboration entre les pouvoirs locaux, dans le but de contribuer au développement durable, fonctionne déjà au sein des réseaux internationaux, nationaux ou régionaux. La collectivité peut également opter pour une coopération au développement international ville-à-ville (« jumelage »).

GLOSSAIRE

Réseau d'acteurs : Système facilitant la mise en relation d'individus, d'associations, d'organismes ou d'entreprises afin qu'ils puissent travailler en liaison les uns avec les autres dans un esprit de coopération (Office québécois de la langue française, 2004).

INTÉRÊT PAR RAPPORT À UNE DÉMARCHÉ DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET UN A21L

La coopération entre les autorités locales s'avère être une manière efficace pour accélérer leur avancée vers le développement durable. L'adhésion à des réseaux permet à ses membres de tirer bénéfice du, et de contribuer au, succès des autres villes/communes membres. Les réseaux fournissent des outils spécifiques, adaptés à la demande des localités ainsi que l'assistance technique permettant de renforcer la capacité d'action des acteurs locaux en faveur du développement durable.

Les réseaux internationaux (Alliance Climat en Allemagne et Autriche, Réseau européen des Villes durables en Italie et Espagne, réseau des Villes Santé aux Pays-Bas et en Suède) constituent des points d'appui importants pour la mise en œuvre des A21L.

Par ailleurs, l'analyse des pratiques nationales de soutien aux A21L dans 9 pays européens, effectuée dans le Rapport CPDT de mars 2005¹², a permis de relever le rôle important joué par les associations des autorités locales dans cette démarche. Elles sont d'ailleurs souvent à l'origine des campagnes de promotion du développement durable et des A21L. Au niveau local, elles permettent de soutenir le travail en réseau, l'échange de bonnes pratiques, etc. Ces associations constituent également un interlocuteur privilégié en matière des A21L et du développement durable avec les autres niveaux de pouvoir, y compris les institutions supranationales. Parfois un centre d'appui aux A21L est mis en place au sein de l'Association. Celui-ci fournit les conseils aux autorités locales, publie des guides méthodologiques, définit les indicateurs, souvent en collaboration avec le gouvernement central.

Dans pratiquement tous les pays analysés, on observe la présence d'un centre de coordination pour le développement durable en soutien aux politiques locales. La mise en réseau des collectivités locales, l'échange d'expériences et la diffusion des bonnes pratiques constitue une des tâches de tels centres.

En **Allemagne**, l'outil le plus important dans la mise en œuvre des A21L a été la création dans plusieurs Länders d'agences régionales du développement durable (=Agenda-Transfer). Les rôles de ces agences sont :

¹² Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial, Thème 3.2, *Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local*, Rapport intermédiaire de la subvention 2004-2005, ULB-GUIDE/UCL-CREAT, Mars 2005, Annexe, p.25

- de collecter et de diffuser les bons exemples et expériences locales ou régionales en matière de développement durable ;
- d'offrir une large palette de services sur Internet;
- de démontrer aux collectivités locales les opportunités offertes par l'Agenda 21 local et l'importance d'assurer la vision à long terme des services publics, le bien-être de la collectivité et les ressources de base ;
- de faire le lien entre le développement durable local et la stratégie nationale de développement durable ;
- de susciter le dialogue concernant le développement durable au niveau fédéral créant ainsi de nouvelles perspectives futures et s'assurant également que le développement durable soit le cadre de toutes les actions sociales.

Depuis août 1992, l'Agenda-Transfer de Bonn a été élargi et comprend maintenant un service d'information, de conseil et de soutien à l'ensemble du territoire allemand. Ainsi, les Länders ne disposant pas d'Agenda-Transfer peuvent recevoir le soutien de l'Agenda-Transfer national.

Voici quelques principaux avantages que peut apporter aux communes l'adhésion à de tels réseaux :

- Echange d'expériences utiles. Les réseaux existants peuvent « connecter » les communautés qui font face aux problèmes similaires. Ils leur offrent une possibilité de rencontre et d'échange grâce à l'organisation de divers événements tels que : les ateliers/séminaires, forums, groupes de travail thématiques, conférences à travers le monde et via les sites Web. Par ailleurs, certains réseaux ont activé des bases de données des bonnes pratiques, identifiant les facteurs de succès ou d'échec potentiels et contribuant au transfert de ces expériences.
- Facilité d'accès aux publications, aux outils méthodologiques. Les centres de coordination des réseaux publient des lettres d'information régulières, mais également divers documents méthodologiques. Les adhérents peuvent bénéficier de tarifs réduits ou de gratuité sur les publications, les outils et les ateliers, d'accès aux espaces électroniques réservés aux membres.
- Accès à l'information. Les réseaux sont souvent au courant des opportunités de financement des projets. International Council of Local Environmental Initiatives (ICLEI), par exemple, cherche à mettre en contact les financeurs avec ses membres et les membres avec les financeurs de manière ciblée. Ils peuvent fournir des informations sur la stratégie européenne et les programmes internationaux qui peuvent être de grande importance pour les autorités locales.
- Accès aux services de formation. Certains réseaux, comme ICLEI par exemple, offrent à ses membres des services de formation, à distance ou présentiels.
- Accès aux services de consultance, appui technique aux projets.
- Participation à l'organisation de campagnes et de projets. Les membres bénéficient non seulement d'une opportunité de participer à des campagnes mises en place par les réseaux, mais peuvent également jouer un rôle dans la conception de campagnes et de projets et être impliqués dans des études et des projets internationaux.
- Augmentation de la visibilité de ses propres performances et expériences innovantes. Cette visibilité peut déboucher sur une reconnaissance du travail au niveau national et international. Certaines campagnes au sein des réseaux offrent la possibilité d'obtenir un label de « cité durable », de « prix européen de la ville durable », de « prix de bonnes

pratiques ». Ceux-ci garantissent de meilleures opportunités en matière de financement, par exemple.

- Partage des coûts pour les études et projets communs.
- Opportunité de pallier un manque d'engagement et l'insuffisance de soutien de la part du pouvoir central en matière de développement durable (cf. exemple ci-dessous).

Adhésion des villes aux Etats-Unis à Campagne pour la Protection du Climat (ICLEI) :

Dans le cadre de la campagne de protection de climat lancée par ICLEI, 125 gouvernements locaux aux USA se sont réunis et organisés pour réduire collectivement des émissions équivalentes à plus de 10 millions de tonnes de CO₂ par an. Prises ensemble, leurs stratégies et actions contribuent non seulement à réduire l'effet de serre, mais préparent également le terrain pour inclure le changement climatique dans la politique officielle du gouvernement des Etats-Unis.

- Lien avec les instances internationales. Les réseaux permettent à leurs membres de rester en contact étroit avec les événements et les discussions menées au niveau international, notamment en représentant les autorités locales et régionales dans les différents forums et plates-formes de discussion avec la Commission européenne ou l'ONU.

Enfin, signalons que les autorités locales ont souvent le choix d'adhérer à un réseau en tant que membre associé ou membre à part entière. Ces options n'offrent pas les mêmes avantages à leurs membres.

ETAT DE LA QUESTION EN RÉGION WALLONNE

Il n'existe pas en Wallonie de réseau permanent des villes et communes spécifiquement consacré au développement durable ou à l'A21L comme il en existe, par exemple, en France ou en Italie. Cependant, il existe en Région wallonne d'autres types d'initiatives de coopération.

L'enquête réalisée auprès des communes wallonnes dans le cadre de la CPDT¹³ a révélé que la participation à des échanges d'expériences (au niveau régional, au niveau international ou entre le Nord et le Sud de la planète) est pratiquée par 15 à 20 % des communes. Divers réseaux d'échanges d'expériences sont mentionnés : entre professionnels (éco-conseillers, agents de développement local, conseillers en mobilité,...) mais aussi entre secrétaires communaux..., entre communes réalisant un même outil (PCDN, parc naturel, contrat de rivière, programme local pour la maîtrise de l'énergie...), participant à un même programme européen ou encore souhaitant établir plus généralement des synergies entre elles.

C'est ainsi que quatre communes wallonnes (Ottignies-Louvain-la-Neuve, Mouscron, La Louvière et Tournai) se sont engagées récemment dans un projet de coopération transrégionale franco-belge « Villes durables », dit Sus-Cit, financé dans le cadre du programme européen INTERREG IIIb.

¹³ Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial, Thème 3.2, *Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local*, Rapport final de la subvention 2003-2004, ULB-GUIDE/UCL-CREAT, Septembre 2004.

Certaines communes ont saisi la possibilité de s'engager dans les réseaux internationaux existants. A titre d'exemple, en Belgique, huit communes (Eupen, Gand, Malle, Torhout, Wichelen, Zemst, Zoersel, Zwijndrecht) ont adhéré à l'Alliance climatique ; trois villes (Charleroi, Anvers et Bruxelles) sont membres à part entière de Eurocities ; onze localités ont signé la Charte d'Aalborg (Charleroi, Huy, Liège, Mons et Ottignies-Louvain-la-Neuve, Gand, Anvers, Ville de Bruxelles, Région de Bruxelles-Capitale, Etterbeek)¹⁴ ; trois villes (Liège, Anvers, Hasselt) ainsi que les trois régions sont membres de l'Association des Cités et des Régions pour le Recyclage ; d'autres (Charleroi, Namur, Bruxelles, Bruxelles-Capitale, Anderlecht) se sont engagés dans le réseau Energie-Cités, etc.

COMMENT AGIR ? : PRINCIPAUX RÉSEAUX INTERNATIONAUX DES MUNICIPALITÉS ET LEURS CAMPAGNES

Nous allons parcourir les principaux réseaux et leurs campagnes visant à promouvoir l'Agenda 21 local et le développement durable au niveau local.

1. ICLEI et la « Campagne globale pour l'Agenda 21 local »

The International Council of Local Environmental Initiatives (ICLEI) est une association mondiale des autorités locales, dirigée par ses membres. ICLEI a tissé le plus grand réseau mondial des autorités locales dédié spécifiquement au développement durable et à la protection de l'environnement. Des centaines de villes et communes ont déjà mis en place leur A21L grâce notamment à la participation aux réseaux régionaux de l'ICLEI.

Dans le cadre de sa « Campagne globale pour l'Agenda 21 local », ICLEI a développé un ensemble de services et d'outils afin d'aider les autorités locales dans l'élaboration de leur A21L. Il coordonne les initiatives de l'A21L, offre un forum pour les gouvernements locaux engagés dans ce processus, établit des campagnes, programmes et des guides méthodologiques pour l'implantation de l'A21L, diffuse des exemples de bonnes pratiques, notamment sur le Web, offre des services de consultance, de recherche, de pilotage, etc.

2. OMS et le Réseau Villes-Santé

Le réseau international des Villes-Santé, appelé aussi réseau des Cités Saines ou Healthy Cities Network a été mis en place par l'Organisation mondiale de la Santé. Le projet « incite les villes considérées comme des organismes vivants à agir pour améliorer leur santé et celle de leurs habitants, considère l'environnement comme une ressource fondamentale à protéger et à enrichir de manière solidaire dans une perspective aussi bien locale que mondiale ». Il existe, en effet, un lien très important entre le développement durable et la santé. La méthodologie de la campagne est similaire à celle de l'Agenda 21 local. Les programmes mis en place dans le cadre du réseau insistent fortement sur l'implication de la communauté, l'éducation et le partenariat entre les différents acteurs.

3. ONU-HABITAT et la « Campagne Globale pour la Gouvernance urbaine »

ONU-HABITAT (Programme des Nations Unies pour les Etablissements humains) a pour objectif de promouvoir le développement durable des villes et communes en vue d'assurer l'habitat décent pour tous¹⁵. Le but de la campagne est également de contribuer à éradiquer la pauvreté grâce à l'amélioration de la gouvernance urbaine. Dans cette optique, l'ONU-HABITAT a, entre autres, mis en place un programme « Agendas 21 locaux » ou encore a lancé, en 1999, « la Campagne globale pour la Gouvernance urbaine ». Dans le cadre du

¹⁴ Signataires en date du mois de mai 2004

¹⁵ Les documents de référence de l'organisation sont : la Déclaration de Vancouver sur les Etablissements humains (HABITAT I, 1976), l'Agenda Habitat et la Déclaration d'Istanbul sur les Etablissements humains, la Déclaration relative aux villes et autres établissements humains (HABITAT II, 1996), la Déclaration sur les villes et autres établissements humains en ce nouveau millénaire (2001).

programme ONU-HABITAT, a été créée une base de données des bonnes pratiques de développement durable au niveau local¹⁶.

4. Alliance climatique

La Campagne de l'Alliance climatique¹⁷ (Climate Alliance - Klima-Bündnis - Alleanza del Clima) a débuté en 1990. L'Alliance climatique est un pacte signé entre les autorités municipales européennes et les peuples indigènes de la forêt amazonienne de l'Amérique latine. L'Alliance climatique incite les municipalités à formuler localement leurs propres programmes climatiques, ceci dans une collaboration plus vaste Nord-Sud qui transcende les frontières locales ou nationales. Cet effort commun du Sud et du Nord permet à la fois de participer au combat contre « l'effet de serre » et de freiner la destruction de la forêt amazonienne. Les domaines d'action sont multiples : trafic automobile, énergie, déchets, construction, éducation et information, coopération au développement.

L'Alliance climatique a réussi à assembler plus de 1 320 membres¹⁸ dans différents pays européens. Pour de nombreuses municipalités, l'adhésion à ce réseau a constitué un point de démarrage pour le lancement de leur Agenda 21 local.

5. Cités et gouvernements locaux unis

Il s'agit de la plus grande organisation mondiale et généraliste de gouvernements locaux. Elle résulte de l'unification, en 2004, entre la Fédération Mondiale des Cités unies et villes jumelées et l'Union internationale de villes et de pouvoirs locaux. De nombreuses actions de ce réseau sont spécifiquement dédiées au développement durable au niveau local.

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe représente les autorités locales européennes auprès des Cités et Gouvernements locaux unis.

6. Eurocities

Eurocities est un réseau de grandes villes européennes. Grâce à des Forums, groupes de travail, projets et divers événements, le réseau offre pour ses membres une plate-forme pour échanger les expériences, partager le savoir-faire, analyser les problèmes communs et développer des solutions innovantes. Eurocities offre à ses villes membres une opportunité de dialogue avec les institutions européennes sur tous les aspects législatifs, les politiques et programmes qui peuvent avoir un impact sur les villes et leurs habitants. Les thématiques abordées au sein de ce réseau sont nombreuses : développement économique, offre des services publics, environnement, transport et mobilité, emploi et affaires sociales, culture, éducation, information, gouvernance et coopération internationale, etc.

7. Campagne des Villes européennes pour le Développement durable

La Campagne des Villes européennes pour le Développement durable (*The European Sustainable Cities and Towns Campaign*) n'est pas un nouveau réseau international mais un projet mis en place par les réseaux existants, dont : ICLEI, Association des Cités et des Régions pour le Recyclage (ACRR), Alliance climatique, Energie-cités, EUROCITIES, Medcities, Union of Baltic Cities, FMCU, Réseau Villes-Santé, Conseil des Communes et Régions d'Europe, etc.

La Campagne a démarré en mai 1994, avec la *Conférence européenne des Villes européennes pour le Développement durable* tenue à Aalborg au Danemark. L'événement s'est achevé par la formulation et la signature d'une version européenne de l'Agenda 21 local - la Charte d'Aalborg. La deuxième conférence européenne sur les villes durables s'est tenue à Lisbonne en octobre 1996. En signant la Charte d'Aalborg, les pouvoirs locaux

¹⁶ Pour de plus amples informations, voir : <http://www.bestpractices.org/>

¹⁷ "The Climate Alliance of European Cities with Indigenous Rainforest Peoples for the Protection of the Earth's Atmosphere".

¹⁸ En date du mois d'avril 2005.

s'engagent à soutenir le programme de l'Action 21 et à élaborer des plans d'actions globaux à moyen et à long terme en vue de garantir la durabilité des villes européennes.

Dans le cadre de la campagne sont publiés divers guides méthodologiques¹⁹ ; des réunions régulières et une base de données de bonnes pratiques²⁰ favorisent l'échange d'expériences entre les autorités locales. Le nombre important de participants – plus de 1 400 pouvoirs locaux – peut déjà témoigner de la réussite de la campagne.

8. Réseaux portant sur des thématiques spécifiques du développement durable

Il existe également des réseaux qui regroupent des villes et communes désireuses de s'attaquer à des problématiques plus spécifiques. En voici quelques exemples :

L'Energie-Cités se définit comme l'association des villes européennes pour une politique énergétique locale durable, affirmant ainsi la nécessité d'agir concrètement, au plus près du terrain, pour une maîtrise des consommations énergétiques, une promotion des énergies renouvelables et une limitation des émissions atmosphériques, gaz à effet de serre et tout autre déchet lié au cycle énergétique.

L'Association des Cités et des Régions pour le Recyclage (ACRR) est un réseau international d'autorités locales et régionales actif sur le territoire européen et au-delà. L'Association vise à promouvoir l'échange d'information et d'expériences sur la gestion des déchets municipaux, et plus particulièrement sur la prévention à la source, le recyclage et la valorisation.

Mis à part sa Campagne globale pour l'Agenda 21 local, ICLEI propose également des campagnes plus sectorielles: « la Campagne de l'Eau », le réseau européen relatif à la protection des Sols, « l'Action locale pour la Biodiversité », « la Campagne des Cités pour la Protection du Climat », le réseau des villes pour le Tourisme durable, la Campagne « Procura + » et le réseau "Buy it green" (BIG-Net) visant la consommation responsable, etc.

En matière de formation, le Centre International de Formation des Acteurs Locaux (le CIFAL), créé sous l'égide des Nations Unies, propose des séminaires de formation et des colloques d'information dans le champ du développement durable et de ses outils de mise en œuvre, notamment les A21L. Il se veut une plate-forme d'échange et de construction de réseaux entre différents acteurs locaux responsables de la gestion d'un territoire : élus, fonctionnaires, institutions publiques, secteur privé, secteur associatif, monde de la recherche...

9. Aides et programmes de l'Union européenne pour des projets de coopération

La Commission européenne gère une ligne budgétaire qui finance des actions de coopération ainsi que des échanges d'informations et de savoir-faire entre les collectivités régionales et locales de la Communauté. Elle offre ainsi des outils importants d'échange de réalisations d'expériences et de savoir-faire, tels que LEADER ou INTERREG. C'est par exemple le cas du Projet de coopération transrégionale Villes durables (Sustainable Cities), dit Sus-Cit, cofinancé par la Commission européenne dans le cadre du programme européen INTERREG IIIb. Les participants wallons au projet sont Ottignies-Louvain-La-Neuve, Mouscron, La Louvière et Tournai.

APPUI AUX COMMUNES

- ICLEI : <http://www.iclei.org> ; ICLEI-EUROPE: <http://www.iclei-europe.org>
- Villes-Santé : <http://www.healthycities.org>

¹⁹ Dans le cadre de cette campagne, ICLEI a publié en 1995 un guide des Agenda 21 locaux : ICLEI, *European Local Agenda 21 Planning Guide*, 1995.

²⁰ Local Sustainable Good Practice Database : <http://cities21.com.europpractice/index.htm>

- ONU-HABITAT : <http://www.unchsh.org/campaigns/governance/>; Base de données des bonnes pratiques : <http://www.bestpractices.org>
- Alliance climatique : <http://www.klimabuendnis.org>
- Cités et gouvernements locaux unis : <http://www.cities-localgovernments.org/uclg/>
- Fédération Mondiale des Cités unies et villes jumelées : <http://www.fmcu-uto.org/>; A.S.B.L. « CUBE » (l'association nationale représentative des villes belges auprès de la Fédération Mondiale des Cités) : <http://users.swing.be/cites-unies-belgique/>
- Conseil des Communes et Régions d'Europe <http://www.ccre.org>
- EUROCITIES : <http://www.eurocities.org>
- Campagne des Villes européennes pour le Développement durable : <http://www.sustainable-cities.org>
- Centre International de Formation des Acteurs Locaux : <http://cifal-divonne.web.cern.ch>
- Energie-Cités : <http://www.energie-cites.org>
- Association des Cités et des Régions pour le Recyclage (ACRR): <http://www.acrr.org>
- Grand Réseau d'Echange d'Expériences Novatrices, "GREEN" : <http://www.ecolo.be/GREEN>
- Database on Good Practice in Urban Management and Sustainability: <http://europa.eu.int/comm/urban/>

7. LA PARTICIPATION DES CITOYENS ET ACTEURS LOCAUX À LA DÉMARCHE D'AGENDA 21 LOCAL

RÉSUMÉ

L'élaboration d'un agenda 21 local suppose un diagnostic de la situation du territoire communal au regard du développement durable, et le choix d'options et de priorités à concrétiser par des projets. Il suppose l'intervention conjointe d'une expertise, de choix politiques, et d'une écoute du milieu local à travers un processus participatif, ces trois ingrédients pouvant se combiner dans des proportions et selon des modalités différentes, notamment en fonction des desiderata des autorités communales.

A l'heure actuelle, les pouvoirs publics ne peuvent plus agir seuls. Les enjeux de la participation sont d'ordre démocratique, mais aussi d'ordre pratique et gestionnaire : on peut espérer que l'association des citoyens et forces vives aux décisions contribuera à leur légitimité, et donc à leur respect et à leur mise en œuvre par les parties concernées. Par ailleurs la participation peut contribuer à la sensibilisation de la population, et avoir des effets en termes d'éducation permanente.

Plus particulièrement par rapport à la problématique du développement durable, on peut espérer que la participation de représentants des intérêts environnementaux, sociaux et économiques dans le cadre d'un processus de coproduction animé d'une manière professionnelle aide à une prise en compte intégrée des trois piliers du développement durable pour la constitution de l'agenda 21 local.

Toutefois, la participation présente aussi certains pièges : les demandes qui émergeront ne s'inscriront pas d'office dans un esprit de développement durable ; de même, certaines mesures pour préserver les générations futures peuvent avoir un caractère impopulaire... Aussi un travail préalable de sensibilisation des participants est-il nécessaire.

Enfin la participation demande des moyens et du temps ; il sera indispensable d'anticiper cette nécessité dans le budget et la programmation de la démarche.

Quelle participation promouvoir dans le cadre d'un agenda 21 local ? de préférence une coproduction du programme avec les forces vives du territoire, sans toutefois oublier de recourir à la consultation pour donner plus largement écho du processus dans la population.

Le type de participation à préconiser dans le cadre de l'élaboration et du suivi d'un agenda 21 local s'apparente principalement à la coproduction qui suppose une intervention des différentes parties prenantes tôt dans le processus de réflexion pour construire ensemble un diagnostic des enjeux pour le territoire, des orientations communes, des projets pour les concrétiser, et aboutir à des changements de comportement des différents acteurs. Une telle approche constitue un moyen de sensibilisation progressive et de mobilisation des participants ; elle contribue à la création d'un capital social et à l'établissement d'une relation de confiance entre les citoyens et les pouvoirs publics ; elle aide à trouver des solutions nuancées à des problèmes complexes à partir de la convergence de multiples savoirs et grâce au débat.

Il s'agit toutefois d'un travail au sein d'un groupe restreint qui n'est jamais parfaitement représentatif de la population et où des rapports de force sont inévitablement à l'œuvre. Tout ceci ne dispense donc pas de se livrer par ailleurs à des consultations de la population dans son ensemble sur le travail en cours. On peut dans ce but informer régulièrement de l'avancement de la démarche dans les media, organiser des réunions de « restitution » de ce qui se fait ou des expositions afin de recueillir des réactions du public, organiser une consultation sur base d'un questionnaire toutes-boîtes ou passer par d'autres méthodes encore.

L'animation du travail en partenariat ne s'improvise pas. Il importera de recourir à des personnes suffisamment formées. Ensuite se posera la question des personnes et des groupes à associer au processus.

Le développement durable suppose l'intégration dans les décisions de *différentes dimensions*: économique, environnementale, sociale, culturelle,... Il sera donc logique d'associer au processus des acteurs de ces différents domaines. Plus largement encore, puisque *chaque domaine de la vie sociale* peut s'envisager autrement à la lumière du développement durable, tous les acteurs du territoire, publics ou privés, sont concernés et invités à agir autrement.

Dans un souci de solidarité spatiale, pourquoi ne pas associer des communes ou régions contiguës, mais aussi tel ou tel territoire du Sud avec lequel la commune entretient des relations privilégiées dans le cadre d'une coopération décentralisée ? Et pourquoi pas un « garant des générations futures », pour matérialiser le souci de solidarité dans le temps ?

La promotion du développement durable supposant une importante dimension de *sensibilisation et d'éducation* du public, les acteurs de ces secteurs méritent tout particulièrement d'être intégrés au processus : écoles, organismes d'éducation permanente, associations, media, etc.

Enfin, dans un souci de lutte contre l'exclusion, on cherchera à associer ceux qui sont moins naturellement présents aux réunions, notamment les *jeunes*, les habitants de quartiers *moins favorisés*, ...

Pour assurer une certaine permanence à la participation dans la démarche d'agenda 21 local, il est bon que la participation des citoyens et forces vives du territoire repose sur des structures dotées elles aussi d'une certaine permanence.

S'il faut des assemblées plénières pour présenter l'état d'avancement du travail, valider certaines étapes et donner de la cohérence, il est également nécessaire de travailler séparément sur des thématiques relativement précises : des groupes de travail thématiques peuvent jouer ce rôle. Le défi sera d'arriver à intégrer suffisamment les contributions diverses. On partira dans la mesure du possible des organes existants s'ils se révèlent adéquats (conseils consultatifs, groupes de travail, associations,...) mais il sera nécessaire de constituer également un comité de pilotage chargé du suivi général de la démarche et des grandes orientations. Il sera, selon l'intensité démocratique souhaitée, composé de forces vives locales (élus, agents communaux, mais aussi experts, associations, entreprises,...) ou uniquement de représentants de la commune. Dans ce deuxième cas, un dispositif participatif sera organisé parallèlement par exemple au sein de conseils consultatifs ou en s'appuyant sur le réseau associatif local.

Bien concrètement, la participation des habitants peut intervenir aux différents stades du processus d'élaboration (diagnostic, propositions), de mise en oeuvre et d'évaluation de l'outil stratégique. Il est souhaitable que des démarches participatives interviennent tout au long du processus et que l'on veille à maintenir la mobilisation du groupe et à l'ouvrir sans cesse à de nouvelles personnes intéressées, l'idéal étant de créer un débat public permanent. L'information et la sensibilisation de la population doivent constituer à la fois un préalable et un souci constant. Il importe également d'élaborer des règles du jeu claires, le cas échéant en partenariat avec les acteurs locaux.

A côté des offres institutionnelles de participation, il ne faudra pas oublier de repérer les expressions spontanées et les foyers de mobilisation qui aident à prendre le pouls de la population, de laisser place à l'expression des initiatives habitantes.

GLOSSAIRE

- *information* des citoyens : il ne s'agit pas encore de participation à proprement parler, mais bien d'un préalable à celle-ci ;
- *consultation* : processus de communication visant à recueillir l'avis de la population sur un projet et laissant les autorités locales libres de prendre en compte les éléments qu'elles jugent pertinents ;
- *concertation* : existence d'une réelle négociation entre les parties, qui peut transformer plus ou moins profondément le projet initial, les autorités locales gardant toutefois l'initiative et le pouvoir de décision ;
- *coproduction* : une conception collective du projet s'établit entre divers acteurs publics et privés du territoire, qui peuvent en être considérés comme les forces vives. Les pouvoirs publics ne viennent pas avec une vision précise des buts à atteindre, mais acceptent d'entrer dans une dynamique de réflexion et de choix d'orientations partagée avec d'autres acteurs. Une telle participation suppose la structuration du processus en différentes scènes où les acteurs interagissent : réunions avec les représentants des différents acteurs, groupes de travail travaillant en relais avec eux, forums ou assemblées générales ouverts à tous pour permettre un élargissement du processus et soumettre à la population dans son ensemble les projets en évolution...

INTÉRÊT PAR RAPPORT À UNE DÉMARCHE DE DD ET UN A21L

1. Pourquoi recourir à la participation ?

L'élaboration d'un agenda 21 local suppose un diagnostic de la situation du territoire communal au regard du développement durable, et le choix d'options et de priorités à concrétiser par des projets. Il suppose l'intervention conjointe d'une expertise, de choix politiques, et d'une écoute du milieu local à travers un processus participatif, ces trois ingrédients pouvant se combiner dans des proportions et selon des modalités différentes, notamment en fonction des desiderata des autorités communales.

Toujours est-il que « mettre en place un agenda 21 local implique de mobiliser l'ensemble des acteurs du territoire. L'autorité politique locale ne peut plus être seule aujourd'hui à décider d'un projet commun à long terme, ni à conduire la mise en œuvre des actions qui en découlent, phase par phase, programme par programme,... Il convient donc de construire des partenariats, d'inventer une maîtrise d'ouvrage partagée, des coordinations d'un type nouveau, de nouveaux modes de gouvernance. »¹

Notre système politique est une démocratie représentative où l'expression des citoyens se fait par délégation et élection de représentants politiques qui prendront les décisions. Cependant, une démocratie vivante dépend du concours actif des citoyens. En complément aux mécanismes traditionnels, le système peut être amélioré, notamment au niveau local, en recourant à différentes formes de participation du citoyen au processus de prise de décisions particulières ; ce dernier pourra ainsi contribuer à la construction de réponses aux besoins de la collectivité. Il s'agit ici de donner au citoyen l'occasion de participer à la définition d'un projet local de développement durable.

L'enjeu de la participation est d'ordre démocratique, mais aussi d'ordre pratique et gestionnaire : on peut espérer que l'association des citoyens et forces vives aux décisions contribuera à leur légitimité, et donc à leur respect et à leur mise en œuvre par les parties concernées. Par ailleurs la participation peut contribuer à la sensibilisation de la population, et avoir des effets en termes d'éducation permanente.

¹ Repères pour un agenda 21 local, p. 73

Toutefois, la participation présente toutefois aussi certains pièges : les demandes qui émergeront ne s'inscriront pas d'office dans un esprit de développement durable ; de même, certaines mesures pour préserver les générations futures peuvent avoir un caractère impopulaire... Aussi un travail préalable de sensibilisation des participants est-il nécessaire : « *Il est possible² que la participation des habitants produise une demande sociale qui ne relève pas du développement durable. L'organisation d'une information des habitants et la constitution d'une culture commune du développement durable sont donc un préalable indispensable à la mise en place de structures de participation de la population. Cela vaut également pour les autres acteurs associés au processus.* »

Un autre frein « classique » est la démobilisation qui guette les acteurs locaux lorsque l'effervescence des débuts cède la place aux longues attentes liées aux procédures administratives inévitables à la mise en œuvre de nombreux projets. C'est alors qu'il convient de continuer à alimenter la dynamique participative en travaillant sur des projets rapides à concrétiser de façon visible.

Pour terminer, insistons sur le fait que la participation exige des moyens et du temps. Il sera indispensable d'anticiper cette nécessité dans les budgets et la programmation de la démarche et ensuite de composer de la manière la plus intelligente possible avec les moyens prévus et le planning pour mettre au point le processus participatif le plus efficace compte tenu des contraintes de départ.

2. Différentes approches de la participation

La participation offerte par les pouvoirs publics comme cadre d'échange avec les citoyens peut s'exercer dans le cadre de deux modèles de conception de projets différents : le modèle hiérarchique d'une part, et le modèle négocié d'autre part.³ Le modèle hiérarchique traditionnel suppose l'intervention d'un acteur central qui élabore un avant-projet qu'il va soumettre ensuite à une consultation ; le modèle négocié ne part pas d'un programme établi a priori, il suppose une co-production, une conception en commun du projet dans le cadre d'un processus collectif permettant aux participants des apprentissages et la création progressive d'une culture commune.

On peut distinguer différentes approches participatives selon leur filiation avec l'un ou l'autre de ces modèles :

• La participation informationnelle et consultative

Cette forme de participation se place dans le cadre d'une conception hiérarchique de projet dont l'initiative appartient à un acteur central, en occurrence les autorités locales pour le sujet qui nous occupe. On retrouve ici les trois niveaux de participation classiquement distingués par de nombreux auteurs :

- simple *information* des citoyens (il ne s'agit pas encore de participation à proprement parler, mais bien d'un préalable à celle-ci) ;
- *consultation* (processus de communication visant à recueillir l'avis de la population sur un projet et laissant les autorités locales libres de prendre en compte les éléments qu'elles jugent pertinents) ;

² Repères pour un agenda 21 local, p. 79

³ Voir CALON M., concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié, in Actes du séminaire européen sur l'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe, sous la responsabilité de M. Bonnet, Paris, Plan construction, 1997. Et DECLEVE B. Coproduire une puissance publique d'intervention, in Coproduire nos espaces publics, sous la direction de Bernard Declève, Rosanna Forray, Paola Michialino, UCL, Presses universitaires de Louvain, 2002.

- *concertation* (existence d'une réelle négociation entre les parties, qui peut transformer plus ou moins profondément le projet initial, les autorités locales gardant toutefois l'initiative et le pouvoir de décision) ;

Il faut mentionner que le nombre de citoyens impliqués dans le processus décroît au fur et à mesure de la complexification de celui-ci. Si l'information peut viser la population dans son ensemble, la concertation ne peut être menée qu'avec un nombre restreint de représentants. La question de la représentativité des personnes consultées ou avec lesquelles une concertation est menée devient donc centrale.

- **La coproduction**

La coproduction s'inscrit dans un modèle de conception négocié. Une conception collective du projet s'établit entre divers acteurs publics et privés du territoire, qui peuvent en être considérés comme les forces vives. Les pouvoirs publics ne viennent pas avec une vision précise des buts à atteindre, mais acceptent d'entrer dans une dynamique de réflexion et de choix d'orientations partagée avec d'autres acteurs. Une telle participation suppose la structuration du processus en différentes scènes où les acteurs interagissent : réunions avec les représentants des différents acteurs, groupes de travail travaillant en relais avec eux, forums ou assemblées générales ouverts à tous pour permettre un élargissement du processus et soumettre à la population dans son ensemble les projets en évolution...

3. Coproduire un Agenda 21 local

Le type de participation à préconiser dans le cadre de l'élaboration et du suivi d'un agenda 21 local s'apparente principalement à la coproduction qui suppose une intervention des différentes parties prenantes tôt dans le processus de réflexion pour construire ensemble un diagnostic des enjeux pour le territoire, des orientations communes, des projets pour les concrétiser, et aboutir à des changements de comportement des différents acteurs..

Pourquoi prôner une démarche de co-production dans le cas qui nous occupe ?

- Il s'agit tout d'abord de convaincre chacun à son niveau de l'intérêt d'une démarche de développement durable, l'unanimité étant rarement acquise au départ. Construire ensemble une réflexion sur base de références apportées par des experts est un moyen de sensibilisation progressive à l'intérêt de l'approche et permet la création d'une culture commune.
- La transcription concrète du développement durable au niveau local est une démarche complexe qui touche à tous les domaines de la vie communale et à leurs interactions; le débat et la convergence de multiples savoirs sont bien nécessaires pour chercher les meilleures solutions. Une démarche de coproduction avec les forces vives du territoire concourt à l'émergence d'une précieuse intelligence collective.
- Une démarche de coproduction bien menée fait des acteurs locaux des partenaires ; c'est ce statut que revendiquent nombre d'entre eux et créer les conditions d'un partenariat contribue à établir une relation de confiance entre les pouvoirs publics et les citoyens et forces vives du territoire. Le processus contribue également à l'instauration d'une nouvelle gouvernance par ailleurs préconisée par de nombreux auteurs comme dimension importante du développement durable.
- La démarche d'agenda 21 n'a de sens que si les orientations et les programmes définis se traduisent dans les faits. En associant dès le départ les acteurs locaux, ceux-ci se sentiront davantage concernés, partie prenante de la démarche et on peut espérer qu'ils se mobiliseront pour agir en faveur du développement durable. De plus la mise en œuvre du développement durable ne passe pas que par des actions publiques, mais bien aussi par l'intervention des associations, des entreprises, des écoles,... Si l'on veut les pousser à agir, la meilleure approche est de les associer à la réflexion le plus en amont possible.

- Un autre élément en faveur de la coproduction est que la mise en œuvre du développement durable suppose des changements de comportement. Produire du changement ne peut se faire que dans le cadre de contacts suivis avec les acteurs concernés, en prenant en compte leur cadre de référence, et en les aidant à prendre conscience des avantages d'une nouvelle approche. Cela nécessite l'établissement d'une relation de proximité et de confiance, impossible à construire sans une participation continue supposant des interactions régulières.
- La mise en œuvre d'un développement durable passe par des prises de décision intégrant les préoccupations de développement économique, de protection de l'environnement et de lutte contre les inégalités et l'exclusion. Pour y arriver la meilleure voie n'est-elle pas de mettre autour de la table les différents acteurs défendant ces différents points de vue, et de les mener progressivement vers une approche conciliant le mieux possible les divers intérêts exprimés ? C'est ce que peut permettre la coproduction, dans la mesure où elle se construit peu à peu à travers une succession de réunions qui aident à rapprocher les points de vue et construire une culture commune.
- Enfin le développement durable se construira en mettant en place des synergies. En faisant se rencontrer des acteurs partageant un certain nombre de préoccupations, on crée du capital social, des réseaux susceptibles de contribuer à une meilleure organisation de l'action collective, moins de doubles-emplois et plus de convergences. Des projets nouveaux peuvent naître de contacts nouveaux.
- L'idéal est qu'on en arrive à une interactivité permanente grâce à la création ou au recours à des organes de coproduction eux aussi permanents. Cela permettra des réorientations souples au cours du processus et de son suivi.

Une démarche de coproduction n'est pas exempte de certains risques ou inconvénients : il s'agit parfois d'un travail en circuit fermé, au sein d'un groupe qui n'est jamais parfaitement représentatif de la population ; certaines catégories sociales n'auraient d'ailleurs pas l'aisance nécessaire pour intervenir dans de telles conditions. Au sein du groupe s'établissent des rapports de force que la qualité de l'animation ne pourra totalement effacer ; certains acteurs sont plus structurés, d'autres, isolés, pèsent moins facilement sur le déroulement du travail,... Il existe également un risque de dilution des responsabilités : l'organisation et la finalisation du travail en commun nécessitent la désignation de responsables.

4. Recourir régulièrement à la consultation

Au vu de ce qui précède, on comprendra aisément qu'opter pour une démarche de coproduction d'un agenda 21 local avec un groupe limité ne dispense pas de se livrer par ailleurs à des consultations de la population dans son ensemble sur le travail en cours. On peut dans ce but informer régulièrement de l'avancement de la démarche dans les media, organiser des réunions de « restitution » de ce qui se fait ou des expositions afin de recueillir des réactions du public, organiser une consultation sur base d'un questionnaire toutes-boîtes ou passer par d'autres méthodes encore.

ETAT DE LA QUESTION EN RÉGION WALLONNE

L'élaboration d'outils d'orientation stratégique pour les territoires, qu'ils soient sectoriels ou globaux, constitue un volet important de l'offre institutionnelle de participation. Ainsi par exemple les communes qui élaborent un schéma de structure communal (SSC), un programme communal de développement rural (PCDR), un plan communal de développement de la nature (PCDN), un plan de mobilité (PCM), sont tenues d'y associer les citoyens ; de même, à une échelle supra-communale, les initiateurs de contrats de rivière et de parcs naturels par exemple. Il existe également d'autres démarches menées spontanément à l'initiative de certaines communes qui font aussi la part belle à la participation.

L'élaboration de ces outils d'orientation et de programmation est l'occasion d'inviter la population à s'exprimer dans un cadre défini par les pouvoirs publics. On se situe ici en amont des décisions, dans la définition de grandes orientations débouchant le plus souvent sur un programme d'actions. Le pouvoir d'intervention des citoyens est donc potentiellement plus grand puisqu'il est sollicité en amont de la définition des politiques et des projets. Mais la complexité des matières traitées est d'autant plus importante également, ce qui peut limiter la participation du plus grand nombre. La globalité de l'approche fait que tous ne se sentiront pas concernés au même titre que si un changement était apporté à leur environnement proche et quotidien. Une certaine conscientisation à l'intérêt collectif est un préalable à ce type de participation.

Par ailleurs, on peut observer que la nature des démarches proposées est variable. Les unes sont davantage consultatives (projet soumis à enquête publique et/ou à l'avis d'une commission intégrant des représentants d'habitants,...), les autres font appel à la coproduction : intervention de tous les acteurs dès le départ et construction en commun du projet. Le premier cas de figure permet une participation assez large, mais peu approfondie tandis que le second instaure un partenariat plus étroit entre un nombre limité d'acteurs.

L'échelle de la participation est également diverse, allant de réunions par village ou par quartier (niveau proche de la vie quotidienne du citoyen) à des procédures plus centralisées au seul niveau de la commune fusionnée ou encore à un niveau supracommunal.

Nous rappelons brièvement ci-dessous les modalités participatives du processus d'élaboration de quelques outils stratégiques institutionnalisés par la Région wallonne.

- Le projet de schéma de structure est soumis à une enquête publique ainsi qu'à l'avis de la CCAT (composée de représentants des intérêts sociaux, économiques, patrimoniaux, environnementaux et de mobilité, issus de la population et du conseil communal).
- Le programme communal de développement rural est élaboré suite à des réunions de consultation de la population et des groupes de travail par village et par thème qui produisent des réflexions et des propositions. Celles-ci sont synthétisées et soumises au conseil communal par la commission locale de développement rural où les habitants sont représentés. C'est bien souvent des agents de développement de la Fondation Rurale de Wallonie qui réalisent l'animation du processus participatif.

- Le programme communal de développement de la nature est issu lui aussi d'un travail approfondi de différents acteurs (forestiers, agriculteurs, naturalistes, chasseurs, pêcheurs, élus, citoyens,...) au sein de groupes de travail et d'un comité de gestion chargé d'introduire une cohérence d'ensemble. L'idée est d'instaurer des partenariats locaux pour le développement de la nature.
- En matière de plans communaux de mobilité, la législation mise en place depuis peu exige la consultation de la CCAT ou de la CLDR ainsi que la mise à enquête publique. Des financements sont attribuables pour des initiatives dépassant ce minimum légal : encadrement ou animation d'un processus de consultation ou de concertation avec les citoyens ou avec les représentants d'associations constituées.

En ce qui concerne les outils supra-communaux :

- La création d'un parc naturel est soumise à enquête publique et au recueil de l'avis de différents organismes; par la suite, la gestion du parc fait intervenir une commission de gestion. Ses membres sont proposés par les conseils communaux et provinciaux, mais aussi par des associations de protection de la nature, des associations d'agriculteurs, de sylviculteurs et d'artisans, des organisations de promotion du tourisme... En bref, on réunit les forces vives du territoire concerné qui établissent un programme, exécutent le plan de gestion, mais délivrent aussi des avis sur certains permis, plans et projets de décision.
- L'élaboration du contrat de rivière fait également appel à une participation des forces vives du territoire.

COMMENT AGIR ?

1. Qui peut mener le processus participatif ?

L'organisation et la mise en œuvre du processus participatif demandent un certain nombre de compétences importantes : écoute, compréhension des enjeux sous-jacents, capacité de négociation, de proposition, d'animation, de gestion des conflits, efficacité dans la conduite de réunions... ICLEI insiste sur la nécessité du recours à une médiation professionnelle pour arriver à construire un consensus au fil des réunions⁴.

L'animateur disposant de ces qualités peut se trouver au sein de l'institution communale ou être un expert extérieur ; il s'agit en tout cas d'un métier qui ne s'improvise pas. Quels sont les avantages de l'une et l'autre solution ? (externe/interne)

- L'animateur externe est plus neutre, moins susceptible d'être inféodé à tel ou tel intérêt local, ce qui peut plus facilement susciter la confiance et lui permettre de jouer un rôle de rassembleur. Par contre, il est moins au courant des problématiques locales concernant le territoire et ses acteurs, ce qui lui demandera un certain temps d'adaptation.
- L'animateur interne sera forcément positionné au sein de l'institution communale. Les élus aiment parfois se frotter à ce rôle ; leur orientation politique tout comme leur domaine d'action privilégié sont susceptibles d'influer sur leur tâche d'animation, et peuvent susciter méfiance ou inimitiés de la part d'une fraction de la population. Les risques de manipulation des participants destinée à privilégier les fins qu'ils poursuivent sont plus importants. Un agent de l'administration peut également exercer le rôle d'animateur d'une manière peut-être plus neutre ou légitime ; toutefois un manque d'animateurs compétents peut se faire sentir au sein des administrations locales.

⁴ ICLEI, Local agenda 21 guidance and training, briefing sheet 5.2., Participation publique, forum agenda 21 local et groupes-cibles, supported by European commission, DG 11.

Le choix de l'animateur est également conditionné par les ressources disponibles ; au moment des prévisions budgétaires liées à l'élaboration de l'agenda 21, il ne faudra pas sous-estimer le poste « animation ».

Pour certains, l'animateur ne doit nullement être connaisseur des domaines concernés par les réunions. Son rôle est de donner la parole, d'aider à dépasser les conflits, à trouver des pistes de solution,... Toutefois, une connaissance des enjeux en présence pourra l'aider à discerner l'essentiel de l'accessoire et à privilégier les pistes de réflexion les plus adaptées.

2. Qui associer ?

Le développement durable suppose l'intégration dans les décisions de *différentes dimensions*: économique, environnementale, sociale, culturelle,... Il sera donc logique d'associer au processus des acteurs de ces différents domaines : entreprises, agriculteurs, et leurs représentants, chambres de commerce, associations des commerçants, syndicats pour le milieu économique, experts et associations environnementales, professionnels du secteur social, appartenant aux services publics et privés, mais aussi usagers des services sociaux et associations représentant les catégories les plus défavorisées de la population afin d'éviter de parler toujours en leur nom et de finalement leur confisquer la parole, acteurs culturels,...

Plus largement encore, puisque *chaque domaine de la vie sociale* peut s'envisager autrement à la lumière du développement durable, tous les acteurs communaux sont concernés et invités à agir autrement : les différents services communaux, la population, les associations, les écoles,... Ainsi les chapitres d'un agenda 21 peuvent couvrir des domaines aussi divers que la consommation, l'habitat, les relations Nord-Sud, la biodiversité, la lutte contre l'exclusion, la santé, les entreprises, la sécurité, l'agriculture, les déchets, le bruit, l'aménagement du territoire, le tourisme, l'éducation, la mobilité, la culture, le patrimoine,....

Si la mise en œuvre d'un agenda 21 local suppose l'implication des *acteurs publics*, elle suppose aussi celle des *acteurs du secteur privé*. Certains pouvoirs publics menant la démarche préfèrent intéresser dans un premier temps leurs services afin d'agir en interne et de pouvoir montrer l'exemple pour ensuite avoir un effet d'entraînement sur le secteur privé. D'autres décident d'associer dès le départ un maximum d'acteurs locaux. L'important est d'éviter les effets d'annonce.

Le développement durable suppose la création d'une *solidarité dans l'espace*, avec les territoires contigus, mais aussi avec les territoires plus lointains des pays du Sud. Pourquoi dès lors ne pas associer des communes ou régions contiguës, mais aussi tel ou tel territoire du Sud avec lequel la commune entretient des relations privilégiées dans le cadre d'une coopération décentralisée ?

Le concept de développement durable suppose également la création d'une *solidarité dans le temps*, avec les générations futures... Celles-ci ne peuvent être intégrées en personne bien sûr, mais un acteur pourrait être investi du pouvoir de les représenter... car un risque lié à la participation pourrait être justement d'oublier de prendre en compte ceux qui ne sont pas physiquement présents... C'est le rôle des meneurs de la démarche de veiller à la prise en compte des générations futures.

La promotion du développement durable suppose une importante dimension de *sensibilisation et d'éducation* du public. Les acteurs de ces secteurs méritent tout particulièrement d'être intégrés au processus : écoles, organismes d'éducation permanente, associations, media, etc.

Enfin, même s'il ne s'agit pas d'une tâche facile, il convient de chercher à associer ceux qui sont moins naturellement présents aux réunions, notamment les *jeunes*, les habitants de quartiers *moins favorisés*, ... Ainsi, le concept d'implication vise l'instauration d'une dynamique participative généralisée, au quotidien, pilotée par la collectivité locale, plutôt qu'une offre de participation ponctuelle proposée par une institution autour d'une problématique précise. Cette approche a notamment été proposée comme alternative à l'échec de certaines formes de consultation et de concertation traditionnelles dans les quartiers défavorisés.⁵

3. Les structures de la participation

Pour assurer une certaine permanence à la participation dans la démarche d'agenda 21 local, et pour que cette démarche elle-même ne tombe pas dans l'oubli après le temps fort de son élaboration, il est bon que la participation des citoyens et forces vives du territoire repose sur des structures dotées d'une certaine permanence.

Etant donné que l'élaboration d'un agenda 21 local doit se concevoir à l'aide d'un panel d'acteurs important et diversifié, il ne peut être efficace de travailler toujours tous ensemble. S'il faut des assemblées plénières pour présenter l'état d'avancement du travail, valider certaines étapes et donner de la cohérence, il est également nécessaire de travailler séparément sur des thématiques relativement précises : des groupes de travail thématiques peuvent jouer ce rôle. Le défi sera d'arriver à traiter le domaine sans faire abstraction des autres domaines avec lesquels il est en interaction ; des rencontres entre groupes sont donc indispensables, ainsi qu'une bonne politique de communication du travail de chacun, par exemple à travers un bulletin de liaison. D'autres groupes de travail peuvent être organisés sur une base géographique (par quartier s'il s'agit d'une ville, par village s'il s'agit d'une commune rurale, par commune s'il s'agit d'une agglomération ou d'un pays,...) L'avantage est qu'on pourra faire émerger les besoins d'une manière plus fine selon les territoires concernés, et que l'approche pourra être davantage transversale que thématique ; l'inconvénient est que le processus demande alors plus de moyens humains et/ou de temps pour être mené à bien.

La première question à se poser concerne *l'existence préalable d'organes pouvant servir de support à la participation*.

En effet, de tels organes (à vocation générale ou le plus souvent thématique) ont peut-être été mis en place par la commune lors de l'élaboration d'autres outils stratégiques, lors d'autres démarches d'aménagement ou de développement de leur territoire. Ainsi pourra-t-on recourir entre autres à une commission consultative communale d'aménagement du territoire, une commission locale de développement rural, une « plate-forme stratégique » mise en place par l'ADL, ... Des groupes de travail thématiques se sont peut-être déjà réunis et pourraient être sollicités à nouveau. Des conseils consultatifs (au sens de la loi communale) existent peut-être et pourraient jouer un rôle précieux dans la démarche d'agenda 21 local, ... Des comités d'habitants ou des associations jouent peut-être un rôle de relais entre la commune et ses citoyens qui pourrait être mis à profit également.

La seconde question concerne *l'adéquation des supports existants* avec la démarche d'agenda 21 local. Certaines améliorations ou redynamisations sont-elles nécessaires ? Si les organes existants sont thématiques ou sectoriels, couvrent-ils tous les domaines visés par l'agenda 21 ou faut-il en ajouter ? Le degré de participation permis par le recours à ces organes est-il bien celui attendu ? Leur composition est-elle suffisamment équilibrée et représentative ? Faut-il promouvoir un fonctionnement plus démocratique ?

⁵ MILLET H., 1979-1990, Evolution de la problématique de la participation, in Archimède et Léonard, les carnets de l'AITEC n°10, été 1995 : « de la participation des habitants, participation et citoyenneté », pp.29 et suivantes

Il est souhaitable qu'un appel à toute personne intéressée puisse leur permettre de joindre la démarche et de renforcer les organes existants le cas échéant.

Dans la plupart des cas, il sera nécessaire de constituer un nouvel organe : un *comité de pilotage* chargé du suivi général de la démarche de développement durable en lien avec les groupes participatifs de base ou groupes de travail. Ce comité intégrera les forces vives et les experts du territoire ainsi que des représentants de simples citoyens à des élus et des membres du personnel communal. Une fonction de coordination de la démarche sera le plus souvent confiée à un employé communal.

ICLEI prône la constitution d'un « forum agenda 21 local » dans une optique de travail à long terme, forum indépendant constitué d'experts, de représentants de collectivités locales et de représentants élus, éventuellement d'un coordinateur de l'agenda 21 local et de représentants de groupes-cible. Celui-ci doit obtenir de la collectivité locale un mandat explicite précisant le rôle et la responsabilité des participants. Quand les groupes-cible sont suffisamment intégrés dans le processus, on peut utiliser leurs structures, notamment pour diffuser des informations ou réaliser des sondages publics. Les groupes-cible concernés sont mentionnés dans l'agenda 21 de Rio, il s'agit par exemple d'ONG, instituts de recherche, associations de voisinage, groupements de certaines catégories de la population (personnes âgées, jeunes, handicapés, femmes, sans-abri, ..), services publics ou privés, écoles, universités, syndicats, entreprises, représentants de secteurs économiques, agriculteurs, églises, groupes politiques, associations,...

Ce forum peut être coordonné par un comité de direction ou bénéficier de conseils d'un comité d'experts.

Dans d'autres cas, le comité de pilotage inclut essentiellement des représentants des autorités locales alors qu'un dispositif participatif est organisé séparément,

- au sein d'un ou plusieurs conseils dont le rôle est davantage consultatif.

Ainsi à Albertslund, ville de la banlieue de Copenhague, le groupe des citoyens, composé de 73 membres représentant des citoyens et des groupes d'intérêt, permet aux habitants d'exprimer leur opinion avant tout débat en conseil municipal.

A Lille, le projet d'agenda 21 a été examiné par les dix conseils de quartier et par le conseil municipal des enfants.

A Dunkerque la dynamique participative repose sur le conseil de développement, composé de 91 membres représentatifs de la société civile et des acteurs socio-économiques locaux. Ses avis sont confrontés avec le point de vue des autres acteurs du développement au cours d'un grand forum citoyen : « Les assises du territoire ».

- en s'appuyant sur le réseau associatif local

A Lille le réseau associatif très structuré de la Maison de la nature et de l'environnement a joué un rôle important dans l'élaboration de l'agenda 21 local, notamment en animant des groupes de travail, assisté par un membre du personnel de la ville. Ces groupes ont reflété les préoccupations des habitants et fourni des propositions.

Il est intéressant de créer un maximum de lieux de débat, et de les faire communiquer.

4. La participation aux différentes étapes de la démarche

Bien concrètement, la participation des habitants peut intervenir aux différents stades du processus d'élaboration et de mise en oeuvre de l'outil stratégique. Il est souhaitable que des démarches participatives interviennent tout au long du processus et que l'on veuille à maintenir la mobilisation du groupe et à l'ouvrir sans cesse à de nouvelles personnes intéressées, l'idéal étant de créer un débat public permanent.

A côté des offres institutionnelles de participation, il ne faudra pas oublier de repérer les expressions spontanées et les foyers de mobilisation qui aident à prendre le pouls de la population, de laisser place à l'expression des initiatives habitantes.

On rappellera que les démarches participatives peuvent être de nature différente. Il a notamment été fait allusion précédemment à la distinction entre « participation informationnelle et consultative » et « coproduction » d'un projet en démontrant l'intérêt d'une démarche de coproduction de l'agenda 21 local. Cette approche menée en groupe restreint ne dispense pas de l'intérêt de phases d'information et de consultation complémentaires visant l'ensemble de la population et des acteurs locaux, afin de donner une assise plus démocratique au projet.

Le tableau suivant illustre que divers types de participation peuvent être mis en œuvre aux différents stades de la démarche.

	Diagnostic	Options	Projets	Mise en œuvre	Evaluation
Consultation	x	x	x		
Concertation		x	x	x	
Coproduction	x	x	x	x	x
Appui aux projets des habitants				x	

a) Un préalable : l'information et la formation des participants

Le niveau de sensibilisation de la population à la problématique du développement durable peut être très variable. Si une majorité ne voit pas de quoi il s'agit, certains acteurs cherchent à promouvoir cette dynamique, voire en ont été même les précurseurs... Il est important de tenir compte de cela et d'adapter la stratégie de communication au niveau de sensibilisation de la population. Certains experts utilisent un questionnaire pour tester ce niveau en début de démarche.

b) Les règles du jeu de la participation :

Au départ du projet, il faudra élaborer des règles du jeu claires. Il peut être intéressant d'associer les habitants dès ce stade en réfléchissant avec un premier groupe d'acteurs locaux aux règles du jeu de la participation et de les élaborer ensemble. Ainsi, la place de la population sera-t-elle davantage le reflet de ce que pourraient revendiquer les acteurs locaux. Ce type de démarche semble important à mettre en place si les acteurs locaux ont joué un rôle dans l'initiative du projet et l'interpellation des pouvoirs publics en faveur de la poursuite d'objectifs de développement durable. Les règles du jeu produites en commun peuvent être formalisées sous forme de charte indiquant les principes de référence, le rôle attendu de chacun des partenaires, etc.

c) La participation à l'élaboration du diagnostic :**• Consultation de la population :**

Pour aider au diagnostic, les experts et les pouvoirs publics peuvent consulter les habitants sur leurs connaissances et leurs pratiques du développement durable, leur vécu et leur image du territoire, leurs besoins, leurs préoccupations, leurs avis et leurs souhaits par rapport à l'action publique,...

Les méthodes utilisables sont diverses :

- enquête par questionnaire toutes-boîtes
- enquête téléphonique auprès d'un échantillon représentatif
- enquête par entretien auprès d'un échantillon représentatif
- micro-trottoir
- réunion de consultation ouverte à tous
- panel

Une analyse de la représentativité des résultats est indispensable afin de savoir quel statut leur donner et quel usage en faire.

Le questionnement peut être très fermé et structuré ou au contraire beaucoup plus ouvert, laissant une large place à l'initiative et à la perception des répondants ou des participants.

L'enquête et les réunions plénières ont l'avantage de toucher un public potentiellement large, d'entamer un dialogue ; elles fournissent l'occasion d'informer (distribution de plaquettes d'information) et de recruter des personnes intéressées à s'impliquer dans la suite du processus (groupes de travail, ateliers,...)

A Echirolles, une enquête téléphonique (télémarketing) auprès d'un échantillon de 500 personnes a permis de rassembler beaucoup d'acteurs autour de la démarche d'agenda 21 local. Une enquête par questionnaire a également ciblé les acteurs économiques.

A Aix-les Bains, une opération « micro-trottoir » s'est tenue pendant quatre jours et a permis de toucher plusieurs centaines d'habitants.

Lors de l'élaboration du projet d'agglomération de Poitiers, un livret de 70 pages et un questionnaire ont été distribués aux 56000 foyers de l'agglomération, avec un taux de réponse de 8 %.

La présentation et la diffusion du résultat des enquêtes sont importantes également si on veut que ceux-ci soient réellement pris en compte.

- **Consultation de témoins privilégiés :**

On peut sélectionner un ensemble d'acteurs sociaux, culturels, économiques, environnementaux, connus pour leur expertise ou leur action sur le territoire communal, qui pourront fournir une vision précieuse des enjeux locaux de développement durable. Ces personnes pourront être rencontrées dans le cadre d'entretiens individuels ou de réunions ciblées. Ce premier contact riche en éléments d'information pour le diagnostic pourra déboucher sur une implication ultérieure de ces acteurs locaux dans la réflexion sur les orientations à prendre.

- **Diagnostic partagé :**

Les citoyens intéressés peuvent également participer plus activement à la réalisation du diagnostic dans le cadre de groupes de travail thématiques ou territoriaux. On peut alors parler aussi de diagnostic mobilisateur, susceptible de sensibiliser davantage les citoyens au devenir de leur territoire et de les inciter à agir.

On peut également procéder à une analyse partagée à partir d'un état des lieux : analyser ensemble un premier état des lieux fourni par les experts et débattre des principaux enjeux pour le territoire.

Le diagnostic des actions communales au regard du développement durable est une spécificité de l'agenda 21 local. Il est intéressant que des acteurs locaux préalablement formés puissent s'impliquer dans la réflexion sur la grille de questionnement à appliquer, en référence à une conception locale du développement durable préalablement réfléchi en commun.

- **Validation du diagnostic :**

Le diagnostic ayant été élaboré dans un cadre relativement restreint, même s'il fait appel aux forces vives du territoire, il est souhaitable qu'il fasse l'objet d'une validation dans le cadre d'une assemblée ouverte à tous (forum).

d) La participation à la phase de proposition

Il s'agit à la fois de définir les objectifs et les priorités et d'identifier les actions concrètes susceptibles de contribuer à les atteindre. Cela suppose un recueil d'idées et de projets ainsi qu'un certain nombre de choix auxquels les habitants peuvent être associés.

- **Consultation :**

Les enquêtes, panels et réunions publiques dont il était question ci-dessus à propos du diagnostic peuvent également servir à recueillir des éléments de proposition. Lors des réunions, il est d'ailleurs parfois difficile de canaliser les habitants sur le diagnostic et des propositions jaillissent spontanément.

La consultation peut servir non seulement au recueil de propositions, mais également à valider les propositions et à préparer les choix (vote pour différentes propositions par exemple). On pourra ainsi avoir une idée du degré de soutien des différents projets par la population. Toutefois, la décision revient au pouvoir politique et si un souci de cohérence, d'efficacité ou d'autres motivations le pousse à préconiser des choix différents de ceux de la population, il lui faudra assumer ses responsabilités. Par ailleurs, une consultation simple ne permet pas l'échange d'arguments comme pourraient le faire des démarches plus proches de la concertation ou de la coproduction.

- **Co-production des propositions :**

Un recueil de propositions peut se faire au sein de groupes de travail thématiques et/ ou territoriaux.

Ex. à G. un comité citoyen (12 membres et 24 suppléants) tiré au sort parmi des bénévoles qui se proposaient dans l'enquête a constitué une force de proposition pour le projet d'agglomération.

Ex. à Echirolles : des réunions de groupes de travail se sont déroulées en deux temps : créativité sur les enjeux et réactivité pour proposer des actions. Des personnes-ressources pouvaient être invitées. Les propositions étaient validées par vote à main levée, et le compte-rendu validé par deux rapporteurs diffusé par courrier.

On peut ensuite appliquer la « méthode de l'entonnoir » : sélectionner un nombre limité d'actions et projets après avoir visé large.

La synthèse et la hiérarchisation des choix peut s'opérer de différentes manières : travail avec les agents communaux et élus, avec les experts, débat et/ ou vote en commission intégrant des représentants des habitants, idéalement sur base de critères définis préalablement en commun. « *Les orientations devront faire l'objet d'une réflexion globale et transversale afin de vérifier leur compatibilité avec les principes de Rio et de s'assurer de l'absence de contradictions entre elles.* »⁶ Les critères pourront notamment intégrer les aspects suivants :

- examen de l'opportunité des projets, de leurs incidences économiques, sociales, environnementales
- examen de la faisabilité des projets : technique, juridique, financière
- examen de la cohérence interne de la stratégie

▪ **Stratégies citoyennes :**

Les citoyens, de leur côté et selon des canaux choisis par eux, peuvent émettre des souhaits, voire tenter de faire soutenir des projets qui leur tiennent à cœur. Il est souhaitable que ces démarches se passent dans la transparence et soient ensuite prises en compte dans le cadre des structures officielles de participation pour éviter les alliances basées sur d'autres motifs que l'intérêt public et les décisions échappant à une élaboration démocratique.

e) Participation à la phase de mise en œuvre

« L'empowerment (au sens des expériences britanniques) est un processus de mobilisation horizontale des forces individuelles et sociales qui se concrétise par la capacité de créer des services et de les organiser, de générer des ressources sociales et économiques, voire d'acquérir des compétences dans la gestion des quartiers, y compris des budgets. »⁷

L'initiative des habitants est donc au cœur de la démarche ; les pouvoirs publics mettent des moyens à leur disposition en vue de soutenir leurs projets. L'objectif poursuivi en priorité est la mobilisation de la société civile pour créer des réponses à ses besoins. La dimension horizontale, c'est-à-dire la société civile et les interactions entre tous ses composants privés, sociaux, publics, est privilégiée, alors que la participation au sens hollandais et français relève plutôt de la dimension verticale, en visant la réduction des écarts entre l'offre venue d'en haut (institutions et gouvernement) et la demande émanant d'en bas (société civile, habitants).

⁶ Repères , p. 48

⁷ Groupe de travail sur la Régénération urbaine dans l'Europe du Nord-Ouest, La participation et l'empowerment dans la régénération urbaine, Synthèse des contributions des villes et conclusions, séminaire des 23, 24 et 25 avril à Birmingham, septembre 2001.

Le concept d'empowerment peut donner un cadre de référence pour la participation des habitants à la phase de mise en œuvre du programme.

- La phase de mise en œuvre est l'occasion de fournir un soutien à la concrétisation de projets d'habitants ou d'acteurs locaux. On peut citer à titre d'exemple deux types d'outils complémentaires utilisables à cet effet : les fonds de participation des habitants (fonds financiers destinés à soutenir la réalisation de leurs projets, avec éventuellement une possibilité d'accompagnement des porteurs de projet) et les appels à projet ciblés vers les habitants qui permettent aux pouvoirs locaux de préciser les types de projet qu'ils souhaitent encourager tout en communiquant de manière transparente à ce sujet. Une cellule communale peut avoir pour mission de dynamiser l'émergence et de soutenir les projets d'habitants en rapport avec le développement durable. *Ainsi à Albertslund (Copenhague), l'Agenda center a pour mission de mener une politique de communication en faveur de la préservation de l'environnement et de soutenir les initiatives des habitants en la matière.*
- L'organisation de campagnes annuelles ciblées sur un domaine d'action peut contribuer à rassembler les forces vives locales autour de projets concrets.
- Des ateliers-action visant la concrétisation de projets peuvent également être organisés, comme à Echirolles : des groupes de travail composés d'habitants ayant participé aux phases de diagnostic et de proposition ont été remobilisés pour commencer à mettre en œuvre des actions de l'agenda 21 local sans attendre sa publication. Ces actions sont de la compétence et de la responsabilité des habitants : *ex. stand de sensibilisation aux économies d'eau lors d'une manifestation festive, organisation de conférences, soirées-jeu à objectif de sensibilisation, etc...*
- Certains prônent un copilotage des projets issus de l'agenda 21 par un groupe associant élus, techniciens et citoyens, sorte de comité de gestion tripartite. La gestion des parcs naturels et des contrats de rivière peut servir d'exemple à cet égard. Le comité de gestion peut proposer des priorités annuelles, examiner comment elles se concrétisent, réorienter l'action si nécessaire afin d'atteindre l'objectif dans le temps imparti. Il est important de prévoir un rythme annuel régulier où bilans et plans d'action pour l'année suivante se succèdent.

f) Participation à l'évaluation

Une démarche d'évaluation peut constituer un levier de la participation car cela va dans le sens d'une certaine tendance naturelle des habitants à être critiques par rapport aux réalisations publiques.

- **Bilan partagé :**

On peut parler de bilan partagé comme de diagnostic partagé. L'évaluation peut se dérouler au sein du comité de pilotage intégrant des représentants de la population, et être approfondie au sein des groupes de travail thématiques avec l'aide éventuelle d'un groupe de travail « évaluation » chargé plus spécifiquement de la coordination et de la cohérence du processus. On peut aussi solliciter et relancer le forum à cette occasion pour préparer l'évaluation et/ou pour en tirer les enseignements.

A Lille, le service « environnement » a établi une nouvelle instance de concertation et de partenariat chargée de suivre et d'évaluer la démarche d'agenda 21. Elus, les 21 membres du comité 21 sont issus de trois collèges : celui des élus locaux, des associations, enfin de acteurs institutionnels et des entreprises publiques et privées. Les responsables associatifs élus seront porteurs de groupes opérationnels. En priorité, ces derniers devraient élaborer avant tout des tableaux de bord de suivi d'actions.⁸

⁸ Centre ressource du développement durable, agenda 21 singulier pluriel, récit d'opérations, Lille, 2003.

▪ **Co-construction des indicateurs**

Il est souhaitable que le travail de réflexion sur les indicateurs fasse aussi l'objet d'une co-construction, ce qui les rendra plus accessibles et compréhensibles par tous. Ce travail exige d'en arriver au préalable à une culture partagée du développement durable car les indicateurs utilisés doivent bien entendu refléter cette conception.

A Dunkerque, la construction d'indicateurs de développement durable s'est faite dans le cadre d'un processus partenarial : où quatre groupes d'évaluation élargis se sont réunis pendant six mois à raison d'une réunion toutes les trois semaines.

- La création d'un observatoire des engagements peut permettre aux habitants de contrôler que les engagements pris ont été réellement tenus.

APPUIS AUX COMMUNES

HAROU R., FONTAINE P., ROSINSKI Z., La participation des citoyens à la vie communale, enjeux et pratiques, Ministère de la Région wallonne, CPDT, plaquette n°3, 2003

de Thier D., Saelens S., Vermeiren B., La participation citoyenne dans les plans communaux de mobilité, MET, Direction générale des transports, 2001

ICLEI, Local agenda 21 guidance and training, briefing sheet 5.2., Participation publique, forum agenda 21 local et groupes-cibles, supported by European commission, DG 11.

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

MORMONT M., MOUGENOT C., DASNOY C., « Instruments politiques du développement durable et rôle de la population, partie 2 : actions collectives et territoires durables, convention HL/19/006, SSTC, programme « leviers pour une politique de développement durable ».

Centre ressource du développement durable, agenda 21 singulier pluriel, récit d'opérations, Lille, 2003.

Groupe de travail sur la Régénération urbaine dans l'Europe du Nord-Ouest, La participation et l'empowerment dans la régénération urbaine, Synthèse des contributions des villes et conclusions, séminaire des 23, 24 et 25 avril à Birmingham, septembre 2001.

8. S'ENGAGER FORMELLEMENT SUR LA VOIE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

RÉSUMÉ

L'objectif de cette fiche est de montrer l'intérêt pour une Commune de s'engager ouvertement dans un processus de développement durable et d'examiner les différents moyens de formaliser cet engagement.

Cette formalisation est une étape très importante dans un processus de développement durable. Elle peut prendre différentes formes : que ce soit via la déclaration de politique communale ou via l'élaboration et la signature d'une charte locale de développement durable, elle va permettre à la Commune de se donner un cadre de travail légitime, de marquer publiquement une volonté communale et politique affirmée.

Quel que soit l'outil utilisé pour formaliser l'engagement communal dans un processus de développement durable, il aura un impact sur la culture commune et pourra être utilisé tout au long du processus comme un outil de sensibilisation et de mobilisation des acteurs locaux.

GLOSSAIRE

La charte locale de développement durable : document signé collectivement par les mandataires politiques d'une collectivité locale. Il témoigne de l'engagement de la Commune dans une démarche de développement durable au niveau local et comporte les valeurs communes qui serviront de cadre de référence tout au long de la démarche.

*La culture commune*⁹ : en matière de développement durable, la culture commune signifie une même compréhension du développement durable, de ses objectifs, de ses finalités pour un territoire donné. Elle se construit collectivement par l'échange, le dialogue, le travail en commun, la confrontation des cultures (liées à l'économie, l'écologie, le social, l'urbanisme, l'ethnologie...) et des typologies d'acteurs (politiques, chefs d'entreprises, représentants associatifs, syndicats, habitants...).

*Un processus de changement, de progrès*¹⁰ : lorsqu'une collectivité locale s'engage dans une démarche de développement durable, elle entre dans un processus organisé dans le temps, qui s'enrichit progressivement par un questionnement permanent et par l'apport des acteurs associés, le croisement des regards, des cultures et des pratiques.

INTÉRÊT PAR RAPPORT À UNE DÉMARCHE DE DEVELOPPEMENT DURABLE ET UN A21L

Le principal enjeu dans la mise en œuvre d'un processus de développement local durable est d'induire un processus de changement, de parvenir à faire évoluer les cultures et les pratiques.

Or, la mise en œuvre d'un processus de développement local durable requiert qu'une institution en soit la force motrice et que le processus reçoive une légitimité politique¹¹. La formalisation par le Conseil communal de son engagement dans un processus local de développement durable est donc une première étape importante, un premier pas vers une évolution des cultures et des pratiques, tant celle de l'institution que celle des acteurs locaux et citoyens.

En effet, lorsqu'une Commune décide de s'engager dans une démarche de développement durable, cela engendre un débat et une réflexion au sein du Collège et du Conseil communal. Ces échanges et dialogues contribuent à la mise en place d'une culture commune, d'une vision partagée de ce qu'est le développement durable de ce territoire.

La charte est le premier pas de l'exemplarité, c'est-à-dire de la volonté d'induire aussi le changement chez les autres.

⁹ Centre d'expertise et de ressources francilien en matière de développement durable : <http://www.arenidf.org>

¹⁰ <http://www.arenidf.org>

¹¹ <http://www.vevey.ch/qsPortal/Home.asp?C=1073&N=1104>

ETAT DE LA QUESTION EN RÉGION WALLONNE

D'après l'article 242 bis de la Nouvelle Loi communale (5 février 2001, art.3), « dans les trois mois après l'élection des Echevins, le Collège soumet au Conseil communal un programme de politique générale couvrant la durée de son mandat et comportant au moins les principaux projets politiques. Après approbation par le Conseil communal, ce programme de politique générale est publié conformément aux dispositions de l'article 112 et de la manière prescrite par le Conseil communal ».

Selon l'analyse des déclarations de politique communale réalisée en 2002 à partir d'un échantillon de 22 communes wallonnes¹², le contenu de la déclaration de politique communale (DPC) défini par cet article est minimaliste et il appartient au Collège de faire preuve d'initiative, de bonne volonté et de responsabilité dans l'élaboration de ce document. Par conséquent, il n'est pas étonnant de découvrir dans les DPC des communes analysées, une grande diversité aussi bien au niveau de la forme que du fond. De plus, le contexte dans lequel les DPC ont été rédigées, notamment les objectifs électoraux ou encore celui de simplement se soumettre à l'obligation légale imposée par la Région, influencent de manière considérable leur forme et leur contenu.

Cette étude mentionne encore que le degré de finesse des objectifs énoncés apparaît comme très variable. Les DPC varient d'une simple page de propos abstraits et de déclarations vagues de bonne volonté, à une énumération des projets précis à mettre en œuvre, thème par thème. Les DPC constituent donc une source d'informations de qualité inégale, souvent incomplètes, qui ne sont pas nécessairement suivies d'engagements réels et qui doivent donc être, pour ces raisons, analysées avec prudence.

En ce qui concerne l'élaboration de chartes locales de développement durable, il n'y a pas de cadre législatif particulier en Wallonie. L'enquête et les interviews de communes réalisées en 2004¹³ ont mis en évidence l'existence de quelques chartes locales. L'élaboration et la signature de charte ne sont pas une pratique courante.

Quant à la Charte d'Aalborg, en mai 2004, cinq villes et communes wallonnes l'avaient signée : il s'agit de Charleroi, Huy, Liège, Mons et Ottignies-Louvain-la-Neuve¹⁴.

COMMENT AGIR ?

Il n'existe pas de loi ni de directive européenne obligeant les communes à entrer dans une démarche de développement local durable ou à élaborer un Agenda 21 local. Une telle démarche relève d'un engagement volontaire de la Commune, lequel peut être officialisé par la déclaration de politique communale et/ou l'élaboration et la signature d'une charte locale de développement durable ou encore, dans une moindre mesure, l'élaboration d'une charte de la participation.

1. La déclaration de politique communale

La Nouvelle Loi communale et notamment l'article 242 bis, impose à la Commune d'adopter un programme de politique générale couvrant l'ensemble de la législature. Le contenu de la déclaration de politique communale varie fortement d'une Commune à l'autre, les communes n'ayant pas d'obligation particulière quant au contenu.

¹² Ministère de la Région wallonne – Conférence Permanente du Développement Territorial, ULB-GUIDE, *Tableaux de bord communaux - Première analyse des DPC*, Réserve budgétaire de la subvention 2001, Février 2003.

¹³ Ministère de la Région wallonne – Conférence Permanente du Développement Territorial, ULB-GUIDE/UCL-CREAT, Thème 3.2, *Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local*, Rapport final de la subvention 2003-2004, Septembre 2004.

¹⁴ <http://www.aalborgplus10.dk>

Néanmoins, certaines communes affichent clairement leur volonté de s'engager dans un processus de développement durable et en font une priorité pour la législature à venir. C'est notamment le cas de la Commune de Pont-à-Celles et d'Ottignies-Louvain-la-Neuve. Cet engagement peut faire référence aux conférences de Rio et de Johannesburg, à la Charte d'Aalborg et à la stratégie nationale de développement durable.

Cependant, étant donné la faible portée actuelle de la déclaration de politique communale, il apparaît clairement que pour témoigner de son engagement dans une démarche de développement durable, une Commune devra non seulement l'inscrire dans sa déclaration de politique communale, mais également signer une charte locale de développement durable comme exposé au point 5.2.

2. La rédaction et la signature d'une charte locale de développement durable

Le principal enjeu d'une démarche de développement durable étant la mise en place d'un processus de changement et une évolution des cultures et pratiques, il est fondamental que les membres du Conseil communal, ainsi que les premiers partenaires invités à rejoindre l'équipe de base, réfléchissent autour d'une philosophie commune de projet. Au cours du processus, celle-ci s'étoffera des réflexions des nouveaux partenaires associés. On attend des acteurs locaux qu'ils se posent une série de questions de base sur les finalités du projet afin d'établir un socle de valeurs et une culture commune de projet. L'investissement réciproque des acteurs dans la réflexion doit permettre d'élever le débat autour de l'avenir de la Commune et de convaincre chacun que la démarche peut être profitable à tous¹⁵.

La décision de s'engager dans la démarche nécessite une réflexion approfondie qui repose, dans le chef des participants, sur la nécessité d'un développement durable. Ces valeurs fondamentales devront orienter la définition du projet communal. Il s'agit par exemple des valeurs d'équité et de cohésion sociale, d'efficacité économique ou encore d'amélioration et de préservation durable de l'environnement. Les principes de développement durable portés par la Charte d'Aalborg, ainsi que le programme de l'Agenda 21 local, peuvent également servir de référence. Il s'agit de valeurs philosophiques de base, qui doivent être interprétées et traduites en fonction des besoins locaux. A ce propos, le premier rapport fédéral sur le développement durable¹⁶ identifiait cinq principes qui différencient une politique de développement durable d'une politique classique : une conscience planétaire (responsabilités communes mais différenciées), une vision à long terme (équité intra- et intergénérationnelle), une intégration des composantes économiques, environnementales et sociales, une reconnaissance des incertitudes scientifiques (principe de précaution) et enfin une approche participative (principes de participation et de responsabilité).

Dans la pratique, cette étape de réflexion préliminaire peut se matérialiser

- soit par l'élaboration d'une charte partenariale relative à la philosophie générale de développement propre à la Commune. Le Conseil communal approuve et ratifie cette charte après amendements éventuels. Le document est ensuite également signé par l'ensemble des partenaires « présents et à venir ». La Charte constitue un engagement moral réciproque des partenaires autour des principes philosophiques de développement communal (exemple de la Charte élaborée par Ottignies-Louvain-la-Neuve)¹⁷ ;
- soit par l'adhésion à un réseau existant et la signature d'une Charte identique pour l'ensemble des collectivités locales signataires (exemple de la Charte d'Aalborg).

¹⁵ Ministère de la Région wallonne – Conférence Permanente du Développement Territorial, ULB-GUIDE/UCL-CREAT/ULg-LEPUR, Thème 7.5, *La rationalisation des outils de développement local*, Rapport final de la subvention 1999, Septembre 2000, p. 205-207

¹⁶ Bureau fédéral du Plan, *Rapport fédéral développement durable : Sur la voie d'un développement durable?*, Août 1999.

¹⁷ <http://www.ottignies-louvain-la-neuve.be>

La Charte d'Aalborg :

La charte des villes européennes durables, ou charte d'Aalborg, a été adoptée par les participants à la Conférence européenne qui s'est tenue à Aalborg, Danemark, le 27 mai 1994. En signant la Charte européenne, les villes se sont engagées à soutenir le programme d'Action 21 et à élaborer des plans d'action globaux à moyen et long termes en vue de garantir la durabilité des villes européennes.

La Charte d'Aalborg comporte trois parties¹⁸: la première porte sur le rôle des villes et la vision des villes durables, la deuxième concerne la campagne des villes européennes durables et la nécessité de travailler en réseau en vue de renforcer la coopération entre les autorités locales et, la troisième partie mentionne la volonté de ces collectivités locales de concrétiser leur engagement par l'élaboration d'un programme local en réponse à l'Action 21.

Les deux Conférences européennes qui ont suivi (Lisbonne en 1996 et Hanovre en 2000) ont permis d'affiner la vision de collectivité locale durable et se sont davantage penchées sur la mise en pratique des principes de la Charte d'Aalborg.

En 1994, la Charte d'Aalborg a été signée par 80 collectivités locales : en 2004, elle comprenait plus de 2000 collectivités locales signataires.

Le 11 juin 2004 a eu lieu la 4^{ème} Conférence européenne des Villes durables, intitulée Aalborg +10. Cette Conférence était une étape importante du processus. En effet, les participants ont signé les « Engagements d'Aalborg » qui sont destinés à renforcer les efforts de durabilité continus au niveau local et à revitaliser l'Agenda 21 local. En signant les « Engagements d'Aalborg », les collectivités locales s'engagent dans un processus de détermination d'objectifs, en concertation avec les interlocuteurs locaux, et d'intégration de l'Agenda 21 local existant ou d'autres plans d'actions pour la durabilité¹⁹.

Les Engagements d'Aalborg se veulent être un outil d'action et de réalisation locales souple et pratique. La collectivité locale peut partir de ce qu'elle possède déjà au niveau local mais elle doit faire le lien avec les 10 thèmes définis dans la structure des Engagements d'Aalborg²⁰:

- 1 GOUVERNANCE
- 2 GESTION LOCALE VERS LA DURABILITÉ
- 3 BIENS NATURELS COMMUNS
- 4 CONSOMMATION RESPONSABLE ET CHOIX DE STYLE DE VIE
- 5 PLANIFICATION ET CONCEPTION
- 6 MOBILITÉ AMÉLIORÉE, TRAFIC LIMITÉ
- 7 ACTIONS LOCALES POUR LA SANTÉ
- 8 ECONOMIE LOCALE VIVANTE ET DURABLE
- 9 ÉQUITÉ SOCIALE ET JUSTICE
- 10 DU LOCAL AU GLOBAL

¹⁸ http://www.aalborgplus10.dk/media/charter_french.pdf

¹⁹ <http://www.aalborgplus10.dk>

²⁰ http://www.aalborgplus10.dk/media/aalborg_commitments_french_final.doc

Par ailleurs, on observe que les Engagements d'Aalborg sont plus axés sur l'action que ne l'était la Charte d'Aalborg. Ils correspondent à un outil de mise en œuvre qui repose sur les principes de durabilité définis dans la Charte d'Aalborg. Ils sont davantage contraignants aussi puisque la collectivité qui signe les Engagements d'Aalborg s'engage à²¹ :

- fournir un état des lieux de la situation locale dans les 12 mois suivant la signature ;
- engager un processus participatif de définition des objectifs ;
- définir les priorités en prenant en compte l'ensemble des 10 engagements ;
- fixer les objectifs locaux dans les 24 mois suivant la date de la signature ;
- communiquer régulièrement sur l'état d'avancement de la démarche au niveau local ;
- fournir des informations concernant les objectifs et leur progression pour une évaluation périodique.

Plus qu'une simple signature de documents, la Charte d'Aalborg et les Engagements d'Aalborg bénéficient également du soutien des villes et réseaux de collectivités locales comme l'Association des Cités et des Régions pour le recyclage (ACRR), Climate Alliance – Klima-Bündnis – Alianza del Clima e.V., le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), Energie-Cités, Eurocités, ICLEI-Locval Governments for Sustainability, Medcités, l'Union des villes de la Baltique (UBC), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) – projet ville santé ainsi que les Villes de Barcelone, Hanovre et Malmö et la coordination italienne des Agendas 21 locaux. Tous se sont engagés à assurer le suivi des Engagements d'Aalborg, à servir de contact et de centre d'information et à organiser les processus de surveillance et de révision.

Cas de Vevey en Suisse :

Avant une formalisation de l'engagement de la collectivité locale, un groupe de réflexion a été mis en place. Les conclusions de ce groupe de travail sont les suivantes :

- se donner un cadre de travail légitime : adoption d'une charte locale de développement durable ;
- se donner les conditions d'une participation élargie des acteurs : la diffusion de la charte adoptée jouant ici un rôle ;
- se donner les conditions d'une participation de la population ;
- montrer l'exemple par des actions concrètes et pilotes, notamment via une démarche de système de management environnemental et la valorisation des projets existants (analyse de ceux-ci quant à leur cohérence avec les principes du développement durable et intégration des principes de développement durable) ;
- disposer d'une connaissance objective des enjeux de développement durable à Vevey ;
- s'intégrer dans des réseaux d'échanges d'expériences : le groupe de travail recommande que Vevey intègre la Campagne des Villes européennes durables et signe la Charte d'Aalborg.

La Charte de Pays en France n'est pas une charte de développement local durable comme exposé ci-dessus.

En France, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 (loi n°99-533) donne un support législatif à deux démarches locales conçues dans l'esprit d'un Agenda 21 local : la charte de Pays et le projet d'agglomération.

²¹ <http://www.aalborgplus10.dk>

La charte de Pays est l'expression du projet commun du territoire. Inscrite dans le long terme (au moins 10 ans), elle traduit la vision partagée du territoire, de son évolution souhaitée et des moyens à mettre en place pour y parvenir, dans le respect des principes du développement durable.

La charte est constituée des éléments suivants :

- Le diagnostic, premier élément de la charte : il est conçu comme une analyse stratégique et doit permettre d'identifier :
 - la situation du territoire dans son environnement (par rapport aux concurrences régionales, nationales et internationales, ainsi qu'aux possibilités de coopération), en intégrant le bilan des actions passées ;
 - les problèmes majeurs auxquels le territoire est confronté ainsi que ses ressources (matérielles, humaines, etc.) ;
 - les grands enjeux du territoire et les alternatives de développement possible.
- Un document définissant au moins à 10 ans les orientations fondamentales du Pays ;
- Des documents cartographiques, traduction spatiale du diagnostic et du document d'orientation.

La Charte de Pays en France est donc bien plus qu'une formalisation d'un engagement, elle correspond davantage à un programme stratégique global à l'instar d'un programme communal de développement rural (PCDR) en Wallonie.

3. La rédaction d'une charte de la participation

Dans la littérature et les analyses de cas, on trouve encore un autre type de charte, il s'agit de la charte de la participation.

Le principe de participation ("tous concernés, tous impliqués, tous acteurs") est constitutif de la notion de développement durable.

Une démarche d'Agenda 21 local se doit de respecter le principe de participation. La collectivité qui l'initie doit donc travailler à l'animation permanente de son territoire au travers de dispositifs d'échange et de concertation entre ses élus, ses techniciens, les citoyens et l'ensemble des acteurs socioéconomiques.

Il n'existe pas de méthode générique pour associer les acteurs et un processus de concertation peut combiner une multitude d'initiatives en fonction des objectifs poursuivis. Chaque initiative se caractérise par le type de public ciblé (acteurs économiques, représentants associatifs, "simples" citoyens, public volontaire, élu ou désigné, ...) et le degré d'implication sollicité : information, consultation, concertation, participation²².

En élaborant une charte de la participation, la Commune témoigne également de son engagement dans une démarche de développement durable, mais il ne s'agit que de l'engagement à appliquer un des principes du développement durable. Cette charte a une portée plus limitée, elle ne comprendrait que les principes mis en œuvre pour favoriser une démarche participative en amont des projets et non l'ensemble des valeurs communes et les principes philosophiques du développement communal.

APPUIS AUX COMMUNES

Déclaration de politique communale :

<http://www.pontacelles.be/content/Informations/Politique%20communale.pdf>

²² <http://www.areneidf.org>

<http://www.vevey.ch>

Charte locale de développement durable :

<http://www.ottignies-louvain-la-neuve.be>

<http://www.sustainable-cities.org> (charte d'Aalborg)

http://www.projetdeterritoire.com/spip/dossier.php3?id_rubrique=32

Charte de la participation :

<http://www.areneidf.org/territoires/charte.html> : la Charte de la concertation élaborée en 1996 à l'initiative du Ministère français chargé de l'environnement

9. RÉALISER UN DIAGNOSTIC PARTICIPATIF

RÉSUMÉ

Réaliser un diagnostic de territoire est une étape essentielle pour dresser un état des lieux complet du territoire dans une perspective de développement durable, mais également pour sensibiliser les acteurs du territoire par rapport aux enjeux du développement durable et mobiliser, susciter l'implication de la population dans la démarche de développement durable.

L'objectif de cette fiche est de mettre en évidence l'intérêt d'un diagnostic par rapport à une démarche de développement durable et de mettre également en évidence la multitude de méthodes de diagnostic existantes. Si toutes ces méthodes visent un même objectif, l'une ou l'autre d'entre elles sera mieux adaptée au contexte local en fonction du temps, des moyens financiers et humains disponibles pour réaliser ce diagnostic.

GLOSSAIRE

Le diagnostic : Examen prospectif et systématique de la situation d'un territoire en vue de définir une stratégie et des actions locales de développement. Le diagnostic repose sur l'analyse de données quantitatives et qualitatives variant en fonction des spécificités de chaque territoire et des objectifs visés¹.

Tableau de bord : Un tableau de bord est un outil d'aide à la décision reprenant en synthèse un ensemble d'indicateurs choisis en fonction d'objectifs préalablement déterminés (et négociés) et du type de résultats que l'on souhaite mesurer. Il a pour objectif de photographier une situation en un temps donné, d'évaluer le chemin parcouru et à parcourir par rapport à des objectifs, de mettre le doigt sur les situations critiques et d'éventuellement indiquer des pistes pour rectifier l'agir².

INTÉRÊT PAR RAPPORT À UNE DÉMARCHE DE DD ET UN A21L

Dans toute démarche de développement, qu'elle respecte les principes du développement durable ou non, il est essentiel de partir des spécificités du territoire et des réalités de chacun. Ces deux éléments font partie des clés de réussite de toute démarche de développement territorial³. La connaissance du territoire constitue en effet la base indispensable à l'expression des enjeux du territoire à partir desquels pourront être déterminés des objectifs de développement ainsi que des actions à mettre en place pour rencontrer les objectifs qui auront été définis.

La réalisation d'un prédiagnostic et du diagnostic constituent les premières étapes de l'Agenda 21 local. Ces étapes contribuent à mettre en place un processus d'amélioration de l'administration communale, à doter la Commune d'un cadre de référence et à faire émerger collectivement un projet de territoire pour les années à venir.

¹ Dictionnaire multilingue de l'aménagement du territoire et du développement local, CRIDEL, 1997.

² Ministère de la Région wallonne, DGATLP, *Tableau de bord du développement territorial*, 2003 et P. FONTAINE, M. CORNÉLIS, *Tableaux de bord communaux*, Recherche n° 6 de la Conférence Permanente du Développement Territorial – Réserve budgétaire de la subvention 2001, ULB-GUIDE, février 2003.

³ Entreprises, territoires et développement (ETD) – MEDD, *pour un développement durable des territoires : kit pédagogique Agenda 21 local*, version n°1, juin 2003

L'enjeu pour la Commune en entrant dans un dynamique de développement durable est à la fois une modernisation de ses services grâce à une approche transversale traduite par le décloisonnement de sa vision politique et de son administration et la prise en compte de dimensions territoriales entre la proximité et la supracommunalité ; mais aussi une recherche de solutions à des problèmes locaux partagés par la mise en place d'une dynamique partenariale.

L'utilisation d'une grille d'analyse des actions pour réaliser l'état des lieux du territoire peut être intéressante, elle permet à la Commune, non seulement de se situer par rapport à l'application des principes du développement durable, mais également de dégager des enjeux pour son territoire. L'interrogation par rapport aux finalités du développement durable doit être systématique et permanente, que ce soit pour une action, un projet, une politique. Cette interrogation devrait démarrer en amont de la démarche, pendant et après. Elle peut impliquer à certains moments des nouveaux choix, un recadrage des actions. L'importance de ce questionnement est mise en évidence dans la fiche intitulée : « grille de questionnement ».

Le diagnostic doit être participatif, c'est-à-dire qu'il sera élaboré à partir de deux types de données : des données objectives issues des statistiques, des études et rapports, ainsi que des données subjectives issues de questionnaires, interviews des acteurs, réunions de consultation de la population, etc. Le croisement de ces deux types de données permettra d'obtenir une image plus réaliste du territoire. De plus, l'élaboration d'un prédiagnostic et d'un diagnostic permet de sensibiliser les différents acteurs aux enjeux du développement durable. L'importance de cette sensibilisation est mise en évidence dans la fiche intitulée : « sensibilisation et formation des élus et du personnel communal au développement durable ».

Enfin, il faut insister tout particulièrement sur l'intérêt de disposer d'un état des lieux synthétique, dynamique et didactique. En effet, le diagnostic permet non seulement de faire un examen prospectif et systématique de la situation du territoire, mais il pourra également être utilisé comme outil de mobilisation de la population. Le diagnostic servira de support dans les réunions de concertation visant la définition de la stratégie de développement durable. La forme du diagnostic comme outil de mobilisation est un élément d'autant plus important que c'est précisément l'adhésion des acteurs aux objectifs et principes de développement durable qui fait la spécificité des démarches locales de développement durable par rapport aux démarches classiques de projet de territoire.

ETAT DE LA QUESTION EN RÉGION WALLONNE

1. Diagnostic des outils de développement territorial

En Wallonie, les communes ont la possibilité de mettre en œuvre une multitude d'outils de développement territorial et local couvrant des domaines très variés, les uns étant plus sectoriels (PCDN, PCM, etc.), les autres plus globaux (PCDR, ZIP-QI, etc.). 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. Selon la nature même des outils, certains inventaires seront plus globaux ou spécialisés en fonction de la thématique de la mobilité ou de l'environnement⁴.

⁴ Ministère de la Région wallonne, DGATLP, Etudes et documents, *CPDT 3 : La Commune actrice du développement territorial*, 2003, p. 27.

Néanmoins, aucun de ces outils ne mentionne explicitement l'objectif de tendre vers un développement durable du territoire, ils ne prévoient pas de consultation au sein même de l'institution communale et l'état des lieux de la situation existante n'est pas réalisé en fonction des critères de développement durable. Une grille d'analyse ou de questionnement n'est pas utilisée pour passer l'ensemble du programme d'actions en regard des principes du développement durable. Dans le cas du PCDR par exemple, même si l'administration communale est peu mobilisée, le diagnostic est cependant global et participatif. L'utilisation d'une grille de questionnement par les agents de développement et l'auteur de projet permettrait de soulever l'ensemble des questions qu'il est nécessaire de se poser pour mettre le programme de développement rural en perspective avec les principes de développement durable.

En ce qui concerne la forme des diagnostics, ils sont pour la plupart d'entre eux volumineux et peu attrayants, ce qui ne rend pas leur appropriation aisée pour l'ensemble des acteurs de la commune.

2. Tableau de bord

Il n'existe pas de tableau de bord communal en Wallonie. Des tableaux de bord existent, mais à d'autres échelles territoriales. C'est le cas du Tableau de bord de l'environnement wallon 2004 qui donne une vue générale et synthétique de l'état de l'environnement en Wallonie. Il est édité à 6 000 exemplaires et est mis en ligne sur le site Internet de la Région.

La Conférence Permanente du Développement Territorial (CPDT) s'est elle aussi dotée d'un système global de gestion d'informations territoriales en synergie avec les systèmes et bases de données existant au sein de l'administration wallonne (Etat wallon de l'environnement, Service des études et de la statistique). C'est ainsi qu'a vu le jour "METATER", un système de gestion de METAdonnées TERRitoriales qui constitue un premier pas dans une perspective de récolte, de mise en cohérence et de diffusion de données ainsi que d'études existantes relevant des dimensions environnementales, sociales et économiques.

Citons également le tableau de bord du développement territorial publié en 2003. Il a été réalisé par l'équipe de recherche du thème 5 - Systèmes de gestion d'informations territoriales, en collaboration étroite avec l'ensemble des chercheurs des autres thèmes de la CPDT, ainsi que divers experts issus principalement de l'administration régionale et du Gouvernement wallon. Le tableau de bord vise à rassembler et à structurer un ensemble pertinent d'indicateurs à partir desquels il devra être possible de mieux maîtriser les phénomènes spatiaux, d'analyser les évolutions qui se produisent, d'évaluer le degré d'accomplissement de mesures ou de politiques sectorielles, de déceler l'émergence de besoins nouveaux et de nouvelles pratiques en aménagement du territoire wallon.

Enfin, mentionnons aussi l'étude CPDT sur les tableaux de bord pour la gestion opérationnelle des communes. Les tableaux proposés sont conçus comme des outils utilisables par les communes elles-mêmes, afin de faciliter le suivi de thématiques dites transversales qui intéressent tous les membres du Collège échevinal. L'étude aborde le cas de la gestion des ressources humaines, la gestion et le suivi des investissements communaux ainsi que les relations qu'entretient la Commune avec les citoyens⁵.

⁵ P. FONTAINE, M. CORNÉLIS, *Tableaux de bord communaux*, Recherche n° 6 de la Conférence Permanente du Développement Territorial – Réserve budgétaire de la subvention 2001, ULB-GUIDE, février 2003, 81 p., disponible sur <http://cpdt.wallonie.be/>.

COMMENT AGIR ?

1. Le prédiagnostic

En matière de développement durable, les communes ne partent pas de rien. Depuis plusieurs années, elles sont contraintes, incitées ou volontaires pour mettre en œuvre des actions en faveur de l'amélioration de l'environnement, du cadre de vie des habitants ou d'autres matières encore qui peuvent être mises en lien avec les principes du développement durable. Le principal objectif d'un prédiagnostic est justement de faire le relevé des actions déjà entreprises au sein de la Commune en faveur du développement durable, mais aussi les manquements ou les carences.

Le prédiagnostic est réalisé de préférence par la cellule développement durable de la Commune ou un agent ayant le développement durable dans ses attributions. La collecte des données se fera sur base principalement d'interviews des élus et des agents communaux. Ces rencontres sont aussi l'occasion d'informer le personnel communal de la démarche en cours au sein de la Commune et de faire prendre conscience aux acteurs communaux que par des gestes quotidiens, ils agissent ou peuvent agir en faveur d'un développement durable et contribuer à l'amélioration de l'image du territoire.

Au cours de ces entretiens, les élus et agents communaux donnent leur vision du territoire, leurs satisfactions ou insatisfactions par rapport à celui-ci et identifient les problèmes qu'ils estiment primordiaux. Cet élément est essentiel dans la construction d'un socle de valeurs communes et l'appropriation de la démarche par l'ensemble des acteurs communaux.

Exemple⁶ : le conseil général de l'Essonne a, dès son engagement dans une démarche d'A21L, mobilisé des agents départementaux ainsi que l'ensemble de la population. Pour les agents, un premier séminaire, organisé en septembre 2002, a permis d'aborder les fondements du développement durable avec 200 cadres départementaux et d'en proposer une définition adaptée au Conseil général. Par la suite, un atelier du développement durable et solidaire a été constitué avec 22 correspondants volontaires de chaque direction. Cet atelier, réuni toutes les semaines de février à septembre 2003, a notamment organisé l'animation des groupes de propositions, l'analyse des propositions, la formulation des réponses aux auteurs et l'instruction des engagements de l'Agenda 21.

Des rencontres internes ont permis de présenter la démarche de consultation et les enjeux du développement durable à 400 agents. Un jeu-concours, une exposition itinérante, des articles mensuels dans le journal interne et des réunions d'information avec toutes les directions, ont également visé à la sensibilisation du plus grand nombre.

En septembre 2003, un deuxième séminaire a été consacré à la préparation d'une "charte du développement durable et solidaire" et à la mise en oeuvre des projets transversaux de l'Agenda 21 départemental.

Le prédiagnostic permet également d'orienter le diagnostic et de préciser le cahier des charges de l'auteur du diagnostic. Le système de labellisation permet en effet à une Commune de partir de ce qu'elle a, de se concentrer sur une ou plusieurs thématiques qui la concernent plus particulièrement et il ne sera donc pas nécessaire de se lancer dans un diagnostic complet et détaillé.

⁶ ARENE Ile-de-France, *Agenda 21 local et Plan local d'urbanisme : Deux démarches au service des communes pour un projet de développement durable*, mai 2004, p. 14.

a) Contenu du prédiagnostic

Que faut-il examiner dans un prédiagnostic ?

Les outils de développement et les documents de référence que la Commune possède déjà sont relevés ainsi que les principaux objectifs qui sont exposés dans ces documents.

Un autre objectif du prédiagnostic, c'est d'évaluer les ressources nécessaires pour mener à bien une démarche de développement durable, notamment, de relever les ressources humaines disponibles sur le territoire et au sein des organes communaux c'est-à-dire le « portefeuille » d'acteurs locaux. Il offre d'ailleurs l'occasion de repérer les acteurs, partenaires potentiels, qui pourront éventuellement s'engager dans la démarche.

Lors de cette phase de première approche, la Commune doit aussi s'interroger sur le niveau de participation potentiel de la population locale au processus. A cette fin, elle identifie les structures et les espaces collectifs propices à la participation des populations locales. Il s'agit également de relever les lieux et les vecteurs d'information de la population et d'évaluer la percée des nouveaux moyens de communication au sein de la Commune.

Enfin, la phase exploratoire examine les relations avec les communes voisines. On relève en particulier les projets voisins pouvant avoir un impact manifeste sur la commune étudiée et qui devront faire l'objet de concertation et de consultations avec ces communes.

Les résultats de cette investigation seront très variables d'une Commune à l'autre. Certaines auront, en effet, déjà une vision précise des problèmes, des besoins voire des enjeux locaux tandis que d'autres au contraire, bien que confrontées à des problèmes sérieux, auront des difficultés à identifier *a priori* les grandes problématiques du territoire.

Dans tous les cas, il s'agit d'une opportunité pour les communes de dresser un premier bilan de l'état de leur connaissance et de leur réflexion sur le territoire. A ce titre, la phase exploratoire constitue une première étape significative de sensibilisation des acteurs locaux à l'importance de la démarche⁷.

Certains auteurs soulignent la difficulté d'aborder tous les thèmes simultanément. Or, l'A21L est une démarche de progrès dont les champs s'élargissent peu à peu, années après années. Pour traiter chaque thème important en profondeur, on peut dès lors les aborder successivement.

Exemple d'Issy-les-Moulineaux⁸ :

A Issy-les-Moulineaux, l'Agenda 21 local est conçu selon un cycle de programmation annuelle. La première année, deux thèmes ont été abordés : l'environnement et les actions de court terme liées au Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). L'environnement, parce que l'Agenda 21 local est piloté par la direction de l'environnement qui souhaite se familiariser avec la démarche de façon à mieux orienter ensuite le travail des autres directions ; le PADD afin de profiter de l'opportunité d'une articulation entre Agenda 21 local et Plan Local d'Urbanisme (PLU). Le programme suivant s'ouvrira ensuite à des enjeux sociaux.

Par ailleurs, notons que cette possibilité d'aborder les thèmes successivement coïncide parfaitement avec la démarche de labellisation proposée dans le présent rapport.

⁷ Ministère de la Région wallonne, Conférence permanente du Développement Territorial, Thème 7.5, *Rationalisation des outils de développement local*, Rapport final de la subvention 1999, septembre 2000.

⁸ ARENE Ile-de-France, *Agenda 21 local et Plan local d'urbanisme : Deux démarches au service des communes pour un projet de développement durable*, mai 2004, p. 19.

b) Synthèse

Pour synthétiser ce qui vient d'être dit sur la réalisation du prédiagnostic, on peut dire que ce dernier permet :

- de faire le relevé de l'existant au sein de la Commune,
- d'informer, sensibiliser et mobiliser les élus et agents communaux,
- de dégager les orientations futures de la Commune en vue du diagnostic.

2. Le diagnostic participatif

L'élaboration du diagnostic participatif est l'occasion pour les communes, par l'information et la communication, de faire prendre conscience aux citoyens également que, par des gestes quotidiens, ils agissent ou peuvent agir en faveur d'un développement durable.

Le diagnostic recouvre les champs de l'économie, du social, de l'environnement, de la culture et de l'organisationnel. Son élaboration doit donner le temps aux acteurs de faire émerger une vision commune du territoire, d'expérimenter et de s'approprier le projet de développement durable. Prospectif et reposant sur l'observation des modes de vie, il met en évidence les tendances et les évolutions possibles.

Pour l'élaboration du diagnostic, le recours à un organisme de conseil extérieur s'avère très utile. Deux types de demande peuvent lui être formulées :

- l'accompagnement et l'animation de la démarche ;
- la collecte des données et la rédaction du diagnostic.

La collaboration avec un consultant peut s'avérer extrêmement enrichissante lors de la phase d'identification et de rédaction du diagnostic, principalement pour des raisons d'objectivité et d'indépendance de jugement⁹.

Plusieurs méthodes de diagnostic participatif existent, la durée de l'élaboration peut fortement varier d'une méthode à l'autre mais toutes ces méthodes comportent le plus souvent les mêmes étapes, il s'agit :

- de la constitution d'une grille de lecture développement durable
- de l'acquisition des données objectives
- de l'acquisition des données subjectives
- de l'exploitation
- de la restitution et validation

Le temps de mise en œuvre estimé est de 3-6 mois pour la réalisation de ces 5 étapes du diagnostic.

Sur base du prédiagnostic, il est possible de lister les thèmes à aborder dans le diagnostic. Au fur et à mesure de la mise en œuvre de la démarche de labellisation, cette liste pourra être modifiée, avec notamment l'ajout de nouveaux thèmes qu'il apparaît important d'évoquer.

⁹ Centre ressource du développement durable (CERDD), *Construire une politique de développement durable, Guide des collectivités pour comprendre et agir*, 2001, p. 9.

Pour chacun des thèmes, il s'agit alors de collecter les données. Deux types d'information sont à distinguer :

- des informations à caractère objectif : ce sont l'ensemble des données à caractère quantitatif (données chiffrées, études formelles, informations cartographiques, etc.) qui rendent compte de la situation du territoire ;
- des informations à caractère subjectif : on trouve ici l'ensemble des perceptions et des représentations de chaque acteur du territoire. Il s'agit de les connaître. Il faut donc faire en sorte qu'elles s'expriment. Elles contiennent une part d'information précieuse : la façon dont la commune est connue, ressentie¹⁰.

Le diagnostic ne génère pas nécessairement de consensus. Sa fonction est d'identifier les différents points de vue, de les concilier ou au moins de les mettre en perspective¹¹.

a) La grille de lecture développement durable

Le développement durable et d'une façon plus générale, toutes les informations qui seront mobilisées dans le cadre de la démarche, peuvent être structurés par une grille de lecture du développement durable.

Exemple de la grille utilisée par l'Agence Régionale pour l'Environnement de Midi-Pyrénées¹² :

Cette structuration proposée ci-dessous est un exemple qui a été mis en œuvre à plusieurs reprises en France.

La grille de lecture complète se compose de 6 domaines :

1. l'écologie, environnement, énergie
2. l'aménagement du territoire
3. l'économie
4. la culture et société
5. la gouvernance
6. les services de la Commune

Pour chacun de ces domaines, des enjeux et des thèmes ont été définis. Ensuite, chaque thème fait l'objet d'une fiche dans laquelle les principaux enjeux par rapport au développement durable sont donnés ainsi qu'une série de questions qui peuvent être utilisées par l'auteur aussi bien que par les animateurs du processus pour les aider à guider les travaux, à faire mûrir la réflexion.

Voici pour les six domaines les principaux enjeux mis en évidence :

L'écologie, environnement, énergie :

- articuler les problèmes locaux et les enjeux globaux ;
- intégrer et respecter les engagements pris au niveau régional ou international ;
- protéger, développer et assurer la pérennité des ressources naturelles ;
- développer la connaissance et la reconnaissance des ressources naturelles ;
- assurer la valorisation et l'appropriation des ressources naturelles ;
- favoriser la responsabilisation des acteurs ;

¹⁰ ARPE Midi-Pyrénées, *Guide pratique du développement durable : le diagnostic des villes moyennes*, 2001.

¹¹ ARENE Ile-de-France, *Agenda 21 local et Plan local d'urbanisme : Deux démarches au service des communes pour un projet de développement durable*, mai 2004.

¹² ARPE Midi-Pyrénées, *Diagnostic développement durable urbain : tome 1 – le questionnaire*, 1999.

- favoriser et développer une gestion démocratique ;
- assurer un accès équitable à la ressource ;
- assurer l'information et la formation ;
- nouer des partenariats et se montrer solidaire.

L'aménagement du territoire :

- intégrer les problèmes globaux (effet de serre, traitement des déchets, etc.) et le développement durable dans la politique d'aménagement ;
- favoriser et renforcer l'appropriation et la gestion patrimoniale de l'espace ;
- favoriser la solidarité et la responsabilisation des acteurs ;
- favoriser le lien au monde naturel, l'appropriation des espaces verts et leur utilisation pédagogique ;
- rompre avec la précarité et favoriser l'accès aux services et aux activités ;
- favoriser par l'aménagement l'intégration sociale et collective ;
- protéger les populations et gérer les risques ;
- améliorer les conditions de vie, créer des espaces agréables à vivre ;
- adopter des indicateurs et des systèmes d'évaluation pour réaliser le suivi des actions et des politiques menées.

L'économie :

- articuler les particularités locales et le contexte concurrentiel ;
- identifier les priorités affichées et évaluer leurs résultats ;
- faire partager les enjeux de développement économique ;
- intégrer les savoir-faire dans les atouts du développement ;
- favoriser le développement et la pérennité du tissu économique ;
- permettre au système de s'adapter aux modifications de son environnement ;
- favoriser les communications de toute nature à l'intérieur de la cité ;
- encourager les contacts et relations extérieurs ;
- favoriser la perception systémique ;
- définir une stratégie partenariale de développement économique ;
- anticiper pour prévenir les facteurs d'exclusion ;
- élargir l'accès à l'emploi des personnes handicapées ;
- promouvoir une entreprise citoyenne respectueuse de l'homme au travail et de l'environnement ;
- développer le tourisme durable.

La culture et société :

- permettre à chacun d'avoir accès à un minimum vital (logement, santé, sécurité, éducation et formation, accès au monde du travail) ;
- faire reculer la pauvreté et rompre avec la précarité ;
- aider les plus défavorisés et veiller à l'efficacité des systèmes de solidarité ;
- favoriser la structuration individuelle, l'intégration sociale et la vie collective ;
- permettre l'accès aux connaissances et à la culture et assurer l'égalité des chances pour tous ;
- favoriser la solidarité et la responsabilisation des acteurs ;
- favoriser le respect des différences, l'expression de la diversité et le développement de la créativité ;
- veiller à la participation des femmes à la vie sociale et à la prise de décision ;
- favoriser la cohésion sociale sur des valeurs partagées ;
- améliorer les conditions de vie, accès aux loisirs, équipements sportifs, etc.

La gouvernance :

- développer la citoyenneté et la vie démocratique ;
- assurer l'information des citoyens en vue de leur participation ;

- favoriser l'émergence de vrais débats privilégiant la participation et l'information des citoyens ;
- assurer la diffusion des principes du développement durable, leur compréhension et les enjeux associés ;
- favoriser la mise en œuvre des principes du développement durable et leur application territoriale ;
- favoriser la perception systémique des problèmes ;
- favoriser la perception des différentes échelles d'action et leur imbrication ;
- veiller à la cohérence des politiques territoriales ;
- mettre en place des processus de hiérarchisation des actions ;
- adopter des systèmes d'évaluation des actions et politiques menées.

Les services de la Commune :

- témoigner de l'intégration du concept de développement durable en adoptant une approche nouvelle de la gestion communale ;
- participer activement à la mise en œuvre du concept de développement durable en développant les initiatives partenariales et le fonctionnement en réseau ;
- développer la citoyenneté et la vie démocratique en encourageant et facilitant la participation du public au processus décisionnel ;
- adopter une politique d'information et de communication adaptée à ces nouveaux enjeux ;
- adopter des indicateurs et des systèmes d'évaluation et de suivi des actions et des politiques menées ;
- favoriser la solidarité et la responsabilisation des acteurs ;
- maîtriser la demande en favorisant le débat, en privilégiant la participation et l'information des citoyens ;
- favoriser la cohésion sociale sur des valeurs partagées et dans le respect de la diversité ;
- favoriser la perception systémique des problèmes en travaillant à différentes échelles et appliquant le principe de subsidiarité ;
- veiller à la cohérence des politiques.

Exemple de la communauté urbaine de Dunkerque :

Afin d'aider les acteurs locaux à mieux appréhender, comprendre et mettre en pratique le développement durable, la communauté urbaine de Dunkerque (Dunkerque Grand Littoral), avec l'appui d'Extra-Muros Consultants et de nombreux acteurs relais mobilisés, a mis en place une méthode pour aider les uns et les autres à faire évoluer son regard. Une grille de questionnement a été réalisée pour permettre à chacun d'évaluer ses pratiques actuelles et leurs impacts et ensuite les améliorer¹³.

Une grille de ce type a également été réalisée au sein des travaux de la CPDT¹⁴. Une série de questions étaient soulevées, elles peuvent de la même manière aider la Commune ou l'auteur de projet pour poser un diagnostic ou faire évoluer les discussions lors de réunions d'information et consultation.

L'utilisation d'une grille de lecture, ou grille de questionnement, et la collecte des données objectives et subjectives permettent de :

¹³ <http://www.dunkerquegrandlittoral.org/actualite/docshtml/pdf/GrilleCUDD.pdf>

¹⁴ Ministère de la Région wallonne – Conférence Permanente du Développement Territorial, Thème 3.2, *Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local*, Rapport final de la subvention 2003-2004, sept. 2004, p. 29-42.

- saisir les éléments essentiels afin de décrire la situation locale et de la comparer avec les communes voisines, les caractéristiques régionales et nationales ;
- recueillir les points de vue stratégiques des acteurs majeurs du territoire ;
- élaborer des problématiques (définition de problèmes et identification de leurs causes). Cette problématisation permet une recherche systématique de solutions mieux adaptées.

b) La participation dans la phase de diagnostic

Le diagnostic opère nécessairement des choix sur les thèmes, les informations retenues pour élaborer les hypothèses, les valeurs qui orientent les problématiques, etc. S'il ne peut être exhaustif, il tend vers l'objectivité, notamment en complétant l'étude par les points de vue des acteurs locaux et notamment la société civile.

Différentes techniques d'association de la société civile au diagnostic peuvent être combinées : interviews d'acteurs ciblés, consultation par enquête, concertation dans le cadre de réunions de travail, plate-forme, forum, etc. De plus la communication au grand public est un des rares moments où la population dispose d'éléments d'analyse sur son territoire de vie quotidienne. Les différentes méthodes de participation sont mises en évidence dans la fiche intitulée « Choix d'une méthode de participation ».

Exemple de diagnostic participatif à Rillieux-la-Pape¹⁵

A Rillieux-la-Pape, en 1997, à l'issue d'une étude sur la mise en œuvre de la charte pour l'environnement, les élus ont souhaité expérimenter une démarche d'observation des espaces publics. L'expérience envisagée avec le dispositif des observateurs de quartiers avait alors pour intention de répondre aux attentes parfois contradictoires des différentes composantes de la population, de permettre aux habitants de participer à la prise de décision et de bien comprendre les usages qui étaient faits de la ville avant d'en imaginer les évolutions.

Depuis novembre 1998, les observateurs de quartiers effectuent toute une série de missions qui relèvent de différents thèmes liés à l'aménagement et à l'usage de l'espace public. Elles peuvent nécessiter des observations, des enquêtes ou des inventaires.

Parce qu'il prend en considération la vie des habitants et qu'il fonctionne comme une veille des usages de proximité, le dispositif d'observation conçu à Rillieux-la-Pape rend possible la construction d'un bien commun de qualité à partir des espaces en friche ou mal négociés. C'est en ce sens qu'il participe au développement durable du territoire de la collectivité.

¹⁵ Ministère français de l'Ecologie et du Développement durable – Jean Kloppenburg d'Environnement et société et Nathalie Lauriac d'Economie et humanisme, *cahier d'expériences pour le développement durable 1 : observateurs de quartiers, éléments pour une démarche*, 2003, p. 8-14

Exemple du diagnostic participatif de la communauté urbaine de Dunkerque¹⁶

Située en Nord-Pas-de-Calais, en bordure de la mer du Nord, la communauté urbaine de Dunkerque regroupe 18 communes comptant 210 000 habitants dont 73 000 pour la ville de Dunkerque. Elle est engagée dans des actions en faveur de l'emploi, de la protection de l'environnement, de la solidarité et de la concertation depuis de nombreuses années.

La communauté urbaine de Dunkerque a compris tout de suite que son projet d'agglomération et son Agenda 21 local ne pouvaient faire qu'un.

Son objectif est :

- d'améliorer la qualité de vie pour tous,
- de mieux respecter l'environnement,
- de maîtriser ses richesses et son territoire.

Cette volonté se traduit dans les axes stratégiques du projet d'agglomération et s'applique à toutes les politiques sectorielles : emploi, santé, éducation, vie sociale et culturelle, aménagement, logement, transports collectifs, tri et recyclage des déchets, lutte contre les nuisances et les pollutions, fourniture d'eau et d'énergie ... Le contrat d'agglomération se présente autour de 4 axes stratégiques, chacun prenant en compte le développement, la solidarité, l'environnement et la gouvernance. Il se décline en actions concrètes.

Comme c'est la responsabilité et la participation des acteurs qui garantissent la mise en œuvre opérationnelle d'un Agenda 21 local, Dunkerque Grand Littoral a souhaité aider les acteurs locaux à mieux appréhender, comprendre et mettre en pratique le développement durable. Avec l'appui d'Extra-Muros Consultants et de 80 acteurs relais mobilisés, elle s'est engagée dans une démarche originale. *"Fondée sur l'évaluation par chacun de ses pratiques actuelles et de leurs impacts, elle a pour objet de "changer le regard", de découvrir la richesse du développement durable pour l'intégrer dans les actions futures"*.

Elle a permis l'élaboration collective d'une méthode et d'outils d'évaluation au regard du développement durable :

- un guide méthodologique ;
- une grille de questionnement : elle contribue à interroger les utilisateurs pour intégrer le développement durable dans la conception et la mise en pratique d'actions, de projets ou de politiques ;
- des schémas de performance permettant aux acteurs de voir où ils veulent aller, quels sont les paliers pour y arriver, quels sont les indicateurs et les acteurs concernés ;
- 14 indicateurs pilotes ;
- un site Extranet.

Cette méthode peut être utilisée, de manière permanente, pour une action, un projet, une politique, actuels ou futurs dans la phase de définition, pendant et après. Aujourd'hui, cette méthode permet à Dunkerque Grand Littoral :

- d'évaluer ses politiques, ses projets, ses actions et ses pratiques au regard du développement durable pour permettre d'éventuelles révisions aux niveaux opérationnel ou stratégique ou encore la réorientation des choix de développement.
- de sensibiliser, former et mobiliser les acteurs qui ont participé à l'élaboration de cette méthode. Ils remettent en cause leurs propres modes de développement et comportements. Porteurs de la démarche ils sensibilisent à leur tour leurs partenaires.
- de mobiliser et de responsabiliser d'autres acteurs qui agissent sur le territoire.

¹⁶ http://www.projetdeterritoire.com/spip/article.php?id_article=124

Exemple de diagnostic participatif du Pays de Gâtine¹⁷

Le Pays de Gâtine, situé dans le département des Deux-Sèvres en Poitou-Charentes, couvre 99 communes (11 communautés de communes et quelques communes isolées qui progressivement s'intègrent aux communautés de communes), compte 75 000 habitants et représente environ le tiers du département.

Le Pays de Gâtine a lui aussi choisi d'intégrer le développement durable au coeur de son projet de territoire. Pour cela, en 1998, les élus se sont mobilisés et ont créé une commission de travail spécifique « commission prospective » (qui deviendra par la suite le conseil de développement). Pour conduire cette opération, le Pays s'est doté d'une démarche participative. Pendant une année (nov. 98 - nov. 99), 150 acteurs du territoire se sont réunis et ont pu exprimer leurs attentes, leurs besoins et proposer des choix d'avenir, des projets ou des actions de développement durable. Ce travail collectif a permis de regrouper 800 propositions d'actions, d'alimenter le diagnostic du territoire, de définir 5 axes stratégiques du projet, de dresser une cinquantaine d'actions à concrétiser collectivement, telles que :

- le maillage entre les services,
- un réseau des jardins enchanteurs du Pays de Gâtine pour développer le tourisme et créer une identité au Pays,
- un programme local de l'habitat Haute qualité environnementale,
- l'aménagement d'un bourg avec une obligation en matière d'environnement et d'aménagement paysagers dans les cahiers des charges, l'implantation d'un parc d'éoliennes,
- l'amélioration de la qualité de l'eau en associant les agriculteurs, les communes et les habitants.

Chaque action fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation. Un effort est fait pour établir des liens avec d'autres actions ou programmes. Par ailleurs, le Pays engage depuis novembre 2002 des journées de formation développement durable destinées à l'ensemble des élus et services techniques des communes constituant le Pays, les entreprises, les associations, ...

c) La forme du diagnostic

Comme le diagnostic servira de support à la concertation et à la prise de décision, une attention toute particulière devra être portée à sa rédaction et sa mise en forme¹⁸. En effet, à la suite du diagnostic, plusieurs étapes auront encore lieu :

- sur base du diagnostic, les objectifs seront définis en concertation avec les différents acteurs locaux ;
- le programme d'actions sera élaboré et validé par la population ainsi que les services communaux et les élus ;
- enfin, le programme sera publié et mis en oeuvre.

En ce qui concerne le diagnostic, deux modalités de rendu sont nécessaires :

¹⁷ <http://www.teddif.org>

¹⁸ Rhonalpénergie-Environnement, RARE, *Le développement durable, une autre politique pour les territoires ?*, 1998, p. 38.

- Un document d'analyse très précis. Le diagnostic adopte la forme d'un document composé d'un rapport et d'une série de cartes. Il doit fournir aux acteurs locaux une information commune, synthétique et présentée avec clarté. Ces exigences ne nécessitent pas l'élaboration d'un rapport volumineux. La meilleure manière de procéder consiste à se focaliser sur les évolutions, les éléments explicatifs, l'interprétation des chiffres et des données. L'information présentée n'est utile à détailler dans le rapport que si celle-ci présente un intérêt pour la démarche.
- Un document de synthèse de 4 à 10 pages présenté de manière attrayante, destiné à être lu par le plus grand nombre.

Etant donné que la mobilisation des acteurs et de la population est un enjeu essentiel dans une démarche de type Agenda 21 local, le document de synthèse devra être particulièrement soigné, didactique, attrayant.

Exemple de recueil de données subjectives, le reportage photographique :

Le projet est intitulé « Ixelles en noir et blanc »¹⁹.

Pour réaliser le diagnostic, première étape du projet communautaire à Ixelles, le reportage photo a été utilisé comme moyen principal. Son avantage, parmi d'autres, est de traduire en langage courant le terme diagnostic. L'enjeu était de mettre les habitants en position d'analyser leur milieu de vie. Pourquoi avoir employé la photographie ? La photographie implique d'être attentif à ce qui se passe autour de soi, de regarder, d'observer, mais aussi d'aller vers les gens, de les écouter. C'est en même temps un outil familier que tout le monde a déjà utilisé.

Concrètement, la première année, les volontaires s'initient au reportage photographique pour exprimer l'état des lieux de leur quartier par l'image et par la parole. Les sorties de reportage sont préparées et organisées tour à tour par une des associations partenaires et l'ensemble de la démarche est accompagnée par un artiste photographe. L'objectif étant de récolter un maximum d'indices sur les différentes dimensions de la qualité de vie dans le quartier. Pour avoir une meilleure représentativité de la vie dans les quartiers, parallèlement, un questionnaire a été mis au point pour récolter des informations auprès des habitants à l'occasion des fêtes de quartier. Une collecte de données objectives sur le quartier est également réalisée.

d) Synthèse

- Le traitement des enjeux en phase diagnostic conditionne la formulation des objectifs et des moyens pour les atteindre ;
- le diagnostic décrit et explique la réalité ;
- c'est un outil de débat qui intègre et met en perspective les points de vue.

3. Les tableaux de bord

Le diagnostic ne doit cependant pas rester figé, il doit pouvoir évoluer, être mis à jour. L'utilisation d'indicateurs et de tableaux de bord est alors nécessaire.

Un tableau de bord, doté d'indicateurs, est un outil d'aide à la décision. Il a pour objectif de photographier une situation en un temps donné, d'évaluer le chemin parcouru et à parcourir par rapport à des objectifs, de mettre le doigt sur les situations critiques et d'éventuellement indiquer des pistes pour rectifier l'agir²⁰.

¹⁹ Asbl Question Santé, *le Journal du Réseau : Vers des politiques communales de santé*, n°9, mai-juin 2003, p. 2

²⁰ Ministère de la Région wallonne, DGATLP, *Tableau de bord du développement territorial*, 2003.

L'Agenda 21 recommande aux autorités publiques « *de concevoir, appliquer et institutionnaliser les outils nécessaires à un développement durable, et en particulier : (...) des indicateurs de la qualité de la vie touchant notamment la santé, l'éducation, la protection sociale, l'état de l'environnement et l'économie (...)* »²¹. Lors de la réalisation du diagnostic, il serait donc opportun de proposer une série d'indicateurs pertinents, définis conjointement par la Commune et la Région.

Un indicateur est une « *variable ayant pour objet de mesurer ou apprécier un état* » (Petit Robert). Il traduit donc des phénomènes quantitatifs et qualitatifs et se présente sous forme chiffrée ou éventuellement visuelle (graphique, etc.).

Pour mesurer et évaluer, on utilise des indicateurs et des descripteurs. Pour synthétiser cette information²² et focaliser son attention et son analyse sur l'essentiel, on aura essentiellement recours à :

- des descripteurs (données qualitatives) ;
- des indicateurs (données quantitatives).

Une série d'indicateurs choisis dans le cadre du diagnostic permettraient ainsi à la Commune de :

- améliorer la connaissance du territoire et de ses enjeux (diagnostic) ;
- sensibiliser le public et les décideurs, ce qui conditionne leur implication dans le processus ;
- organiser le suivi de la démarche (monitoring) ;
- planifier et prendre des décisions (définition des objectifs) ;
- évaluer les impacts et les performances des actions entreprises, afin de les modifier, les recentrer, en lancer de nouvelles... (évaluation *in itinere*, réajustement des actions et des objectifs) ;
- comparer ses performances aux autres entités.

A partir d'un petit nombre d'indicateurs de base, il doit être possible de dresser rapidement un portrait de la réalité communale. Les indicateurs à sélectionner doivent être simples, synthétiques (indicateurs composites) afin de mettre en évidence les problèmes fondamentaux auxquels est confrontée la Commune dans les domaines économique, environnemental, culturel, social et spatial²³.

APPUIS AUX COMMUNES

- ARENE Ile-de-France, *Agenda 21 local et Plan local d'urbanisme : Deux démarches au service des communes pour un projet de développement durable*, mai 2004.
- Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial, Thème 7.5, *Rationalisation des outils de développement local*, Rapport final de la subvention 1999-2000, septembre 2000.

²¹ Programme Action 21, chapitre 35.

²² On différencie les données primaires - conçues spécialement pour le travail d'évaluation - et les données secondaires - conçues à d'autres fins mais utilisables.

²³ Ministère de la Région wallonne, Conférence permanente du Développement Territorial, Thème 7.5, *Rationalisation des outils de développement local*, Rapport final de la subvention 1999-2000, septembre 2000.

- Centre ressource du développement durable (CERDD), *Construire une politique de développement durable, Guide des collectivités pour comprendre et agir : « aide à la décision, diagnostic territorial, évaluation : la grille de lecture du développement durable, pour une investigation élémentaire »*, 2001.
- Centre ressource du développement durable (CERDD), *Construire une politique de développement durable, Guide des collectivités pour comprendre et agir : « Dessine-moi un agenda 21 local »*, 2001.
- Centre ressource du développement durable (CERDD), *Construire une politique de développement durable, Guide des collectivités pour comprendre et agir : « 15 principes pour l'action »*, 2001.
- ARPE Midi-Pyrénées, *Guide pratique développement durable : le diagnostic des villes moyennes*, 2001.
- ARPE Midi Pyrénées, *Diagnostic développement durable urbain : tome 1 – le questionnaire*, 1999.
- Rhonalpénergie-Environnement, RARE, *Le développement durable, une autre politique pour les territoires ?*, 1998.
- CLCBE, DATAR, *Construire un projet de territoire : du diagnostic aux stratégies*, septembre 1997.
- CLCBE, *Elaborer un projet de territoire en vue d'un contrat de pays ou d'agglomération*, octobre 1998.
- DATAR-SCET-fiches de Jean-Marie Funel, *Conduite d'un projet de pays*, mars 1999.

10. INFORMER ET SENSIBILISER LES ACTEURS LOCAUX ET LA POPULATION

RÉSUMÉ

S'engager dans un projet de développement durable nécessite l'adhésion des acteurs locaux et de la population aux valeurs du développement durable. L'information et la sensibilisation sont donc des conditions incontournables de cette mobilisation.

La Commune, de par sa proximité avec les citoyens et les acteurs locaux, a une position privilégiée dans ce domaine. Pour mettre en place une stratégie de communication, les autorités communales devront prendre en compte une série d'éléments : désigner le(s) responsable(s) en communication au sein de la Commune et/ou recourir aux réseaux ou personnes relais, choisir le bon moment et le contenu adéquat pour communiquer, définir les publics auxquels elle s'adresse, choisir des médias diversifiés et adaptés au public cible, adopter une forme du message lisible, compréhensible, visible et attirante.

Cette fiche résume « pourquoi et comment » la Commune peut informer et sensibiliser les acteurs locaux et la population au développement durable et à l'action en sa faveur.

GLOSSAIRE

Information : Action d'informer quelqu'un, un groupe, de le tenir au courant des événements¹. L'information, n'a pas pour rôle particulier de sensibiliser le citoyen (les élus ou les fonctionnaires locaux) mais de répondre sur demande (information passive) ou par anticipation (information active) à quelques-uns de ses questionnements. Elle est ainsi apparentée au « renseignement ».

Sensibilisation : La sensibilisation va plus loin que la simple information et vise à éveiller l'intérêt du public pour un sujet particulier ou une cause, à lui faire prendre conscience de certaines réalités afin de provoquer un changement d'attitude (mobilisation pour un projet, changement de comportement quotidien, etc.)².

INTÉRÊT PAR RAPPORT À UNE DÉMARCHE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET UN A21L

La prise en compte du développement durable implique un changement culturel profond qui passe nécessairement par l'information et la sensibilisation de la population. Le Chapitre 36 de l'Agenda 21 de Rio³, ainsi que le *Plan de mise en oeuvre du Sommet mondial pour le développement durable* de Johannesburg insistent particulièrement sur ces aspects.⁴

¹ Office de la langue française, 2001.

² Ministère de la région wallonne, *La participation des citoyens à la vie communale : enjeux et pratiques*, Plaquelette CPDT n°3, 2003, p. 32.

³ Chapitre 36 : Promotion de l'éducation, de la sensibilisation du public et de la formation de l'Agenda 21, Nations Unies, 1992.

⁴ *Plan de mise en oeuvre du Sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg*, Nations Unies, 2002. http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/French/POIToc.htm

L'information et la sensibilisation continues constituent donc des conditions incontournables pour mobiliser les acteurs autour des actions de développement durable. L'objectif de l'information et de la sensibilisation au développement durable peut être multiple :

- Tout d'abord, il s'agit de responsabiliser les citoyens acteurs, de leur faire prendre connaissance et conscience des enjeux du développement durable. L'enjeu est de taille, car la problématique du développement durable peut être perçue comme abstraite et complexe par les citoyens. Par ailleurs, « le développement durable », considéré comme terme « à la mode », est trop souvent utilisé de manière abusive, à des fins politiques ou publicitaires et, par conséquent, risque d'être vidé de sa substance et de sa crédibilité.
- Ensuite, il faut inciter les citoyens à agir en faveur du développement durable individuellement, dans leur vie quotidienne. En effet, chaque personne doit pouvoir être en capacité de se questionner sur le sens de ses actes. Il s'agit de faire évoluer les mentalités et les comportements de chacun dans sa vie professionnelle mais aussi citoyenne et individuelle. Il s'agit de montrer que le développement durable est une nouvelle façon d'envisager le développement qui doit progressivement se traduire dans l'action.
- Enfin, la sensibilisation visera à susciter et à organiser l'action collective des habitants, des usagers et des acteurs sur les projets de développement durable. L'objectif est dans ce cas de préparer et de mobiliser activement les habitants à cette participation.

Notons également que la transparence des prises de décision est une condition indispensable. L'application de la transparence est un gage de bonne volonté de la part des autorités et favorise ainsi un climat de confiance entre la Commune et les habitants.

La mise en place autour d'un projet de développement durable, tel un A21L, implique des efforts particuliers en termes de pédagogie, de méthodes d'animation, d'innovation dans la conception d'outils de communication, de formation et d'information. Cela nécessite donc en amont l'organisation d'une stratégie de communication sur le développement durable et l'action en sa faveur. Se donner le temps et les moyens d'organiser cette stratégie est l'une des conditions d'adhésion du public et des acteurs et donc, de réussite du projet.

ETAT DE LA QUESTION EN RÉGION WALLONNE

En matière d'information et de sensibilisation, la Commune n'est évidemment pas la seule responsable. La Région wallonne, tout comme les services fédéraux et la Communauté française, mènent des campagnes de sensibilisation qui visent les écoles, les entreprises, le large public et les communes. Divers moyens sont utilisés : les sites Internet (ex. Portail wallon de l'Environnement⁵), la télé, les spots radio, la diffusion des kits éducatifs pour les écoles, l'édition de guides et de brochures etc. En Wallonie, les guichets "énergie" ou encore les Centres régionaux d'Initiation à l'Environnement (CRIE) assurent un service public d'information, de sensibilisation et de formation à l'environnement dans une perspective de développement durable. En Communauté française, les Centres de Dépaysement et de plein Air sont chargés d'une mission similaire. Notons également qu'en matière d'indicateurs, la Région a mis à disposition des communes un site Internet présentant les Fiches de la situation environnementale des communes wallonnes⁶.

Toutefois, ces différentes actions sont essentiellement environnementales et sectorielles, et portent notamment sur la gestion rationnelle de l'eau, de l'énergie, de la biodiversité ou des déchets, et plus rarement sur la notion du développement durable en général et encore moins sur l'A21L.

⁵ <http://environnement.wallonie.be/>

⁶ http://environnement.wallonie.be/fiches_enviro/

Au niveau communal, c'est essentiellement la Loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes qui règle l'accès à l'information et sa diffusion active, pour toutes matières, au niveau des autorités locales. Par ailleurs, la Nouvelle Loi communale prévoit également différents mécanismes d'information des citoyens. Des dispositions particulières relatives à l'information et la sensibilisation sont également prévues par les textes légaux relatifs aux outils locaux de développement. Le processus de sensibilisation et d'information prôné dans le cadre des opérations de développement rural, des PCDN ou encore des Contrats de Rivière est particulièrement poussé.

Cependant, la Commune conserve toujours la faculté d'ajouter un surcroît de publicité à ses actes. La communication active efficace en matière de développement durable relève donc avant tout d'une réelle volonté des pouvoirs communaux de communiquer.

L'enquête réalisée auprès des communes wallonnes dans le cadre de la CPDT⁷ a révélé que les campagnes de sensibilisation de la population dans le domaine du développement durable sont relativement fréquentes (citées par 28 % des communes). Cependant, elles concernent essentiellement la sensibilisation à l'environnement et apparaissent souvent dans le cadre d'outils de développement local (PCDN, Parcs naturels, Contrats de Rivière,...). L'incitation à la mise en œuvre d'une gestion environnementale des activités des agriculteurs (40 %) et des entreprises (20 %) va dans le même sens. L'organisation de formations à destination du public dans le domaine du développement durable est nettement moins fréquente puisqu'elle n'est mentionnée que par 11 % des communes. Il s'agit alors essentiellement de formations de guides composteurs, guides énergie, ou de formation à l'éco-consommation.

COMMENT AGIR ?

Qui sera en charge de la communication ? Quel public cibler ? A quel moment du projet ? Comment intéresser le citoyen au développement durable et à l'action en sa faveur ? Quels médias choisir ? Quelle forme et quel contenu donner au message ?

Pour répondre à ces questions, la Commune devra élaborer une stratégie de communication. Dans certaines villes, cette stratégie fait partie intégrale de la mission générale d'information impartie à la collectivité. La communication constitue un volet à part entière de la politique participative mise en place dans le cadre d'une démarche de développement durable : elle consiste essentiellement à intéresser le citoyen, le responsabiliser et l'impliquer dans l'action individuelle et/ou communale.

La principale condition d'une bonne communication consiste à s'adapter à la logique de pensée du public cible. Il est important que l'autorité communale prenne en compte le profil socio-économique, culturel et les habitudes des différents segments de la population, ceci, afin d'adapter au mieux le support d'information utilisé, le lieu et le moment de communication, ainsi que le contenu et la forme du message.

⁷ Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial, Thème 3.2, *Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local*, Rapport final de la subvention 2003-2004, GUIDE/CREAT, Septembre 2004.

Comme le résume **Mme Siegenthaler du Département cantonal de Genève, territoire engagé dans un Agenda 21 local**, l'information sur le développement durable partage de nombreux points communs avec la communication sur l'environnement : il s'agit de convaincre plutôt que réprimer, d'apprendre à orienter ses choix de manière responsable et citoyenne sur la base d'une meilleure connaissance des faits et des enjeux. Et cette attitude ne peut s'acquérir que sur la base de campagnes répétées, de messages énoncés de manière claire et positive et déclinés de multiples façons, à l'école, dans la rue et dans les entreprises.⁸

Bien évidemment, afin que le message diffusé soit crédible, les services et les élus doivent eux-mêmes montrer l'exemple d'un comportement en faveur du développement durable et remettre en question leurs méthodes, notamment dans le processus de décision et d'élaboration des projets.

1. Qui sera en charge de la communication ?

La Commune devra désigner le(s) responsable(s) en charge de l'information et de la sensibilisation. Il peut s'agir d'une cellule de communication existante ou à créer au sein de services communaux ou recourir éventuellement aux services d'un conseiller externe, spécialisé en communication.

En parallèle, des actions de sensibilisation et de formation des mandataires et du personnel communal à l'intérêt et aux méthodes de communication peuvent s'avérer très utiles non seulement dans le cadre d'une politique de développement durable mais également dans les pratiques quotidiennes, en général.

Une méthode intéressante consiste à faire appel à des réseaux relais qui diffuseront l'information auprès de leurs affiliés, clients ou usagers, voire susciteront leur mobilisation à l'action. Il peut s'agir de clubs, d'associations, d'écoles, de conseils communaux thématiques, de conseils communaux de jeunes, d'enfants ou de seniors, de comités de quartiers, de foyers culturels, etc.

La **Communauté d'Agglomération du Pays de Lorient** (Capl'Orient) a créé un Centre de Ressources sur le Développement Durable en partenariat avec l'association CRISLA et Nature et Culture.

L'objectif du centre est d'offrir à la ville et son agglomération un lieu ouvert, de débats de sensibilisation, de formation et d'information sur le développement durable :

- en étant un lieu d'accueil et de ressources pour la mise en place de projets ;
- en organisant des expositions ;
- en animant des débats ;
- en éditant une revue de presse régulière et des dossiers thématiques (échanges d'expériences et de réflexions...) ;
- en tenant à jour un site portail Internet⁹ de promotion et de référencement des initiatives locales.

⁸ *Les journées du développement durable : le développement durable en pratique : l'analyse des échecs et des succès, vendredi 11 juin 2004. Résumé des interventions, juin 2004, p.26.* <http://www.ville-ge.ch/agenda21>

⁹ <http://www.crisla.org/crdd/index.htm>

Ces outils favorisent l'élaboration d'un Agenda 21 adapté au contexte local mais permettent également l'échange d'expériences avec d'autres collectivités. Le centre répond à une attente de la société civile exprimée lors des procédures de concertation mais repose aussi sur le constat que le manque d'informations, de connaissances ou de culture partagée est à l'origine d'incompréhensions entraînant des blocages dans les relations entre acteurs. Le centre de ressources sur le développement durable vise donc une meilleure coopération entre tous les acteurs :

- des acteurs économiques et personnes ressources de la société civile, en favorisant la mise en réseau des partenaires,
- le grand public, par une action de communication permettant la sensibilisation et l'information de chaque citoyen.

Un Salon-Forum du développement durable à destination des professionnels et du grand public a été organisé dans ce cadre. Différents événements s'y produisent : conférences, animations et débats publics. Une partie exposition-vente du Salon-Forum présente des produits locaux et des projets exemplaires constituant la vitrine du Pays de Lorient.

La Commune peut enfin utiliser des personnes relais existantes, telles que des animateurs, travailleurs sociaux, commerçants, médecins, fonctionnaires de la Poste, etc. La Commune peut également créer de nouvelles fonctions de proximité ou utiliser celles qui existent : les écoconseillers, les agents de développement, les stewards, les fonctionnaires de l'information, les médiateurs communaux, les guides enquêteurs, etc. Le contact direct peut apporter des résultats que la simple diffusion d'information « statique » ne peut pas faire.

Ainsi, la Commune de **Chapelle-lez-Herlaimont** possède une équipe de « stewards » qui circulent chacun dans un quartier différent afin de répondre aux questions des habitants en matière de déchets.

Quant à la Région de **Bruxelles-Capitale**, elle a fait appel à une équipe d'éco-guides (mise sur pied dans le cadre du plan de prévention des déchets de la Région). Pour la plupart comédiens de formation, mais possédant un « background » environnemental, ils sillonnent les rues, écoles et endroits commerçants des 19 communes en vue de sensibiliser les Bruxellois à l'éco-consommation.

Ces différents relais ont une autonomie plus ou moins grande par rapport à la Commune. L'utilisation de relais non officiels avec leur dynamique propre présente plusieurs avantages :

- le message est moins chargé politiquement aux yeux des citoyens ;
- la proximité et la souplesse permettent une plus grande pénétration de l'information ;
- le coût pour la Commune est, en général, plus faible que si elle devait s'en charger elle-même.

2. Quel public cibler ?

La Commune devra tout d'abord s'adresser au grand public : ses habitants, les usagers, les familles... Elle devra ensuite adresser des messages plus ciblés vers certains types d'acteurs organisés : écoles, maisons de jeunes, les centres médicaux, les acteurs associatifs, les entreprises, les partenaires institutionnels, etc. Ces acteurs ont des capacités d'action dans des domaines spécifiques et il est plus facile de les mobiliser autour de thèmes ciblés : la petite enfance, la santé, le réchauffement climatique, la coopération Nord-Sud, les jardins en ville...

En **Wallonie**, dans le cadre des **Programmes communaux de développement rural** sont parfois organisées des réunions d'information et de sensibilisation de publics particuliers

(agriculteurs, entreprises locales,...). Ces séances ne portent pas à proprement parler sur le développement durable mais bien sur des éléments plus ponctuels tels que, pour les agriculteurs par exemple, les mesures agro-environnementales, les aspects juridiques et administratifs du métier d'agriculteur, la diversification agricole, etc. Une sensibilisation réciproque aux enjeux des uns et des autres peut s'établir dans le cadre du travail en commun : ouverture des agriculteurs aux aspects environnementaux, prise de conscience par les riverains des contraintes propres aux agriculteurs, etc.

Notons également que certains médias, comme le site Internet communal notamment, permettent à la Commune de diffuser les informations relatives à son A21L non seulement vers ses habitants mais également vers l'extérieur et de donner éventuellement envie à d'autres de se lancer dans un projet similaire. De nombreux témoignages font écho de telles « contaminations positives ».

En France, par exemple, des **sites Internet portails** qui recensent les différentes initiatives d'**Agendas 21 locaux**, tels que Agora 21 ou l'association Comité 21 permettent d'offrir une visibilité aux projets et d'échanger les expériences entre les collectivités (<http://www.agenda21france.org/>)

3. A quel moment et sur quoi communiquer?

a) Information et sensibilisation au développement durable

La Commune doit tout d'abord conscientiser les citoyens et acteurs aux enjeux du développement durable afin de les inciter à agir en faveur du développement durable individuellement, dans leurs activités quotidiennes. Voici quelques exemples d'actions que la Commune peut développer en matière d'habitudes de consommation (cf. Fiche « Consommation responsable ») :

Après des entreprises, la Commune peut :

- organiser un concours de l'entreprise la plus engagée sur la voie du « développement durable » ;
- les inviter à diffuser sur leur propre site Internet leurs efforts en matière de production/consommation durable ;

Après des commerçants, la Commune peut :

- les inviter à supprimer la distribution de sacs en plastique, les inciter à monter une opération de distribution d'emballages réutilisables pour les courses ;
- les inviter à informer leur clientèle, par voie d'affiche en vitrine, des produits « plus durables » et « plus équitables » disponibles chez eux, valoriser ces produits dans la vitrine ;
- les inciter à faire part à leurs producteurs des réactions favorables de leur clientèle ;

Après des habitants, la Commune peut :

- les sensibiliser aux sacs de course réutilisables, aux achats en vrac et en grandes quantités, d'éviter de consommer des produits sur-emballés ou aux emballages difficiles à recycler ;
- organiser des séances d'information-démonstration sur le compostage et le jardinage biologique ;

- en collaboration avec les employés du parc à conteneurs, renforcer la sensibilisation des habitants qui y déposent des déchets toxiques à diminuer l'usage de produits qui en contiennent ;
- concevoir, puis distribuer un toutes boîtes sur par exemple, le thème d'« acheter plus malin pour acheter moins ». Choisir un thème, par exemple en fonction de la période de l'année – rentrée des classes, fêtes de fin d'année, salon de l'auto, vacances d'été, etc. – et concevoir un document « visuel », qui compare pour différents types d'achats, des biens « durables » (notion de résistance, d'utilité, d'achat raisonné) et d'autres qui le sont moins ;
- à propos du choix d'un nouveau véhicule : sensibiliser aux avantages des deux roues motorisés et non motorisés, du LPG, des petites cylindrées, ... Informer à propos de l'utilisation de l'air conditionné...

b) Information et sensibilisation dans le cadre du projet commun de développement durable

Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un projet de développement durable, tel un Agenda 21, par exemple, la Commune doit offrir un accès permanent, continu et aisé à un certain nombre de documents relatifs au projet (ex : documents mis à disposition dans les locaux communaux, sur le site Internet, ...).

Par ailleurs, elle doit communiquer activement tout au long du projet, et plus particulièrement lors de ses étapes clés : phase d'initiation, d'élaboration, de mise en œuvre, d'évaluation.

La première chose sera d'informer le large public sur la décision politique de s'engager dans un projet de développement durable. La mise en place d'une démarche Agenda 21 dans la Commune implique dès le départ un échange avec la population sur les modes de vie, les ressources, la notion d'intérêt commun et le sens de l'engagement collectif : *A quels enjeux répond le développement durable ? Pourquoi est-il nécessaire d'agir en faveur de ce type de développement ? Qu'advierait-il si l'on ne faisait rien ? Qu'est-ce qu'un A21L ? Qu'apporte-t-il ? ...*

La décision d'engagement de la Commune devra être accompagnée d'appel à l'action concrète. Elle devra informer les citoyens sur les modalités pratiques de leur participation dans le projet : *Comment les citoyens y seraient associés ? Quels sont les limites de leur participation (contraintes légales, de compétences, financières, scientifiques ou autres) ? ...*

Par la suite, lors de l'élaboration du projet, la communication ne peut se contenter d'une simple information officielle « descendante » délivrée de manière unilatérale à la population. Un A21L s'inscrit dans une démarche de démocratie participative qui repose sur un vrai débat. Cela nécessite un véritable travail d'animation et des allers-retours réguliers d'« information-consultation-analyse-synthèse-restitution » avec les citoyens.

L'expérience de l'A21L de Romans-sur-Isère (cf. texte encadré ci-dessous), prouve qu'il ne faut pas nécessairement mettre en place des dispositifs de communication trop importants et trop fréquents, de « mettre le paquet », mais plutôt d'adapter le rythme et le contenu de l'information à chaque phase du projet.

Témoignage de Jean-David ABEL, Maire adjoint de Romans-sur-Isère¹⁰

¹⁰ Extrait des *Actes de Université d'été 2004 de la communication sur le développement durable, l'Atelier 3.3.*, 2004. Publié par l'Association communication et information pour le développement durable, en France. <http://www.iltic.org>

Dans la phase d'élaboration, nous avons voulu une communication très nourrie, fréquente, de manière à installer une dynamique dans laquelle beaucoup d'acteurs différents s'impliquent en même temps, avec des points de vue, des volontés et des intérêts différents.

A partir du moment où nous étions dans la phase de mise en oeuvre, nous nous sommes rapidement rendu compte qu'il fallait changer de fréquence, s'adapter à un temps plus long, celui de l'action et de la mise en place des réalisations. Nous sommes entrés dans une phase de travail où nous alternons des réunions grand public, avec des forums, et d'autres beaucoup plus ciblées, avec des ateliers, des groupes de travail thématiques. Nous y sommes moins incitatifs mais beaucoup plus précis et techniques, avec des acteurs moins nombreux et pour des périodes plus délimitées.

Afin d'apprécier ou d'améliorer la démarche, nous avons également prévu des temps d'évaluation qui nécessitent, à mon sens, d'être très factuels et très modestes dans l'information qui est délivrée. Cela implique de porter l'information à la connaissance générale pour nourrir le débat et faire une évaluation critique et croisée, plutôt que pour entretenir un sentiment d'auto-valorisation. Nous pensons, même si ce n'est facile ni pour les élus ni pour les services, qu'une mise en commun des difficultés, des obstacles, des « loupés », est aussi intéressante pour progresser que l'étalage des actions réussies.

Au niveau du contenu, de manière générale, il sera nécessaire de mettre l'accent sur les interdépendances entre les thématiques et faire émerger les intérêts partagés entre les acteurs.

La Commune peut également cibler ses campagnes sur des thématiques spécifiques.

La **Ville de Lille**, par exemple, devant la difficulté de faire participer la population à l'élaboration de son A21¹¹, a décidé d'animer tous les deux ans une campagne de mobilisation thématique (sur le thème de l'eau en 2002, de l'alimentation en 2004...) faisant la démonstration du Développement Durable et de l'Agenda 21 lillois. L'A21 de Lille ne se restreint pas à ces thèmes. Il vise bien la protection de l'environnement, mais également le développement économique (la création d'activités), la cohésion sociale et la lutte contre les inégalités et la gouvernance.

Il est primordial de dé-conceptualiser la notion de développement durable, de la rendre proche du citoyen et de lui donner envie d'agir en sa faveur. Une des méthodes qui donne de bons résultats consiste à diffuser et valoriser les bonnes pratiques réalisées sur le territoire communal et ailleurs. Pourquoi ne pas éditer un carnet de bonnes pratiques qui à la fois gratifierait les initiateurs d'expériences, motiverait les citoyens à l'action, mais aussi générerait de bonnes idées ailleurs ?

Les indicateurs (cf. fiche « Evaluer le processus ») peuvent également être de bons instruments de sensibilisation de l'opinion publique. Ils permettent « en un coup d'œil » de visualiser la situation du territoire, de rendre compte de son évolution et peuvent rendre la notion du développement durable plus concrète auprès du public et des décideurs.

4. Quels médias choisir ?

La Commune devra recourir à d'autres médias que les outils de communications classiques (réunions d'information et de consultation lors des enquêtes publiques, avis d'enquêtes par affichage, bulletins communaux, presse locale) qui sont prévus dans la loi.

Pour commencer, il est donc nécessaire de faire le recensement des différents moyens de communication dont dispose la Commune.

¹¹ Pour de plus amples informations, voir: <http://www.mairie-lille.fr/Agenda21/Index.asp>

Le choix des médias à utiliser et la forme de communication varieront en fonction du type de message à diffuser, des moyens disponibles, mais également du public cible visé (habitants et/ou usagers de toute la commune, riverains, population étrangère, jeunes, femmes, personnes défavorisées, etc.).

Si l'on veut toucher l'ensemble de la population, il est donc nécessaire de diversifier les supports, car chaque mode de diffusion, selon ses spécificités, est susceptible d'atteindre un segment de la population différent.

Personnaliser l'information (contact personnel, téléphone, e-mail et lettres personnalisées) constitue un moyen efficace, si l'on désire toucher une partie bien précise de la population.

Il y a des médias qui peuvent toucher une grande partie de la population, et d'autres qui ont une couverture plus faible ou s'adressent à un segment spécifique de population. Certains médias permettent une diffusion ponctuelle et limitée dans le temps, même si elle peut être répétée (toutes boîtes, TV, presse et radio locales, plaquettes, affichage, lettre d'information « A21L »), d'autres une diffusion « continue » (permanences d'information, site Internet, etc.).

Il est également important de souligner que certains instruments offrent des possibilités d'interaction et peuvent donc être utilisés à d'autres fins que la simple information unilatérale de la Commune vers les citoyens. En effet, la Commune peut inviter la population à se saisir de ces supports comme plate-forme d'expression des citoyens (ex. pages du bulletin communal ouvertes aux associations locales, forum de discussion sur le site Internet communal, etc.) et les utiliser également dans le cadre d'une consultation ou d'une concertation.

«L'Anneau citoyen » de la ville de Valenciennes¹² est un portail Internet mis en place au moment du lancement de l'Agenda 21. Il est accessible dans tous les lieux publics de la ville et permet à tous les habitants de participer à la vie locale, à des forums, avec possibilité de commentaires et suggestions. Cet outil a fortement renforcé la participation des habitants à la construction du projet.

Le **site Internet de « l'Agenda 21 pour Genève »**¹³ a été également conçu comme une plate-forme d'information et d'échanges. Il a pour but d'informer de manière détaillée sur les projets du Conseil d'Etat menés dans le cadre de l'Agenda 21 pour Genève.

Différentes formules de rencontres directes avec les citoyens peuvent être envisagées. Citons par exemple : les colloques, les soirées-débats, les réunions publiques d'information thématique, par quartier, annuelles ou occasionnelles, selon les nécessités. Un bon moyen pour mobiliser la population est d'inviter aux débats des personnalités médiatisées et charismatiques du monde scientifique ou culturel et qui défendent la cause du développement durable.

De manière générale, il est souhaitable de s'adapter au public pour le choix des lieux et des moments de rencontre (ex : des séances d'information dans plusieurs quartiers ou villages de la commune sont mis en place dans le cadre des PCDR ou des SSC) ; il est également utile d'accompagner l'information orale par des documents écrits, vidéos, maquettes et autres supports visuels.

La Commune peut également organiser des visites des actions réalisées, des expositions ponctuelles ou permanentes sur le développement durable et l'Agenda 21 local, ou encore, profiter des manifestations pour communiquer avec le public (foire locale par ex.).

¹² <http://www.ville-valenciennes.fr/>

¹³ <http://www.geneve.ch/agenda21/>

Signalons enfin que tous les modes d'information utilisés ne représentent pas le même coût en moyens humains et matériels pour la Commune.

La **Ville d'Échirolles**¹⁴ a créé un logo et une plaquette « Échirolles a rendez-vous avec la terre » destinée au grand public. Cette plaquette fait le point sur ce qu'est l'Agenda 21 d'Échirolles et sa méthode d'élaboration. En complément de cette information grand public, la ville d'Échirolles relaye l'information en utilisant le journal municipal « Cité Échirolles », la presse locale, le site Internet. Elle organise des événements, des visites de sites pour les habitants ainsi que des expositions thématiques grand public et public scolaire. La Ville a mis en place un programme d'éducation à l'environnement via un appel à projets pour les classes (écoles maternelle et primaire) sur les thèmes de l'Agenda 21. 50 agents relais sont missionnés pour faire circuler de l'information collective sur le développement durable et venir enrichir le diagnostic, faire des propositions d'actions et faire participer les habitants à la mise en place d'actions. En interne, « ICI agents », le journal du personnel, fait le point sur la démarche.

5. Quelle forme donner au message ?

Lorsque l'on vise la sensibilisation du grand public, le langage doit être clair, précis et dénué de jargon exagérément technique, administratif ou juridique ; les termes doivent être compréhensibles pour tout citoyen.

Dans le cas des supports publiés, il est important d'assurer une présentation visuelle claire, compréhensible et facilement « repérable ». Dans cette optique, la Commune devrait veiller à doter son projet de développement durable d'une identité visuelle et d'une « charte graphique » (logo, couleur, lettrages...), à décliner et exploiter dans toutes ses communications relatives à ce projet (affiches, documents, lettres, supports électroniques...).

L'attractivité et la mise en évidence du support et du message doivent capter l'attention du public (communication lisible, colorée, attrayante, de qualité esthétique, etc.) et pourquoi pas, le distraire et l'amuser (humour, bande dessinée, jeu, etc.).

Aiseau-Presles a ainsi organisé un test ludique lors de la Journée de l'Eau. Les participants devaient retrouver le verre d'eau du robinet, parmi d'autres, contenant de l'eau en bouteilles. Résultat? La plupart des participants n'identifiaient pas l'eau du robinet... Voilà bien une promotion de celle-ci!¹⁵

Pour permettre aux personnes qui en sont désireuses d'avoir de plus amples informations sur un sujet, l'information devrait également pouvoir être présentée en « couches », c'est-à-dire du plus simple au plus compliqué. Dans le cas des communications imprimées, par exemple, une information vulgarisée, lisible et schématique tout en étant complète (même si elle n'est pas exhaustive), doit pouvoir renvoyer le lecteur vers des documents sources, souvent plus volumineux et au contenu plus complexe et technique. Les références de personnes ou du bureau de contact pour obtenir des informations complémentaires devraient être également communiquées.

La même logique doit présider les réunions. Lors d'une grande réunion publique, il est préférable d'aborder les sujets de manière générale et non technique, pour éviter le risque de saturer et de décourager l'auditoire. Les différentes thématiques peuvent être approfondies en groupes thématiques plus restreints.

¹⁴ <http://www.ville-echirolles.fr>

¹⁵ De Bruyn R., *L'écho des éco-communes*, in Lettre de l'Eco-Consommation, n°28, septembre 2001.

APPUIS AUX COMMUNES

Sites Internet :

- Site belge d'information et de sensibilisation au développement durable : <http://www.Billy-globe.net>
- Site français de l'éducation au développement durable : <http://www.eduquer-au-developpement-durable.com>
- Association communication et information pour le développement durable (ACIDD), en France : <http://www.iltic.org>
- Cabinet conseil en communication et innovation responsables « L'Econovateur » : <http://www.econovateur.com>

Documents méthodologiques :

- ARENE, ETD, *Comment communiquer sur les politiques publiques participant d'un développement durable du territoire ?* in Les cahiers du développement durable en Ile-de-France, Cahier n°4, TEDDIF, DIREN, ADEME, février 2005. Disponible sur le site : <http://www.teddif.org/image/cahier4.pdf>
- Foutains S., Gérard F.-M., *Education pour le développement humain - Un outil pour un apprentissage global*, Ed. De Boeck, Bruxelles, 1996. Ce livre propose aux enseignants de tous les niveaux des activités de classes passionnantes et pratiques. Il explore les concepts centraux de l'éducation globale : interdépendance, images et perceptions, justice sociale, résolution de conflits, changements et futurs.
- Ministère de la Région wallonne, *La participation des citoyens à la vie communale : enjeux et pratiques*, Plaquette CPDT n°3, 2003.

Documents pédagogiques :

- Costermans D., *Le développement durable expliqué aux enfants*, Editions Luc Pire, 2004, 160 p.
- SSTC, *Le développement durable "Tes premiers pas" & "Comprendre pour agir"*, Bruxelles, 2002. Deux dossiers pédagogiques gratuits, destinés aux enseignants du secondaire. Disponibles gratuitement auprès des Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles ou téléchargeables sur le site <http://www.belspo.be>
- Jeu de société « *Uniglobe* », Centre de Jeux Informatifs (164 Naamsesteenweg à 3001 Leuven), 1998. Ce jeu a pour objectif de clarifier le concept de développement durable par la mise en valeur de son aspect multidimensionnel. Les participants, dans la peau d'un ministre d'un pays du Tiers-Monde ou celle d'un simple citoyen européen, sont amenés à réfléchir aux conséquences de leurs décisions en terme de développement durable. Basé sur la réflexion, la discussion et le travail d'équipe.
- Deux dossiers d'une dizaine de fiches « pédagogiques » destinés aux acteurs de l'éducation, permettant d'avoir une vision globale des problèmes mondiaux et des solutions proposées :
 - Solidarité Mondiale asbl, *Mondialisation et développement - D'autres évidences*, 2000 ;
 - Solidarité Mondiale asbl, *Mondialisation et développement - Enjeux croisés Nord-Sud*, 2002.
- ADEME, *Le développement durable. Pour tous, grâce à tous, au présent et au futur*, 2004, 28 p. Disponible sur le site Internet : <http://www.ademe.fr>

- ETD, Ministère français de l'écologie et du développement durable, *Kit pédagogique : Agenda 21 local : la traduction opérationnelle du développement durable pour un territoire*, 2003. Cet outil peut aider les acteurs locaux à mieux comprendre ou à mieux expliquer ce qu'est un Agenda 21 local, ce qu'il apporte, ce qu'il implique comme étapes, modes d'organisation et pratiques, de l'initiative jusqu'à sa mise en œuvre. Disponible sur le site Internet : http://www.ecologie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=897
- OBJECTIF 21, *Le Passeport Citoyen du Développement durable*, Paris, 2004. Ce document pédagogique, au format d'un passeport, rassemble une information simple et accessible au grand public sur les enjeux, les objectifs et le sens du développement durable. Il indique les réponses qui sont aujourd'hui apportées par l'ONU, l'Europe, l'Etat, les collectivités locales, les entreprises, les associations. Il décline le développement durable sur les 21 clés du futur avec pour chaque thème une page sur les enjeux et une page sur: « et moi citoyen, qu'est ce que je peux faire? ». Ce document est assorti d'un jeu *Visas pour ma planète* qui, de manière simple et ludique, permet de découvrir les bonnes pratiques du développement durable « dans votre ville ou votre établissement ». A commander sur le site : <http://www.objectif21.org/passeport/>
- SPE, *Mallette pédagogique « Développement durable »*, Genève, 2001. Dossier (fiches), guide pratique et vidéo abordent 10 thèmes permettant à l'enseignant de choisir en fonction de son programme et de sa discipline. Idées d'animations, bibliographie et adresses (essentiellement suisses) complètent cet outil permettant d'aborder les multiples dimensions du développement durable. A commander sur le site : <http://www.equiterre.ch>
- ORCADES, *Mallette pédagogique « Développement durable »*, Poitiers, 1999. Moins essentiellement « scolaire », cette mallette est composée de vidéos, de livrets d'accompagnements, de transparents, de fiches ressources et d'une brochure. Pour les personnes souhaitant assurer elles-mêmes des séquences d'information ou de formation sur le développement durable.

11. RÉALISATION ET MISE EN ŒUVRE D'UN PROGRAMME D' ACTIONS

RÉSUMÉ

A ce stade, il s'agit de déterminer les actions concrètes à entreprendre afin d'atteindre les objectifs que la commune s'est fixée en faveur du développement durable.

Cela consiste à élaborer un programme d'actions (au travers d'un calendrier des actions à mener), de désigner les personnes responsables de la mise en œuvre, d'estimer et d'allouer les budgets nécessaires en n'omettant pas d'impliquer les forces vives et la population à la démarche.

MOTS-CLÉS

Efficacité et efficience : l'efficacité compare ce qui a été fait à ce qui était initialement prévu ; autrement dit, elle compare les réalisations, résultats et/ou impacts réels à ceux qui étaient escomptés ou estimés. L'efficience présente le ratio entre les réalisations, résultats et/ou impacts et les ressources (notamment les moyens financiers) utilisées pour y parvenir.¹

Faisabilité : propriété de ce qui est réalisable dans des conditions techniques, financières, humaines, calendaires et politiques définies.²

Objectif : L'objectif est l'énoncé clair, explicite et préalable des effets que l'intervention (le projet ou le programme) doit obtenir. Si les objectifs ne sont pas énoncés d'une manière explicite, l'évaluation peut contribuer à les clarifier. Un objectif quantitatif s'énonce à l'aide d'indicateurs, un objectif qualitatif s'énonce à l'aide de descripteurs. Les objectifs qui annoncent les réalisations à produire sont appelés objectifs opérationnels.³

Stratégie locale : Organisation générale d'un projet de développement qui consiste à déterminer les axes prioritaires et les modalités de mise en œuvre d'une action coordonnée des acteurs. La stratégie est la traduction du but poursuivi en termes de programmes et de plans d'actions s'intégrant dans une vision prospective. Le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie locale dépendent des situations locales spécifiques (échelle d'un territoire, enjeux, acteurs, etc.) mais aussi l'évolution dans le temps de la situation locale et de son environnement, nécessitant un réajustement constant des stratégies.⁴

INTÉRÊT PAR RAPPORT À UNE DÉMARCHE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Lorsque la Commune a réalisé son diagnostic, il importe pour elle de passer à l'identification des priorités, objectifs, sous-objectifs et actions qui permettront de concrétiser les aspirations.

Cette étape plus pragmatique et concrète permet d'avancer pas à pas vers le développement durable en cherchant à identifier des actions à mener à court, moyen et long terme dans les différents domaines de la vie communale.

¹ Source : *Glossaire EUGENIA*, Observatoire Interrégional de Diagnostic et d'Action Territoriale.

² Source : *Le nouveau Grand dictionnaire terminologique*, Office québécois de la Langue française, 2002.

³ Source : définition adaptée de MEANS, *Evaluer les programmes socio-économiques, Glossaire de 300 concepts et termes techniques*, vol. 6, Commission européenne, Luxembourg, 1999.

⁴ Source : ATEA-CRIDEL, *Dictionnaire multilingue de l'Aménagement du Territoire et du Développement Local*, La Maison du dictionnaire, Paris, 1999.

L'approche globale à long terme nécessite un plus grand investissement en moyens humains, financiers et logistiques que celle à court et moyen terme. Néanmoins les trois approches doivent pouvoir évoluer de manière simultanée.

ETAT DE LA QUESTION EN RÉGION WALLONNE

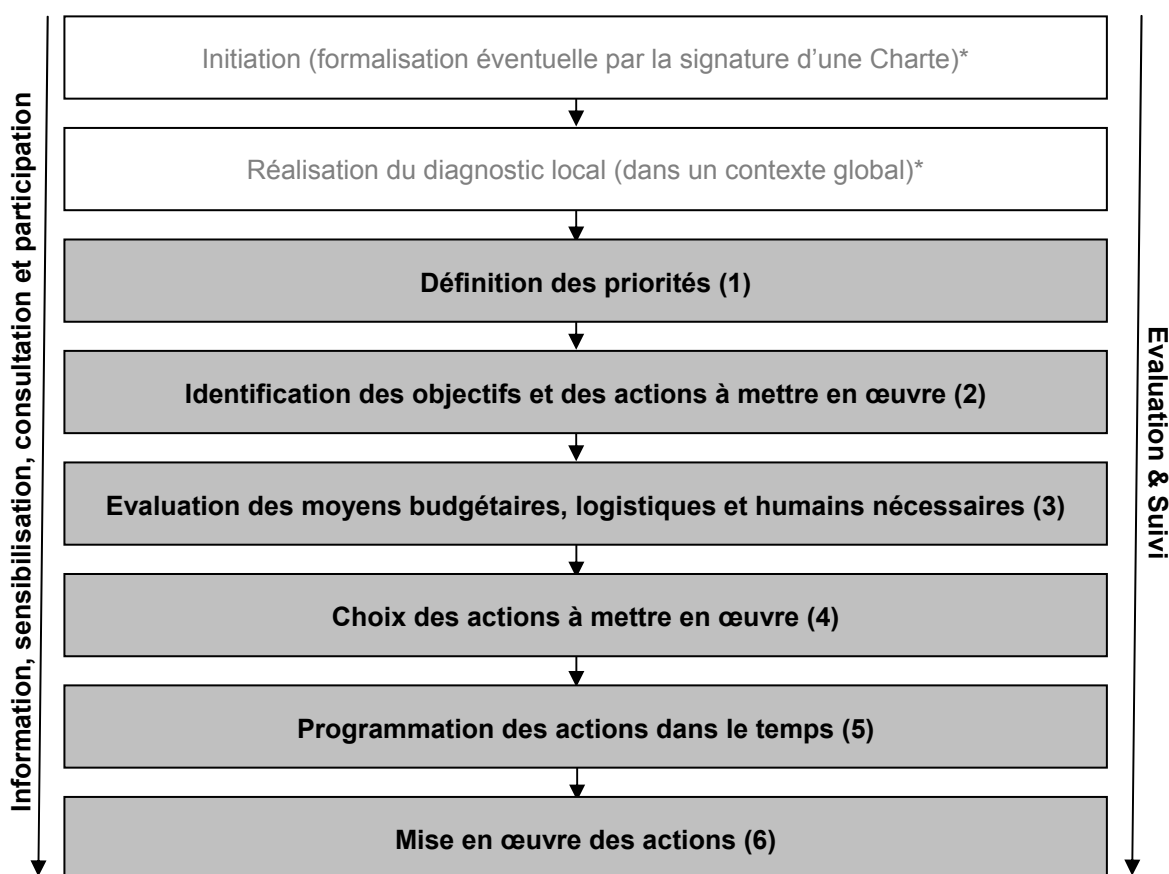
De manière générale, la plupart des outils développés au sein des communes (PCDR, SSC ou autres outils stratégiques) suivent la même démarche : initiation, diagnostic, définition des priorités et objectifs, sélection et programmation des actions puis mise en œuvre.

Néanmoins, on constate bien souvent la difficulté pour la Commune de passer de la stratégie à la mise en œuvre des actions en fonction des objectifs qu'elle s'est assignée. La programmation des actions ainsi que l'étude de faisabilité de ces dernières sont souvent peu développées. La mise en cohérence des différentes actions par rapport aux sous-objectifs et objectifs globaux – via la technique de l'arborescence - est également souvent peu aboutie. Ce qui génère l'existence de programmes où les liens sont difficilement établis entre les différentes thématiques abordées.

Enfin, l'évaluation est quasi absente de ces outils.

COMMENT AGIR ?

De manière schématique, voici les différentes étapes de la réalisation et de la mise en œuvre d'un programme d'actions :



1. Définition des priorités (1)

Voici quelques questions⁵ qui doivent être posées dans cette première étape.

- Comment faire un choix dans l'éventail des opportunités de développement identifiées dans le diagnostic ?
- Comment recueillir les priorités des différents groupes d'acteurs locaux ?
- Comment s'assurer que les priorités de développement présélectionnées répondent aux besoins et aux aspirations de la collectivité ?
- Comment valider ces choix en un projet de développement partagé ?
- Comment identifier ce qui relève des court, moyen et long termes ?
- Comment consolider la participation naissante ?

La définition des priorités et objectifs se déroule en plusieurs phases⁶.

a) Soumission du diagnostic aux acteurs locaux

La soumission du diagnostic aux acteurs locaux a pour objectif de faire valider les résultats de ce diagnostic et de permettre à ces acteurs locaux de se positionner sur les différentes orientations qui devraient être prises pour le développement durable de la commune.

En effet, tous les membres de la collectivité locale sont directement touchés par les décisions qui orientent le développement de la commune. Une concertation⁷ préalable avec les acteurs locaux et la population est donc fondamentale avant de choisir des priorités.

b) Identification et classification des priorités

Une fois la validation du diagnostic réalisée, il importe d'identifier les différentes priorités qui se dégagent de la consultation des acteurs locaux. Cette consultation peut prendre différentes formes et être organisée au sein de groupes de travail thématiques (cf. fiche « Participation »).

Parmi l'ensemble des priorités identifiées, il peut s'avérer nécessaire de préciser celles qui bénéficient d'un assentiment général, celles qui sont propres à chacun des groupes et enfin celles restantes. On aura donc une distinction entre :

- les priorités partagées : c'est-à-dire les orientations que la collectivité locale souhaite prendre pour le développement harmonieux de son territoire ;
- les priorités intermédiaires : c'est-à-dire les thématiques de développement pour lesquelles un consensus local plus ou moins large existe ;
- et enfin les priorités spécifiques : c'est-à-dire les enjeux particuliers qui motivent chacun des groupes thématiques.

c) Soumission et approbation du classement des priorités

Le tableau synthétisant les priorités partagées, intermédiaires et spécifiques est soumis à la concertation.

Le travail, à ce stade, consistera à affiner et, le cas échéant, à rectifier le classement⁸ pour, ensuite, faire valider une proposition de décision finale.

⁵ D.-P. DECOSTER, P. FONTAINE, C. NIARCHOS et autres, *Vers des Contrats d'Avenir locaux, Elaborer et réussir sa stratégie de développement communal*, Charleroi, ULB-IGEAT, 2003, p. 62.

⁶ ID, p. 62 et suivantes.

⁷ Voir également fiche méthodologique sur la participation.

Grâce à la concertation menée avec les acteurs locaux, l'élu dispose désormais, pour soutenir sa décision, d'un outil précieux qui le renseigne très précisément sur les priorités identifiées. Ces informations ne conditionnent pas à elles seules la décision de l'élu. Les données du diagnostic local sont tout aussi importantes et en particulier celles relatives aux ressources (budgétaires et humaines) effectivement mobilisables pour la mise en œuvre des décisions.

d) Définition d'un agenda des priorités

La mise en œuvre opérationnelle d'une démarche de développement durable au sein de la commune nécessite de répartir les priorités partagées de développement dans le temps et de leur attribuer des actions concrètes.

A l'échelle communale, il est possible d'identifier ce qui relève du court, moyen et long terme et d'adopter les points de repères⁹ suivants :

- les priorités du court terme regroupent toutes celles dont la concrétisation peut s'appuyer sur ce qui existe, l'échéance de réalisation est généralement de moins d'un an ;
- les priorités du moyen terme comprennent, d'une part, celles qui visent à la mise en place de dispositifs complémentaires à ceux existants et, d'autre part, celles qui relèvent d'une nouvelle forme d'organisation de l'activité, le temps requis pour leur concrétisation n'excède généralement pas trois à quatre ans ;
- les priorités du long terme s'attachent pour leur part à la mise en place de mécanismes de gestion prospective ou encore à la modification durable de la dynamique territoriale, le résultat final s'envisagera généralement au terme d'une législature, voire au-delà.

Une fois que les différentes priorités partagées ont été regroupées selon ces trois points de repères, l'agenda final des grandes phases des priorités de développement durable peut être réalisé. Cet agenda présentera dans les diverses thématiques abordées par la Commune, les priorités à court, moyen et long terme ainsi que les groupes d'acteurs locaux (internes et externes) concernés par l'ensemble de la démarche.

L'élu et les gestionnaires communaux utiliseront cet agenda comme fil conducteur afin de déterminer les objectifs à atteindre dans les différentes phases de réalisation et établiront avec les acteurs locaux les actions concrètes à réaliser.

2. Identification des objectifs, sous-objectifs et actions à mettre en œuvre (2), évaluation des moyens (3), choix (4) et programmations des actions dans le temps (5)¹⁰

A ce stade, il s'agit de définir les objectifs que la Commune souhaite atteindre dans le cadre de sa démarche de développement territorial durable et de déterminer les diverses actions à mettre en œuvre pour y arriver. Ce stade permet :

- de placer les différents acteurs locaux dans une relation où chacun y trouvera un intérêt à participer de par les bénéfices que cela peut lui apporter ;
- de délimiter le plus précisément possible le contexte et la nature des interventions en se fixant des échéances pour les réaliser.

⁸ Le classement des priorités peut être réalisé à l'aide d'une grille d'aide à la décision qui reprend pour chacune des thématiques les piliers du développement durable avec un système de cotation permettant ce classement.

⁹ D.-P. DECOSTER, P. FONTAINE, C. NIARCHOS et autres, *Vers des Contrats d'Avenir locaux, Elaborer et réussir sa stratégie de développement communal*, Charleroi, ULB-IGEAT, 2003, p. 69 et suivantes.

¹⁰ ID, p. 74 et suivantes.

Pour fixer les objectifs et les actions qui permettent d'atteindre ces derniers, il convient de vérifier simultanément la faisabilité (financière, logistique et humaine) de ces actions ainsi que leur acceptabilité au regard des piliers et des principes du développement durable.

a) Choix des objectifs

La formulation des objectifs se fera en demandant aux acteurs locaux de traduire les priorités en objectifs. Pour ce faire, une séance de concertation peut être organisée afin de permettre aux groupes d'acteurs locaux, ayant déjà participé à l'étape précédente (identification des priorités) mais également à d'autres, de s'exprimer et de faire fonctionner leur créativité.

Une même priorité peut correspondre à une variété d'objectifs. En effet, par exemple, la priorité de type « améliorer la convivialité de la commune » peut correspondre dans l'esprit des acteurs locaux à des objectifs bien différents. Pour l'habitant, les objectifs seront par exemple d'aménager des espaces publics, d'améliorer le bâti... pour le commerçant, il s'agira peut-être d'augmenter les espaces de parking ou encore de rénover les façades de la rue commerçante...

La fixation des objectifs peut se résumer par les étapes suivantes¹¹ :

- prendre en compte les principes de développement durable pour formuler les objectifs ;
- utiliser les produits finis des précédentes étapes (diagnostic et identification des priorités) ;
- associer la liste des objectifs et actions en cours aux priorités choisies par les acteurs locaux ;
- donner une valeur aux objectifs sur base de leur fréquence d'apparition, de leur intégration des principes du développement durable et de leur impact à long terme ;
- distinguer les objectifs qui se retrouvent tout au long de la démarche ;
- ouvrir la concertation en présentant le poids respectif de chaque objectif ;
- nourrir, modifier et valider la hiérarchisation des objectifs.

La méthode de travail pour le choix des objectifs peut être identique à celle de la fixation des priorités (concertation, groupes de travail thématiques, tableau synthétique avec cotation).

b) Sélection des actions¹²

L'identification des actions à mettre en œuvre pour obtenir les changements souhaités et durables pour la commune peut partir d'un croisement entre objectifs retenus et actions déjà en œuvre dans les différentes thématiques, mais cela ne suffit pas.

Deux points importants doivent être pris en considération pour la concertation sur les actions :

- ce sont les acteurs du territoire qui doivent pouvoir définir la fonction de chacune des actions qui sera mise en œuvre, autrement dit, préciser à quoi elles serviront ;

¹¹ ID, p. 79.

¹² ID., p. 81 et suivantes.

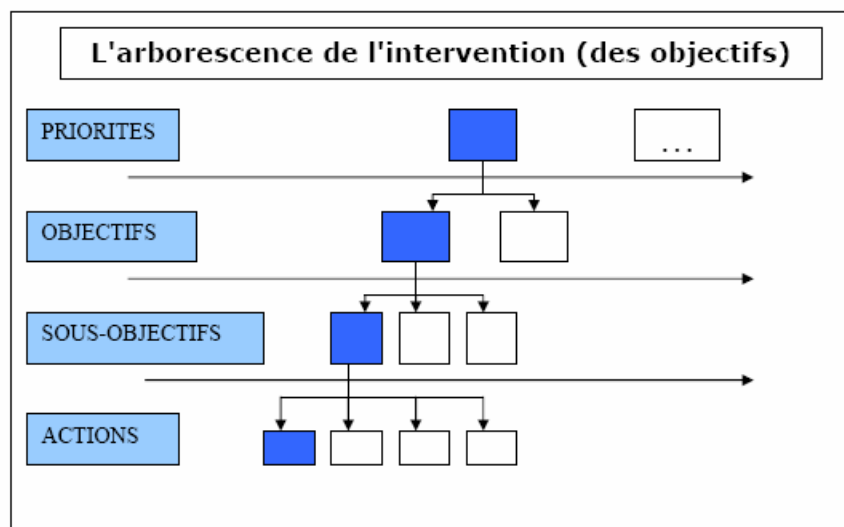
- jusqu'ici le terme « action » a été pris dans sa définition la plus large. Ainsi, lorsqu'on parle d'action, on envisage autant la possibilité de mener des formations que de mobiliser les outils de développement territorial mis à disposition des communes, d'ouvrir un nouveau service ou encore d'aménager des espaces du territoire... Ces actions sont très différentes les unes des autres, ne fût-ce qu'en termes de faisabilité. Or, pour maintenir la confiance des acteurs dans la démarche, il convient de faire la démonstration d'une future concrétisation des choix opérés, c'est-à-dire de la possibilité de les mettre en œuvre. Les participants ne doivent donc pas ignorer les conditions à remplir pour concrétiser les choix.

La concertation sur le choix des actions peut s'organiser en quatre temps :

- le premier a pour objectif de faire formuler par chacun des groupes d'acteurs locaux leurs propositions d'actions (phase créative) ;
- le deuxième vérifie la « durabilité » des actions proposées ;
- le troisième établit une analyse de la faisabilité des actions ;
- le quatrième vise à faire valider les actions reprises dans le cadre de la démarche d'Agenda 21 (ou de développement durable) de la commune, c'est-à-dire de passer à la décision (phase de validation et de décision).

Concrètement pour préparer la concertation sur l'identification des actions pouvant entrer dans la démarche A21L, il faut reprendre, à côté de chacune des priorités retenues, les objectifs sélectionnés précédemment et les actions qui leur sont associées, en distinguant toutefois celles qui sont déjà en cours de réalisation ou celles qui sont prévues de celles qui pourraient être engagées.

A nouveau, un tableau de synthèse thématique ou « arborescence d'objectifs » peut être utilisé afin de faciliter la formalisation des attentes des acteurs locaux en matière d'actions à mener par rapport aux objectifs et priorités préalablement identifiés.



Afin d'être le plus précis possible, il s'agit pour chaque action proposée par les acteurs de :

- définir son utilité par rapport à quel objectif ;
- définir son territoire d'intervention ;
- préciser son délai de mise en œuvre ;
- préciser le rôle de ces acteurs dans la concrétisation (que sont-ils prêts à faire ?) ;
- et enfin de chiffrer les moyens nécessaires et les sources de financements possibles.

Ces différentes informations sont reprises dans une « fiche-projet ».

Grâce à la concertation pour la formulation des actions à mettre en œuvre, la Commune dispose pour chacune des priorités thématiques de développement durable, d'un répertoire d'actions envisageables directement associées aux objectifs opérationnels retenus.

Pour procéder au choix des actions, la Commune peut utiliser différents filtres.

Un premier filtre pourrait être d'ordre stratégique, dans la mesure où il interroge chaque proposition d'action de la sorte :

- En l'absence de cette action, l'objectif pourra-t-il être atteint ?
- En l'absence de cette action, quelles autres actions pourront être menées pour atteindre l'objectif ?
- Y aura-t-il des effets négatifs si elle n'est pas menée ?
- Prévaut-elle sur les autres pour atteindre les objectifs ?

Les actions qui ne sont donc pas indispensables pour les objectifs à atteindre peuvent être écartées dans un premier temps. Les actions utiles aux objectifs identifiés seront gardées.

Un deuxième filtre peut concerner la cohérence des actions par rapport aux critères du développement durable et à la démarche globale de développement durable.

Cela permet de vérifier que les actions ne vont pas à l'encontre du souci de cohésion sociale, de développement économique, de respect de l'environnement et de développement culturel. Il est évident qu'il ne pourra pas être possible que chacune des actions rencontre à chaque fois ces quatre objectifs ; néanmoins, il faudra veiller à s'en approcher le plus possible.

Un troisième filtre, quant à lui, serait d'ordre technique étant donné qu'il permettrait de vérifier l'existence d'une technologie appropriée ainsi que la disponibilité des savoir-faire nécessaires à la mise en œuvre des actions sur le territoire communal.

Un quatrième filtre concernerait l'aspect financier. Il s'agira ici de vérifier la faisabilité financière des actions à mettre en œuvre par rapport aux disponibilités existantes de la Commune ou des moyens que la Commune pourrait mobiliser.

Un cinquième filtre s'attacherait aux risques résiduels, c'est-à-dire qu'il vérifierait la probabilité de ne pas pouvoir mettre en œuvre les actions et les conséquences qui en résulteraient.

Ces différents filtres sélectifs proposés permettent d'accompagner la Commune dans ses prises de décision et ce, à partir d'une analyse approfondie de la faisabilité de chaque action.

Cette méthode permet à la Commune :

- de retenir les actions qui semblent présenter la meilleure valeur ajoutée pour la concrétisation de la démarche Agenda 21 local ;
- d'organiser la concertation sur la validation de la démarche générale d'Agenda 21 local à partir d'actions cohérentes, réalistes et efficaces ;
- d'être en situation de négocier, sur une base très concrète, la mobilisation des moyens nécessaires auprès de l'ensemble des partenaires existants ou potentiels de la démarche Agenda 21 local.

c) Programmation des actions dans le temps¹³

¹³ ID., p. 84-86.

L'application des filtres sélectifs aux propositions d'actions émises par les différents acteurs locaux permet à la commune de formaliser un programme d'actions Agenda 21 local au service de la collectivité locale.

Pour structurer et formaliser le programme, il faut positionner, en regard des thématiques identifiées, les priorités retenues, les objectifs correspondants ainsi que les actions dotées de la meilleure valeur ajoutée proposées par les acteurs locaux. Cette structuration et formalisation de programme pourront être réalisées à l'aide d'un tableau où la donnée « temps » sera incorporée afin de préciser la mise en œuvre des actions en fonction d'une échelle du court, moyen et long terme.

En fonction des acteurs locaux, les temporalités sont différentes.

Il faut également noter qu'en plus des critères de temporalités, des considérations budgétaires et techniques, la notion de valeurs partagées est également importante dans le choix des décisions à prendre. Il faut permettre aux différents acteurs, impliqués dans la démarche, de s'exprimer sur leurs valeurs afin d'arriver à des valeurs communes. Ces valeurs communes peuvent contribuer au choix des actions et assurer une certaine adhésion et appropriation du projet par les acteurs locaux.

3. Mise en œuvre du programme d'actions¹⁴

Cette étape de la démarche Agenda 21 local s'attache à la coordination des différentes actions choisies à mettre en œuvre.

Au fur et à mesure de la mise en œuvre du programme d'actions, il faudra informer les différents gestionnaires¹⁵ et les partenaires impliqués dans la démarche sur :

- le rôle de chacun des intervenants ;
- le moment de leur intervention ;
- les modalités de leur intervention ;
- la définition des résultats escomptés.

Pour passer aux actions, certains éléments doivent être précisés. Les intervenants doivent pouvoir se coordonner et travailler ensemble selon des méthodes compatibles entre elles. Il ne s'agit pas que les intervenants reproduisent les interventions habituelles, agissent en concurrence... Le défi est de faire travailler tous les acteurs disponibles et volontaires sur des actions différentes mais servant une même ambition : le développement durable.

Le rôle ici d'une équipe opérationnelle est important. Elle exercera le rôle d'ensemblier, elle ne devra pas prendre à sa charge l'ensemble de la mise en œuvre du programme d'actions mais elle aura pour mission de préparer le travail, de rédiger la feuille de route de chacune des actions, de collecter des données, de coordonner la mise en œuvre des actions...

Pour parvenir à coordonner l'ensemble du programme, l'équipe opérationnelle repartira des précisions apportées par la collectivité locale sur le rôle de chacune des actions du programme et complétera la « fiche-projet » ou « fiche-action » pour qu'elle comprenne de manière systématique les informations suivantes :

- intitulé de l'action ;
- objectif général de l'action ;
- cohérence avec les principes du développement durable ;

¹⁴ ID., p. 100 et suivantes.

¹⁵ Comité de pilotage, équipe opérationnelle...

- incidence sur les quatre domaines ;
- résultats attendus et valeur ajoutée de l'action ;
- délai maximum de réalisation ;
- coût maximum acceptable ;
- bénéficiaire principal ;
- utilité pour la collectivité locale ;
- principes de fonctionnement ;
- localisation souhaitée ;
- candidats partenaires et leur rôle ;
- autres partenaires potentiels et leur rôle ;
- sources de financement ;
- méthode de suivi ;
- méthode(s) d'évaluation et notamment les indicateurs de résultat, de réalisation et éventuellement d'impact.

Partant de ces informations, l'équipe opérationnelle devra ensuite :

- prendre en compte les particularismes (préférences, habitudes de vie, caractéristiques socio-économiques...) des bénéficiaires concernés ;
- émettre des propositions sur la manière d'atteindre l'objectif ;
- estimer pour chaque proposition les coûts et les délais de réalisation ;
- vérifier la compatibilité avec les délais fixés et les ressources disponibles ;
- placer les étapes intermédiaires sur une ligne de temps.

A partir de ces informations, il sera possible d'identifier les différentes tâches à accomplir afin d'obtenir le résultat attendu.

Une fois validée par les divers partenaires, la « fiche-action » sera très utile pour les personnes chargées de la réalisation, pour celles chargées du suivi et de l'évaluation des résultats et pour celles responsables de la coordination générale du programme d'actions.

EXEMPLE PRATIQUE

Le Plan communal de développement durable (PCDD) de la Ville d'Ottignies-Louvain-la-Neuve (actuellement en phase finale) a suivi la démarche suivante :

- signature de la Charte de développement durable (invitation lancée à toutes les forces vives et à la population du territoire communal), cette Charte continue d'être régulièrement signée par de nouveaux acteurs ;
- constitution d'un Comité d'Evaluation et de Suivi du Développement durable (CESDD : membres faisant partie des signataires de la Charte et de la Commune (fonctionnaires et élus), chargés de suivre à intervalles réguliers les différentes étapes de l'élaboration du PCDD) ;
- appel à auteurs de projets pour la réalisation du Plan communal de développement durable ;

- choix de l'auteur de projet et formation d'un comité d'accompagnement (parmi les forces vives, fonctionnaires et élus communaux) ;
- organisation d'une journée d'information, de sensibilisation au développement durable à Ottignies-Louvain-la-Neuve : « Ensemble vers un développement durable » à l'attention d'un public d'acteurs communaux (journée organisée autour d'échanges d'expériences et de débats au sein d'ateliers thématiques) et invitation du public à signer la Charte ;
- réalisation du diagnostic global et local (sur base d'analyses documentaires (outils stratégiques préexistants, statistiques diverses) et entretiens avec des témoins privilégiés) ;
- présentation du diagnostic final sous forme de fiches thématiques (20 domaines choisis) identifiant pour chacune des problématiques : domaine, enjeux et objectifs globaux, enjeux locaux et diagnostic, objectifs locaux, propositions d'actions ;
- organisation de groupes de travail thématiques (forces vives et habitants) pour valider ces différentes fiches ;
- envoi des fiches thématiques¹⁶ au Collège des bourgmestre et échevins pour validation finale et choix des actions à mettre en œuvre (stade : août 2005) ;
- rédaction des fiches actions en partenariat avec les acteurs locaux ;
- réalisation d'une consultation publique ;
- rédaction finale du PCDD et diffusion de celui-ci sous une forme pédagogique ;
- mise en œuvre du PCDD.

¹⁶ Cf. exemple d'une fiche-action ci-dessous.

Exemple de « fiche action »**ACTION XXX**

OBJECTIFS OPÉRATIONNELS

DESCRIPTION GÉNÉRALE

MISE EN ŒUVRE

Description technique :**Actions contraintes :****Partenaires (cadre légale, rôle de chacun, pouvoirs subsidiant, etc.) :****Démarches à entreprendre :**

Démarches	A entreprendre	En cours	Réalisée	Date de fin de réalisation
	-	-	X	01/01/05
	X	-	-	10/10/05
	-	-	X	01/01/05
	X	-	-	10/10/05
	-	-	X	01/01/05
	X	-	-	10/10/05
	-	-	X	01/01/05
	X	-	-	10/10/05
	-	-	X	01/01/05
	-	-	X	01/01/05
	-	-	X	01/01/05

Durée de réalisation de l'action :

EVALUATION

Impacts attendus et publics touchés :

Impact :

-
-

Public :

-
-

Indicateurs :

Indicateurs	2005	2008	2011

RÉFÉRENCES

Retour d'expériences (projet similaire ailleurs) :

Contexte	Difficultés rencontrées	Résultats	Liens, références

Date de rédaction :**Rédacteur :****Personne responsable de l'action et contact :**

Prénom et nom :

Fonction :

Téléphone et fax :

E-mail :

APPUI AUX COMMUNES

- Appui méthodologique (forums, formations, informations, sensibilisations...)
- Appui financier (personnel, enveloppes financières pour projets, subsides pour actions...)
- Système de discrimination positive (agir sur le Fonds des communes, primes, subsides...)
- Mise en place de structures permanentes d'appui (appui méthodologique, information, favoriser les échanges entre communes...)

12. ÉVALUER LE PROCESSUS ET L'ACCOMPLISSEMENT DU PROGRAMME

RÉSUMÉ

L'évaluation est un jugement sur la valeur d'une action, d'un programme ou d'une politique qui se mène avant (ex ante), pendant (chemin faisant) et après (ex post) ceux-ci.

Elle est incontournable pour valider les objectifs, orienter ou réorienter la stratégie et définir un (nouveau) programme d'actions. Bien menée, elle fournit des bases de décision transparentes pour les processus politiques. Et, lorsqu'on évalue, il s'agit moins de savoir si un projet ou un programme répond aux critères du développement durable que d'optimiser les projets et activités en tenant compte de ces critères. Elle porte donc sur l'état préalable, puis sur les réalisations, les résultats et les impacts.

L'évaluation que nous évoquons ici « doit permettre d'identifier les déséquilibres entre les dimensions de l'environnement, de la société et de l'économie, de mettre en évidence les possibilités d'optimisation et d'atteindre un équilibre durable entre ces dimensions. »¹

Il s'agit donc d'un processus progressif et volontaire qui permet de pérenniser une démarche d'agenda 21 local, et de passer d'un mouvement linéaire à un processus d'amélioration continue.²

Depuis 1992, de nombreux travaux ont proposé des listes d'indicateurs : d'abord pour les échelles territoriales supérieures puis, petit à petit, pour les échelles intermédiaires puis locales. Avec comme premier angle d'approche l'environnement puis, petit à petit, les autres piliers du développement durable, dont la gouvernance et la culture, les deux derniers venus.

Les organismes scientifiques, publics puis privés se sont attelés à la tâche.³

Des indicateurs agrégés tels l'empreinte écologique ou l'indicateur de développement humain ont fait leur apparition, ainsi que des tableaux de bord visant à donner l'état de la question. Des outils d'évaluation développés par des acteurs de terrain du niveau local (entre autres les grilles multicritères⁴) font l'objet de travaux scientifiques. Certains instruments de contrôle de projets (étude d'incidence et d'environnement par exemple) ont un caractère obligatoire.⁵

Tous ces outils ont vocation à servir l'évaluation mais n'en sont que des composantes.

¹ www.are.admin.ch/are/fr/nachaltig/beurteilen/index.html.

² www.ile-de-france.environnement.gouv.fr/seemu/surleterrain/projterritoire/207.htm.

³ Cf. le site de l'Union wallonne des Entreprises, qui propose à ses membres des indicateurs de développement durable « spécifiques au tissu économique wallon ». « Ils visent à mesurer la contribution des entreprises wallonnes aux trois piliers du DD ».

⁴ Sur ces outils, voir entre autres : A. BOUTEAUD, *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser*, Thèse de doctorat présentée en février 2005 à l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Étienne, 415 p. – P. KNOEPFEL, M. MUNSTER, *Guides des outils d'évaluation de projets selon le développement durable*, Berne, ARE, 2004, 98 p.

⁵ « Toutefois, des procédures de contrôle au niveau des projets ne peuvent en aucune manière être remplacées par une évaluation du développement durable, car elles se situent à un niveau inférieur et remplissent d'autres fonctions ». G. OCHSENBEIN, D. WACHTER, T. von STOKAR, M. STEINEMANN, *Evaluation de la durabilité. Conception générale et bases méthodologiques*, s.l., ARE, 2004, p. 17.

On note d'ailleurs que la multiplicité des outils, des méthodes et la complexité du sujet sont souvent perçues comme des freins à la mise en œuvre d'une évaluation, ce qui renforce la propension à confondre un outil de mesure ou de suivi avec l'évaluation proprement dite.

Les éléments que nous proposons ici visent à clarifier les différents éléments en vue de favoriser l'engagement des acteurs du développement durable dans une évaluation de leur travail, tant dans l'analyse du programme stratégique dans son ensemble que dans l'analyse des actions particulières qui le déclinent.

Le but recherché ici n'est donc pas de proposer aux acteurs locaux la batterie d'indicateurs de développement durable, la grille multicritère idéale ou le tableau de bord idéal ; mais bien d'expliquer ce qu'est l'évaluation, à quoi elle sert, comment elle peut s'organiser dans un processus stratégique de développement durable et quelles sont les différentes étapes à franchir pour la mener.

Un autre objectif est de permettre aux acteurs locaux d'éviter les écueils qui, si l'on n'y prend garde, rendent l'évaluation tournée sur elle-même (donc stérile) ou trop tardive et ainsi peu utile, lourde et trop coûteuse en ressources humaines.

Il s'agit donc d'une initiation devant permettre de gérer le processus et de le débiter au plus tôt dans un but d'efficacité et d'économie de moyens.

GLOSSAIRE

Evaluation : jugement sur la valeur d'une intervention par référence à des critères et des normes explicites.

Indicateur : variable dont l'observation par les décideurs, dans un cadre formalisé, fournit les éléments d'une situation conjoncturelle et/ou structurelle et justifie les choix d'évolution, d'investissement ou d'arbitrage. Les qualités de l'indicateur sont : la disponibilité, la lisibilité, la fiabilité, la permanence dans le temps, la cohérence et la logique entre eux.

Référentiel : ensemble d'hypothèses servant de référence à la gestion d'une intervention et visant à expliquer la manière dont elle va produire ses impacts et atteindre son objectif global.

Empreinte écologique : outil comptable qui nous permet d'évaluer la consommation des ressources et des besoins d'absorption des déchets d'une population humaine ou d'une économie donnée, en termes de superficie correspondantes de sol productif. C'est un indicateur global.

Tableau de bord : outil de gestion reprenant en synthèse un ensemble d'indicateurs choisis en fonction d'objectifs préalablement déterminés (et négociés) et du type de résultats que l'on souhaite mesurer. Il doit fournir de manière cohérente et stable dans le temps les informations utiles à la gestion de l'objectif préalablement fixé.

Actions : opérations non divisibles, délimitées en termes de calendrier et de budget.

Objectifs : énoncés clairs, explicites et préalables des effets que l'on souhaite obtenir.

Stratégie : logique d'intervention conçue pour atteindre des objectifs.

Suivi : examen exhaustif et régulier des ressources, des réalisations et des résultats de son intervention.

INTÉRÊT PAR RAPPORT À UNE DÉMARCHE DE DEVELOPPEMENT DURABLE ET UN A21L

Les indicateurs et instruments d'évaluation, en tant que moyens auxiliaires permettant une conduite plus transparente des activités de la société, remplissent différentes fonctions :

- sensibilisation, communication et renforcement de la compréhension des enjeux du DD,
- concrétisation de thématiques déterminantes pour un DD,
- « mesurabilité » du DD par des valeurs quantitatives (indicateurs),
- évaluation de l'état et de l'évolution de ces valeurs-cibles,
- évaluation, formation de l'opinion et décisions relatives aux actions et aux projets,
- définition des objectifs de contrôle des résultats atteints.⁶

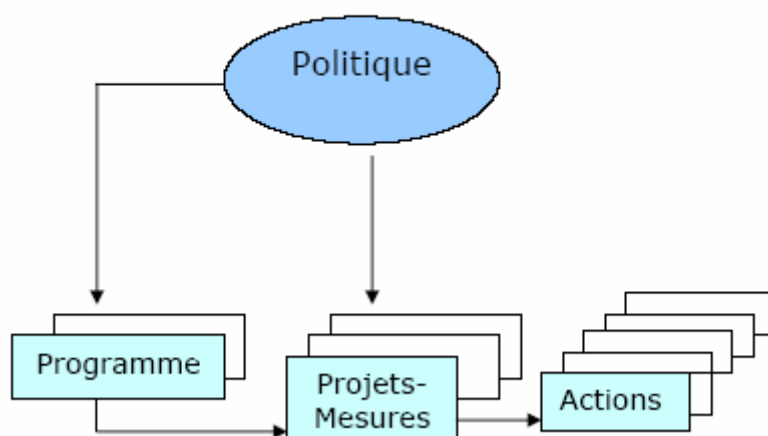
ETAT DE LA QUESTION EN RÉGION WALLONNE

Des travaux sont menés à différents niveaux sectoriels (l'environnement en particulier) et pour des échelles territoriales plus grandes que celles des communes. A notre connaissance, il n'y a pas encore eu de tentative de mise au point d'une procédure d'évaluation du développement durable pour le niveau local wallon.

COMMENT AGIR ?

Ce que nous proposons ici vise à clarifier les différents éléments pour favoriser l'engagement des acteurs du développement durable dans une évaluation de leur travail, tant dans l'analyse du programme stratégique dans son ensemble que dans l'analyse des actions particulières qui le déclinent.

L'évaluation dépend du niveau à évaluer



Comme le suggère le schéma ci-dessus, les techniques peuvent varier suivant la nature de ce que l'on veut évaluer. Il n'en reste pas moins que des principes généraux sont à prendre en compte quelle que soit l'objet d'étude.

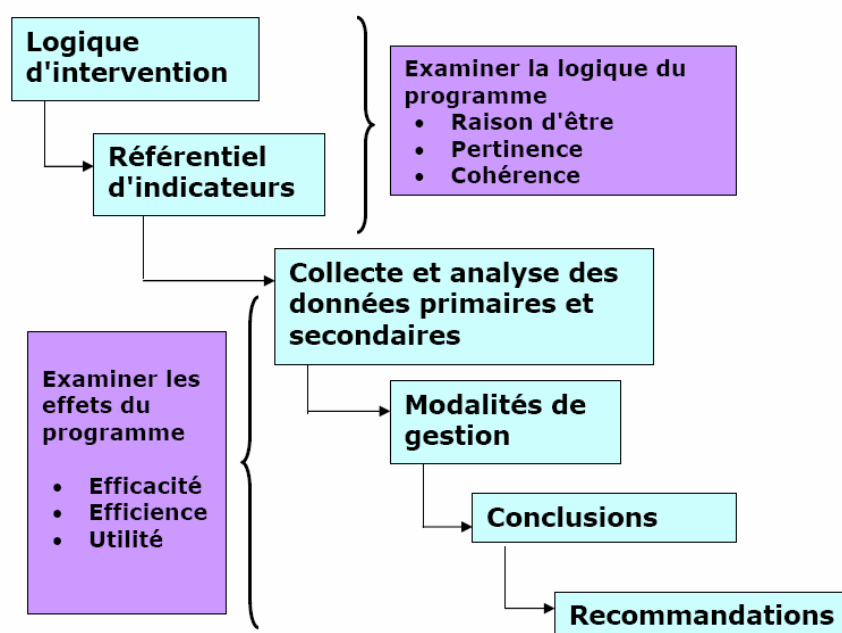
1. Principes généraux de l'évaluation

⁶ *Indicateurs centraux pour le développement durable des villes et cantons. Rapport final, 20 juin 2003, p. 8, disponible sur <http://www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/nachhaltigeentwicklung/indikatoren/16.pdf>.*

L'ensemble des techniques et questionnements propres à l'évaluation des politiques publiques en général peut potentiellement s'appliquer à l'évaluation d'un agenda 21 local.⁷

La réalisation d'une évaluation passe par des étapes standardisées qui visent principalement à :

- examiner la logique du programme,
- sélectionner des indicateurs,
- examiner l'état d'avancement du programme,
- examiner les effets du programme,
- formuler et valider les conclusions
- suggérer les recommandations.



⁷ Pour cette partie, nous prenons comme références principales les ouvrages suivants : J. van ASSCHE, P.-M. BOULANGER, B. DE RIDDER, P.-Y. THOMAS, *Mesurer le développement durable en Belgique : quels rôles pour les processus participatifs*, s.l., IDD-CDO-CFDD, 2003, 167 p. (sur <http://users.skynet.be/idd/documents/IDDCFDD/rapportfinal.pdf>); G. OCHSENBEIN, D. WACHTER, T. von STOKAR, M. STEINEMANN, *Evaluation de la durabilité. Conception générale et bases méthodologiques*, s.l., ARE, 2004, 65 p. ; D.-P. DECOSTER, P. FONTAINE, C. NIARCHOS..., *Vers des contrats d'avenir locaux. Elaborer et réussir sa stratégie de développement communal*, Charleroi, 2002, p. 107-119 ; RARE, *Objectif développement durable. Comprendre, agir sur son territoire. Retours d'expériences et recommandations pour l'agenda 21 local*, 2004, p. 94-102.

2. Conseils préalables à l'exercice d'évaluation⁸

Avant d'entamer l'évaluation proprement dite, il est utile d'avoir les éléments suivants à l'esprit :

- Se lancer dans une dynamique d'évaluation d'un programme stratégique ne s'envisage que si le politique désire s'y engager et qu'il considère celle-ci comme une nécessité pour réussir son programme. Le politique doit valider cette intention et la porter. Il s'agit donc d'un réel choix politique ;
- Afin que l'évaluation soit rentable mais aussi « supportable », le comité de pilotage abordera ce point rapidement. Ici, l'objectif vise à ne pas commettre l'erreur souvent commise qui consiste à ne s'intéresser à l'évaluation que quand le programme a été adopté voire même largement engagé. L'expérience montre qu'intervenir à ce moment-là est beaucoup plus délicat et certainement plus coûteux en énergie et en finances ;
- L'évaluation de la durabilité est toujours fonction de l'état de notre compréhension du développement durable qui est elle-même en constante évolution. On n'engagera pas de processus d'évaluation s'il n'existe pas un accord sur ce qu'est, pour le groupe ou la collectivité concernée, le développement durable (cf. fiches charte, fiche organisation de l'administration, fiche participation). Il faut donc une culture commune minimale⁹ ;
- De même, le pilote de l'évaluation (le fonctionnaire chargé du DD, un comité de pilotage, si c'est lui qui agit ou...) s'assurera de la compréhension de ce qu'est une évaluation - un jugement sur la valeur – et des différences qui existent entre diagnostic, suivi et évaluation. Il expliquera ces différences au plus tôt ;
- Pour éviter de possibles malentendus, pour permettre l'intervention en cours de route de participants à l'évaluation, le pilote proposera une charte de l'évaluation, qui comprendra les objectifs qu'elle poursuit et les principes qu'elle entend respecter. Proposition qui devra être concertée et validée. Cette formulation par écrit évitera des malentendus potentiels¹⁰ ;
- On n'engagera pas non plus de processus d'évaluation si la collectivité n'a pas défini clairement des objectifs à atteindre. Ce sont ceux-ci, ainsi que les objectifs intermédiaires et les actions pour les atteindre, qui seront l'objet de l'attention des pilotes de l'évaluation ;
- Si, au commencement de son travail, l'évaluateur constate que les objectifs du programme n'ont pas été suffisamment bien définis, s'il considère qu'ils comportent des ambiguïtés, sa mission sera de clarifier les choses. Pour autant qu'il entre en scène au moment de l'évaluation *ex ante*...

3. Phasage

⁸ Réuni en 1996 à Bellagio, en Italie, un groupe international de spécialistes de l'évaluation et de chercheurs a proposé une dizaine de principes du processus d'évaluation du développement durable connus sous le nom de « principes de Bellagio ». Le premier porte sur le point de départ de toute évaluation, c'est-à-dire sur l'établissement d'une vision du développement durable et sur la formulation d'objectifs clairs fournissant une définition concrète de cette vision en des termes utiles pour les décideurs. Les principes 2 à 5 portent sur le contenu de toute évaluation et sur la nécessité de conjuguer la perception du système dans son ensemble et l'examen pratique des problèmes prioritaires de l'heure. Les principes 6 à 8 traitent d'objectifs clés de l'évaluation, les principes 9 et 10 portant plutôt sur le besoin de prévoir des capacités d'évaluation permanentes.

⁹ « Vision éminemment anthropocentrique, le développement durable est perçu différemment selon les régions et les sensibilités politiques et culturelles. Il est donc capital d'adopter une définition du développement durable qui permettra d'une part de donner une cohérence à l'évaluation, et d'autre part aux utilisateurs de comprendre sur quelles bases l'évaluation repose. Cette définition devra non seulement être adoptée mais également être mise en évidence lors de l'analyse des résultats ». M. MUNSTER, *Quelques pistes de réflexion essentielles à la mise en place de grilles d'évaluation de projets d'après les critères du développement durable*, s.l., octobre 2002, p. 2.

¹⁰ Cette charte de l'évaluation pourra accompagner la charte de développement durable décrite précédemment dans la boîte à outils.

Vis-à-vis des démarches de développement stratégiques en général, l'évaluation est construite en trois temps distincts :

- celui qui précède le lancement du programme stratégique et des actions,

« En règle générale, l'évaluation de la durabilité évalue les projets avant leur réalisation, au sens d'une évaluation ex ante. Plus une évaluation de la durabilité intervient à un stade précoce du processus politique de planification, plus les marges d'aménagement et d'optimisation sont grandes et plus son emploi est efficace. »¹¹

- celui qui accompagne la mise en œuvre,
- celui qui lui est consécutif.

Placée sur une ligne du temps, l'organisation de l'évaluation se présente de la manière suivante :



4. Angles d'approche

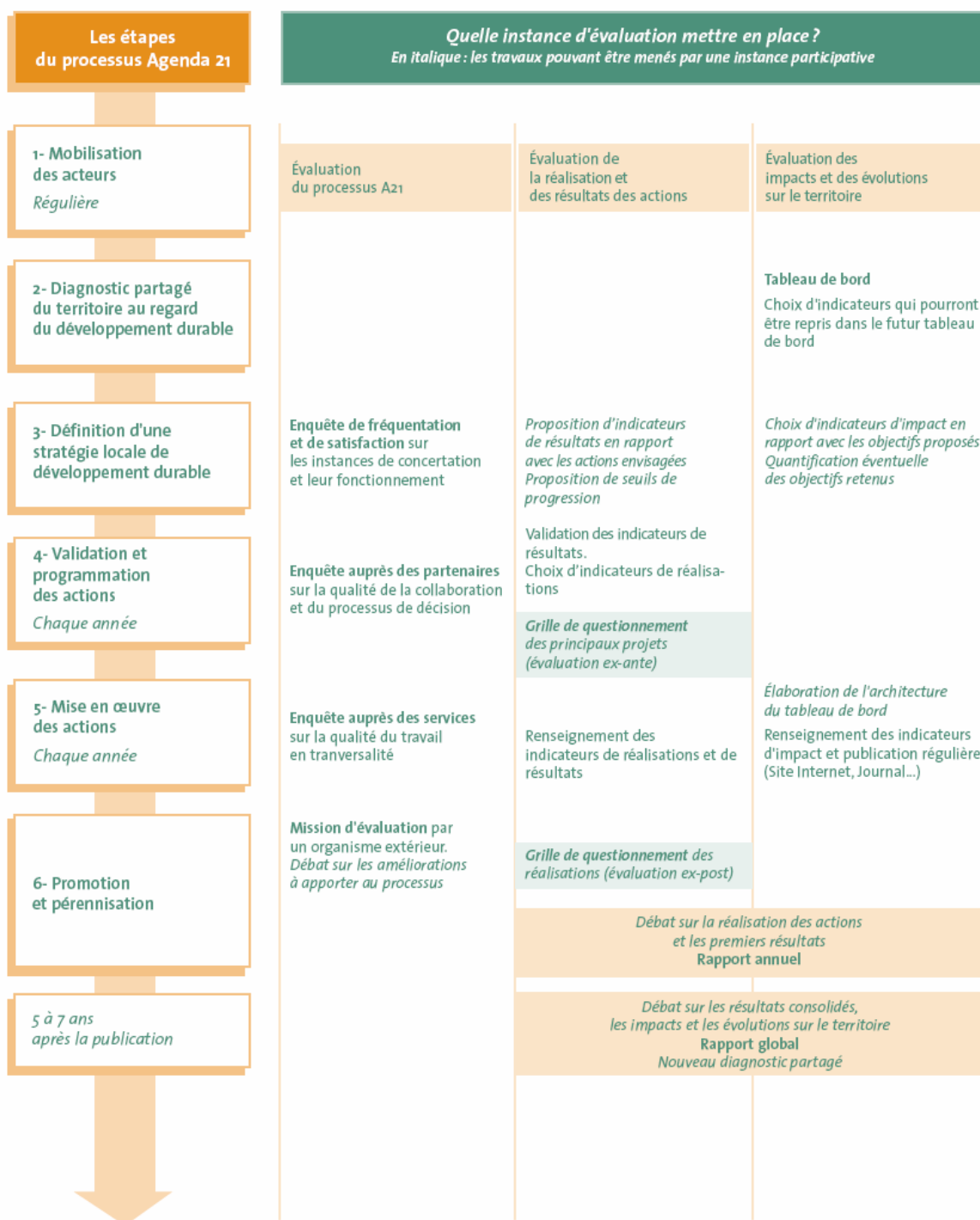
Dans les trois temps, trois angles d'approche seront suivis :

- la qualité du processus en lui-même (sensibilisation et formation, participation, décision, aménagements, manifestations concrètes de l'application des principes du développement durable...),
- la réalisation et les résultats des actions,
- l'impact des actions, l'atteinte des objectifs généraux et les évolutions constatées sur le territoire.

La combinaison des trois temps, des trois angles d'approche et des méthodes de travail peut être illustrée comme suit :

¹¹ G. OCHSENBEIN, D. WACHTER, T. von STOKAR, M. STEINEMANN, *Evaluation de la durabilité. Conception générale et bases méthodologiques*, s.l., ARE, 2004, p. 2.

LES DIFFÉRENTS TEMPS DE L'ÉVALUATION

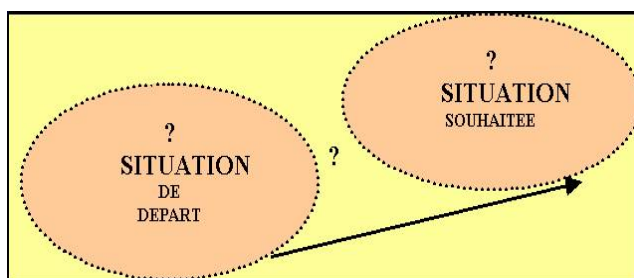


12

¹² Cf. ARE.

5. Examen étape par étape

a) L'évaluation *ex ante* ou évaluation de la pertinence et de la cohérence

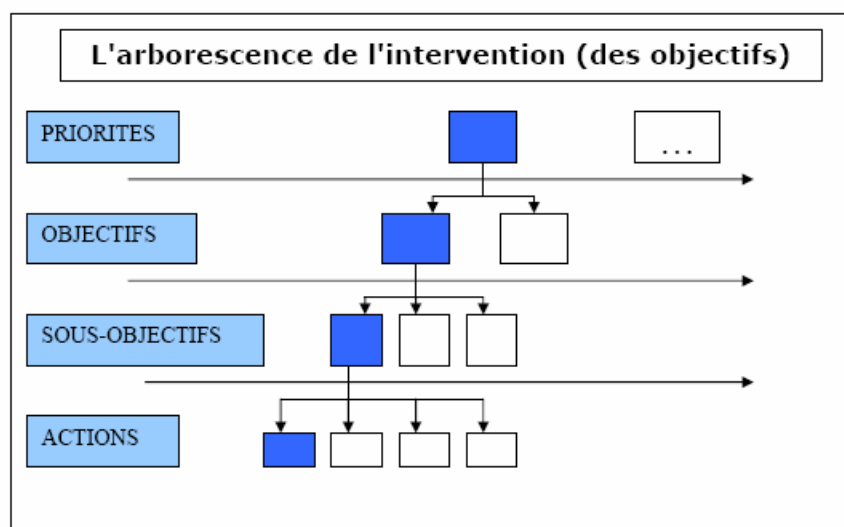


Elle intervient avant que les objectifs soient (définitivement) fixés et adoptés. Elle est prise en compte lors de l'adoption de ceux-ci par le partenariat puis, en définitive, par le politique.

L'opération consiste dans un premier temps à :

- prendre connaissance de la situation de départ (cf. fiche « diagnostic participatif ») et des intentions,
- vérifier la pertinence et la cohérence du projet par rapport aux principes du développement durable et aux intentions locales (notamment celles exprimées dans la charte).

Cette étape requiert que le pilote du programme stratégique ait formalisé ses intentions sous la forme d'une arborescence d'objectifs :



1

L'analyse de la pertinence des objectifs/actions et de la cohérence du programme vérifie le tri qui a été fait entre projets pertinents et projets peu voire non pertinents du point de vue du développement durable.

Elle vise pour l'essentiel à identifier les conflits potentiels graves entre les différentes dimensions de la durabilité, par exemple entre économie et environnement.

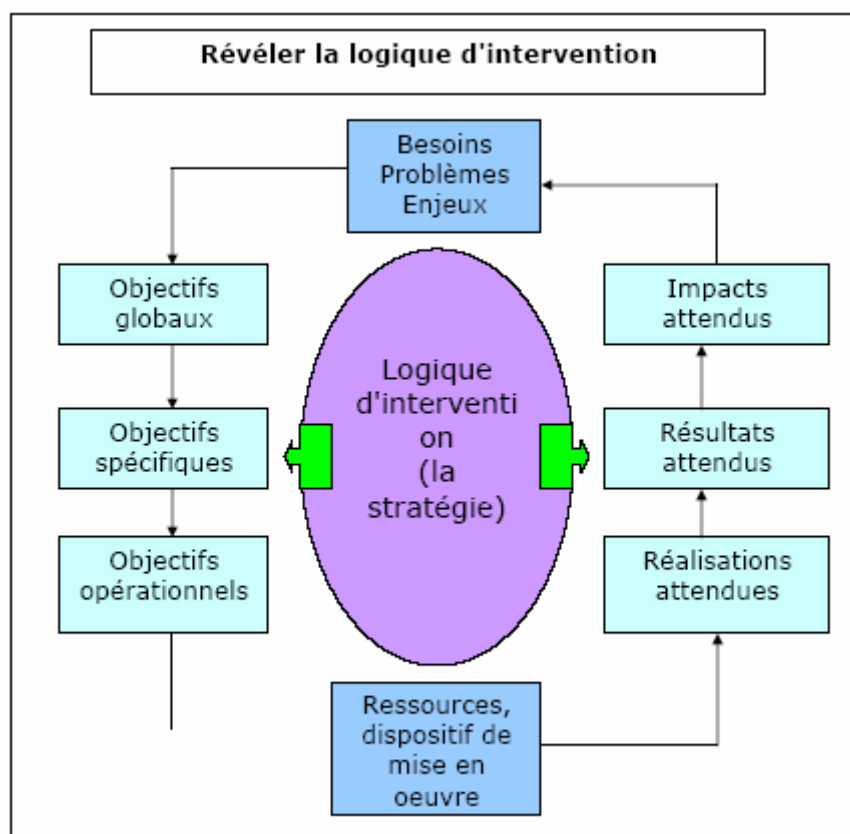
L'évaluation doit donc se concentrer sur l'identification des aspects qui paraissent essentiels pour un développement durable et sur les mesures à venir.

¹ Extrait de D.-P. DECOSTER, P. FONTAINE, C. NIARCHOS..., *op. cit.*, p. 114.

« L'évaluation de la pertinence d'un programme ou d'actions spécifiques n'est pas uniquement influencée par des enchaînements d'effets mais aussi par d'autres facteurs.

Cette pertinence peut être évaluée à l'aide des questions de contrôle suivantes :

- existe-t-il d'importants conflits entre les trois² dimensions du développement durable (c'est-à-dire des améliorations dans l'une des dimensions qui sont susceptibles d'entraîner des détériorations dans une autre) ?
- faut-il s'attendre à des effets négatifs dans des domaines où la situation s'est déjà aggravée ?
- le projet conduit-il à des transferts de charges sur les générations futures et/ou peut-il avoir des conséquences irréversibles ou difficilement réparables ?
- le projet renferme-t-il certains risques, resp. d'importantes incertitudes ?
- existe-t-il une marge d'optimisation dans la conception du projet qui pourrait, le cas échéant, atténuer des conflits d'objectifs ? Si oui, cette marge est-elle grande ou plutôt restreinte ?
- le projet peut-il avoir des incidences spatiales qui dépassent le périmètre d'impact visé (p. ex. des effets globaux) ? »³



Ensuite, il s'agit de :

- se poser les questions auxquelles l'évaluation devra apporter des réponses,
- sélectionner les projets qui feront l'objet, en cours de route, d'une analyse poussée,

² Ou cinq si l'on tient compte des deux dernières venues : la gouvernance et la culture, mises désormais sur le même pied que l'environnement, l'économie et le social.

³ G. OCHSENHEIM..., *op. cit.*, p. 25.

- sélectionner des informations (indicateurs et descripteurs) utiles à l'analyse.

Pour mesurer et évaluer, on utilise des indicateurs et des descripteurs

Pour synthétiser cette information⁴ et focaliser son attention et son analyse sur l'essentiel, on aura essentiellement recours à :

- des descripteurs (données qualitatives)
- des indicateurs (données quantitatives).

Dans le cas de l'agenda 21 local comme de tout programme stratégique à portée locale, on ne peut que difficilement préconiser un système d'indicateurs standard, valable pour toutes les communes wallonnes et pour tous les domaines (économie, société, environnement, culture, gouvernance), puisque les indicateurs doivent être adaptés à une stratégie et un programme par nature spécifique au territoire.⁵

Cependant, l'évaluateur sera aidé par les listes d'indicateurs existantes, dans lesquelles il pourra puiser selon ses nécessités. Ce qui permettra aussi de faire une comparaison avec d'autres territoires (benchmarking). Au gré des besoins, il pourra adapter certains d'entre eux.

Les indicateurs pourront servir, pour partie, à la réalisation de tableaux de bord.

Et puisque l'évaluation est un exercice à mener avant, pendant et après l'action ou le programme, les indicateurs doivent permettre d'appréhender et de mesurer :

- les caractéristiques de la situation de départ,
- les réalisations et les résultats obtenus en cours de route,
- la nature et l'importance des changements et impacts souhaités et obtenus.

On distingue trois types d'indicateurs :

- les indicateurs de réalisation : « ils portent sur des réalisations physiques ou immatérielles (service, savoir...) découlant directement de l'action concernée : m² de panneaux solaires installés, nombre de spectacles organisés... »
- les indicateurs de résultat : « ils décrivent comment les bénéficiaires réagissent à l'action qui est censée leur profiter : nombre de personnes ayant profité de l'aide à l'installation de panneaux solaires, nombre de lycéens ayant assisté aux spectacles... »
- les indicateurs d'impact : « ils apprécient l'effet de l'action relativement à l'un ou plusieurs des objectifs économiques, sociaux ou environnementaux qui l'ont motivée. Leur aspect descriptif dépasse le cercle des bénéficiaires directs de l'action : proportion de foyers équipés d'un chauffage solaire sur le territoire, nombre de tonnes de CO₂ économisées, part des jeunes de 16 à 25 ans ayant vu au moins un spectacle. »

On demande généralement à un indicateur qu'il soit pertinent, fidèle, sensible et spécifique.

Comment procéder pour la sélection d'indicateurs ?

⁴ On différencie les données primaires - conçues spécialement pour le travail d'évaluation - et les données secondaires - conçues à d'autres fins mais utilisables.

⁵ Des tentatives ont cours pour mettre au point des listes d'indicateurs valables pour toutes les composantes d'une même échelle territoriale, et permettre ainsi, notamment, le benchmarking. Par exemple en Suisse : *Indicateurs centraux pour le développement durable des villes et cantons. Rapport final, 20 juin 2003*, 91 p., disponible sur www.are.admin.ch/imperia/md/content/are/nachhaltigeentwicklung/indikatore/16.pdf.

Dès l'étape du diagnostic participatif et en tout cas lors des réunions de concertation avec les partenaires du processus, il est nécessaire d'évoquer le processus d'évaluation et la nécessité d'identifier des indicateurs.

En particulier pour ce qui concerne pour les actions concrètes qui sont/seront sélectionnées.

La technique est finalement assez simple. A chaque action, on accole :

- un ou plusieurs indicateurs de réalisation : nombre d'arbres à planter, nombre d'entretiens avec des porteurs de projets dans le secteur de l'économie sociale et solidaire, nombre de contacts avec les commerçants, nombre de séances de présentation de l'agenda 21 local.
- un ou plusieurs indicateurs de résultat auxquels l'action contribue : surface arborée par habitant, nombre de créations d'emplois dans le secteur...

En cours de route, lors de la mise en œuvre du programme, le pilote du programme collecte ces indicateurs auprès des personnes chargées de concrétiser les actions.

Pour rendre la collecte possible, le pilote doit prendre certaines mesures organisationnelles. Notamment que les indicateurs soient inscrits sur la fiche-projet de l'action à mener et, bien sûr, être connus par ceux qui devront les collecter par la suite (les services, les associations participantes, les entreprises partenaires...), le moment venu.

Exemple d'indicateur d'état (de situation) dans le canton de Berne⁶ :

Environnementaux	Sociaux	Economiques
Part de la consommation d'énergies renouvelables dans la consommation énergétique totale	Espérance de vie en bonne santé	Taux de chômage
Déchets ménagers par habitant	Taux de participation aux votations	Charge fiscale des ménages
Nombre de jours avec une bonne qualité d'air (respect des valeurs limites d'ozone, de dioxyde d'azote et de poussières fines)	Répartition modale (entre transports individuels motorisés, transports publics et transports non motorisés)	Nombre d'employés dans les branches à forte valeur ajoutée
Surfaces imperméabilisées du sol	Part de la population bénéficiant de prestations d'aide sociale	Ecart entre les 10% de revenus les + élevés et les 10% de revenus les - élevés
Consommation d'eau par habitant	Nombre d'enfants par place d'accueil dans les crèches	Prix moyen de location des logements

Les indicateurs seront organisés en référentiel en vis-à-vis du contenu de l'arborescence.

Exemple d'indicateurs relatif à l'objectif : augmenter le revenu des agriculteurs

⁶ *Guide pratique de l'agenda communal*, Genève, [2002], p. 24

Champ de mesure	Exemple	Exemples d'indicateurs correspondants
Objectif général	Augmenter les revenus des agriculteurs	Croissance du chiffre d'affaire des agriculteurs en production biologique
Obj. spécifique durable	Augmenter la surface agricole wallonne (SAU) en production bio et la quantité de produits agricoles bio	% de SAU en production bio/ SAU totale
Obj. spécifique immédiat	Augmenter le nombre d'exploitants en production bio Augmenter la capacité des exploitants existants de produits bio	Croissance du nombre d'exploitants en production bio Croissance du volume de production bio
Objectifs opérationnels	Soutien aux investissements agricoles bio	Nombre de dossiers traités/acceptés/refusés
...
Ressources	Investissements aidés	Croissance du budget dépensé Part du budget dépensé par rapport au total disponible

7

Cette étape d'évaluation *ex ante* nécessite encore de définir les moments où on évaluera, dans quelles conditions on le fera et avec qui.

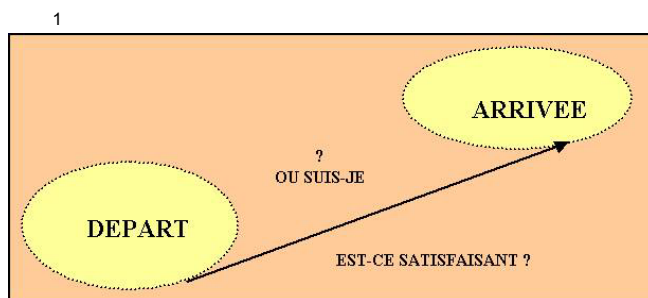
En résumé, l'évaluation *ex ante* tente de répondre aux questions suivantes :

- quelle est la nature des problématiques ?
- quels sont les objectifs principaux et secondaires poursuivis par le programme ?
- quels sont les effets souhaités ?
- quels sont les effets non désirés potentiels ?
- quelle est la logique d'intervention⁸ ?
- quelle est la pertinence des choix opérés ?
- quels sont les indicateurs pour évaluer les réalisations, les résultats et les impacts ?
- quand, avec qui et comment sera-t-il opportun d'évaluer ?

⁷ Extrait du « Contrat d'Avenir Actualisé. »

⁸ « Une première estimation de ces effets non escomptés est très importante, car elle permet d'obtenir un premier indice sur d'éventuels conflits d'objectifs entre les trois dimensions de la durabilité. » Cf. G. OCHSENBEIN, D. WACHTER, T. von STOKAR, M. STEINEMANN, *op. cit.*, p. 23.

b) L'évaluation « chemin faisant » ou l'analyse de la dynamique, des actes posés et des premiers effets du programme



L'opération consiste à porter un regard critique sur la mise en œuvre et l'avancement du programme de développement durable, ainsi que sur ses premiers résultats.

A ce stade, les impacts sont généralement peu nombreux.

L'opération, qui peut être répétée plusieurs fois suivant les besoins et la durée du programme, permet de prendre des mesures correctives et d'adapter son action, voire ses objectifs.

On vise donc ici l'optimisation future des résultats.

Les questions auxquelles elle tente de répondre sont :

- où en est-on dans la mise en œuvre de la stratégie ?
- quelle est la qualité de la participation et de l'implication ?
- quels sont réalisations déjà faites et les résultats obtenus ?
- convient-il, à ce stade, de revoir une partie de la stratégie, des objectifs, des actions prévues, des partenariats ?
- quels changements apporter à la mise en œuvre pour se donner de meilleures chances d'atteindre les objectifs finaux ?

Dans le cadre spécifique d'un programme stratégique de longue durée (minimum 5 ans), il convient certainement d'opérer au moins une évaluation intermédiaire globale pour, d'une part, mesurer l'évolution des données du diagnostic (cf. fiche diagnostic) et, d'autre part, pour s'intéresser à la pertinence de la stratégie en vigueur compte tenu de l'évolution des indicateurs territoriaux. Enfin, l'opération sert à adapter les modes opératoires, les façons concrètes de procéder (cf. notre description de la technique de labellisation, chapitre 3 : l'évaluation « chemin faisant » peut coïncider avec l'évaluation tous les trois ans qui y est proposée).

En outre, elle sera une occasion de faire le point sur la consommation des crédits budgétaires, sur les partenariats engagés, sur la dynamique participative, sur les résultats globaux qui découlent des différentes actions et sur la satisfaction qu'en retirent les participants...

C'est ici qu'un évaluateur extérieur à l'institution peut être recruté avec à-propos. Son expertise et la distance qu'il a par rapport aux acteurs de terrain permettront de faire le point. Cette étape peut cependant être gérée en interne.

¹ Extrait de D.-P. DECOSTER, C. NIARCHOS, P. FONTAINE..., *op. cit.*, p. 111.

« L'évaluation du processus permet de mesurer la satisfaction des habitants, la crédibilité politique de la démarche et la valeur des choix d'organisation initiaux. [...] Globalement, le dispositif d'évaluation met en lumière - on peut l'espérer - l'amélioration continue de la situation sur le territoire et la qualité du processus Agenda 21 local. Les améliorations ou détériorations constatées conduiront finalement à remettre à plat la stratégie au bout de quelques années, pour adopter des objectifs complémentaires ou plus ambitieux. Au quotidien, elles aideront chaque participant à la démarche à s'abstraire de la routine pour toujours et encore, remettre l'ouvrage sur le métier. »²

Pour cette étape, aux indicateurs quantitatifs, il faudra ajouter des descripteurs qualitatifs. Cette partie nécessite de mettre en œuvre différentes techniques de collecte : comptage, interviews individuelles, interviews collectives, enquête de satisfaction.

L'évaluateur et le comité de pilotage devront faire un choix d'outils suivant :

- les objectifs qu'ils se fixent,
- l'objet à évaluer,
- le temps qu'ils désirent y consacrer,
- les moyens humains et budgétaires disponibles.

Ci-dessous une figure présentant les méthodes³ :

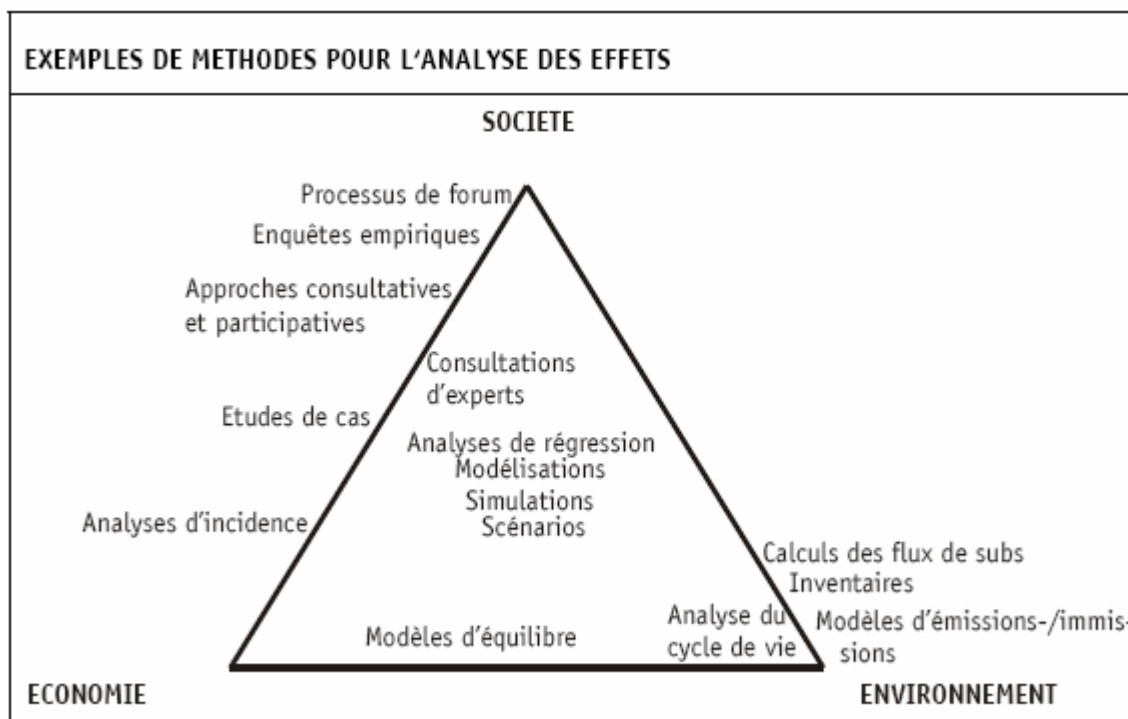


Figure 9 Méthodes envisageables pour l'analyse des effets, selon l'objet à étudier.

L'analyse des effets ou impacts, dont on lance ici le travail et qui sera complètement réalisé lors de l'évaluation ex post, contient

² RARE, *Objectif développement durable. Comprendre, agir sur son territoire. Retours d'expériences et recommandations pour l'agenda 21 local*, 2004, p. 95.

³ G. OCHSENBEIN, D. WACHTER, T. von STOKAR, M. STEINEMANN, *op. cit.*, p. 30.

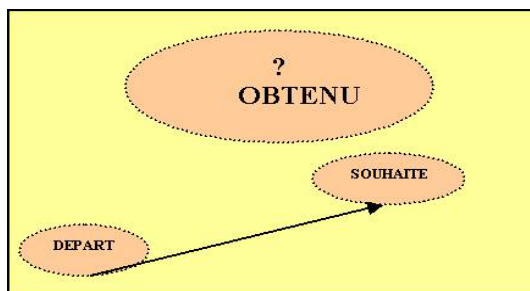
« normalement différents genres d'informations et différentes unités : il s'agit de comparer des éléments quantitatifs, tels que des valeurs monétaires, des volumes de trafics ou des émissions de substances nocives, à des éléments plutôt qualitatifs et difficiles à mesurer, tels que l'éducation, l'identité ou la culture. Une telle mise en regard peut et doit en principe être faite sous cette forme, même si la capacité intellectuelle à traiter des effets multidimensionnels se heurte à des limites. Dans de telles situations, des standardisations peuvent s'avérer utiles : les différents effets sont transposés sur une échelle cardinale homogène. Ces transpositions sont à faire avec soin et selon une méthode systématique. »⁴

« Disons enfin que l'analyse des impacts proprement dite (analyse générale ou détaillée) vise à établir ou à évaluer les effets d'un projet sur différents aspects du développement durable. Les étapes suivantes s'imposent :

- définition des limites du système
- concrétisation des critères de durabilité
- développement de scénarios et de variantes
- analyse des liens de causalité et concrétisation du modèle causal
- analyse des effets »⁵

Comme l'étape précédente, l'évaluation chemin faisant donne lieu à la rédaction d'un rapport écrit.

c) L'évaluation ex post ou de fin de projet



La troisième phase d'évaluation consiste à mesurer les résultats et les impacts (effets) de l'ensemble du programme à la fin de celui-ci.

Précisons que le terme ex post n'est en fait pas tout à fait adapté dans le cadre des programmes stratégiques et en particulier du développement durable puisque ceux-ci nécessitent une progression constante. L'évaluation ex post doit donc être comprise ici comme une phase où l'on poursuit le travail entrepris dans les deux premières phases, pour l'achever et tirer tous les enseignements nécessaires à la poursuite et à l'optimisation. C'est donc un regard et un jugement sur la valeur de l'action entreprise depuis le début de la démarche, avec suffisamment de temps entre l'évaluation et le début de la démarche.

⁴ Cf. G. OCHSENBEIN, D. WACHTER, T. von STOKAR, M. STEINEMANN, *op. cit.*, p. 33.

⁵ *ID.*, p. 34.

L'évaluation *ex post* cherche :

- d'une part à mesurer les résultats globaux du programme de développement stratégique,
- et d'autre part à en cerner les effets durables sur la collectivité locale.

Elle tente de répondre à trois grandes questions :

- vis-à-vis de la situation de départ, le programme global d'actions a-t-il permis d'obtenir les changements escomptés ?
- suite à ces changements, comment la collectivité locale évolue-t-elle et comment les comportements changent-ils ?
- quelles mesures prendre pour renforcer et pérenniser les acquis ?

Pour cela, elle passe par l'actualisation des données du diagnostic, elle prend en compte les résultats globaux des actions au regard des objectifs et priorités du programme, considère le rapport entre coût de réalisation et bénéfices dégagés et s'intéresse aux difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre.

L'étape de travail peut être divisée en trois temps :

- évaluation proprement dite,
- expression des recommandations pour une optimisation,
- présentation des résultats.

6. La participation

L'évaluation d'un processus stratégique participatif implique forcément les acteurs engagés dans le processus. En particulier s'il s'agit d'un processus de développement durable, concept qui préconise l'application des principes fondamentaux que sont la participation et la gouvernance. Il y a donc lieu de croiser ces principes et les faire converger dans la procédure d'évaluation : « L'évaluation de l'agenda 21 local est participative. La méthode retenue doit favoriser le débat au sein des instances de concertation, des services et des élus, au moment de se poser les questions initiales puis lors des rendez-vous successifs ».⁶

Dès la constitution d'un groupe de pilotage et la nomination d'un responsable et animateur de la dynamique « développement durable au niveau local », il importe de réfléchir à la méthode et aux futures étapes de l'évaluation.

Le comité de pilotage – ou un groupe de travail spécifiquement chargé de l'évaluation – va choisir les principes éthiques et opérationnels de l'exercice, et les mettre ensuite en œuvre.⁷

Il aura à garder à l'esprit que l'évaluation n'a de sens que si elle repose sur des outils débattus et appropriés par les acteurs concernés. Il n'y a donc pas lieu de penser que les parties prenantes invitées à participer à la dynamique (diagnostic, choix des objectifs et actions, mise en œuvre) n'interviendraient pas dans l'évaluation également.⁸

⁶ RARE, *Objectif développement durable. Comprendre, agir sur son territoire. Retours d'expériences et recommandations pour l'Agenda 21 local*, [2004], p. 95.

⁷ Certains ouvrages suggèrent de faire appel aux bonnes volontés : « Pour que l'évaluation soit vraiment intégrée au processus, il importe de désigner le plus en amont possible un groupe de volontaires (élus, services, habitants, acteurs socio-professionnels) ». Cf. RARE, *op. cit.*, p. 49.

⁸ ***Et entre autres dans la sélection des indicateurs : « Evaluation de l'impact et des évolutions sur le territoire : Il revient bien sûr aux acteurs locaux de déterminer quels indicateurs reflètent le mieux l'évolution de leur territoire vers l'idéal de DD qu'ils se sont donné au travers des grands objectifs de la stratégie. » Cf. RARE, op. cit., p. 99. Cependant, certains auteurs doutent de l'intérêt des citoyens pour les indicateurs : « Il est un fait que la participation a d'autant plus de chances de réussir que le citoyen se sent personnellement concerné par le sujet. Il y a peu de chances que ce soit le cas pour ce***

L'évaluation est menée par un animateur.

Les élus, les fonctionnaires, les participants à l'élaboration du programme et aux instances de concertation, les publics cibles seront intégrés à des stades divers de l'évaluation.

Les « participants » sont donc invités à regarder et évaluer :

- comment ce qui a été dit a été suivi d'effet.

Ici, on recueille l'avis des parties prenantes sur le programme global et les actions mais on va plus loin en leur proposant de participer à l'évaluation proprement dite et à la recherche d'optimisation. Faire participer à la sélection des indicateurs est hautement souhaitable.

- comment s'est faite la participation elle même.

Il s'agit ici de tester la qualité du déroulement du processus participatif, et d'évaluer ensuite, si possible, l'impact que ces démarches ont l'implication générale des acteurs du territoire. Le but est d'enrichir l'action pour accroître les résultats.

Le tableau⁹ ci-dessous résume les points à prendre en considération pour évaluer le déroulement concret d'un mécanisme de participation :

qui concerne des systèmes d'indicateurs. En revanche, il se pourrait bien qu'on le trouve bien plus concerné qu'on ne s'y serait attendu par l'élaboration d'une vision prospective et de développement durable ». Cf. P.-M. BOULANGER, B. DE RIDDER, P.-Y. THOMAS, J. van ASSCHE, op. cit., p. 54.

⁹ Tableau extrait de P.-M. BOULANGER, B. DE RIDDER, P.-Y. THOMAS, J. van ASSCHE, *op. cit.*, p. 54, et inspiré de J. ALBESON, P.-G. FOREST et autres, *Deliberations about Deliberative Methods: Issues in the Design and Evaluation of Public Consultation Process*, Mc Master University Center for Health Economics and Policy Analysis, Research Working Paper 01-04, juin 2001.

CRITERES D'EVALUATION

Représentativité	Règles procédurales	Information	Résultats/décisions
Légitimité et équité dans la représentativité	Degré de contrôle du citoyen sur l'agenda, l'établissement des règles, la sélection des experts, l'information	Caractéristiques : - accessibilité - lisibilité - digestibilité	Légitimité et transparence - de la prise de décision - de la communication des décisions des réponses aux décisions
S'agit-il d'un échantillon représentatif ? - sur le plan géographique - socio-démographique - politique - etc.	Délibération : temps consacré à la délibération ; experts contradictoires, information . -	Sélection et présentation -- qui choisit l'information ? -- qui choisit les experts ?	Degré de consensus atteint
Sélection par organisateurs ou auto-sélection ?	Crédibilité/légitimité du processus - Sur quel point du processus de prise de décision recherche-t-on un input du public ? -- qui écoute ? (membres influents ou subalternes ?)	Interprétation : Assez de temps pour analyser, discuter et mettre en question l'information ?	Plans pour incorporer et/ou mettre en œuvre les recommandations au sein du processus de décision.

Enfin, il est nécessaire de veiller, dès le départ d'un processus de participation, à s'organiser pour constituer la mémoire qui permettra ensuite une évaluation.

APPUIS AUX COMMUNES

Site du consortium LASALA pour l'outil « Local Evaluation 21. Self-assess your Local Process for sustainable Development », destiné aux représentants des collectivités en vue de mesurer leur état d'avancement en matière de pratique du développement durable : www.localevaluation21.org

Sur l'outil d'analyse global (de sensibilisation) « empreinte écologique » : www.agir21.org/flash/empreintecoweb/loadcheckplugin.html, www.myfootprint.org, www.footprint.ch

Les principes de Bellagio : http://www.nssd.net/pdf/resource_book/sdstrat10_fr.pdf

Tableau de bord de l'environnement wallon : <http://mrw.wallonie.be/dgrne/eew/download.asp>

Tableau de bord du développement territorial en Wallonie : <http://cpdt.wallonie.be/>

« Kyoto » pour les communes wallonnes : www.kyotomacommune.be

Indicateurs pour les entreprises wallonnes : <http://www.uwe.be/developpementdurable.html>

Indicateurs pour une commune bruxelloise : Tuan Khai TRAN, *Etude de faisabilité d'une série d'indicateurs composites appliqués à la commune de Schaerbeek*, mémoire ULB-IGÉAT, Des en environnement, 2001, 101 p.

2.3 FICHES THÉMATIQUES

Dans cette partie consacrée aux fiches thématiques, nous proposons dans un premier temps une introduction généraliste aux 15 des 18 thématiques recensées comme terrain d'action de développement durable au niveau local. Ensuite, nous abordons en détails les trois thèmes non encore abordés : le logement, la consommation responsable et les relations Nord-Sud.

2.3.1 Introduction aux dix-huit thèmes de la vie locale

2.3.1.1 Economie

Concernant la mondialisation de l'économie, les rapports Nord-Sud, le commerce équitable, etc., voir la fiche sur les rapports Nord-Sud

2.3.1.1.1 Enjeux et objectifs

Développement local

Au niveau local, la prise en compte des préoccupations sociales et environnementales, en cohérence avec les principes du développement durable, semble à première vue plus difficile à mettre en place dans le cadre d'un développement exogène. L'enjeu est alors de privilégier les facteurs d'ancrage et de fixation de l'entreprise dans le milieu local. Dans ce but, il faut l'encourager à construire des relations avec les entreprises locales, à former des partenariats, à multiplier des débouchés locaux, etc.

A long terme, la durabilité du développement suppose un équilibre entre quelques filières fortes, que leur niveau d'excellence rend compétitives dans une économie mondialisée, et un minimum de diversification.

Quant au renforcement du tissu de PME-PMI au niveau local, il passe par le soutien à la création et à l'essor d'entreprises. Cela suppose la mise en place de structures d'appui telles que des incubateurs, pépinières, agences-conseils, etc.

Entreprises

Au niveau des entreprises, le développement durable se traduit par la prise en compte de critères sociaux et environnementaux. Ces derniers concernent toutes les étapes de la production (matières premières, énergie, émissions, déchets, transport, etc.) mais aussi la conception des produits eux-mêmes (durée de vie, consommation...). L'intégration de l'entreprise dans son environnement naturel et bâti est également à considérer.

L'aspect social s'exprime par la qualité des emplois offerts, (flexibilité limitée, rémunération correcte, bien-être au travail, respect du travailleur, compatibilité avec la vie de famille, etc.). L'objectif est que chaque travailleur puisse effectuer son travail dans les meilleures conditions de santé, de sécurité et de sociabilité possibles. L'intégration de l'entreprise dans son milieu socio-économique se traduit également par la valorisation des potentialités locales.

2.3.1.1.2 Actions au niveau communal (exemples)

- Respecter les principes résumés ci-dessus lorsque la Commune agit en tant qu'employeur, producteur de biens et services, client et consommateur.
- Mettre en valeur et soutenir particulièrement les entreprises d'économie sociale ainsi que les initiatives allant dans le sens d'un développement équitable et respectueux de l'environnement.
- Sensibiliser les entreprises et les travailleurs à ces principes.

- Veiller au respect des contraintes légales par les entreprises, notamment en matière d'environnement et de prévention des risques.
- Décider judicieusement de la localisation et de l'aménagement des zones d'activité économique et réaffecter prioritairement les friches industrielles.
- Encourager la coopération entre entreprises pour une meilleure gestion des déchets, l'organisation du covoiturage, etc.
- Soutenir la création et le développement d'entreprises locales.
- Ancrer les entreprises dans le territoire par des actions d'intégration et de facilitation.
- Encourager la valorisation de nouveaux gisements d'emplois, par exemple dans le secteur des services aux personnes ou dans celui du cadre de vie.
- Créer (en partenariat avec le CPAS et le FOREM) une maison de l'emploi où l'on peut trouver informations, conseils et aide dans la recherche d'un emploi.
- Pratiquer la solidarité territoriale : refuser un développement qui se ferait au détriment de communes ou régions voisines.

2.3.1.2 Santé

2.3.1.2.1 Enjeux et objectifs

Prévention

Une approche durable de la santé met l'accent sur la prévention, que ce soit au niveau global ou au niveau local. Au niveau global, une grande partie de la planète connaît encore des problèmes de santé dus aux difficultés d'accès à la nourriture et à l'eau potable. Chez nous, l'accès à un logement décent (voir la fiche consacrée au logement) reste difficile pour une partie de la population. Certains facteurs de risque pour la santé sont également liés aux habitudes de notre société de consommation : tabagisme, alcoolisme, propension aux dépendances, stress, obésité, sédentarité, etc.

Au niveau local, des actions d'information et de prévention portant sur les assuétudes, les comportements alimentaires inappropriés, la maltraitance, le sida, les accidents domestiques, etc. peuvent être menées en partenariat avec les organismes concernés et les médecins de l'entité. L'exercice physique est à encourager, et l'information sur les vaccinations et les dépistages doit être régulièrement répétée.

La prévention de la violence, la sécurité routière et la protection de l'environnement ont également des répercussions importantes sur la santé : voir les fiches concernées.

Accès aux soins et services

L'accès aux soins reste un problème pour les populations les plus précarisées. La présence sur le territoire communal d'une maison médicale fonctionnant au forfait (pas de participation financière pour les patients inscrits et en ordre de mutuelle) est un atout important de ce point de vue.

L'organisation de services d'aide à domicile permettant par exemple le maintien des personnes âgées dans leur lieu de vie est également un facteur d'amélioration de la santé publique et d'allègement des budgets consacrés à la santé.

2.3.1.2.2 Actions au niveau communal (exemples)

- Créer un observatoire communal ou intercommunal de la santé.

- Mener des actions d'information, de prévention et de dépistage avec les écoles, le CPAS, les maisons médicales, les médecins et travailleurs de la santé, etc.
- Être attentif au respect des principes d'une alimentation saine dans les services de restauration relevant de la Commune (écoles, repas à domicile, etc.).
- Organiser ou soutenir les activités sportives accessibles à tous.
- Soutenir la création d'une maison médicale fonctionnant au forfait.
- Organiser des services de soins à domicile.

2.3.1.3 Intégration et sécurité

2.3.1.3.1 Enjeux et objectifs

Lutte contre la pauvreté et l'exclusion

L'objectif du développement durable est d'assurer une qualité de vie à tous, générations présentes et à venir. Or, même dans nos pays riches, une partie de la population ne bénéficie pas de conditions de vie (matérielles et autres) propices à leur épanouissement personnel et collectif. La pauvreté et l'exclusion ont tendance à se reproduire de génération en génération. Il faut tenter de briser ce cercle vicieux, non seulement en améliorant la situation de groupes-cibles, mais aussi en visant la transformation des fonctionnements sociaux producteurs d'exclusion et d'inégalité de répartition des richesses.

Les objectifs à rencontrer sont le renforcement des capacités des plus démunis et la réduction des inégalités. Cela signifie avant tout la réponse aux besoins de tous et prioritairement des plus démunis, en leur donnant accès aux biens matériels (revenus, alimentation, emploi, logement, éducation, santé, loisirs...), mais aussi immatériels (sécurité, considération, réseau social, capacité de choix et d'auto-détermination, citoyenneté...) nécessaires à une existence digne.

La lutte contre le surendettement et contre l'échec scolaire sont des moyens d'enrayer la spirale de reproduction de la pauvreté.

Sécurité

Toute société crée des règles pour fonctionner et doit se protéger des transgressions violentes de celles-ci. L'approche du développement durable conduit à penser les règles et la gestion de leur transgression en termes d'inclusion sociale maximale et de prévention (augmenter la légitimité des règles, créer plus de solidarité, éduquer, donner des repères et d'autres valeurs que la consommation, etc.), en termes environnementaux (renforcement des règles de protection de l'environnement) et en termes de solidarité territoriale (viser la diminution de la délinquance plutôt que son exportation).

2.3.1.3.2 Actions au niveau communal (exemples)

Le rôle de la commune dans la réalisation de ces objectifs est primordial. Elle est en effet au premier rang pour percevoir les besoins des habitants et pour y répondre.

- Réaliser régulièrement un état des lieux des demandes et des réponses apportées, sur le plan quantitatif (niveau de vie) comme sur celui de la qualité de vie.
- Mettre en place une commission des affaires sociales et un réseau réunissant les différents acteurs sociaux (au sens large).
- Prévenir les situations d'exclusion par l'accompagnement des personnes en situation de surendettement, par l'organisation d'écoles des devoirs, etc.

- Intégrer dans ces démarches des personnes en situation de pauvreté, donner la parole aux plus démunis.
- Sensibiliser et former les intervenants professionnels à travailler avec les exclus.
- Prendre en compte les conséquences sociales de toute politique locale.
- En complément des moyens classiques d'assurer la sécurité, mettre l'accent sur la communication à propos des règles et, lorsque c'est possible, élaborer celles-ci de manière participative.

2.3.1.4 Culture et patrimoine

2.3.1.4.1 Enjeux et objectifs

Culture

La culture est un facteur important de développement social, identitaire et humain. Dans ses diverses manifestations, elle contribue à l'épanouissement des individus et des collectivités. La liberté culturelle se définit comme étant la faculté donnée aux individus de vivre et d'être ce qu'ils choisissent, en ayant réellement la possibilité de considérer d'autres options. La reconnaissance de la diversité des cultures contribue à l'unité des Etats, au maintien de la paix, au développement, à la démocratie et au respect des droits humains.

Lorsqu'elle est soumise à la loi du plus économiquement rentable, la culture risque de voir disparaître ses manifestations les plus locales, les plus marginales, les plus émergentes, les plus avant-gardistes... au détriment de la diversité, des identités, des localismes et de l'expérimentation. C'est pourquoi le soutien du secteur public lui est nécessaire.

Patrimoine

Le patrimoine local – patrimoine bâti et paysager, mais aussi "immatériel" ou "folklorique" – est un domaine culturel qui bénéficie d'un grand intérêt et qui fait l'unanimité. Il est en outre porteur d'une charge symbolique puisqu'il représente les racines de la communauté locale. Sa préservation est importante aussi bien pour la population actuelle que pour les générations futures.

2.3.1.4.2 Actions au niveau communal (exemples)

- Développer les domaines socio-artistiques dans le cadre de programmes culturels multidisciplinaires favorisant l'interculturalité et le pluralisme.
- Développer des partenariats entre la commune et le tissu associatif local afin de favoriser les transversalités.
- Conforter les associations porteuses de démarches liées à la démocratie culturelle et à la démocratisation.
- Construire des projets de développement communautaire entre les quartiers, créer des lieux et des occasions de rencontre.
- Respecter l'environnement dans le développement d'activités culturelles et artistiques et dans leur fréquentation (ex. accessibilité des lieux par les transports en commun).
- Protéger et gérer le patrimoine bâti et paysager.
- Soutenir les initiatives qui ont pour but de maintenir et de valoriser le patrimoine et les coutumes locales dans un souci d'ouverture et de transmission aux générations futures.

2.3.1.5 Air

2.3.1.5.1 Enjeux et objectifs

La qualité de l'air comporte plusieurs aspects dont l'importance va de l'échelle planétaire à une échelle très locale :

- la problématique de l'effet de serre est principalement liée à celle de l'énergie ;
- la destruction de la couche d'ozone stratosphérique (couche qui protège la vie terrestre des rayons ultraviolets du soleil) est due à certains composants chimiques, principalement les CFC ;
- l'acidification, qui détruit les végétaux, est causée par les émissions de l'industrie, des transports et de l'agriculture ;
- la pollution photochimique (ozone troposphérique ou smog d'été) vient du trafic automobile et de la production industrielle ;
- les micropolluants (métaux lourds et polluants organiques persistants) et les poussières sont émis par certains secteurs industriels ou encore par l'incinération des déchets (dioxine) ;
- les pollutions domestiques sont dues au chauffage, aux matériaux et produits utilisés (peinture, colles, produits de nettoyage, etc.) et aux moisissures qui se développent en cas d'humidité.

Certaines de ces problématiques sont également traitées dans les fiches consacrées à l'énergie, à l'agriculture, à la mobilité, etc.

2.3.1.5.2 Actions au niveau communal (exemples)

- Assurer la collecte et la diffusion des données de surveillance de la qualité de l'air.
- Accorder toute l'attention nécessaire à l'octroi des permis d'environnement.
- Réduire les émissions du secteur des transports en limitant les déplacements nécessaires par un aménagement du territoire bien pensé et en favorisant les transports en commun et les déplacements "doux" (vélos, piétons).
- Réduire les émissions dues au chauffage en faisant respecter les normes d'isolation thermiques au travers des règlements et des permis d'urbanisme.
- Choisir des équipements et des matériaux peu polluants et peu consommateurs d'énergie, et veiller à leur bon entretien.
- Informer la population et les entreprises, notamment sur les aspects les moins connus comme les polluants domestiques.

2.3.1.6 Eau

2.3.1.6.1 Enjeux et objectifs

Au niveau mondial, l'accès à l'eau douce est un problème fondamental, qui a des répercussions sur la santé des populations (eau potable, mais aussi eau nécessaire à l'agriculture) et la préservation des écosystèmes. Au niveau européen, il est nécessaire d'améliorer la gestion d'une ressource qui se dégrade à la fois en quantité, dans certaines régions, et en qualité. Les programmes d'approche intégrée prouvent la faisabilité d'une gestion durable de l'eau associant protection des écosystèmes et satisfaction des besoins humains.

Une gestion durable de l'eau au niveau communal doit prendre en compte des problématiques aussi variées que l'approvisionnement de tous en eau potable à un prix correct, la réponse aux besoins des industries, l'égouttage et l'épuration des eaux usées, la protection des qualités naturelles des cours d'eau et des points d'eau (qualité de l'eau elle-même et des milieux naturels qui y sont associés), les loisirs liés à la présence de l'eau (promenade le long des berges, baignade, activités sportives diverses, pêche...), la gestion des risques d'inondation et le cas échéant la navigation.

2.3.1.6.2 Actions au niveau communal (exemples)

- Prendre en compte la problématique de l'eau dans les règlements et les permis d'urbanisme ainsi que dans les permis d'environnement (encourager les citernes, limiter l'imperméabilisation du sol, exiger un égouttage ou un système d'épuration efficace, etc.).
- Assurer la collecte et l'épuration collective des eaux usées et organiser des contrôles réguliers des installations individuelles ou semi-collectives d'épuration.
- Protéger les milieux aquatiques sensibles et les zones humides d'intérêt biologique.
- Informer et sensibiliser à propos de la consommation d'eau responsable (éviter les gaspillages), du respect de la qualité de l'eau (usage des pesticides et des fertilisants azotés par exemple), etc.
- Organiser des actions de sensibilisation comme le nettoyage des berges des cours d'eau.
- Promouvoir le transport par voie fluviale lorsque c'est possible.
- Inscrire les actions dans la durée, au travers par exemple d'un Contrat de rivière réunissant tous les acteurs concernés par l'eau dans le bassin versant.

2.3.1.7 Biodiversité

2.3.1.7.1 Enjeux et objectifs

Le développement durable suppose le maintien de la biodiversité et de la qualité de l'air, de l'eau et du sol à des niveaux suffisants pour protéger durablement la vie humaine, la faune et la flore. Un de ses objectifs est l'utilisation parcimonieuse des ressources naturelles, en tenant compte des capacités de régénération et de régulation limitées du milieu naturel.

Les milieux et espèces rares ou en voie de disparition doivent être protégés. La biodiversité est en effet un capital à transmettre aux générations futures.

Dans le cadre d'un développement durable, la protection de la nature doit être vue également dans ses relations avec les domaines social et économique. Ainsi par exemple, le rôle social et éducatif des espaces verts peut se combiner avec des objectifs plus strictement écologiques. L'agriculture et les industries peuvent intégrer des préoccupations environnementales. La préservation et la valorisation de la nature et de l'environnement deviennent aussi, de plus en plus, des gisements d'emplois (tourisme, gestion des sites, etc.).

2.3.1.7.2 Actions au niveau communal (exemples)

- Faire l'inventaire des ressources naturelles à protéger et à gérer sur le territoire communal et organiser leur protection et leur valorisation.
- Réaliser un plan communal de développement de la nature.
- Protéger les espaces verts urbains, en créer de nouveaux.

- Renoncer à l'achat des matières premières menacées de disparition (ex. certains bois tropicaux).
- Informer et sensibiliser les habitants en leur montrant quel rôle ils peuvent jouer dans la préservation de la biodiversité (ex. plantation d'espèces locales, usage prudent des herbicides, etc.).

2.3.1.8 Déchets

2.3.1.8.1 Enjeux et objectifs

Le maintien d'un environnement durable exige que la pollution créée ne soit pas supérieure à la capacité de l'air, de l'eau et du sol à l'absorber et à la traiter. Or la quantité de déchets produits par nos sociétés dites développées est sans cesse croissante. Un autre objectif du développement durable est le souci d'éviter le gaspillage et l'épuisement des ressources naturelles. Il faut donc modifier nos habitudes de production, de consommation et d'élimination.

Les citoyens peuvent, par leurs comportements de tous les jours, contribuer à économiser les ressources naturelles (énergie, eau, etc.) et éviter le gaspillage, notamment en adoptant des attitudes de recyclage. Il faut les encourager à orienter leurs choix vers des produits respectueux de l'environnement à tous les stades de leur production, de leur conditionnement et de leur utilisation et ainsi donner, à travers les mécanismes du marché, les bons signaux aux producteurs pour qu'ils évoluent vers l'éco-efficacité. La Commune doit elle-même adopter ces bonnes pratiques.

2.3.1.8.2 Actions au niveau communal (exemples)

- Dans les achats d'équipement et de matériel, privilégier les produits à vie longue, réparables, recyclables ou biodégradables.
- Compléter si nécessaire les filières de collecte sélective et de valorisation, notamment en organisant le compostage et la gestion de déchets spécifiques : frigolite, cartouches d'imprimante, bouchons de liège, éternit, vélos, ordinateurs, langes, etc.
- Créer des emplois durables pour les personnes en difficulté grâce à l'activité de tri-recyclage.
- Prendre en compte la gestion des déchets (tri et stockage) dans les prescriptions urbanistiques et la délivrance des permis (ex. local pour le tri des déchets dans les bâtiments).
- Informer et sensibiliser des habitants et les entreprises, notamment en les poussant à prendre en compte la problématique des déchets dès le moment du choix des biens à acheter.

2.3.1.9 Energie

2.3.1.9.1 Enjeux et objectifs

Les effets néfastes des changements climatiques concernent toute la planète, mais ce sont surtout les pays en développement qui les subissent (et les subiront toujours davantage). Ces effets sont liés à la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère, concentration qui est elle-même la résultante des activités de l'homme. Ces émissions ne cessent de s'accroître, alors qu'il faudrait au contraire revenir à un modèle de pollution en équilibre avec ce que la nature peut absorber.

Dans le cadre du Protocole de Kyoto, l'Union européenne s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8 %, pour la période 2008-2012 (avec pour niveau de référence 1990). La Belgique a reçu l'objectif de 7,5 %. A plus long terme, c'est vraisemblablement de 70 % qu'il faudra réduire ces émissions.

Les actions à mettre en place doivent viser à réduire les consommations d'énergie et à utiliser autant que possible les énergies renouvelables et non productrices de gaz à effet de serre.

2.3.1.9.2 Actions au niveau communal (exemples)

- Etablir une comptabilité énergétique des bâtiments et services communaux.
- Etudier des solutions telles que l'isolation des bâtiments, le chauffage urbain, la cogénération ou les panneaux solaires thermiques.
- Chercher à réduire les consommations liées aux transports, envisager l'usage de biocarburants, etc.
- Dans les plans, règlements et permis d'urbanisme, privilégier l'habitat mitoyen et exiger la bonne efficacité énergétique des bâtiments.
- Soutenir par des primes les investissements des particuliers et des entreprises visant la réduction de la consommation d'énergie (ex. panneaux solaires).
- Organiser l'information et la sensibilisation des habitants et des entreprises sur les meilleures manières de réduire la consommation d'énergie ainsi que sur les primes et avantages aux niveaux fédéral et régional.

2.3.1.10 Agriculture et sylviculture

2.3.1.10.1 Enjeux et objectifs

Agriculture

Une agriculture durable doit à la fois assurer la production de matières premières alimentaires et non alimentaires, offrir des revenus et des conditions de vie acceptables aux travailleurs du secteur, respecter l'environnement et participer à sa gestion, et assurer le développement à long terme du monde rural.

Les objectifs définis au niveau wallon pour répondre à ces enjeux sont notamment les suivants :

- la liaison des productions au sol ;
- le maintien d'exploitations de type familial ;
- la diversification des revenus agricoles ;
- la réduction de l'impact négatif de l'agriculture sur l'environnement (eau, sol, air et déchets) ;
- l'augmentation de la biodiversité ;
- la protection ou la restauration des paysages typiques et diversifiés de nos régions ;
- l'amplification du rôle de l'agriculture dans le recyclage des matières organiques.

Sylviculture

En ce qui concerne la sylviculture, le développement durable signifie d'être attentif aux trois dimensions fondamentales de la forêt : économique (production de bois), sociale (tourisme, loisirs) et environnementale (préservation des milieux naturels, mais aussi gestion de l'eau).

L'équilibre entre ces trois dimensions, ou leur coexistence sur le territoire communal, demande une réflexion à laquelle devraient être associés tous les acteurs concernés.

2.3.1.10.2 Actions au niveau communal (exemples)

- Penser et organiser l'ensemble des activités rurales avec les acteurs concernés dans le cadre d'un programme communal de développement rural ou d'une "charte de pays".
- Veiller à maintenir l'intégralité de la superficie agricole et à protéger les paysages ruraux, notamment en élaborant un schéma de structure et un règlement d'urbanisme.
- Encourager la diversification des activités des agriculteurs (transformation et commercialisation des produits de la ferme, tables d'hôte, gîtes et campings ruraux, etc.).
- Soutenir les productions de qualité (labellisées) et les formes d'agriculture respectueuses de l'environnement, comme l'agriculture biologique.
- Créer des filières courtes du producteur au consommateur pour les productions du terroir.
- Promouvoir les contrôles sanitaires.
- Informer et sensibiliser les agriculteurs et les acteurs du monde rural aux principes d'une gestion respectueuse de l'environnement (ex. diminution des intrants) et des paysages.

2.3.1.11 Aménagement du territoire et urbanisme

2.3.1.11.1 Enjeux et objectifs

Le modèle d'aménagement du territoire en usage dans les pays occidentaux est celui de l'étalement urbain et de la séparation des activités. Il a cependant des conséquences négatives sur le développement social et sur l'environnement.

L'étalement urbain (bâtiments isolés sur de grandes parcelles, lotissements toujours plus éloignés des centres) a notamment pour conséquences :

- la perte en superficie et le fractionnement des terrains agricoles et des habitats naturels ;
- des coûts plus élevés en équipement et en maintenance des équipements ;
- l'accroissement des déplacements et la difficulté d'organiser des transports publics efficaces, ce qui signifie la croissance de l'auto-mobilité et de ses conséquences négatives ;
- la ségrégation socio-spatiale : les classes les plus aisées s'installent dans les périphéries vertes tandis que les centres s'appauvrissent.

Un aménagement du territoire et un urbanisme durables supposent au contraire une urbanisation relativement dense autour des noeuds de transport collectif (gare de chemin de fer ou de bus), la proximité des activités complémentaires (logement, écoles, commerces, emplois, loisirs) et la mixité des populations.

L'occupation de l'espace ne doit pas seulement se réfléchir à l'échelle communale. En effet, de nombreux enjeux exigent une réflexion à une échelle supérieure, celle d'une région urbaine par exemple. Les associations de communes (communautés urbaines, "pays", parcs naturels, etc.) permettent de mieux appréhender et résoudre certains problèmes.

2.3.1.11.2 *Actions au niveau communal (exemples)*

- Respecter et faire respecter les principes d'un développement territorial et d'un urbanisme durables au travers des documents d'aménagement et d'urbanisme (schéma de structure, règlement d'urbanisme, plans communaux d'aménagement) et des autorisations de bâtir délivrées par la Commune.
- Avoir une politique spatiale et urbanistique en cohérence avec celles de la mobilité, du logement, de l'environnement, de l'énergie, etc. (voir les fiches correspondantes).
- Privilégier la rénovation des noyaux d'habitat existants et des friches industrielles au lieu d'ouvrir de nouveaux terrains à l'urbanisation.
- Améliorer la qualité de vie dans les quartiers défavorisés et éviter les effets de ghetto.
- Mettre en place une politique foncière et protéger les "fonctions faibles", c'est-à-dire les occupations du sol économiquement moins intéressantes et donc soumises à des pressions (ex. espaces verts).
- Collaborer avec les communes voisines lorsque les problèmes nécessitent une échelle d'intervention supérieure à celle de la commune.
- Créer une CCAT (commission consultative d'aménagement du territoire) et être réellement à l'écoute de ses avis.
- Sensibiliser les habitants aux principes de l'aménagement et de l'urbanisme durables.

2.3.1.12 *Tourisme et loisirs*

2.3.1.12.1 *Enjeux et objectifs*

Le tourisme peut modifier considérablement l'évolution d'une communauté territoriale. Il fait notamment partie de la problématique des rapports Nord-Sud, mais peut aussi, à une autre échelle, constituer un enjeu dans certaines communes wallonnes.

Le tourisme durable est à la fois :

- supportable sur le plan écologique, c'est-à-dire adapté aux capacités de charge du milieu et respectueux de la biodiversité, des paysages, etc. ;
- respectueux des caractéristiques socio-culturelles de la région d'accueil, de son identité, de son esthétique, etc. ainsi que de la qualité de vie de ses habitants ;
- créateur d'emplois de qualité et soucieux des droits des travailleurs.

Les activités proposées aux touristes, tout comme les loisirs en général, doivent respecter les principes du développement durable évoqués par ailleurs concernant la culture, la santé, etc.

2.3.1.12.2 *Actions au niveau communal (exemples)*

- Dans l'élaboration des documents d'urbanisme et l'octroi des permis, être attentif à l'intégration des projets touristiques sur les plans social, culturel, environnemental, paysager, etc.
- Veiller à réduire la dépendance des touristes par rapport à la voiture en organisant des transports en commun et en favorisant les modes doux.
- Encourager le développement d'un tourisme durable créateur d'emplois de qualité.

- Réunir tous les opérateurs intéressés (y compris par exemple les producteurs de produits du terroir) pour coordonner les initiatives et sensibiliser aux principes du tourisme durable.
- Organiser l'information des touristes sur les impacts potentiels de leur séjour (règles et lieux à respecter, en expliquant pourquoi).

2.3.1.13 Mobilité

2.3.1.13.1 Enjeux et objectifs

La mobilité est dite durable lorsqu'elle protège la qualité de vie (sécurité et santé), respecte l'environnement et garantit la liberté individuelle et l'équité sociale tout en assurant les besoins de l'économie.

Une politique de mobilité durable doit donc avoir pour objectifs de réduire les émissions dues aux transports (polluants et gaz à effet de serre), de restreindre le nombre d'accidents, de réduire les nuisances sonores, de limiter les encombrements, de diminuer les disparités entre riches et pauvres et d'améliorer les perspectives en termes de mobilité de la population dans son ensemble.

Au niveau local, il est très difficile d'influer directement sur l'offre en transports publics et en infrastructures importantes de transports. La Commune peut par contre jouer un rôle important en termes de sensibilisation et d'éducation. La gestion du stationnement est l'une de ses prérogatives.

2.3.1.13.2 Actions au niveau communal (exemples)

- Elaborer un plan communal ou intercommunal de mobilité.
- Limiter l'usage de la voiture : réglementation du stationnement, parking de dissuasion, etc.
- Améliorer l'offre en transports en commun : rapidité, correspondances, desserte de l'ensemble du territoire, tarifs, confort...
- Valoriser les moyens de transports doux et non polluants : marche à pied, vélo, etc.
- Favoriser l'intermodalité, c'est-à-dire le passage d'un mode de transport à un autre, notamment aux abords des gares et aux entrées des villes (parkings de dissuasion).
- Prendre en compte les effets sur la mobilité de toutes les décisions d'aménagement du territoire (voir la fiche consacrée à ce thème).
- Elaborer des "plans de déplacement d'entreprise" pour les institutions dépendant de la Commune (administrations, écoles, etc.) et encourager les entreprises à réaliser de tels plans.
- Sensibiliser les habitants aux enjeux d'une mobilité durable, notamment par le biais d'actions comme les "journées sans voitures".

2.3.1.14 Education et formation

2.3.1.14.1 Enjeux et objectifs

Enseignement et développement durable

L'éducation et la formation sont des conditions *sine qua non* du développement durable. Elles sont à la base de la bonne gouvernance et de la démocratie. Elles renforcent en effet la capacité des individus et des groupes à former des jugements et à faire des choix qui prennent en compte le long terme et l'ensemble des problématiques du développement durable.

L'enseignement et les formations sont en outre des outils essentiels de développement socio-économique. Ils permettent d'assurer l'égalité des chances entre les différentes catégories de la population, entre les hommes et les femmes, etc.

Education au développement durable

L'enseignement et les formations sont aussi des vecteurs essentiels de sensibilisation au développement durable.

La Commune dispose de moyens d'interventions importants en termes pédagogiques et de gestion au niveau de l'enseignement qu'elle organise, mais ce dernier est souvent limité aux maternelles et primaires. Par contre, au niveau de l'accueil extrascolaire, elle peut toucher l'ensemble du public scolaire, et ses actions de sensibilisation peuvent toucher toute la communauté éducative.

2.3.1.14.2 Actions au niveau communal (exemples)

- Veiller à assurer une réelle égalité des chances dans l'enseignement communal.
- Organiser des écoles de devoirs, des activités parascolaires... qui offrent à tous les élèves la possibilité de combler leurs lacunes, de s'ouvrir à la culture, de pratiquer un sport, etc. et de découvrir les principes du développement durable.
- Rechercher la complémentarité et la collaboration entre réseaux, refuser les concurrences stériles.
- Inviter les enseignants, éducateurs et formateurs à se former aux principes du développement durable de façon à pouvoir les intégrer dans leurs cours.
- Veiller au respect des principes du développement durable dans les cantines scolaires par la promotion de produits sains et du commerce équitable.
- Organiser la collecte sélective des déchets, encourager les économies d'énergie dans les locaux scolaires, etc.
- Organiser des "jumelages" entre les écoles de la commune et des écoles de pays en développement.
- Lancer une campagne de sensibilisation de tous les habitants du territoire au développement durable.

2.3.1.15 Information et participation

2.3.1.15.1 Enjeux et objectifs

Le développement durable est en grande partie tributaire du soutien et de la contribution active de tous les acteurs impliqués, c'est-à-dire finalement de tous les citoyens. C'est pourquoi la participation est un des piliers du développement durable. L'accès à l'information en est un préalable nécessaire.

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication, notamment Internet, sont des outils extraordinaires, mais ils ne sont pas accessibles à tous. La réduction des inégalités devant cet accès constitue donc un enjeu. De même, la formation à la lecture et au décodage des informations est nécessaire.

2.3.1.15.2 *Actions au niveau communal (exemples)*

- Diffuser largement les informations en rapport avec les activités communales (informations politiques, sociales, culturelles, etc.) et les rendre accessibles à tous.
- Encourager l'accès de tous à l'information en général (par exemple par la mise à disposition de bornes internet, de formations...).
- Créer des lieux de dialogue permanents tels que commissions, comités et conseils consultatifs.
- Recourir lorsque c'est nécessaire à des outils de participation (consultations populaires, panels de citoyens, enquête publique, etc.) et de concertation (comités d'accompagnement de projets, etc.).
- Envisager dans certains domaines un réel partage de la décision (budget participatif, coproduction d'aménagements d'espaces publics, etc.).
- Soutenir les initiatives émanant des habitants et des associations.
- Être réceptifs et accepter un véritable dialogue avec la population, expliquer les décisions du pouvoir communal lorsqu'elles s'écartent des avis exprimés.

2.3.2 Développement de trois thèmes

LOGEMENT

ENJEUX PAR RAPPORT AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

1. Promouvoir l'accès de tous à un logement décent

Selon le Plan fédéral de développement durable 2004-2008, « des habitations accessibles financièrement et de qualité sont les deux conditions essentielles d'une politique de logement durable. Elles constituent une donnée centrale dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». (§ 30301) Cela suppose que les pouvoirs publics produisent un nombre suffisant de logements sociaux, d'autant que le coût des habitations a fortement augmenté en Belgique alors que les salaires ne suivaient pas le même mouvement. Cela suppose également de prendre en compte la problématique des sans-abri.

Promouvoir l'accès de tous au logement est un objectif important ; cependant, nombreux sont les territoires qui, étant donné leur attractivité pour de nouvelles populations (environnement agréable, accès aisé aux pôles d'emploi, sécurité, valeurs immobilières inférieures à des territoires proches, ou encore proportion importante de secondes résidences...) connaissent des augmentations de valeurs immobilières ne permettant plus à des personnes à revenus moyens ou modestes de s'y installer. Les jeunes générations, par exemple, ne peuvent trouver à se loger dans la région dont elles sont originaires, alors qu'elles y ont parfois un attachement identitaire et un réseau familial et de solidarité dont elles souhaiteraient la proximité. Sans intervention des pouvoirs publics, ces populations n'ont d'autre alternative que de rejoindre des contrées moins chères, où leur pouvoir d'achat fera peut-être à son tour concurrence aux natifs de l'endroit qui seront ainsi poussés à s'installer plus loin. Il existe également toute une population dont le droit au logement ne peut s'exercer par l'intermédiaire du secteur immobilier privé étant donné le caractère peu solvable de sa demande.

2. Favoriser une mixité sociale réfléchie

De nombreuses voix prônent aujourd'hui la diversification des logements et des statuts d'occupation au sein des localités afin de favoriser une certaine mixité de population et d'éviter les ghettos. Cet objectif semble légitime au regard de la nécessité de lutte contre l'exclusion sociale, si on s'applique par exemple à réintroduire du logement social en centre urbain. Cependant, la recherche sur les principes d'organisation de la mixité sociale (échelle, proximités à développer ou à éviter,...) est encore à poursuivre dans un contexte où les tendances spontanées à vivre entre pairs et les réflexes de peur sont à prendre en compte (notamment peur d'une hausse de l'insécurité, d'un déclin de la qualité de vie du quartier, d'une dépréciation des valeurs immobilières,...).

Lorsqu'il s'agit de faire revenir des catégories à revenus moyens dans les quartiers défavorisés, un risque de relégation des plus pauvres existe, qu'il faudra tenter de juguler.

La rénovation urbaine touchant un tissu habité entraîne souvent à court et moyen terme le déplacement de populations d'origine modeste originaires de ces quartiers, qui reviendront rarement vu la longueur des travaux, et qui ne voient pas pour autant leur situation s'améliorer globalement. On peut alors aboutir à une surconcentration de la pauvreté dans d'autres parties du territoire, fonctionnant à la fois comme refuges et comme prisons des populations pauvres.

Cet effet ayant été mis en lumière de longue date, la législation wallonne a instauré la règle d'un pourcentage minimal de logements sociaux à construire ou rénover dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine publique. Cette règle ne concerne pas les opérations de revitalisation urbaine, ni bien sûr de façon plus générale le renouvellement urbain issu de l'initiative privée, qui généralement s'adresse à des catégories sociales aisées, notamment les personnes d'âge mur qui souhaitent se rapprocher des équipements urbains en prévision de leur vieillesse.

Ce constat met en évidence la nécessité pour les communes de pallier aux effets pervers du renouvellement urbain.

La rénovation d'un quartier induisant souvent un phénomène « boule-de-neige » d'augmentation des loyers qui en chassera petit à petit les habitants initiaux, certains vont jusqu'à préconiser le statu quo pour préserver un parc social de fait là où l'investissement public n'est pas assez important pour offrir un parc social réellement suffisant.

3. Limiter les impacts environnementaux

a) Utilisation rationnelle de l'énergie

Les changements climatiques planétaires dont on commence à peine à ressentir les effets (augmentation de la fréquence et de l'amplitude des événements climatiques extrêmes : cyclones, pluies torrentielles et inondations ou au contraire sécheresses, etc.) sont largement imputables à l'utilisation de combustibles fossiles (pétrole, mazout, gaz naturel, charbon, bois, etc.). En effet, toute utilisation de combustibles fossiles (pour se chauffer, cuisiner, s'éclairer, se déplacer, etc.) rejette dans l'atmosphère du gaz carbonique (CO₂), un gaz dit « à effet de serre » parce qu'il participe à réchauffer l'atmosphère de notre planète. Or, c'est ce réchauffement qui perturbe le climat mondial.

L'utilisation rationnelle de l'énergie (URE) est donc un moyen à privilégier pour lutter contre des perturbations dont les effets se feront sentir partout sur la planète, mais dont les pays en voie de développement auront le plus de mal à se remettre (pour diverses raisons, dont le manque de moyens financiers et technologiques pour faire face à une crise) alors que leur contribution aux rejets de gaz à effet de serre est actuellement la plus faible.

En ratifiant le Protocole de Kyoto, la Région wallonne s'est engagée à fournir un effort substantiel dans la lutte contre la pollution générée par les gaz à effet de serre. L'objectif poursuivi est ainsi rien moins qu'une réduction de l'ordre de 7,5% des émissions à l'horizon 2010-2012.

Le PFDD prône des bâtiments éconergétiques : selon une estimation de la commission européenne, la rénovation des vieux immeubles en Europe pourrait faire baisser les émissions de CO₂ et les coûts énergétiques correspondants de 42 % par rapport à leur niveau actuel. Les autorités fédérales soutiendront les régions dans cet effort.

« En Wallonie, le secteur résidentiel représente 13 % des émissions totale de GES. »

« Le chauffage des habitations est responsable à lui seul des trois-quarts de ce pourcentage. Parmi les combustibles, le mazout, qui est encore utilisé dans plus de la moitié des logements, engendre la majeure partie des émissions (65 %). A titre d'exemple purement théorique, le simple remplacement de tout le chauffage au mazout par du chauffage au gaz naturel permettrait d'atteindre 18 % de l'objectif de Kyoto. [...] Le chauffage central utilise 37 à 39 % d'énergie en plus qu'une installation non centralisée. » « Le chauffage de l'eau sanitaire constitue le deuxième usage générateur d'émissions avec 11 % des émissions [résidentielles] de CO₂. Remplacer la moitié des appareils actuels par des chauffe-eau solaires permettrait d'atteindre 8 % de l'objectif de Kyoto. Dans ce domaine également, la Belgique et la Wallonie sont à la traîne par rapport aux pays du nord (Pays-Bas, Allemagne, Autriche) comme du sud (Grèce). »

« Les appareils électriques [appareils électroménagers, éclairage des habitations] et les appareils de cuisson sont responsables du reste (14 %) des émissions du secteur résidentiel. Ici, ce sont surtout les politiques de promotion des appareils énergétiquement efficaces ("classe A") et les conseils d'utilisation rationnelle de l'énergie qui doivent être poussés. »

La localisation et le type de logement influencent la consommation énergétique d'une habitation. « L'âge du logement constitue également une variable importante, généralement indicatrice du niveau d'isolation. Le nombre de façades, leurs surfaces, la superficie des fenêtres, la superficie habitable et le nombre de logements dans l'immeuble sont autant de variables qui influencent la consommation énergétique. Il en va de même pour l'orientation par rapport au vent ou le degré d'exposition aux intempéries. La Belgique et la Wallonie obtiennent de très mauvais résultats dans le classement des pays et régions d'Europe en ce qui concerne l'isolation des logements. Il y a donc là aussi une priorité certaine pour les actions futures. »

b) Autres impacts environnementaux

A côté de l'énergie, d'autres aspects sont à prendre en compte pour limiter les impacts environnementaux. Il s'agit notamment d'aspects liés à la conception du bâtiment, à sa localisation, à la gestion du cycle de l'eau, à la préservation de la biodiversité et des paysages, à la gestion des risques.

Conception du bâtiment :

- concevoir le bâtiment de manière à ce qu'il soit durable et puisse être facilement adapté à de nouvelles fonctions ;
- choisir des matériaux non toxiques, ayant peu d'impact sur l'environnement, réutilisables ou recyclables ;
- penser dès le départ aux différentes phases de la vie du bâtiment, de sa construction ou rénovation (gestion du chantier) à sa démolition (gestion des déchets ultimes) en passant par son entretien et sa maintenance.

Quelques exemples de points auxquels il faut être attentif :

- locaux pour le tri des déchets ;
- ventilation des locaux, détection des émissions de radon ;
- locaux adaptés ou facilement adaptables à différentes activités et à certains handicaps ;
- respect des législations relatives aux matériaux, choix de matériaux labellisés (ex. préférer les bois locaux, les matériaux qui ne nécessitent pas de traitement, etc.) ;
- gestion des déchets de chantier ;
- coordination des différents opérateurs.

Aspects liés à l'aménagement du territoire :

Un usage de l'espace durable s'accompagne d'une urbanisation relativement dense autour de noeuds de transport collectif (gares de chemin de fer ou de bus). Les différentes activités (logement, écoles, travail, commerces, loisirs, ...) y sont proches les unes des autres et aisément accessibles par les modes doux (marche, vélo) ou en transports collectifs.

Gestion du cycle de l'eau :

- dans le choix des implantations, tenir compte des cours d'eau, des zones inondables, des zones humides, des eaux souterraines, des captages, etc. (voir la fiche "aménagement du territoire") ;
- limiter l'imperméabilisation des sols ;

- limiter les prélèvements d'eau potable par la conception du réseau intérieur et des équipements (ex. mitigeurs, réservoirs de chasse d'eau) et en encourageant le placement de citernes d'eau de pluie ;
- mettre en place un réseau d'égouttage séparatif ;
- dans les zones d'épuration individuelle ou semi-collective, contrôler régulièrement les dispositifs d'épuration ;
- respecter les principes écologiques dans la conception des piscines, plans d'eau, fontaines d'agrément, etc.

Préservation de la biodiversité :

- dans le choix des implantations, respecter les habitats naturels et les couloirs écologiques (voir la fiche "aménagement du territoire") ;
- choisir des espèces locales pour les plantations (haies, arbres ornementaux).

Préservation des paysages :

- dans le choix des implantations, respecter les lignes de force du paysage (ex. ne pas construire sur une ligne de crête) (voir la fiche "aménagement du territoire") ;
- préserver les ouvertures sur les paysages intéressants depuis l'espace public ;
- limiter l'impact de la construction sur le paysage (gabarit, chromatique).

Prévention des risques :

- respect des normes en vigueur pour les installations électriques ;
- placement de bornes incendies, de détecteurs de fumée, etc. ;
- gestion des risques d'inondation ;
- prévention des accidents domestiques.

CADRE INSTITUTIONNEL

1. La Région wallonne

Différentes administrations de la Région wallonne sont concernées par la mise en œuvre d'un logement durable.

a) Politique du logement

La maîtrise des instruments de la politique du logement relève de la Région wallonne depuis 1980.

Le code wallon du logement stipule en son article 2 que « la Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de leurs compétences, mettent en œuvre le droit à un logement décent en tant que lieu de vie, d'émancipation et d'épanouissement des individus et des familles. Leurs actions tendent à favoriser la cohésion sociale par la stimulation de la rénovation du patrimoine et par une diversification et un accroissement de l'offre de logements dans les noyaux d'habitat. Le présent Code vise à assurer la salubrité des logements ainsi que la mise à disposition de logements destinés prioritairement aux ménages à revenus modestes et en état de précarité. »

La politique du logement est sous la responsabilité actuelle du Ministre Antoine, Ministre du logement, des transports et du développement territorial.

La division du logement de la DGATLP (Région wallonne) comporte notamment :

1. une direction des subventions aux organismes publics et privés qui octroie des aides aux personnes morales autres que les sociétés de logement de service public pour des actes tels que :

- constitution de réserves foncières
- démolition d'un bâtiment non améliorable
- création de logements de transit
- création de logements d'insertion
- création de logement social locatif
- création de logement moyen locatif
- équipement d'ensembles de logements

2. une direction de la qualité de l'habitat :

- qui octroie des allocations de déménagement et de loyer en faveur de ménages en état de précarité et de personnes sans-abri ou quittant un logement social visé par un programme d'investissement nécessitant le déménagement.
- qui évalue la salubrité des bâtiments (sur demande écrite d'un particulier, d'une administration, ou à son initiative). Ce rapport permet de conclure si le logement est salubre, améliorable ou non, habitable ou inhabitable, surpeuplé ou non, adapté ou inadapté en fonction du handicap d'un des occupants. Cette classification faite, les conclusions sont envoyées aux personnes intéressées (locataires, propriétaires,...) ainsi qu'aux bourgmestres afin que ceux-ci prennent les mesures qu'ils jugent utiles, au besoin des arrêtés d'inhabitabilité¹.
- qui octroie les permis de location permis de location pour les logements collectifs ou petits logements individuels de moins de 28 m². Ceux-ci doivent répondre à des critères minimaux de qualité : salubrité, superficie habitable, nombre de pièces, inviolabilité du domicile et respect de la vie privée, et respecter les dispositions en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

3. une direction des aides aux particuliers qui octroie diverses aides *aux particuliers* :

- Prime à la construction
- Prime à l'acquisition
- Prime à la création de logement conventionné
- Prime à la démolition
- Assurance contre la perte de revenus
- Prime à la réhabilitation en faveur des propriétaires
- Prime à la restructuration
- Prime à la réhabilitation en faveur des locataires
- Prime à la création de logements conventionnés²
- Prêts jeunes

¹ Les communes pourront désormais solliciter l'agrément d'enquêteurs communaux.

² C'est une aide financière, qui peut être obtenue auprès de la Région wallonne, pour créer (via la construction ou l'acquisition suivie de création, rénovation ou subdivision d'une habitation) un logement conventionné, c'est-à-dire destiné à être loué à titre de résidence principale à un ménage par l'intermédiaire d'un opérateur immobilier. Elle est désormais accessible également aux personnes morales de droit privé en plus des particuliers.

Toute information relative à ces aides peut être obtenue auprès des info-conseils logement de la Région wallonne.

La mise en œuvre d'une politique du logement durable ne relève pas que de la politique du logement. Sont aussi concernées les politiques de l'énergie et d'aménagement du territoire, par exemple.

b) Politique énergétique

Les réformes institutionnelles de 1980 à 1993 ont conduit au transfert de certaines compétences vers les Régions, dont une partie concerne l'énergie.

La Région wallonne est compétente sur son territoire pour ce qui concerne :

- la distribution et le transport local d'électricité au moyen de réseaux dont la tension nominale est inférieure ou égale à 70.000 volts ;
- la distribution publique du gaz ;
- les réseaux de distribution de la chaleur à distance ;
- les sources nouvelles d'énergie (à l'exception de celles relatives au nucléaire) ;
- la récupération d'énergie ;
- l'utilisation rationnelle de l'énergie ;
- l'utilisation du grisou, du gaz de hauts fourneaux et la valorisation des terrils.

L'Energie est sous la responsabilité actuelle du Ministre Antoine, Ministre du logement, des transports et du développement territorial.

L'Administration wallonne compétente pour l'Energie est la Division de l'Energie de la Direction Générale des Technologies, de la Recherche et de l'Energie (DGTRE) du Ministère de la Région wallonne (MRW).

La Division de l'Energie est en charge de l'application de la réglementation relative à la distribution d'énergie et d'autre part, la mise en œuvre de la politique énergétique décidée par le Gouvernement wallon, laquelle vise essentiellement deux grands objectifs, à savoir :

1. la diminution des consommations spécifiques d'énergie en vue de réduire l'émission de polluants et gaz à effet de serre ;
2. la réduction de la facture énergétique des agents économiques en ce compris les particuliers.

La CWaPE est l'organisme officiel, créé par décret, chargé de la régulation des marchés libéralisés du gaz et de l'électricité en Wallonie. Elle est également chargée de remettre au Gouvernement wallon des avis sur ces marchés.

Pour exécuter sa mission, la Division de l'Énergie travaille avec de nombreux opérateurs extérieurs qui contribuent chacun à leur niveau à la réussite de la Politique de l'Energie en Wallonie. Téléchargeable sur le site portail de l'énergie en Wallonie :

[Annuaire 2004 des contacts et des opérateurs de la Politique de l'énergie \(DOC-268 ko\)](#)

c) Autres politiques influant sur les aspects environnementaux

Les compétences relatives à ces problématiques sont principalement entre les mains de la Commune, qui élabore (ou devrait élaborer) un règlement communal d'urbanisme et qui octroie les permis.

Toutefois, la Région soutient les communes en définissant le cadre des décisions d'urbanisme (plans, schémas et règlements régionaux, plans d'égouttage, projets de tourisme résidentiel, législation sur la conservation de la nature, sur la protection du patrimoine, etc.), en apportant une aide financière à la réalisation de certaines opérations, etc.

La Région attribue en outre certaines primes aux particuliers (prime à la construction, à la restructuration, à la réhabilitation, prime à l'épuration individuelle). Même si l'objectif premier de ces primes n'est pas toujours le respect de l'environnement, elles peuvent aider les propriétaires et locataires à améliorer leur logement et à assurer certains investissements "d'éco-bio-construction".

2. Les autres acteurs de la politique du logement

La commune est amenée à collaborer avec différents acteurs de la politique du logement aux niveaux régional et local.

a) Acteurs régionaux

La Société wallonne du logement (art. 54 et suivants, 86 et suivants du code du logement) :

La Société wallonne du logement est le principal opérateur de la politique du logement social en Région wallonne. Elle agréée, conseille et contrôle les sociétés de logement de service public. Elle met à leur disposition les moyens nécessaires à la réalisation de leur objet social.

Elle octroie ainsi des aides aux sociétés de logement social pour la réalisation de logements sociaux (acquisition, démolition, rénovation, construction neuve), moyens (rénovation, construction neuve), pour la rénovation de bâtiments en vue de la réalisation de logements de transit ou d'insertion.

La Société wallonne du logement peut également accorder une aide à toute société de logement de service public qui acquiert des terrains dans le but de constituer des réserves foncières destinées en ordre principal à la construction de logements.

La SWL peut également réaliser et gérer elle-même des logements, en acquérir, en vendre, constituer les réserves de terrains nécessaires au développement harmonieux de l'habitat, les rétrocéder aux sociétés de logement de service public agréées, les vendre par parcelles, ...

Elle peut accorder à des personnes physiques des prêts hypothécaires.

La Société soutient les sociétés de logement de service public, les pouvoirs locaux et les régies communales autonomes par une assistance technique et financière.

Enfin, elle promeut l'expérimentation et la recherche en matière de logement. Elle propose au Gouvernement des politiques nouvelles ou donne son avis sur les politiques qui visent notamment à accroître les synergies avec la politique communale du logement et le partenariat des sociétés de logement de service public avec d'autres acteurs du secteur public, privé et avec le monde associatif.

Le Fonds du logement wallon :

Le Fonds du logement est une structure assumant un rôle de faitière sociale chargée de :

- la gestion du crédit hypothécaire social en faveur des familles nombreuses à revenus modestes, en synergie avec la société wallonne de crédit social;
- l'aide locative : le Fonds acquiert et rénove des logements destinés à être loués à des familles nombreuses à revenus modestes. Ces logements sont généralement situés en milieu urbanisé et le recours au Fonds est donc un moyen de favoriser la mixité sociale.
- la gestion financière, la coordination et l'instruction des demandes d'agrément des organismes à finalité sociale, c'est-à-dire : les agences immobilières sociales, les régies de quartier, les associations de promotion du logement.

La société wallonne de crédit social :

La société wallonne de crédit social prend en charge la gestion de l'ensemble du crédit hypothécaire social. Des officines agréées par la Société wallonne de Crédit social ont vocation à distribuer l'ensemble des produits de crédit hypothécaire, soutenus par l'intervention financière de la Région.

Ces officines proposeront aux citoyens notamment les produits suivants :

- des prêts " crédit habitation
- des prêts sociaux pour ménages en état de précarité et à revenus modestes,
- des prêts " jeunes "

b) Acteurs locaux

Le service communal du logement :

Chaque commune dont le programme a été totalement ou partiellement approuvé par le Gouvernement est tenue de disposer d'un service communal du logement (notamment pour assurer une information coordonnée des citoyens sur les aides et les droits en matière de logement) (Décret du 20 juillet 2005, art. 37, §1er).

Les sociétés de logement de service public :

Les SLSP doivent être agréées par la Société wallonne du logement et être constituées sous forme de société coopérative à responsabilité limitée.

La Région, les provinces, les intercommunales, les *communes*, les centres publics d'aide sociale, les personnes morales de droit privé, les organisations du monde du travail et les personnes physiques sont admis à souscrire au capital d'une société.

La société a pour mission :

- 1° la gestion et la mise en location de logements sociaux et de logements sociaux assimilés, moyens, adaptés, d'insertion et de transit ;
- 2° l'achat, la construction, la réhabilitation, l'adaptation de logements et la restructuration de bâtiments dont elle est propriétaire, ou sur lesquels elle dispose de droits réels, en vue de les affecter principalement au logement;
- 3° la vente d'immeubles dont elle est propriétaire;
- 4° l'instruction des demandes des ménages qui souhaitent obtenir un prêt hypothécaire auprès de la Société wallonne du logement et le suivi des contrats;
- 5° l'instruction des demandes des ménages qui souhaitent acheter un logement et le suivi des contrats;

6° la prise en location de bâtiments pour les affecter au logement, selon les modalités et aux conditions fixées par le Gouvernement après avis de la Société wallonne du logement;

7° la participation à la création, à la gestion et au fonctionnement de personnes morales, publiques ou privées, impliquées dans la mise en œuvre des objectifs de la politique régionale du logement;

8° *l'assistance aux pouvoirs locaux dans la mise en œuvre de la politique locale du logement;*

9° l'équipement en voirie, égouts, éclairage public, réseau de distribution d'eau, abords communs et installations d'intérêt culturel ou social faisant partie intégrante d'un ensemble de bâtiments, et l'aménagement de cet équipement;

10° la constitution de réserves de terrains nécessaires au développement harmonieux de l'habitat, pour les céder à des particuliers ou accorder à ceux-ci des droits réels, en leur imposant le maintien de l'aspect et de l'agencement fonctionnel des ensembles;

La société peut conclure, soit avec d'autres sociétés de logement de service public soit avec un pouvoir local, des conventions relatives à la réalisation de son objet social.

Un remembrement complet des sociétés existantes a été réalisé de façon à ce que l'ensemble du territoire wallon soit désormais couvert et *chaque commune peut disposer d'une société de logement de service public à laquelle lui est reconnu un droit absolu d'adhérer.*

La récente réforme du code du logement prévoit que les conseils d'administration des SLSP seront composés à la proportionnelle de la représentation des partis démocratiques dans les conseils provinciaux, les conseils communaux et les conseils de l'aide sociale (art. 148). Les conseils communaux seront régulièrement informés par les SLSP des budgets, des comptes, ainsi que des programmes d'investissement et de la politique de vente des logements.

Les missions d'opérateur immobilier des SLSP sont élargies pour inclure notamment la mise en location de bâtiments dont l'affectation ne comprend qu'en partie des logements ainsi que le rôle d'une agence immobilière sociale.

Enfin, des contrats d'objectifs sont instaurés entre la SWL et les sociétés locales.

Les agences immobilières sociales :

Les AIS prennent en gestion et remettent éventuellement en état des logements privés ou publics en garantissant le paiement du loyer au propriétaire afin de les louer à des populations en situation de précarité. Elles assurent l'accompagnement social des locataires. *Les communes sont parmi les associés et membres fondateurs de l'AIS, avec les CPAS, au moins une SLSP, des partenaires privés,...* Elles sont représentées dans l'organe de gestion.

Les AIS procèdent également à l'inventaire permanent des besoins des personnes sans logement et des immeubles inoccupés et sont tenues de mettre en œuvre activement les moyens pour réaliser leur occupation.

Les associations de promotion du logement :

Ces associations ont pour mission de :

- favoriser l'intégration sociale par la mise à disposition d'un logement décent
- procurer une assistance administrative, technique ou juridique relative au logement, prioritairement aux ménages en état de précarité
- mener des projets expérimentaux permettant le développement des objectifs fixés par le Gouvernement wallon

La Région peut accorder une aide au conventionnement d'un bien immobilier à toute personne morale de droit privé. L'affectation au bien immobilier conventionné doit être maintenue durant neuf années au moins - *Décret du 20 juillet 2005, art. 18*

Les régies de quartier :

Les régies de quartier sont des cellules locales contribuant à l'insertion sociale et professionnelle d'allocataires sociaux en les intégrant dans des activités d'animation et d'amélioration des quartiers d'habitat.

Les CPAS :

Les CPAS sont parfois détenteurs d'un capital immobilier important. Ils peuvent créer des logements sociaux, de transit, d'insertion,... Ils contribuent également par leurs aides financières à aider les plus démunis à accéder à un logement.

Les acteurs privés :

Le secteur privé est un acteur essentiel de la production de logements puisque en Wallonie, le parc social locatif ne représente que 8 % des logements (25 % du parc locatif wallon). A côté des particuliers, propriétaires et propriétaires bailleurs, différentes sociétés investissent, opèrent des réalisations, commercialisent des logements. Elles constituent des partenaires à prendre en compte et à encadrer par les pouvoirs publics.

MOYENS D'ACTION POUR LES COMMUNES

La commune est désormais appelée à jouer un rôle fédérateur des différents acteurs du logement, suscitant des partenariats fructueux. A cet effet, la présence au sein du personnel de personnes qualifiées pour le montage et la gestion de projets de logement, ainsi que l'établissement de partenariats équilibrés avec le secteur privé, peut s'avérer très utile.

La première concrétisation de cette nouvelle optique de travail est la réalisation par la commune d'un programme en la matière en partenariat avec les autres acteurs locaux.

1. Faire un diagnostic et élaborer un plan d'action :

a) l'élaboration en partenariat d'un programme d'actions en matière de logement

Les communes doivent définir leur politique communale du logement dans le cadre d'un programme d'actions en matière de logement (voir Arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2001 relatif au programme communal d'actions en matière de logement) en vue de la mise en œuvre d'actions conformes à la politique régionale exprimée dans le SDER, qui peut être considérée comme allant dans le sens du développement durable, à savoir :

- structurer les villes et les villages en renforçant leur centralité, en densifiant l'urbanisation, en favorisant la mixité sociale et fonctionnelle, en articulant le centre et les quartiers tout en organisant ceux-ci sur les mêmes principes;
- refonder les villes sur le logement et sur une meilleure habitabilité de celles-ci en améliorant le cadre de vie et les équipements.

Ce programme vise notamment, en concertation avec tous les acteurs, à :

- répondre aux besoins en logement, en agissant prioritairement dans les quartiers les plus dégradés, et en contribuant à la régulation du marché dans les zones à forte pression foncière;
- favoriser la cohésion sociale;
- lutter contre l'inoccupation et l'insalubrité des logements;
- diversifier les types de logement disponibles sur le territoire communal;
- permettre la réalisation de logements de transit, d'insertion, sociaux, sociaux assimilés et moyens.

Le programme d'actions est élaboré en concertation avec la Région, la province, le CPAS, les sociétés de logement de service public desservant le territoire communal, le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, ainsi que tout organisme à finalité sociale qui participe à la politique communale du logement.

Il privilégie le partenariat et, dans chaque opération, la diversification des logements.

Est jointe une analyse globale de la situation existante qui fait apparaître les principales contraintes, les déficiences, les potentialités, les tendances et les besoins en matière de logement sur le territoire communal.

Dans l'exécution du programme, la commune assure la coordination des actions des opérateurs et s'appuie sur les acteurs locaux actifs en matière de logement.

Le programme d'actions en matière de logement, jusqu'à présent établi pour trois ans (et désormais bisannuel) fait apparaître les priorités de la commune, et identifie, année par année, chaque opération, son maître d'ouvrage, les intervenants associés, son délai de réalisation, le nombre et le type de logements concernés, les modes de financement et les moyens à développer pour atteindre les objectifs définis. Il porte également sur les actions non matérielles en matière de logement y compris celles qui intègrent la dimension sociale de la politique du logement.

b) l'élaboration d'un plan d'actions locales pour la maîtrise de l'énergie

La maîtrise de l'énergie dans le logement étant un volet d'action important en vue du développement durable, nous présentons ci-dessous un outil stratégique général visant la maîtrise de l'énergie dont les communes peuvent se doter.

La Région wallonne soutient des initiatives communales volontaires en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie et de développement des énergies renouvelables.

En pratique, il s'agit pour les communes de proposer un Plan d'Actions Locales pour la Maîtrise de l'Énergie (PALME) sur leur territoire. Sur une période de 3 ans, ce plan doit traiter de :

- la valorisation des sources d'énergie endogènes ;
- la maîtrise énergétique de son propre patrimoine ;
- l'intégration de l'énergie dans l'exercice de ses compétences ;
- l'activation d'initiatives locales relatives à la maîtrise de l'énergie pour les particuliers, les entreprises, les commerçants, les agriculteurs?

Le PALME doit être réalisé en 4 phases :

1. identification de l'état des consommations énergétiques de la commune et du potentiel de maîtrise de l'énergie ;
2. établissement d'un programme d'action ;
3. mise en oeuvre du programme d'action, les subsides la Région wallonne restant accessibles ;
4. évaluation annuelle de l'état d'avancement du PALME au Conseil Communal.

La Région wallonne finance à hauteur de 50%, pendant 3 ans, les dépenses de personnel et de fonctionnement des projets PALME sélectionnés.

25 communes se sont déjà lancées dans un PALME.

Pour en savoir plus :

Responsable PALME : Mme Isabelle Gouthière

Tél. : 081/33.55.74 ou 081/33.55.06

Fax : 081/33.55.11

E-mail : i.gouthiere@mrw.wallonie.be

Institut : Division de l'Energie

La Division de l'Energie fait partie de la Direction Générale des Technologies, de la recherche et de l'Energie (DGTRÉ) du Ministère de la Région wallonne.

Adresse : Avenue du Prince de Liège, 7 5100 JAMBES

Site : <http://energie.wallonie.be>

2. Promouvoir l'accès de tous à un logement décent

a) Le rôle de la commune dans la production de logements

Une intervention publique est indispensable pour contribuer à réguler le marché immobilier et permettre à tous d'avoir accès à un logement décent. Chaque commune a sa part de responsabilité à prendre en ce domaine si on veut éviter de trop fortes concentrations de la pauvreté sur le territoire et les problèmes financiers subséquents pour les communes. Il est souhaitable que les charges et coûts afférents à la réalisation de logements pour personnes à revenus modestes et à la présence de publics plus défavorisés soient équitablement répartis au sein des communes.

Toute commune peut construire elle-même ou élaborer en partenariat avec d'autres acteurs des logements sociaux, de transit, d'insertion, prévoir de l'habitat abordable dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine, ou négocier avec le secteur privé de façon à introduire une certaine mixité dans les nouveaux développements.

La commune, le CPAS, les sociétés de logement social peuvent créer des logements, mais doivent désormais en céder la gestion aux sociétés de logement social qui en effectueront la gestion.

La constitution de réserves foncières

Pour disposer d'un levier dans le cadre de leur politique du logement, il est important que les communes constituent des réserves foncières. Les SAED notamment sont intéressants pour cela (50 % de l'acquisition et 100 % de l'assainissement subventionnés).

La régie foncière communale développe un métier essentiel pour la politique de logement et de rénovation communes. Experte immobilière publique au service communal, son action se situe à l'intersection des opérations d'aménagement/rénovation et de la mise en œuvre du droit au logement. Son métier est de:

- rénover le bâti existant (opérations globales de rénovation et de revitalisation urbaines, interventions ponctuelles sur le bâti);
- gérer la pression foncière en créant des logements nouveaux (moyens voire sociaux, isolés ou via lotissement).

Elle peut bénéficier d'aides de la Région pour la constitution de réserves foncières destinées en ordre principal à la construction de logements : la Région peut accorder une aide à toute personne morale de droit public, à l'exclusion des sociétés de logement de service public, qui acquiert des terrains dans le but de constituer des réserves foncières destinées en ordre principal à la construction de logements. (art. 34 code du logement).

Le logement social

C'est principalement la Société wallonne du logement et les sociétés de logement de service public qui réalisent des logements sociaux. Cependant, comme on vient de le dire, la commune et le CPAS peuvent également y contribuer et reçoivent également des aides régionales à cet effet.

Il semble particulièrement important d'être attentifs à la maîtrise des coûts énergétiques dans le logement social. Améliorer l'isolation et le type de chauffage peut contribuer à permettre des économies pour les locataires par une meilleure maîtrise des charges.

Le logement moyen

Les communes peuvent contribuer à la production de logements moyens, notamment

- par l'intermédiaire de projets communaux financés en développement rural (transformations d'anciennes écoles, gares, maisons communales, etc...),
- dans le cadre d'opérations de rénovation urbaine
- dans le cadre de la législation sur le logement (Arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements moyens)
- en négociant avec le secteur privé producteur de logements pour qu'il respecte des conditions en ce qui concerne le public amené à devenir propriétaire ou locataire de ces logements

Les logements de transit et d'insertion

Les personnes morales de droit public (pouvoirs publics, CPAS,...) et les organismes à finalité sociale³ peuvent réaliser des logements de transit (pour des ménages en état de précarité et des situations d'urgence) et des logements d'insertion (pour des ménages en état de précarité) fortement subventionnés par la Région wallonne. Un accompagnement social doit être prévu.

La rénovation de l'habitat

Dans les quartiers d'habitat dégradés, les communes peuvent recourir aux deux principaux moyens d'action proposés par la Région wallonne :

- Opérations de rénovation urbaine (CWATUP, art. 173)

L'opération de rénovation urbaine est une action d'aménagement globale et concertée, d'initiative communale, qui vise à restructurer, assainir ou réhabiliter un périmètre urbain de manière à y favoriser le maintien ou le développement de la population locale et à promouvoir sa fonction sociale, économique et culturelle dans le respect de ses caractéristiques culturelles et architecturales propres.

L'opération de rénovation urbaine vise à maintenir et à améliorer l'habitat par une ou plusieurs des actions suivantes :

1° la réhabilitation ou la construction de logements;

2° la création ou l'amélioration d'équipements collectifs tels que définis par le Gouvernement;

3° la création ou l'amélioration d'espaces verts;

4° la création ou l'amélioration de bâtiments destinés au commerce ou à des activités de service.

Lorsqu'une commune réalise une opération de rénovation urbaine, la Région peut lui accorder une subvention.

- Opérations de revitalisation urbaine (CWATUP, art. 172)

L'opération de revitalisation urbaine est une action visant, à l'intérieur d'un périmètre défini, l'amélioration et le développement intégré de l'habitat, en ce compris les fonctions de commerce et de service, par la mise en œuvre de conventions associant la commune et le secteur privé.

Lorsqu'une commune et une ou plusieurs personnes physiques ou morales de droit privé établissent une convention relative à une opération de revitalisation urbaine, la Région peut, accorder à la commune une subvention de 100% pour l'aménagement des espaces publics

Pour chaque euro pris en charge par la Région, la ou les personnes de droit privé doivent investir deux euros minimum dont au moins un pour la démolition-reconstruction, la construction ou la rénovation de logements.

L'aménagement d'espaces publics et d'équipements

³ Ainsi que tout organisme agréé en vertu du décret du 12 février 2004 relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement de personnes en difficulté.

La qualité du logement ne dépend pas que de la qualité du bâti, mais bien aussi de son environnement, notion mieux prise en compte dans la concept d'habitat. La commune est également amenée à agir dans l'aménagement et l'équipement des espaces publics. Différents moyens d'action sont mis à sa disposition pour ce faire par la Région wallonne, notamment à travers les programmes triennaux, les opérations de rénovation urbaine, les opérations de développement rural,...

b) La collaboration avec d'autres acteurs

Les communes peuvent influencer indirectement sur la production de logements accessibles sur leur territoire, dans le cadre de partenariats avec d'autres acteurs publics et/ou privés. Elles peuvent exproprier ou acquérir des terrains, les assainir, les mettre à disposition d'autres opérateurs qui construiront. Leur rôle est également de définir les intentions d'aménagement et de coordonner le déroulement des opérations. Elles prendront parfois en charge l'aménagement des abords (par exemple dans les opérations de revitalisation subventionnées par les fonds régionaux).

La collaboration avec les acteurs publics

La commune peut solliciter le Fonds du logement, la Société de logement social, le CPAS, et agir de concert avec eux, par exemple en leur fournissant les terrains (vente pour un prix raisonnable, voire pour le franc symbolique, bail emphytéotique, échange de terrains...) sur lesquels ils construiront des logements abordables, ce qui permet une réduction des coûts.

La politique actuelle de la Région wallonne pousse à ce que les SLSP deviennent de plus en plus le bras opérationnel des communes.

Le recours au Fonds du logement, opérateur immobilier spécialisé dans l'acquisition et la rénovation de logements locatifs pour familles nombreuses à revenus modestes permet également de petites opérations bien menées dans le tissu urbain.

La négociation avec les promoteurs

Si on se contente de laisser agir le secteur privé, les logements construits dans les zones à forte pression foncière seront inaccessibles pour les personnes à revenus modestes et moyens. Lorsque les communes cèdent le terrain (vente ou bail emphytéotique) à d'autres acteurs qui construiront, cela doit se faire moyennant des conditions relatives aux logements et à l'urbanisation.

Dans le cas de projets privés, la commune peut obliger les promoteurs à inclure dans tout nouveau développement une certaine proportion de logements abordables, éventuellement moyennant certaines incitations. La réussite de telles pratiques nécessite souvent un appui des autorités locales et des développements de taille suffisante (meilleure rentabilité du point de vue des promoteurs). Quand le marché est au ralenti, les mesures incitatives sont indispensables. Par ailleurs, il est nécessaire de contrôler le maintien de l'« abordabilité » sur la durée prévue dans le cas où le secteur privé reste gestionnaire des logements.

Dans le cadre d'opérations de revitalisation, la commune prend en charge l'aménagement des espaces publics moyennant une aide régionale, tandis que le promoteur construit. Attention toutefois, si la commune veut remplir son rôle social, il peut être important qu'elle négocie en outre une part de logements abordables. Il apparaît d'ailleurs que bien souvent, des opérations immobilières privées auraient pu avoir lieu dans des quartiers favorisés sans le concours des pouvoirs publics par le biais de la revitalisation.

c) La lutte contre les logements abandonnés

L'inventaire des immeubles abandonnés

Chaque commune dont le programme a été totalement ou partiellement approuvé par le Gouvernement est tenue de tenir un inventaire permanent des logements inoccupés et des bâtiments inoccupés appartenant à des personnes de droit public.

La prise en gestion ou en location

Tout opérateur immobilier (un pouvoir local, une régie autonome, la Société wallonne du logement, une société de logement de service public, le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, une agence immobilière sociale ou une association de promotion du logement) peut proposer au titulaire de droits réels d'un logement inoccupé situé sur son territoire d'action de prendre celui-ci en gestion ou, à défaut, en location.

Lorsque le titulaire de droits réels du logement inoccupé refuse la proposition de l'opérateur immobilier, ce dernier le met en demeure d'occuper ou de mettre son bien en location dans un délai de six mois.

Si, à l'expiration de ce délai, le logement est toujours inoccupé, l'opérateur immobilier saisit le juge de paix, en vue d'en obtenir la gestion provisoire. Le juge de paix peut désigner un expert chargé de rendre un rapport sur les travaux de réhabilitation ou de restructuration à effectuer. Le juge de paix attribue la gestion provisoire du logement à l'opérateur immobilier, sauf empêchement légitime.

L'opérateur immobilier prend toutes les mesures utiles à la mise en location et à l'entretien du logement. Il peut effectuer des travaux de réhabilitation ou de restructuration dont la nature est fixée par le Gouvernement.

La taxe sur les immeubles abandonnés

Il faut également savoir que la compétence relative à la taxe sur les logements abandonnés sera confiée sous peu aux communes. Elles devront adopter un règlement communal en matière d'inoccupation.

d) Les aides à la personne

Si un volet de la politique d'accessibilité est basé sur la production de logements abordables, l'autre volet potentiel concerne l'aide à la personne sous forme d'un complément financier afin de lui permettre de se loger décemment dans le parc privé. On pense tout d'abord pour ce faire au rôle du CPAS ; cependant le revenu d'intégration sociale est le même sur tout le territoire, alors que le coût du logement varie selon les régions. Un complément semble indispensable là où la pression foncière est forte. Certaines communes ont tenté l'expérience de la mise en place d'allocations-loyer ; toutefois le système est générateur d'effets pervers s'il n'est pas soumis à des conditions de contrôle des loyers et de la qualité des logements. En réalité, il semble utile d'instaurer une telle allocation au niveau régional ou fédéral.

e) Les actions d'information

Outre le recours possible aux « infos-conseils logement » de la Région wallonne présents en divers points du territoire, les communes sont tenues de mettre sur pied un service communal du logement qui constitue un guichet d'information pour les citoyens.

f) Les actions d'accompagnement social

Les communes et d'autres acteurs publics ou associatifs peuvent mettre en œuvre un accompagnement social à l'égard de locataires en difficulté : accompagnement des locataires par les agences immobilières sociales pour les aider à assumer leurs devoirs, mais aussi parfois accompagnement à l'autoréhabilitation du logement consistant en une aide technique et sociale à la conception et à la réalisation du projet, ou encore accompagnement à la vie sociale en quartier mixte (voir ci-dessous).

3. favoriser une mixité sociale réfléchie

La mixité sociale est de plus en plus invoquée comme principe nécessaire d'organisation de l'espace, notamment en référence au concept de développement durable.

Si cette notion de mixité semble faire l'unanimité parmi la classe politique et les acteurs de la politique de la ville, elle est cependant décriée par de nombreux chercheurs du monde de la sociologie qui y voient une notion floue mais incantatoire, fréquemment susceptible, sous couvert de lutte contre la ségrégation sociale, d'occulter en réalité des pratiques discriminatoires à l'égard des groupes les plus faibles de la société. Il importe donc de garder un recul critique par rapport à la concrétisation de cet objectif.

La mixité peut se concrétiser en ouvrant certains quartiers à des catégories sociales précarisées d'une part, notamment par le biais de la réalisation de logements sociaux, mais aussi en attirant des classes sociales plus aisées dans les quartiers modestes d'autre part (ainsi la volonté affirmée de conversion d'une partie du parc de logements sociaux locatifs en accession à la propriété, ou d'attraction des classes moyennes dans les centres urbains grâce à la rénovation).

On peut se demander dans ces deux cas de figure à quelles conditions l'objectif de mixité poursuivi représente potentiellement un bienfait. On examinera également en troisième lieu le cas des nouveaux développements urbains.

a) L'arrivée de personnes précarisées dans un quartier plus aisé

Des systèmes tels que l'allocation-loyer et l'aide locative du Fonds du logement peuvent contribuer à la mixité sociale en disséminant les locataires à revenus modestes dans le tissu urbain, l'implantation de logements d'insertion et de transit également. L'implantation de logements sociaux en centre-ville joue le même rôle à une autre échelle.

On trouvera ci-dessous quelques recommandations pour augmenter les chances de réussite de ces interventions délicates :

- Donner au phénomène un caractère discret : dans le cas de l'arrivée de personnes précarisées dans un quartier, la première réaction des habitants d'origine sera toujours négative. Pour faciliter l'acceptation de l'entourage et l'insertion des familles plus modestes, il est probablement préférable que le phénomène soit relativement limité et discret :
 - quelques familles, et pas les plus marginales (Il ne faudrait pas en arriver à faire fuir à moyen ou long terme les habitants d'origine suite à un afflux trop important de population « autre »).
 - pas de grands développements de logements sociaux
 - un type d'urbanisation assez homogène par rapport à l'environnement construit
- Éviter la perte des réseaux de solidarité entre pairs : il est également souhaitable que les familles aient l'occasion de créer des réseaux de relations et de solidarité entre pairs, faute de quoi elles risqueraient de ressentir plus durement encore l'isolement et l'exclusion.
- Lutter contre les réactions de rejet, prévoir un accompagnement social :

Dans les faits, la proximité spatiale est rarement souhaitée et n'entraîne pas aisément de réels contacts. La coexistence entre catégories sociales aux modes de vie et codes culturels différents est délicate. Certains groupes marginaux font office de « repoussoir » pour les autres. Ils doivent cependant trouver place dans la ville, si possible en relative harmonie avec leur entourage.

La cohabitation pacifique peut déjà être considérée comme un critère suffisant de réussite. Certains facteurs peuvent influencer sur cet aspect tels que :

- la maintien d'une certaine homogénéité sociale à l'intérieur de chaque bâtiment
- la préservation de l'intimité des habitants
- l'uniformité architecturale du projet (éviter les distinctions statutaires) et sa démarcation par rapport à l'image traditionnelle du logement social
- une gradation lisible d'espaces publics et semi-publics
- des dispositifs de communication, d'accompagnement et de gestion des conflits
- l'affirmation du principe de la responsabilité de chaque quartier dans la satisfaction des besoins de la ville.

b) L'arrivée de personnes plus aisées dans un quartier modeste

La solution d'attirer des classes aisées peut être tentante à différents égards : pour éviter la trop grande stigmatisation d'un quartier qui elle-même contribue à la reproduction de la pauvreté, pour attirer l'investissement privé dans l'amélioration du quartier, pour accroître les finances communales... Mais un processus de « gentrification » une fois enclenché peut continuer à s'amplifier et faire fuir toujours plus loin les populations en état de précarité sans que leur situation ne s'améliore.

La question est donc de savoir comment faire à la fois pour attirer de nouvelles catégories sociales dans les lieux de relégation, mais aussi pour stopper le mouvement à temps s'il se produit. Il importe également de se soucier de l'avenir des familles qui quitteront le quartier.

Comment attirer de nouvelles couches de la population ?

Une attractivité nouvelle peut s'amorcer si des immeubles se libèrent, si les prix sont bas et que les habitations ont un potentiel de revalorisation intéressant (habitat ancien de caractère, pas trop exigü, ...), ce potentiel étant présent en proportion suffisamment importante, si le quartier est bien situé et accessible, si le site et son environnement comportent des éléments valorisables, si des équipements de qualité sont présents (notamment de bonnes écoles), si le sentiment de sécurité est suffisant et que le quartier est relativement isolé de quartiers « difficiles ». Les pouvoirs publics peuvent contribuer à cette attractivité par des aménagements d'espaces publics et d'équipements notamment, mais aussi par des mesures fiscales territorialisées telles qu'une diminution de l'impôt foncier dans les quartiers visés.

S'il s'agit de quartiers d'habitat social, on peut mettre une partie de ceux-ci en accession à la propriété, contrôler le peuplement en choisissant des locataires parmi les plus aisés et les plus intégrés, programmer de nouveaux développements de logements moyens à proximité, ...

Comment circonscrire suffisamment le mouvement de renouvellement de la population qui s'amorce ?

- par une stratégie d'inhospitalité de la population d'origine à l'égard des nouveaux arrivants. Ainsi des sociologues ont aidé la population des Marolles à se montrer « inhospitalière dans les limites de la légalité » pour éviter que s'enclenche un phénomène de « sablonnisation ».
- par de la rénovation publique à un coût raisonnable et la création de logements sociaux (aides majorées qui pourraient sensibiliser les communes)

- par un soutien à l'accèsion à la propriété des populations en place
- par le recours au bail à réhabilitation

c) La création de quartiers mixtes en terrain vierge

L'intervention sur des espaces inhabités, plus aisée, a moins de conséquences sociales tout en remodelant plus en profondeur le territoire urbain. Elle suppose toutefois la mise en œuvre d'opérations d'une certaine ampleur, qui pourront mêler partenaires publics et privés, afin de créer un quartier mixte.

Il s'agira alors de faire coexister du logement social et privé, locatif et acquisitif, des maisons et des immeubles, des logements de taille différente et à des coûts différents..., la question la plus délicate étant celle de l'échelle à laquelle opérer cette mixité.

On préférera en outre une mixité choisie plutôt que subie par les populations en cause.

4. Utilisation rationnelle de l'énergie

Les communes wallonnes ont leur rôle à jouer dans la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie, pour montrer l'exemple à leurs habitants, mais aussi pour participer à l'effort global de réduction des émissions de gaz à effet de serre... et réduire ainsi leur facture énergétique.

Plusieurs pistes s'offrent aux communes pour favoriser une utilisation rationnelle de l'énergie

- procéder à un audit énergétique des bâtiments leur appartenant (voir point 4, appuis pour les communes)
- montrer l'exemple d'une utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments de l'administration communale et ceux du parc immobilier étant propriété communale (logements sociaux et/ou à loyer modéré, etc.) :
 - réduire la consommation énergétique (ea : amélioration de la régulation et de la gestion du chauffage par des systèmes de gestion technique centralisée)
 - et/ou effectuer la transition (partielle ou totale) vers des sources d'énergie renouvelable et/ou moins polluantes (chauffage par co-génération, production d'eau chaude sanitaire par panneaux solaires, électricité produite par énergie éolienne, etc.). Ces deux principes valent pour tous les postes de consommation énergétique (cf. plus haut). Le système du tiers investisseur peut s'utiliser pour financer les investissements en ce domaine : il s'agit d'un contrat par lequel les responsabilités techniques, administratives, financières et les risques du programme d'investissement sont pris en charge par un tiers. Celui-ci, après avoir réalisé un audit énergétique, développe un certain nombre d'économies d'énergie. La réduction de consommation qui en découle conduit à une baisse de la facture énergétique. La différence entre le montant de la facture énergétique initiale et la facture énergétique moins élevée est versée au tiers investisseur pendant une certaine période. Cette différence constitue son indemnisation pour ses coûts et ses profits. (PFDD, §32304) *Plusieurs projets de ce type ont déjà été financés en Belgique. Ils concernent surtout les hôpitaux et les écoles et impliquent principalement l'industrie et les pouvoirs publics. Il faudra étudier comment ces initiatives pourront être renforcées et élargies aux particuliers. (PFDD, §32307)*
- encourager les ménages à utiliser des combustibles alternatifs : les encourager à utiliser le gaz naturel lorsqu'il est déjà disponible⁴ et développer le réseau de distribution de gaz naturel;

⁴ En vertu du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz naturel, le raccordement de clients résidentiels au réseau de distribution de gaz naturel est gratuit dans certaines conditions. Cette obligation imposée aux gestionnaires de réseaux a été précisée par arrêtés du Gouvernement. Cependant,

- soutenir et faire aboutir des grands projets d'énergie renouvelable : éoliennes, panneaux solaires, etc. ;
- informer et sensibiliser: informer la population en ce qui concerne les primes régionales et communales (quand elles existent) ; former, au sein des habitants, des « Guides énergie », grâce à la formation financée par la Région wallonne (cf. plus loin) ; mettre à leur disposition un local et des facilités pour qu'ils puissent instaurer une permanence à l'attention de la population (conseils pratiques et informations pour une utilisation rationnelle de l'énergie, réalisation d'audits énergétiques à la demande des particuliers) ;
- modifier les règlements : revoir si nécessaire le règlement communal d'urbanisme (RCU) sur le plan énergétique. Il doit notamment permettre des dispositifs architecturaux susceptibles de fournir des alternatives à la climatisation dans la construction neuve. Il faudrait envisager d'y inclure des indications/restrictions concernant la surface des façades, la superficie et le nombre de fenêtres, la superficie habitable, l'orientation du bâtiment... et encourager les constructions mitoyennes ;
- mettre en place des instruments économiques : par exemple mettre au point des primes « énergie » communales.

5. Maîtrise des autres impacts environnementaux

La commune doit bien entendu respecter l'environnement dans la construction, la rénovation et la maintenance des bâtiments qui lui appartiennent ou dans la gestion desquels elle est partie prenante (ex. logements sociaux). Elle peut intégrer ces aspects dans le cahier des charges des constructions ou rénovations de bâtiments publics.

Il est souhaitable en outre qu'elle adopte les attitudes suivantes :

- être attentive au respect de l'environnement dans toutes les décisions d'aménagement et d'urbanisme et avoir une gestion active du territoire (ex. rénovation urbaine, taxe sur les logements inoccupés, etc.) (voir la fiche "aménagement du territoire") ;
- élaborer un règlement communal d'urbanisme (RCU) qui impose aux candidats-bâisseurs le respect des principes énumérés plus haut. La réalisation de plans communaux d'aménagement (PCA) peut également contribuer au respect de l'environnement à l'échelle du quartier ;
- être exigeante sur les aspects environnementaux dans la délivrance des permis d'urbanisme et de lotir ainsi que des permis d'environnement ;
- informer et sensibiliser les habitants (ex. par une rubrique régulière dans le journal communal) et les candidats-bâisseurs (ex. par la réalisation d'un dossier de bonnes pratiques à respecter dans la conception de leur projet) ;
- encourager les investissements en faveur de l'environnement (ex. prime communale à l'installation d'une citerne à eau de pluie).

SUBSIDES / APPUIS POUR LES COMMUNES

en raison de difficultés rencontrées sur le terrain, une circulaire ministérielle datée du 6 juillet a été publiée au Moniteur belge du 26 août 2005 afin d'explicitier les principes applicables aux raccordements standards gratuits sur les réseaux de distribution de gaz naturel. (Source : <http://www.energie.wallonie.be>)

Les collectivités locales peuvent intégrer cette notion dans le cahier des charges des constructions ou rénovations de bâtiments publics.

1. Promouvoir l'accès de tous à un logement décent

a) Le logement social

La Région peut accorder une aide à tout pouvoir local (province, commune, CPAS) ou à toute régie autonome qui construit un ou plusieurs logements sociaux ou qui est ou devient titulaire de droits réels, sur un bâtiment améliorable, en vue de le réhabiliter, de le restructurer ou de l'adapter pour y créer un ou plusieurs logements sociaux.

La société rend un avis préalable et obligatoire sur le projet de construction ou de création des logements sociaux.

La gestion des logements sociaux construits ou créés est assurée par la société de logement de service public compétente sur le territoire concerné, selon les conditions fixées par le Gouvernement – (*Décret du 20 juillet 2005, art. 15*).

La Région intervient dans :

- 1° le coût d'acquisition des droits réels du bâtiment;
- 2° le coût de la construction, de la réhabilitation, de la restructuration ou de l'adaptation.

Le logement social créé avec l'aide de la Région est affecté à cette destination durant trente ans au moins.

La subvention est fixée à 75% du coût d'acquisition et du coût des travaux de réhabilitation, de restructuration ou d'adaptation du bâtiment améliorable.

La subvention est portée à 90% des coûts précités pour les bâtiments situés dans un quartier spécifique, à savoir :

- 1° une zone d'initiative privilégiée ;
- 2° une zone d'actions prioritaires (ZAP) (législation relative à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère) ;
- 3° un périmètre de rénovation reconnu ;
- 4° un site d'activité économique désaffecté reconnu.

Le logement doit être mis en location pendant 30 ans à dater de sa première occupation.

Références :

Article 29 du code du logement ;

Arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999b relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de l'acquisition, de la réhabilitation, de la restructuration ou de l'adaptation d'un bâtiment améliorable pour y créer un ou plusieurs logements sociaux (M.B. du 13/03/1999, p. 8177)

b) Le logement moyen

La Région peut accorder une aide à tout pouvoir local (province, commune, CPAS) ou à toute régie autonome qui construit un ou plusieurs logements moyens ou qui est ou devient titulaire de droits réels, sur un bâtiment améliorable, en vue de le réhabiliter, de le restructurer ou de l'adapter pour y créer un ou plusieurs logements moyens.

La société rend un avis préalable et obligatoire sur le projet de construction ou de création des logements moyens.

La gestion des logements moyens construits ou créés est assurée par la société de logement de service public compétente sur le territoire concerné, selon les conditions fixées par le Gouvernement – (*Décret du 20 juillet 2005, art. 15*).

La Région intervient dans :

1° le coût d'acquisition des droits réels du bâtiment;

2° le coût de la construction, de la réhabilitation, de la restructuration ou de l'adaptation.

Le logement moyen créé avec l'aide de la Région est affecté à cette destination durant trente ans au moins.

La subvention est fixée à 30 % du coût de la construction, de l'acquisition ainsi que du coût des travaux, soit de restructuration d'un bâtiment, soit de la réhabilitation d'un logement améliorable.

La subvention est portée à 40 % des coûts précités pour les bâtiments situés dans un quartier spécifique.

Références :

Article 29 du code du logement ;

Arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements moyens (M.B. du 13/03/1999, p. 8200)

c) Le logement de transit

Le Ministre peut accorder une subvention à une personne morale de droit public ou un organisme à finalité sociale pour la réhabilitation d'un logement améliorable ou la restructuration d'un bâtiment, afin de créer des logements de transit.

La subvention est fixée à 90 % du coût des travaux de réhabilitation d'un logement améliorable ou de restructuration d'un bâtiment.

La subvention est portée à 100 % des coûts précités pour les bâtiments situés dans un quartier spécifique.

Pour être admis dans le logement, le ménage doit être en état de précarité ou privé de logement pour des motifs de force majeure. Le ménage est hébergé pour une période maximale de 6 mois renouvelable, dans le cadre d'une convention d'occupation précaire. Il bénéficie d'un accompagnement social, visant à son transfert vers un logement stable.

Références :

Article 29 du code du logement ;

Arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements de transit (M.B. du 13/03/1999, p. 8187)

d) Le logement d'insertion

Le Ministre peut accorder une subvention à une personne morale de droit public ou un organisme à finalité sociale pour la réhabilitation d'un logement améliorable ou la restructuration d'un bâtiment, afin de créer des logements d'insertion.

La subvention est fixée à 90 % du coût des travaux de réhabilitation d'un logement améliorable ou de restructuration d'un bâtiment.

La subvention est portée à 100 % des coûts précités pour les bâtiments situés dans un quartier spécifique.

Pour être admis dans le logement, le ménage doit être en état de précarité. Le loyer est plafonné à 20 % des ressources du ménage. Le contrat de bail est d'une durée minimale de 3 ans.

Un accompagnement social visant à l'insertion sociale des occupants est organisé. Cet accompagnement doit favoriser le rôle stabilisateur du logement, notamment par la régularité du paiement du loyer, l'utilisation adéquate du logement, le respect du voisinage et de son environnement.

Références :

article 29 du code du logement ;

Arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 relatif à l'octroi par la Région d'une aide aux personnes morales en vue de la création de logements d'insertion (M.B. du 13/03/1999, p. 8194)

e) L'équipement des ensembles de logements

Lorsqu'un pouvoir local, une régie communale autonome ou le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie réalise un ensemble de logements sociaux, de logements sociaux assimilés, moyens, d'insertion ou de transit, la Région peut prendre à sa charge :

1° le coût de l'équipement en voirie, égouts, éclairage public, réseau de distribution d'eau, et des abords communs ainsi que le coût de l'aménagement de tels équipements;

2° le coût de rééquipement et de réaménagement des équipements communs ou d'aménagement des abords qui n'ont pas été antérieurement cédés à la commune;

3° le coût des équipements complémentaires d'intérêt collectif faisant partie intégrante de l'ensemble.

Les autorités et organismes en question peuvent agir seuls ou avec une autre personne morale, dans le cadre d'une convention de partenariat.

Références :

Article 44 et suivants du code du logement .

2. Favoriser une mixité sociale réfléchie

On peut contribuer à l'instauration d'une certaine mixité sociale

- par le biais d'interventions ponctuelles dans le tissu existant rendues possibles par les différents subsides du code du logement, par les modes d'intervention du Fonds du logement, mais aussi par les opérations de rénovation urbaine ;
- par le biais d'opérations mixtes mêlant logement social et logement moyen.

Les financements mobilisables pour ces actions ont été décrits ci-dessus.

3. Utilisation rationnelle de l'énergie**a) Réalisation d'un Cadastre énergétique du patrimoine communal :**

Depuis 2002, la Région wallonne lance régulièrement un appel à candidatures à toutes les communes, provinces et CPAS de Wallonie, pour la réalisation d'un Cadastre énergétique. Celle-ci est gratuite et constitue une excellente initiative pour initier ou poursuivre une politique active de gestion de l'énergie.

Le Cadastre énergétique constitue un inventaire des bâtiments classés en fonction de leurs qualités énergétiques, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif, ce qui permet de déterminer les premières priorités d'intervention. Pour réaliser le Cadastre énergétique, les communes doivent connaître :

- l'inventaire de leurs bâtiments ;
- leur type d'occupation ;
- leur dimension et orientation ;
- les consommations et les coûts énergétiques pour chaque bâtiment sur les trois dernières années.

b) Plan d'Actions Locales pour la Maîtrise de l'Energie (PALME)

Voir point 3.1.2.

c) Programme SOLTHERM

Les communes sont un relais proche du citoyen et peuvent jouer un rôle privilégié dans le programme d'action SOLTHERM de promotion des chauffe-eau solaires en Wallonie, mis en place par la Région wallonne. (70 communes soutiennent déjà activement le chauffe-eau solaire).

Les communes qui entreprennent une ou plusieurs de ces actions ont droit à une subvention de 2500 euros maximum pour la promotion des chauffe-eau solaires et bénéficient d'un support de la Région wallonne, sous la forme de :

- un kit d'information "Communes actives" (logos soltherm, des exemples rédactionnels, des idées d'actions, ...);
- la mise à disposition de supports visuels (brochures, cassettes vidéo, film de l'affiche Soltherm, présentoir temporaire, ...);
- la possibilité de réserver l'héliomobile, un système de chauffe-eau solaire monté sur une remorque avec un animateur pour en assurer la présentation.

Les principales actions programmées pour les citoyens sont :

- des séances d'information;
- des visites d'installations solaires;
- des manifestations locales ou dans les écoles.

Plus de 50 communes octroient également une [prime à l'installation d'un Chauffe-eau solaire](#), complémentaires aux autres primes existantes.

En savoir plus :

Mme Muriel HOOGSTOEL

Tél. : 081/33.55.29

E-mail : m.hoogstoel@mrw.wallonie.be

d) Guichets Energie

Douze Guichets de l'énergie ont été mis en place par la Division de l'Energie de la DGTRE. Ils forment un réseau de spécialistes qui informent et conseillent gratuitement et objectivement le grand public. Ils constituent le premier point de contact entre les citoyens et les primes Energie ou les programmes « SOLTHREM », « MEBAR » et « Construire avec l'énergie ». Ils offrent en outre un audit qualitatif lors de visites à domicile.

e) Formation de guides énergie

Dans le cadre des actions menées par la Région Wallonne afin de sensibiliser et de former la population à l'utilisation rationnelle de l'énergie, les citoyens ont également un rôle actif de premier plan à jouer au niveau local : sensibiliser, informer le voisinage, participer aux actions communales en matière d'énergie, ...

C'est le sens donné aux formations de guides Energie prodiguées par l'asbl "Bonjour...Sourire". Ces formations sont réalisées par module de 15 personnes. Pour être organisée, une formation doit avoir été demandée par une ou plusieurs commune(s) – à l'occasion d'un appel à candidature. *La commune prend la responsabilité de trouver des citoyens actifs volontaires pour suivre la formation et accueille la formation dans ses locaux.*

Le cycle de formation a pour objectifs de :

- développer une dynamique communale par l'accueil de la formation et la rencontre avec des citoyens actifs volontaires pour devenir Guides Energie ;
- former des citoyens actifs aux mesures d'URE qui leur permettront de réduire leur impact environnemental et leur facture énergétique;
- permettre à ces citoyens à leur tour, suivant leurs disponibilités, de sensibiliser et d'informer autour d'eux, le cas échéant en partenariat avec la commune;

Pour savoir plus:

Mr Guerrino BARP

Tél. : 085/41.12.03

Fax :

E-mail : g.barp@euronet.be

Institut : "Bon...Jour Sourire" asbl

f) Aides aux particuliers

Le site portail de l'énergie, créé et animé par la Division de l'Energie de la DGTRE, recense les différentes primes (régionales, provinciale, communales) et aides régionales à l'investissement dont les citoyens peuvent bénéficier dans le cadre d'une URE : cf. liens actifs ci-dessous :

[Primes 2005-2007 à partir du 1 mars 2005](#)

[Réductions d'impôts](#)

[Chauffe-eau solaire \(2005\) - Prime régionale SOLTHERM](#)

[Chauffe-eau solaire - primes des autorités provinciales, communales et intercommunales](#)

[Aide à l'investissement - Energie pour les ménages à revenu modeste \(MEBAR II\)](#)

[Prime à la réhabilitation \(Energie\) des logements](#)

Le site portail de la Division énergie présente également les différentes opérations de sensibilisation que la Région mène à l'attention des particuliers, telles par exemple que « Construire avec l'énergie », « Chasse au gaspi », etc.

ELÉMENTS DE DIAGNOSTIC, D'ÉVALUATION, INDICATEURS

De façon générale, le programme d'actions en matière de logement est déjà un bon outil de diagnostic. Voici quelques questions que la commune peut se poser par ailleurs.

1. Accès au logement

Certaines catégories sociales ont-elles du mal à se payer un logement dans la commune ? Lesquelles ? La situation évolue-t-elle et en quel sens ? Des réponses sont-elles apportées par le logement public ? La commune assume-t-elle par rapport aux autres une juste part de l'offre de logements pour les plus démunis ?

Voir données sur les valeurs immobilières (coût des terrains, des immeubles) et des loyers, sur l'offre de logements sociaux, moyens, de transit, d'insertion,...

Pour calculer l'accessibilité du logement pour diverses catégories de revenus, on peut calculer pour un revenu donné, la part consacrée au loyer moyen / au loyer moyen de tel ou tel type de logement.

2. Qualité du logement

La qualité des logements est-elle suffisante pour permettre une bonne qualité de vie aux occupants ? Cette question est difficile à analyser indépendamment des caractéristiques du ménage, et des caractéristiques de l'environnement du logement (équipement, accès aux transports en commun, nuisances,...). Toutefois, un minimum est requis, notamment l'absence de sources de danger dans le logement. A cet égard, il serait important d'investiguer par exemple l'état des chauffe-eau, installations électriques et de gaz, etc. Des approches normatives existent depuis longtemps pour faire état de la salubrité d'un logement, de son aspect améliorable ou non... Il importe toutefois de les considérer avec un recul suffisant, notamment eu égard aux caractéristiques des occupants et à leurs capacités financières. Si on ne peut descendre en-dessous d'un minimum, l'amélioration de la qualité du parc privé peut contribuer à limiter son accès aux personnes à revenus faibles ou moyens. L'appréciation de la qualité de l'habitat comporte des éléments objectifs, mais aussi subjectifs (satisfaction des occupants).

Les recensements de l'INS fournissent de nombreuses données sur les logements, leur équipement, leur confort. Par ailleurs, il importe de savoir que l'état extérieur des bâtiments (menuiseries, façades,...) est hautement indicatif de leur état général et que certains relevés de terrain effectués à l'extérieur sont de bonnes sources d'information sur l'état des quartiers considérés.

3. Mixité sociale / lieux de relégation

Une certaine mixité bien pensée est recommandée, ainsi que la lutte contre le développement de lieux trop caractéristiques de la relégation des habitants, qui contribuent à leur marquage social et à leur maintien dans l'exclusion.

La commune pourra se demander si certains lieux de son territoire sont vécus comme lieux de relégation (cités sociales, campings ou parcs résidentiels faisant l'objet d'une occupation permanente,...). Dans ce cas, quels sont les liens existants et à créer avec le reste de la commune sur le plan fonctionnel (liaisons, équipement par transport en commun, suppression d'obstacles physiques contribuant à l'enclavement,...) et symbolique (rénovation d'espaces publics, réfection de façades, actions de développement communautaire,...).

Plus généralement, on pourra examiner la répartition spatiale de certaines catégories sociales plus en difficulté (bénéficiaires d'allocations de chômage, du revenu d'insertion, catégories de revenus les plus faibles,...) afin d'examiner si une concentration dans certains quartiers est repérable.

Une réflexion est à mener par rapport à la situation existante pour voir quels lieux d'homogénéité mais aussi d'hétérogénéité sociale sont à maintenir ou à créer en analysant les avantages et inconvénients de chaque cas de figure.

Dans les cas de rénovation de certains quartiers il faudra tenter d'examiner l'impact sur les déplacements de population et la recomposition du peuplement.

4. Utilisation rationnelle de l'énergie

Comme déjà mentionné précédemment, la commune a tout intérêt à répondre à l'appel à candidature régulièrement lancé par la Région wallonne pour la réalisation d'un Cadastre énergétique, qui est une sorte de diagnostic de la qualité énergétique de l'ensemble des bâtiments étant propriété communale.

Par ailleurs, elle peut également faire réaliser, pour tout ou partie de ses bâtiments, un audit énergétique pour déterminer de manière très concrète comment réduire sa consommation énergétique et/ou réaliser une transition vers des énergies moins polluantes et/ou renouvelables.

L'audit énergétique est une photographie de l'état énergétique d'un établissement (qu'il soit industriel, tertiaire,...). De nouveaux mécanismes d'aides financières au secteur public (et aux entreprises) permettent de soutenir la réalisation d'audits énergétiques : 50 à 60% pour les établissements du secteur public (Arrêté du Gouvernement wallon du 10 avril 2003 - UREBA). Pour bénéficier de tels subsides, les audits devront être réalisés par des bureaux d'études agréés.

Pour les établissements du secteur public (UREBA), la notion d'audit énergétique ne recouvre que la réalisation d'un état des consommations énergétiques d'un bâtiment compte tenu de ses caractéristiques et de ses usages et l'identification des points d'amélioration de la performance énergétique dudit bâtiment. La demande de subsides pour un audit énergétique est introduite après sa réalisation.

UREBA prévoit également un subside pour la réalisation d'une étude de pré-faisabilité qui vise à déterminer le dimensionnement et les caractéristiques technique, énergétique et

économique les plus intéressantes d'un investissement sans référence aucune à un type ou une marque spécifique relative à cet investissement. Mais dans ce cas l'étude ne doit pas être obligatoirement réalisée par un auditeur agréé.

5. Autres aspects environnementaux

Il sera utile que la commune examine l'évolution de la densité résidentielle sur son territoire (caractéristiques des nouveaux permis octroyés, évolution de la part de logements mitoyens, situés dans des immeubles à appartements,...) ainsi que l'évolution des réponses politiques apportées en ce domaine (schémas de structure, règlements d'urbanisme,...). Elle pourra être à la recherche de bonnes pratiques qui pourraient faire école.

L'attention devra également se porter sur la localisation des différentes fonctions : pour les différents quartiers résidentiels, distance moyenne des logements par rapport aux transports en commun, commerces, équipements de base, ... Evolution de la proportion de navetteurs, etc.

EXPÉRIENCES À PARTAGER

Charleroi : "se reconstruire en améliorant son logement"

L'ASBL "Sans Abri Castors" a développé des projets d'autorénoovation de bâtiments à l'abandon. Elle fournit un encadrement technique et social à des sans-abri ou à des personnes très mal logées qui, en équipe, rénovent leur futur logement. Ces personnes ou familles trouvent grâce à cela un logement à un prix qui ne dépasse pas 20 % de leurs revenus, avec un bail à long terme, ainsi qu'une valorisation et des contacts sociaux. Les propriétaires, pour leur part, apprécient l'amélioration de leur logement et la motivation des locataires pour entretenir leur bien.

Les travaux réalisés sont par exemple la réfection des saitaires, le revêtement de sol, le retapissage, les peintures, etc. Les travaux qui requièrent des capacités techniques hors de portée du locataire sont réalisés par l'association, qui encadre le locataire pour les travaux qu'il effectue et lui fournit les outils nécessaires. Le coût de matériaux est réparti entre le propriétaire et le locataire.

Source : Solidarités nouvelles asbl, rue Léopold, 36A, 6000 Charleroi (2003).

Haute-Savoie (FR) : habitat pour les gens du voyage

La commune de Viry, en Haute-Savoie, accueille depuis une douzaine d'années un groupe familial d'origine nomade. Il est aujourd'hui composé de six foyers (soit 31 personnes), dont deux souhaitent se sédentariser en accédant à un logement traditionnel.

Une bâtisse utilisée autrefois en hôtel restaurant a constitué l'opportunité foncière. Rétrocédée à la commune, elle a été transformée en deux logements locatifs de type social. Elle intègre un complexe sanitaire destinée aux occupants des quatre plates-formes pour caravanes aménagées sur le terrain alentour.

Grâce au travail de concertation, ce projet concilie différents types d'habitat, en maintenant l'unité du groupe familial mais en privilégiant l'intimité et l'autonomie de chaque foyer.

Source : <http://www.habitat-developpement.tm.fr/>

Mont-St-Guibert : intervention d'un CPAS dans la sensibilisation à l'utilisation rationnelle de l'énergie

A partir de septembre 2005 et pour une durée d'un an, le CPAS de Mont-Saint-Guibert, avec le soutien de la commune, lance une année de sensibilisation pour toute la population locale et ce en rapport avec le protocole de Kyoto. Le groupe des Guides Énergie de la commune a

décidé de sensibiliser la population communale à acquérir des petits gestes quotidiens au niveau de l'Utilisation Rationnelle de l'Energie.

Ce projet se concrétise de la façon suivante:

1. production locale d'un CD,
2. réalisation d'une BD, par un dessinateur local,
3. organisation de soirées à thèmes à raison d'une par trimestre,
4. tenue d'une permanence mensuelle,
5. organisation d'une "Journée de l'énergie",
6. diverses animations scolaires au cours de l'année.

Source : <http://energie.wallonie.be/xml/dgtre.html?P=NON&IDC=276&IDD=9444>

Région wallonne : "Construire avec l'énergie"

Dans le cadre de l'opération « Construire avec l'énergie », le site portail de la Division de l'énergie relate les expériences suivantes :

- une maison à ossature bois à Kettenis : [fiche F1](#) et [F1bis](#) ;
- isolation thermique et étanchéité à l'air, habitation à Montzen: [fiche F2](#) ;
- une maison à structure mixte à Le Roux: [fiche F3](#) et [F3bis](#) ;
- quatre logements mitoyens à Gesves : [fiche F4](#) et [F4bis](#).

Source : <http://energie.wallonie.be/xml/dgtre.html?P=NC&IDD=4151>.

Les Vallons d'Anizy (FR) : une grille de cotation innovante

Pour améliorer la qualité environnementale des logements, le réseau H&D de l'Aisne a imaginé une grille spécifique qui attribue aux bâtiments des points "avant" et "après" travaux selon cinq séries de critères :

- la performance énergétique (déperditions thermiques) ;
- l'éco-construction (esthétique des façades, procédés et produits) ;
- l'éco-gestion (énergie, eau et assainissement, déchets) ;
- le confort (hygrométrie, acoustique, visuel et olfactif) ;
- la santé (plomb, matériaux sains, qualité de l'air intérieur, qualité de l'eau, etc.)

Les subventions sont attribuées d'après le nombre de points gagnés grâce aux travaux, certains éléments étant obligatoires. Ces subventions couvrent environ 40 % des travaux. Elles sont mobilisées grâce à un partenariat d'opérateurs locaux qui acceptent de majorer leurs financements habituels ou d'en créer de nouveaux.

Source : http://www.habitat-developpement.tm.fr/internet/H_Index.cfm?Cont=H_Experience

Cork (IRL) : des logement sociaux durables

Le Conseil municipal de Cork a construit 50 logements sociaux durables qui présentent par exemple les particularités suivantes :

- une implantation qui optimise le gain en chaleur solaire et réduit les pertes ;
- des doubles vitrages, une isolation renforcée des toits, des murs et des sols, des porches d'entrée couverts, etc. pour réduire les pertes de chaleur ;
- un réseau de chaleur à gaz naturel combiné avec un préchauffage solaire actif ;
- un système pilote de récupération et de traitement des eaux.

Source : <http://www.energie-cites.org/fr>

Jura (FR) : 10 logement sociaux chauffés au bois

Ce projet porte sur la création d'une chaufferie à bois déchiqueté pour le chauffage et la production d'eau chaude sanitaire de 10 logements locatifs sociaux situés dans deux bâtiments avec création d'un réseau de chaleur.

Les objectifs du projet :

- valoriser la filière bois (scierie locale) ;
- développer une offre locative nouvelle ;
- réduire les charges locatives pour les familles.

La réalisation d'une pré-étude a permis de sensibiliser les propriétaires à l'utilisation du bois énergie. L'étude de faisabilité technique et économique a porté sur les solutions techniques adaptées, la comparaison entre la solution bois et les solutions traditionnelles, les solutions d'approvisionnement et de financement.

Source : <http://www.habitat-developpement.tm.fr/>

POUR EN SAVOIR PLUS...

Logement pour tous

- FEANTSA, Fédération européenne d'associations nationales travaillant avec les sans-abri : <http://www.feantsa.org/>
- CECODHAS, Comité européen de coordination de l'habitat social : <http://www.cecodhas.org>
- Fondation Abbé Pierre : <http://www.fondation-abbe-pierre.fr>
- ALS, Association belge du logement social : <http://www.als-vsh.be>
- ATD _ Monde : <http://www.atd-quartmonde.org/accueil-fr.html>
- DGATLP, Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine du Ministère de la Région wallonne – division du logement : <http://mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp/Pages/Log/Pages/accueil/Accueil.htm>

Energie

- Site portail de l'énergie, une mine d'informations pour les citoyens comme pour les communes : <http://energie.wallonie.be/xml/>
- « Réinventons l'énergie », trimestriel qui fournit aux particuliers des informations pratiques et concrètes pour économiser l'énergie, téléchargeable sur le site portail.
- « Reactif », trimestriel d'information professionnelle sur l'énergie destiné à « tous les décideurs qui veulent agir concrètement en faveur d'une énergie plus propre et mieux maîtrisée tant dans le secteur public que dans le secteur privé », téléchargeable sur le site portail.
- Brochures de vulgarisation de la Division de l'énergie (exemples : « Economiser l'énergie en chauffant sa maison », « L'énergie expliquée aux enfants », « Les énergies renouvelables en Région wallonne », « Construire avec l'énergie ») disponibles sur support papier (dans les Guichets de l'Energie, ou sur appel téléphonique au n° vert de la Région wallonne : 0800-1 1901) ou téléchargeables sur le site portail.
- Rapport d'activité 2004 de la DGTRE, une mine de renseignements utiles, téléchargeable sur le site portail.

Environnement

- Référentiel pour la qualité environnementale dans la construction de logements neufs, Programme "Habitat durable du Grand Lyon", sur <http://www.ale-lyon.org/Référentiel.pdf>.
- Guide HQE ("haute qualité environnementale) édité par la ville d'Angers, sur http://www.angers.fr/page/p-171/art_id-356/
- Association pour la haute qualité environnementale des bâtiments, référentiels téléchargeables sur <http://www.assohqe.org>
- *Built Green Check-list* (check-list pour la définition d'un bâtiment écologique) (en anglais) : <http://www.builtgreen.org/checklist/checklist.htm>
- Liste de sites consacré à la construction respectueuse de l'environnement sur <http://www.planetecologie.org/JOBOURG/Francais/construcdurBio.html>.

ET POUR CEUX QUI VEULENT APPROFONDIR LES ASPECTS ÉNERGÉTIQUES

Site portail de l'énergie

Dans le cadre de sa mission de sensibilisation, la Division de l'Energie de la DGTRE a créé en novembre 2003, un site internet portail de l'énergie, qui constitue une source d'information incontournable, pour les citoyens comme pour les communes.

Publications de la DGTRE

Depuis septembre 2003, la Division de l'Energie édite, à l'attention des ménages, un trimestriel d'information intitulé « Réinventons l'énergie ». Ce trimestriel fournit aux particuliers des informations pratiques et concrètes pour économiser l'énergie.

Par ailleurs, le « Reactif » est un trimestriel d'information professionnelle sur l'énergie édité par la Région wallonne. Cet outil est gratuit et est destiné à « [...] tous les décideurs qui veulent agir concrètement en faveur d'une énergie plus propre et mieux maîtrisée tant dans le secteur public que dans le secteur privé. »

Enfin, la Division de l'Énergie publie des brochures de vulgarisation « grand public ». A titre d'exemple, en 2004, quatre titres ont vu le jour : « Economiser l'énergie en chauffant sa maison », « L'énergie expliquée aux enfants », « Les énergies renouvelables en Région wallonne » et « Construire avec l'énergie ».

Toutes les brochures éditées par la Division sont disponibles sur support papier (dans les Guichets de l'Énergie, ou sur appel téléphonique au n° vert de la Région wallonne : 0800-1 1901) ainsi qu'en format électronique via le site portail de l'énergie en Wallonie.

Le rapport d'activité 2004 de la DGTRE est également une mine de renseignements utiles. Il peut être téléchargé sur le site portail de l'énergie : [HTTP://ENERGIE.WALLONIE.BE/SERVLET/REPOSITORY/DGTRE_RAPPORT_2004.PDF?IDR=4250](http://ENERGIE.WALLONIE.BE/SERVLET/REPOSITORY/DGTRE_RAPPORT_2004.PDF?IDR=4250)

Adresses utiles

Dans le cadre de l'arrêté **UREBA** (AGW du 10 avril 2003 - organismes publics et assimilés), la réalisation d'audit énergétique est subventionnée entre 50% et 75% selon le cas. Les audits doivent être réalisés par des experts en audit énergétique qui sont agréés par la Région wallonne. L'agrément est valable 3 ans. 31 bureaux d'études viennent d'être agréés.

Pour en savoir plus: [Les bureaux d'études - Audit énergétique](#)

Dans le cadre de l'opération « Construire avec l'énergie », le site portail de la Division de l'énergie met à disposition l'Annuaire (actualisé en 2005) des professionnels (architectes et entreprises) partenaires de l'opération. "Ces professionnels s'engagent à développer des projets respectant les critères techniques définis dans la Charte "Construire avec l'énergie" (disponible en ligne dans le profil professionnels/architectes ou entreprises de construction) :

[Annuaire des professionnels Partenaires "Construire avec l'Energie"](#)

Cet annuaire peut aussi être obtenu auprès des Guichets de l'Énergie.

Dans le cadre de la promotion d'énergie alternative, le site met également à disposition :

[Annuaire indicatif des acteurs de la cogénération sur le marché wallon \(XLS-300 ko\)](#)

[Cogensud - Association pour la Promotion de la Cogénération en Wallonie](#)

De nouvelles formes d'urbanisation pour de nouveaux quartiers en Wallonie, CPDT, 2003 (dépliant).

Référentiel pour la qualité environnementale dans la construction de logements neufs, Programme "Habitat durable du Grand Lyon", sur <http://www.ale-lyon.org/Référentiel.pdf>.

Guide HQE ("haute qualité environnementale") édité par la ville d'Angers, sur http://www.angers.fr/page/p-171/art_id-356/

Association pour la haute qualité environnementale des bâtiments, référentiels téléchargeables sur <http://www.assohqe.org>

Revue "La Maison écologique" (site : <http://www.biovert.com/kiosque/maison/maison.htm>).

Built Green Check-list (check-list pour la définition d'un bâtiment écologique) (en anglais) : <http://www.builtgreen.org/checklist/checklist.htm>

Liste de sites consacré à la construction respectueuse de l'environnement sur <http://www.planetecologie.org/JOBOURG/Francais/construcdurBio.html>.

Général : <http://www.agenda21france.org/liens.html>

CONSOMMATION RESPONSABLE

ENJEUX PAR RAPPORT AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Selon les Nations Unies, la population mondiale augmentera de 40% d'ici 2050, date à laquelle la Terre comptera 9,1 milliards d'habitants. Cette croissance démographique sera essentiellement le fait des pays en voie de développement (et en particulier des 50 pays les plus pauvres de la planète), qui aspirent de manière légitime à la prospérité et au niveau de vie des pays riches et qui tendent à adopter des modes de production et de consommation semblables aux nôtres.¹

Or, l'augmentation de la population et l'élévation du niveau de vie s'accompagnent d'une augmentation :

- des prélèvements de ressources naturelles : eau, nourriture, matériaux de construction, énergie, etc. ;
- des rejets : déchets et pollution (de l'air, de l'eau, du sol, de la biodiversité, problèmes croissants de santé publique) ;

Si elle se poursuit, cette évolution se traduira inmanquablement à terme par :

- une utilisation d'énergie et de matières premières supérieure aux capacités de régénération du milieu naturel ;
- des émissions de polluants impossibles à traiter, en raison de la quantité produite ou du type de substance émise ;
- une production croissante de déchets et en particulier de leur part « non biodégradable - non réutilisable - non recyclable ».

L'enjeu mondial consiste donc à s'orienter vers un autre modèle de société, de passer d'une société de surconsommation à une société de consommation responsable et solidaire².

Le secteur public, en tant que consommateur important de biens et de services, a un rôle de levier à jouer dans ce domaine. La Commission européenne a cofinancé un projet de recherche – appelé RELIEF³ – qui avait pour but d'évaluer scientifiquement les avantages potentiels pour l'environnement de l'adoption à grande échelle de marchés publics écologiques à travers l'UE. Il en ressort que :

- si tous les pouvoirs publics à travers l'UE se fournissaient en électricité verte, cela permettrait d'économiser l'équivalent de 60 millions de tonnes de CO₂, soit 18% de l'engagement de l'UE en faveur de la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du protocole de Kyoto. L'économie serait quasiment du même ordre si les pouvoirs publics optaient pour des bâtiments à haute qualité environnementale ;
- si tous les pouvoirs publics à travers l'UE s'équipaient d'ordinateurs à plus faible consommation énergétique, incitant l'ensemble du marché à faire de même, il en résulterait une économie de 830 000 tonnes de CO₂ ;

¹ Nations Unies, Département des Affaires économiques et sociales : <http://esa.un.org/unpp/>

² Solidaire vis-à-vis des peuples en voie de développement, vis-à-vis des générations à venir et vis-à-vis des capacités de régénération et d'absorption de la planète elle-même.

³ Ce projet a été financé par l'action clé «La ville de demain et le patrimoine culturel» dans le cadre du 5e programme-cadre de RTD. Un manuel a été publié pour aider les pouvoirs publics locaux à mener une politique d'achats plus écologique. Pour toute information complémentaire sur le projet RELIEF, voir <http://www.iclei.org/europe/ecoprocura/info/politics.htm>

- si tous les pouvoirs publics européens optaient pour l'installation de toilettes et de robinets efficaces dans leurs bâtiments, la consommation d'eau serait réduite de 200 millions de tonnes (soit 0,6% de la consommation totale des ménages dans l'UE).

Au niveau des autorités locales et des services communaux les intérêts de consommation responsable sont multiples :

- contribution par l'action concrète au développement durable en privilégiant une approche préventive, à la source des problèmes sociaux et environnementaux, plutôt que curative ;
- crédibilité accrue et gain au niveau de l'image de marque de la Commune, sur son territoire et à l'extérieur ;
- sensibilisation des autres consommateurs et utilisateurs grâce à l'effet d'exemplarité. Les administrations doivent s'appliquer à elles-mêmes les mesures qu'elles préconisent à la population ;
- possibilité de faire pression sur les producteurs et distributeurs pour les amener à prendre en compte des critères de développement durable. Par leur poids économique et les exigences qu'ils fixent dans leurs marchés, les acheteurs publics locaux peuvent influencer positivement l'évolution des modes de production des industriels et, en particulier, contribuer au développement d'un marché de produits exemplaires en terme de développement durable.

La démarche d'acheter équitable et écologique est très positive. Cependant il ne faut pas oublier que certains produits importés de loin posent des problèmes de pollution liés au transport, alors qu'il est possible d'acheter ces mêmes produits chez les producteurs locaux... et de contribuer par là au développement local du territoire.

CADRE INSTITUTIONNEL ET LÉGAL

Au niveau fédéral ce sont les Ministres Dupont (Fonction publique) et Tobback (Environnement) et la Secrétaire d'Etat au Développement durable Els Van Weert qui ont lancé récemment une série d'initiatives qui obligent ses administrations à acheter des produits issus du commerce équitable et respectant l'environnement. Des normes plus sévères sur le plan environnemental sont également imposées pour le renouvellement du parc automobile⁴. Pour faciliter la tâche des fonctionnaires en charge des achats, un « Guide des achats durables » a été publié, dont les critères sont devenus obligatoires. Par ailleurs, les administrations fédérales disposent toutes d'une cellule de développement durable⁵ responsable de la mise en oeuvre des mesures prises dans le cadre du Plan fédéral de Développement durable. Ces cellules sont chargées, entre autres, de la « durabilisation » de la politique d'achat « de biens et de services » et de la sensibilisation des administrations fédérales en matière de développement durable.

La Région flamande a également agi en cette matière : achat de véhicules répondant à des normes environnementales strictes, mise à disposition de vélos dans tous les bâtiments du ministère de la Communauté flamande ou encore achat de mobilier de bureau dont le bois est certifié « Forest Stewardship Council ».

La Région wallonne marque un retard en matière de consommation responsable au sein de ses services et cabinets. D'après le Cabinet du Ministre chargé de la fonction publique,

⁴ Circulaire du 27 janvier 2005 relative à la mise en oeuvre de la politique de développement durable lors des marchés publics de fournitures lancés par des pouvoirs adjudicateurs de l'autorité fédérale (M.B., 04/02/ 2005) ; circulaire du 3 mai 2004, relative à l'acquisition de véhicules de personnes destinés aux services de l'Etat et aux organismes d'intérêt public.

⁵ Arrêté royal du 22 septembre 2004 (M.B. 06/10/ 2004).

Philippe Courard, « *il n'y a aucune réflexion sur le sujet à l'heure actuelle* »⁶. Pourtant, le « Plan régional des Déchets à l'Horizon 2010 »⁷ préconise aux administrations publiques une large série de mesures à prendre en matière de l'éco-consommation. Il s'agit, par exemple, de « *développer l'éco-consommation en matière d'emballages, de choix de matériaux, d'utilisation rationnelle de l'énergie* »⁸, de « *prendre en compte comme condition de sélection dans les marchés publics l'utilisation des technologies propres, des techniques de recyclage ou des produits recyclés* »⁹. D'autres mesures sont plus spécifiques comme, par exemple, celle de « *promouvoir l'utilisation d'équipements électriques/électroniques ayant reçu un éco-label* »¹⁰ ou de « *promouvoir la création de centres d'achat et d'échange de biens d'équipements* »¹¹. Chaque mesure cible les promoteurs et les opérateurs responsables de sa mise en œuvre : les communes, les différents services régionaux et les autres acteurs publics et privés.

En matière de marchés publics, des considérations d'ordre éthique ou écologique peuvent être insérées dans l'objet du marché et ses conditions d'exécution¹². Cette règle concerne également les autorités locales. Un pouvoir adjudicateur peut, en effet, imposer des conditions d'exécution de marché permettant de tenir compte d'objectifs sociaux et éthiques et relatives à l'obligation de mettre en œuvre des actions de formation pour les chômeurs ou les jeunes ou à l'obligation de respecter les dispositions des conventions de base de l'Organisation internationale du Travail. Le pouvoir adjudicateur peut également réserver la participation à une procédure de passation d'un marché public à des entreprises de travail adapté ou à des entreprises d'économie sociale d'insertion, dans le respect des principes du Traité instituant la Communauté européenne.

SITUATION DANS LES COMMUNES WALLONNES

Lors de l'enquête réalisée auprès des communes wallonnes dans le cadre de la CPDT¹³, 21% des communes déclarent entreprendre des actions en matière de promotion du commerce équitable et d'une consommation responsable. Sont cités dans ce domaine : l'achat par les communes de produits du commerce équitable, le soutien d'acteurs tels qu'Oxfam et de leurs activités, la mise en valeur des produits du terroir, l'existence de commissions consultatives Nord-Sud, des actions d'information et de sensibilisation ponctuelles (conférences, articles dans le bulletin communal, mois de la coopération, opération « petit déjeuner malin », ...), des projets pédagogiques, ateliers « alimentation », l'insertion de clauses sociales dans les cahiers des charges pour achat de produits, un projet de mise en place d'emballages biodégradables avec les commerçants, etc.

En ce qui concerne la population wallonne, une récente étude réalisée par le Centre de Recherche et d'Information des Organisations de Consommateurs (CRIOC)¹⁴, révèle que les efforts des consommateurs portent prioritairement sur des conduites curatives telles que le

⁶ *Acheter durable n'apparaît pas comme une priorité au niveau régional* In « Alter Business News », n°88, 28 février 2005.

⁷ M.B. 29/04/1998.

⁸ Mesure 22.

⁹ Mesure 30.

¹⁰ Mesure 156.

¹¹ Mesure 377.

¹² Article 18bis de la Loi-programme du 8.4.2003 modifiant la Loi du 24.12.1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

¹³ Ministère de la Région wallonne, Conférence Permanente du Développement Territorial, Thème 3.2, *Mise en œuvre opérationnelle de l'Agenda 21 local*, Rapport final de la subvention 2003-2004, ULB-GUIDE/UCL-CREAT, Septembre 2004.

¹⁴ Centre de Recherche et d'Information des Organisations de Consommateurs (2005) *Eco-consommation en Wallonie 2005 : enquête réalisée avec le soutien du Ministre Wallon de l'environnement*.

tri des déchets ménagers que sur des comportements préventifs comme la consommation responsable du point de vue environnemental et social. Ces comportements nécessitent des changements d'habitudes, de mode de vie. Ils sont donc plus difficiles à adopter par des consommateurs qui n'en perçoivent pas toujours l'intérêt immédiat. En outre, l'étude a révélé que les jeunes adultes (de moins de 25 ans) constituent le groupe d'âge à la fois le moins sensible et le moins informé de la problématique de déchets et de consommation durable. Ces constats soulignent la nécessité pour les autorités communales de développer une véritable politique ciblée en matière de consommation responsable et de prévention de déchets.

ELÉMENTS DE DIAGNOSTIC/ INDICATEURS

- « Pourcentage de produits comportant un label environnemental ou celui du commerce équitable sur l'ensemble de produits achetés ». Cette donnée serait récoltée annuellement, avec la coopération des fournisseurs/distributeurs. Pour plus de facilité, il est possible de se concentrer sur quelques biens de consommation de base par exemple: papier, boissons (café, thé, jus), produits de nettoyage, etc.
- « Pourcentage d'appels d'offres de marchés de « services et de fournitures » comportant des clauses sociales et/ou environnementales ».
- « Pourcentage de marchés de « services et de fournitures » accordés par la Commune et comportant des clauses sociales et/ou environnementales ».








MOYENS D'ACTION POUR LES COMMUNES

1. Consommer mieux



Il s'agira pour les autorités locales de repenser leur politique pour acheter mieux et de privilégier les produits qui intègrent les critères sociaux et environnementaux, c'est-à-dire des produits qui sont :

- issus du commerce équitable (qui offre de meilleures conditions commerciales et garantissent les droits des petits producteurs défavorisés du Sud, dans le cadre de modes de production respectueux de l'environnement) ;
- fabriqués dans le respect des conditions de travail de leurs ouvriers et/ou employés ;
- fabriqués en utilisant peu de matières premières non renouvelables ;
- fabriqués et acheminés vers les points de vente en utilisant une faible quantité d'énergie (« manger saison, manger région ») ;
- issus d'agriculture, d'élevage et de sylviculture biologiques, respectueuses de l'environnement naturel et de la santé ;
- générateurs d'un minimum de déchets (emballages et « restes » réutilisables, recyclables, biodégradables) ou de substances toxiques pour la santé ou nuisibles à l'environnement.

Divers labels et pictogrammes peuvent guider la Commune dans ses achats. Voici quelques exemples de labels les plus courants.

	<p>Le label écologique européen (http://www.eco-label.com) désigne des produits plus respectueux de l'environnement, tout au long de leur cycle de vie. La signification de ce label est la même dans toute l'Union Européenne. On peut le trouver sur des textiles (drap, T-shirt), des peintures, des vernis, des machines à laver, des produits de papier (essuie-tout, papier hygiénique), des lessives, des réfrigérateurs, des chaussures, des matelas, des amendements pour sol (compost,...), des ordinateurs, des lampes,...</p>
	<p>Nordic Swan Scandinavie, Ange Bleu Allemagne, Umweltzeichen Autriche, Milieukeur Pays-Bas, NF-Environnement France. Ces labels nationaux désignent des produits plus écologiques. Ils proviennent d'autres pays européens mais on les trouve aussi en Belgique.</p>
	<p>Le label « Forest Stewardship Council » (http://www.fsc.org) est apposé sur des produits en bois ou ses dérivés : mobilier, papier, cahiers, enveloppes, essuie-tout, papier hygiénique, etc. Il garantit que le bois provient de forêts gérées de manière durable.</p>
	<p>Le label Biogarantie (http://www.biogarantie.be) certifie que le produit est issu de l'agriculture ou de l'élevage biologique. Ce mode de production ainsi que l'utilisation du mot « biologique » sont strictement contrôlés par la loi. On trouve ce label sur des denrées alimentaires ainsi que sur des huiles essentielles, des teintures,...</p>
	<p>Max Havelaar (http://www.maxhavelaar.com) est un label qui garantit une juste rémunération aux petits producteurs des pays en voie de développement. Sur le marché belge, on le trouve sur différentes marques de café et sur des bananes. L'asbl Max Havelaar tient une note à la disposition des administrations intéressées qui souhaitent introduire des critères éthiques dans leurs appels d'offre.</p>
	<p>Label « Fairtrade » de Labelling Organisations (FLO) (http://www.fairtrade.net) garantit le respect des producteurs du Sud et de leur environnement. Il concerne surtout les produits alimentaires : café, riz, jus de fruits, cacao, sucre, miel, vin, ...</p>
	<p>« Made in dignity » (pour les produits artisanaux) et « OXFAM Fairtrade » (pour les produits alimentaires), garantissent le respect des producteurs du Sud et de leur environnement. Ces marques sont promues par Oxfam-Magasins du Monde (http://www.madeindignity.be)</p>

Quelques pictogrammes peuvent aider à reconnaître des produits recyclés...

	Contient des matériaux recyclés.
	Ce pictogramme est utilisé autant pour "recyclable" que pour "contient des matériaux recyclés". Dans ce deuxième cas, il doit être accompagné du terme "recyclé".

Pour aider les communes dans la mise en œuvre de l'introduction de clauses environnementales dans les marchés publics, la Commission européenne a préparé un manuel pratique qui contient des spécifications techniques "types" pour plus de 100 groupes de produits. Par ailleurs, elle a publié un Manuel qui donne des indications très concrètes sur la manière de prendre en compte l'environnement à travers les différentes étapes d'une procédure d'attribution d'un marché tout en respectant le cadre juridique des marchés publics.¹⁵

2. Consommer moins

S'il s'agit de « consommer mieux », il faut aussi se demander s'il ne faut pas « consommer moins », par exemple :

- en utilisant les produits de manière parcimonieuse : l'eau, l'électricité, le papier, les détergents, etc.
- en privilégiant les produits plus solides, qui peuvent être utilisés plus longtemps ;
- en s'assurant d'une [exploitation, d'un entretien et d'une maintenance](#) corrects du matériel et [des installations](#) existantes.

3. Exemples d'actions possibles

Les moyens d'action que la Commune pourrait envisager se situent à différents niveaux. Voici, à titre d'exemple, une liste non exhaustive d'actions possibles.

a) Dans les différentes activités communales...

- Dans les bureaux : utiliser le papier et les enveloppes recyclés, des photocopies recto verso, le matériel électrique ou électronique à haut rendement, utilisant les énergies renouvelables et générateur de minimum d'émissions nocives, ... Les produits concernés peuvent être très diversifiés : fournitures de bureau, matériel de classement, fournitures papier, produits de nettoyage et de ménage, mobilier, éclairage, peintures et vernis, matériel d'emballage, etc.
- Restauration collective, produits de cantine : privilégier les boissons en bouteilles consignées ou en grand conditionnement ; valoriser les boissons et aliments issus du commerce équitable et de l'agriculture biologique, y compris lors des réceptions ; supprimer l'éventuel distributeur de canettes, installer une fontaine à eau, etc.
- Véhicules communaux : utiliser des véhicules à haut rendement, utilisant les énergies renouvelables (biocarburants), engendrant un minimum d'émissions nocives (voitures électriques) ; mettre à disposition des vélos pour les employés, etc.
- Entretien des espaces verts publics et des bords de route : utiliser des amendements et engrais respectueux de l'environnement, pouvant être facilement dosés, issus des filières de valorisation des déchets organiques ; réduire les pulvérisations de pesticides et d'herbicides, etc.

¹⁵ Pour de plus amples informations, voir: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/gpp/>

- Construction de bâtiments publics : utiliser les matériaux de construction renouvelables (ex. bois labellisé FSC), peu énergétivores, recyclés (ex. tuyaux en plastique recyclé) ; prendre en compte la fin de vie de matériaux et composants pour la construction ; équiper les bâtiments en systèmes de récupération d'eau de pluie, d'énergie solaire ou éolienne, etc.
- Dans les écoles : organiser avant la rentrée scolaire une opération de distribution de « cartables durables » (gourde et boîte à tartine avec le logo de la commune, cartables et plumiers solides, en textile par ex. et issus du commerce équitable, crayons en bois, etc.) pour les enfants entrant en première primaire et en première secondaire ; offrir des fontaines à eau et des poubelles de couleurs différentes pour le tri des déchets ; organiser des concours pour l'école, ou la classe, la plus « consommation durable » et, en guise de prix, offrir des livres éducatifs, des places de spectacle traitant du développement durable, du matériel pédagogique plus « durable », etc.

b) De manière générale...

- engager un éco-conseiller ;
- soutenir la création d'activités et filières de produits verts et d'économie sociale ;
- conditionner les appels d'offres aux certifications ISO 14001, aux entreprises d'économie sociale ;
- organiser des activités de sensibilisation à destination de la population (plus particulièrement des jeunes adultes), des écoles, des entreprises, des commerçants sur le thème de consommation responsable ;
- informer le public, via différents médias, des progrès que l'Administration réalise en matière de consommation responsable et faire connaître et valoriser, par le site web de la Commune par exemple, toutes les initiatives prises en la matière par les différents acteurs communaux ; mettre en place un forum de discussion à ce propos ;
- participer à la campagne intitulée "Ma commune, ce n'est pas le bout du monde" lancée par Magasins du Monde/Oxfam et le Centre National de Coopération au Développement ; signer la charte rédigée dans le cadre de cette campagne ;
- participer à la campagne Eco-Procurement lancée par l'International Council of Local Environmental Initiatives (ICLEI)¹⁶. A travers cette campagne, ICLEI permet aux autorités locales de participer à des formations, des ateliers, des conférences et offre l'accès au réseau des villes et communes pour la consommation responsable : "Buy it green" (BIG-Net).

EXPÉRIENCES À PARTAGER

- Les communes de **Braine-l'Alleud, Durbuy, Visé, Mons, Ottignies - Louvain-la-Neuve** et d'autres ont opté pour la consommation de produits issus du commerce équitable au sein de leur administration. Olivier Parvais, Echevin des Affaires sociales, de la Jeunesse et de la Solidarité de Braine-l'Alleud, s'exprime ainsi à ce sujet¹⁷ : « *Nous sommes sensibilisés au commerce équitable depuis 1996 dans le cadre de la création d'une Commission de Solidarité internationale, qui nous encourage à travailler, dès que cela s'avère possible, avec les Magasins du Monde Oxfam. Leur magasin de Braine-l'Alleud est d'ailleurs situé dans un immeuble appartenant à la Commune et nous leur octroyons un bas loyer pour les encourager dans leur action. Mais nous leur achetons aussi une*

¹⁶ Pour de plus amples informations, voir: <http://www.iclei-europe.org>

¹⁷ Extrait d'un article « *Commerce équitable: de plus en plus de communes y sont sensibles* », in Mouvement communal, Avril 2005

série de produits: cela commence par deux tonnes de bananes labellisées Max Havelaar par an, achetées pour les crèches et les plaines de jeux, ainsi que du café et des jus de fruits pour les réceptions et les fêtes communales. Lors de certains buffets, Oxfam s'occupe aussi du bar, ce qui, nous l'espérons, permet de valoriser leurs produits lors des opérations de solidarité Nord/Sud que nous organisons ou dans le cadre de festivals comme celui des Arts d'Ailleurs. Enfin, depuis cette année, certains cadeaux sont aussi achetés chez Oxfam. ».

- La Région de **Bruxelles-Capitale** possède, elle, une équipe d'éco-guides (mise sur pied dans le cadre du plan de prévention des déchets de la Région). Pour la plupart de formation artistique (comédiens...), mais avec un "background" environnemental, ils sillonnent les rues, écoles et endroits commerçants des 19 communes en vue de sensibiliser les Bruxellois à l'éco-consommation.
- La ville de **Dunkerque** en France a adopté une approche progressive qui s'est concrétisée par des efforts initiés en 1999 en faveur de marchés publics écologiques. Elle s'est tout d'abord concentrée sur un produit et, comme elle a gagné en confiance grâce aux tests et à une collaboration étroite avec les usagers, elle a réussi à créer un environnement propice à passer à une politique d'achats écologiques plus systématique et à considérer des options plus écologiques pour d'autres produits.
- La ville de **Lille** a mis en place un bureau dont la mission est de former ses acheteurs à rechercher des produits de substitution ayant un impact moindre sur l'environnement. Ils ont commencé avec six produits : le papier, la peinture, l'encre d'impression, les produits d'entretien, l'éclairage public et le bois. Ils définiront ensuite une procédure pour appliquer cette politique à d'autres produits.
- La ville de **Pori**, en Finlande, a créé un service interne de réutilisation qui fonctionne grâce à un panneau d'affichage sur Internet. Les employés qui n'utilisent plus certains équipements de bureau peuvent les proposer à d'autres services ou membres du personnel qui en ont besoin.¹⁸

POUR EN SAVOIR PLUS...

En Belgique

- Site belge d'achats éco-responsables. Bien que destiné en premier lieu aux services fédéraux, les communes peuvent également se saisir de ces recommandations. <http://www.guidedesachatsdurables.be>
- Centre de Recherche et d'Information des Organisations de Consommateurs (CRIOC) : <http://www.oivo-crioc.org>
- Observatoire Bruxellois de la Consommation Durable : <http://www.observ.be/FR>
- Réseau des consommateurs responsables (RCR) : <http://www.rcr.be/explorer/index.htm>
- Conseil de la Consommation : http://mineco.fgov.be/protection_consumer/councils/consumption/council_fr_05.htm
- Réseau Eco-consommation. <http://www.ecoconso.org>

Et ailleurs

- Site de consommation responsable du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) : <http://www.uneptie.org/pc/sustain/home.htm>

¹⁸ Pour de plus amples informations, voir: <http://www3.iclei.org/egpis/egpc-061.html>

- Site de la Commission européenne sur les achats de produits éco-responsables. Contient les lignes directrices européennes pour les marchés publics et l'environnement pour les administrations locales, une base de données des produits, un guide de la Commission européenne sur les achats publics environnementaux, etc. : <http://www.europa.eu.int/comm/environment/gpp/>
- Association européenne pour le Commerce équitable - European Fair Trade Association (EFTA) : <http://www.eftafairtrade.org>
- Administrations éco-responsables, en France : <http://www.ecoresponsabilite.ecologie.gouv.fr/>. Ce site propose quelques publications du Groupe Permanent d'Etude des Marchés « Développement Durable, Environnement », telles que : « Guide de l'achat public éco-responsable : Achat de produits » ou encore « Notice d'information sur les outils permettant de promouvoir la gestion durable des forêts dans les marchés publics de bois et produits dérivés ».
- Association « Consodurable », en France <http://www.consodurable.org>

COOPÉRATION NORD-SUD

L'expression reconnue "Nord-Sud" a été retenue bien qu'il s'agisse en réalité des relations entre pays « riches » (« développés ») et pays « pauvres » (« en voie de développement »), quelle que soit leur situation géographique.

ENJEUX PAR RAPPORT AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

1. La lutte contre la pauvreté : un nouveau cadre de référence international en matière de coopération au développement

L'instauration d'une solidarité internationale, basée sur des relations de partenariat et de réciprocité, est une dimension fondamentale du développement durable. Les principes du développement durable énoncés dans la déclaration de Rio en 1992 déclinent des objectifs prioritaires de solidarité ainsi que d'équité entre les états et les peuples :

- Elimination de la pauvreté : « *afin de réduire les différences de niveau de vie et de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde (principe 5)* » ;
- Situation prioritaire des pays du Sud : « *la situation et les besoins particuliers des pays en développement... doivent se voir accorder une priorité spéciale (principe 6)*. » Pour aller vers un développement durable, les pays à bas revenu ont besoin de beaucoup plus de moyens financiers. L'agenda 21 plaide pour un renforcement de la coopération internationale de manière à ce que les efforts de ces pays puissent être soutenus et complétés ;
- Solidarité internationale et responsabilité des pays riches : « *Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent (principe 7)* » ;

Ainsi, tous les pays signataires de la Charte de Rio s'étaient (ré)engagés¹ à verser 0,7% de leur produit intérieur brut pour l'aide au développement.

Les enjeux de la solidarité internationale du point de vue du développement durable sont à la fois écologiques (augmentation de l'effet de serre, pollution de l'eau, perte de la biodiversité...), sociaux (réduction des disparités au niveau mondial et aussi local) et économiques (réductions des écarts de richesses entre les pays).

Bien sûr, la coopération au développement ne constitue qu'un des moyens de la coopération internationale. Des relations commerciales internationales plus équitables ont une influence bien plus importante sur le niveau de développement des pays du Sud que celle de l'aide au développement. L'annulation de la dette qui pèse lourdement sur le développement des pays du Sud en est un autre.

Si le Sommet de Rio inscrit la lutte contre les inégalités, la pauvreté et l'exclusion parmi les composantes prioritaires du développement durable, c'est véritablement le 2^{ème} Sommet de la Terre tenu à Johannesburg en 2002, qui fait de la lutte contre la pauvreté un objectif primordial du développement durable mais aussi une condition préalable : « *La lutte contre la pauvreté est le principal défi auquel est confronté le monde d'aujourd'hui* ». L'accent est mis par la communauté internationale sur les inégalités toujours croissantes entre les pays du

¹ Objectif déjà préconisé en 1969 et adopté en 1970 par les Nations Unies. Nous en sommes encore loin pour la grande majorité des pays. En 2004, les budgets consacrés par les autorités publiques belges à la coopération au développement représentaient 0,45% du PIB et le budget 2005 prévoit également 0,45%.

Nord et du Sud. Les disparités concernent tous les domaines : l'accès à la santé, à l'éducation, aux ressources fondamentales que sont l'alimentation, l'eau, l'énergie, le droit à respirer un air de qualité...

Le Sommet de Johannesburg s'appuie bien sûr sur l'Agenda 21 de Rio mais également sur la Déclaration adoptée lors du Sommet du Millénaire à New York (septembre 2000) par 189 pays, Sommet qui place la lutte contre la pauvreté comme objectif premier de l'action de la communauté internationale. Les objectifs du Millénaire pour le développement fixés à cette occasion constituent un agenda ambitieux pour réduire la pauvreté, ainsi que ses causes et manifestations. Les objectifs sont les suivants : réduire de moitié l'extrême pauvreté et la faim, réaliser l'éducation primaire universelle et l'égalité des sexes, réduire de deux tiers la mortalité des enfants de moins de 5 ans et de trois quarts la mortalité maternelle, inverser la tendance en matière de propagation du VIH/sida et du paludisme et réaliser un développement durable et assurer la viabilité de l'environnement. Ces objectifs et cibles sont interdépendants et doivent être considérés comme un tout. Ils comprennent aussi l'objectif de l'établissement d'un partenariat mondial pour le développement, avec des objectifs pour l'aide, les échanges et l'allègement de la dette.

Plus largement, ce sont des enjeux de paix et de stabilité mondiale qui se posent. La solidarité et la justice sociale internationale s'imposent comme une nécessité. « *Le clivage qui divise la société humaine entre riches et pauvres et le fossé toujours grandissant entre le monde développé et le monde en développement font peser une lourde menace sur la prospérité, la sécurité et la stabilité mondiale* »². « *Dans le village mondial, la misère de l'un devient très vite le problème de l'autre* ». « *La pauvreté peut accentuer l'immigration illégale, la maladie et la pollution et aboutir à insécurité, fanatisme et terrorisme* »³.

Le nouveau cadre de référence international en matière de développement : la lutte contre la pauvreté et l'émergence du concept de développement durable, ont amené une évolution dans la conception⁴ de la coopération au développement qui, pendant de longues années, fut fortement imprégnée de l'idée de rattrapage économique par un soutien à la croissance. La Belgique aussi a connu dans les années 90 une grande réforme de la coopération au développement. Les acteurs de la coopération remettent en question le modèle de coopération belge paternaliste et caritatif, en d'autres mots, post-colonial. Il s'agit de concentrer les objectifs de la coopération sur sa fonction essentielle c'est-à-dire la réponse aux besoins des populations du Sud. Les recommandations formulées en vue de cette modernisation ont été traduites dans la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale qui place la lutte contre la pauvreté et le développement durable comme objectifs centraux de la coopération au développement belge.

² Déclaration de Johannesburg sur le développement durable.

³ Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey, 18-22 mars 2002.

⁴ Pour en savoir plus sur le concept de coopération au développement, voir notamment : *Conception du développement et de la coopération* - sur le site de COTA (méthodologies et technologies pour un développement durable) <http://www.cota.be>.

Au niveau international, OCDE, *Principes du Comité d'Aide au Développement pour une aide efficace*, auxquels se réfère la loi belge.

Aux niveaux régional et communautaire : la *Charte Wallonie-Bruxelles de la coopération internationale* vise à inspirer les politiques de coopération au développement à tous les niveaux de pouvoir, y compris celui de la Commune. Les objectifs et principes définis devant servir comme cadre de référence pour la mise en œuvre d'une coopération au développement et d'une aide publique au développement de qualité.

2. Les collectivités locales – partenaires de la coopération au développement

Qu'en est-il des enjeux de solidarité Nord-Sud au niveau local ? Il apparaît que les collectivités locales possèdent des capacités réelles d'action en matière de solidarité internationale. A ce titre, elles sont maintenant reconnues et identifiées comme des partenaires à part entière de la coopération au développement.

Leur solidarité s'exprime généralement dans le cadre d'actions de coopération décentralisée. *« Cette coopération est appelée « décentralisée », parce qu'elle ne passe pas par le pouvoir central mais directement par les villes et villages »*. Elle privilégie une approche partenariale, de commune à commune⁵, et des actions à long terme visant essentiellement un échange en matière de compétences communales. *« Ces échanges vont de la gestion des déchets en passant par le recensement d'une population ou la gestion administrative d'une localité. Autant de domaines où les communes disposent d'un savoir spécifique précieux »*⁶.

Ce mode de coopération s'inscrit dans le développement actuel des réseaux et partenariats internationaux entre pouvoirs locaux, encouragé et soutenu par la Commission européenne et les Nations Unies. Sous l'effet des politiques de décentralisation, les pouvoirs locaux sont amenés à faire face à de plus en plus de responsabilités. D'une part, ils se voient octroyer davantage de compétences, et d'autre part, ils sont de plus en plus interpellés par des problèmes qui ne sont plus uniquement traités à l'échelle nationale. Ainsi, un grand nombre de pouvoirs locaux de par le monde se retrouvent confrontés aux mêmes types de problématiques. Pour y faire face, les pouvoirs locaux se structurent en réseaux internationaux⁷ au sein desquels ils échangent leurs savoir-faire et expertises dans des domaines qui sont les leurs. La décentralisation, phénomène appuyé dans les années 90 dans les pays du Sud, est rarement accompagnée dans ces pays des moyens adéquats pour mettre en œuvre ces nouvelles responsabilités. Faiblement structurés et trop souvent livrés à eux-mêmes par leurs autorités de tutelle, les pouvoirs locaux des pays du Sud demandent particulièrement à être appuyés dans leurs nouvelles fonctions. Ils recherchent aussi des conseils en matière d'exercice de la démocratie à leur échelon.

Cette situation renforce le rôle que les communes du Nord peuvent être amenées à jouer dans la coopération au développement, en mettant l'accent notamment sur le développement durable. La mise en place d'un A21L est évidemment une bonne occasion pour les communes de s'engager dans une action de coopération décentralisée. *« En cohérence avec les enjeux mondiaux du développement durable et afin de répondre aux besoins du Sud, les territoires et leurs Agendas 21 ne peuvent demeurer isolés, telles des îles ou des oasis « modèles » de développement durable... Les collectivités qui agissent pour le développement durable de leur territoire se doivent également de se préoccuper de partager cette approche avec leurs partenaires du Sud dans une relation d'échanges réciproques »*⁸.

La coopération décentralisée est maintenant envisagée comme un processus d'apprentissage réciproque, dans lequel les communes du Sud et du Nord sont mises sur un

⁵ La France définit la coopération décentralisée comme la relation entre des collectivités territoriales françaises et des collectivités territoriales étrangères. La définition européenne est plus large puisqu'elle considère les pouvoirs locaux mais aussi l'ensemble des acteurs non gouvernementaux. En pratique ces deux acceptions se rejoignent puisque l'on considère avant tout une coopération de territoire à territoire, veillant à impliquer dans leurs démarches le plus grand nombre d'acteurs locaux.

⁶ http://www.cncd.be/pages/acteurs_pou_comm.cfm

⁷ Plus largement, ces réseaux ont également pour mission le renforcement des pouvoirs locaux face aux enjeux internationaux. Les plus importants : IULA, Metropolis... constituent de véritables groupes de pression défendant les intérêts des communes et le principe de l'autonomie communale auprès des états et organismes internationales.

⁸ Rhonealenergie environnement, Resacoop, *Conjuguer développement durable et coopération décentralisée*, http://www.resacoop.org/fiches/dev-dur_coop-dec.pdf

ped d'égalité. Ceci d'autant plus que, dans les pays du Sud, sont menées des expériences riches d'enseignement pour les pays du Nord. Citons, parmi les exemples les plus connus, au Brésil, le budget participatif de Porto Alegre, les plans de développement durable de l'Etat de l'Amapa et de la gestion des déchets et des déplacements à Curitiba ainsi que les expériences de micro-crédits en Inde et au Bangladesh.

Cette vision rompt avec l'approche traditionnelle d'assistance et de transferts à sens unique du Nord vis-à-vis du Sud. Elle s'inscrit également dans la préoccupation croissante d'arriver à un monde plus durable via un dialogue et dans un respect mutuel des traditions et des aspirations de chacun. « *C'est sur la base de la reconnaissance de la parole, des idées et des projets des plus démunis que doit s'organiser le débat entre le Nord et le Sud et que doivent se nouer des partenariats ... reconnaissant entre autres les identités culturelles de chacun* »⁹.

En conclusion, les raisons¹⁰ pour une collectivité locale de s'engager dans une action de coopération Nord-Sud sont de plusieurs ordres :

- Il s'agit tout d'abord pour la collectivité qui s'engage de faire preuve de responsabilité économique, écologique, sociale et culturelle vis-à-vis des enjeux mondiaux de développement durable.
- La collectivité renforce des collectivités locales partenaires, apporte des moyens et des compétences efficaces tout en bénéficiant également des échanges issus de l'action de coopération.
- La coopération favorise, au niveau local, l'implication du tissu social, la mobilisation citoyenne, l'établissement de relations économiques et constitue un outil pédagogique de sensibilisation aux enjeux Nord-Sud.
- La collectivité apparaît comme solidaire et ouverte au monde, ce qui constitue un plus en terme d'image.

C'est aussi un moyen pour mettre en contact des jeunes issus de l'immigration avec le pays d'origine de leurs parents pour y trouver des racines et nourrir leur double identité. C'est donc un moyen d'intégration de ces jeunes dans les sociétés du Nord.

SITUATION DANS LES COMMUNES WALLONNES

Les initiatives de coopération Nord-Sud des communes wallonnes sont relativement récentes et encore de faible ampleur. Les premières initiatives remontent aux années 80. Au départ, il s'agissait souvent d'un soutien financier ou logistique aux ONG, qui prenaient d'ailleurs peu en compte les autorités locales du Sud. Toutefois, depuis le début des années 2000, le nombre d'initiatives des communes wallonnes dans les échanges Nord-Sud augmente, en témoigne le succès croissant rencontré par les deux programmes de coopération entre pouvoirs locaux (cf. infra 6.1.1.1 et 6.1.1.2). La reconnaissance du rôle des communes, en tant qu'acteur de la coopération au développement, tant par le niveau fédéral que régional, a très certainement favorisé ce mouvement.

Début 2004, la situation est la suivante¹¹: 60% des communes wallonnes développent des relations internationales. Trois quarts des communes wallonnes ont un bourgmestre ou un ou plusieurs échevins qui s'occupent de cette fonction ; les communes disposent rarement

⁹ Déclaration de Johannesburg sur le développement durable.

¹⁰ D'après Rhonalpénergie Environnement en collaboration avec RESACOOP, *Conjuguer développement durable et coopération décentralisée*, http://www.resacoop.org/fiches/dev-dur_coop-dec.pdf

¹¹ Isabelle Compagnie, *Les relations européennes et internationales des villes et communes de Wallonie aujourd'hui inventoriées*, Janvier 2004 (réalisé sur base d'une analyse de la situation arrêté en juillet 2003).

d'un service spécifique, et encore moins de personnel formé et disposant des compétences nécessaires. Seulement 16 communes ont mis en place une commission s'occupant de cette matière.

La majorité des relations internationales concerne des jumelages avec des communes européennes. Seules 15% des communes développent un projet de coopération décentralisée avec le Sud. Une analyse de ce type de projets¹² réalisée en 2004 révèle que ces « initiatives, de qualité et d'ampleur variables, ont été réalisées ou se développent avec des moyens très limités. Les actions menées sont basées essentiellement sur le dynamisme associatif local relayé de plus en plus par les autorités communales.... En l'absence de stratégies indicatives, les communes les plus actives forgent donc leur propre expérience en restant souvent dans une logique de projets à caractère caritatif et en ignorant les apports d'une approche véritablement partenariale constituée d'échange réciproque¹³ ».

Cette analyse relève également les principales difficultés pouvant freiner le développement de la coopération décentralisée en Wallonie:

- . l'absence de véritable stratégie de coopération décentralisée ou de lignes directrices pour le développement de la coopération Nord-Sud ;
- . le manque de sensibilisation des communes aux enjeux de la coopération Nord-Sud ;
- . le manque de moyens financiers et d'appuis méthodologiques mis à disposition des communes ;
- . le manque de formation et de préparation des communes (manque de personnel communal disposant d'expertise et de compétence en la matière).

La Wallonie est toutefois caractérisée par un dynamisme associatif important, ce qui constitue un potentiel intéressant pour le développement d'actions de coopération décentralisée.

CADRE INSTITUTIONNEL ET LÉGAL

Dans notre pays qui exerce des compétences en matière de coopération au développement? Quelle place est accordée aux communes wallonnes ?

D'un point de vue institutionnel, la coopération au développement est une matière complexe : l'état et les entités fédérées (Régions, Communautés) possèdent tous deux des compétences en matière de relations internationales. Cette situation tend à être d'autant plus complexe qu'un mouvement de défédéralisation de cette matière est en marche (stagnation) depuis quelques années¹⁴.

¹²Scohier Luc, *Partenariat en développement local entre communes de Wallonie-Bruxelles et du Sud, état des lieux et analyse prospective*, Mémoire présenté en vue de l'obtention du diplôme de fin de cycle du DES en développement local, ULB, Juin 2004. p 3.

¹³ Scohier Luc, p 81.

¹⁴Le transfert des compétences de la Coopération du niveau fédéral vers les communautés et régions est actuellement loin de faire l'unanimité au sein des acteurs concernés. « La question de la défédéralisation de la coopération au développement ne correspond ni à un besoin ni à une demande émanant de la majorité des acteurs belges de la Coopération (ONG, universités, CTB, DGCD), des organisations internationales (Union européenne, Banque mondiale, OCDE, Pnud) ou des pays partenaires » ... cité dans « Ne défédéralisez pas la Coopération au développement ! Le Soir, 15 juillet 2004.

La coopération au développement est actuellement essentiellement reconnue comme une matière fédérale¹⁵, possédant un ministre, une administration (DGCD) et un budget. Elle est actuellement régie par la loi du 25 mai 1999¹⁶ (M.B 1er juillet 1999) qui définit l'objectif général de la coopération internationale belge comme étant « *le développement humain durable, à réaliser par le biais de la lutte contre la pauvreté* ». Le développement durable est ainsi prôné comme ligne directrice. La coopération se décline en cinq priorités sectorielles (santé, développement rural, éducation de base, infrastructure et renforcement des capacités) et 3 thèmes transversaux ont été définis (environnement, égalité entre hommes et femmes et économie sociale).

Dans le cadre des programmes de coopération bilatérale indirecte mis en œuvre par la DGCD, les communes bénéficient depuis 2000 d'un programme spécifique : le programme de coopération Internationale communale (cf. point 6.1.1.1). Des programmes concernent également les provinces, avec le programme d'éducation au développement, « Annoncer la couleur ».

De leur côté, la Communauté Wallonie-Bruxelles et la Région wallonne ont créé ensemble des outils pour assurer leurs compétences en matière de relations internationales et les valoriser à l'étranger, notamment dans les pays en développement. L'Espace International Wallonie-Bruxelles (EIWB) regroupe ainsi les principales administrations en charge des relations internationales de la Région wallonne (DRI¹⁷) et de la Communauté française (CGRI¹⁸). Dans la politique actuellement menée par ces services fusionnés, les communes sont considérées comme des acteurs de la coopération. A ce titre, l'UVCW est membre du Conseil Wallonie-Bruxelles de la coopération internationale (installé en mars 2004) chargé d'accompagner¹⁹ de manière consultative l'élaboration et la mise en œuvre des politiques menées avec ou à l'égard des pays en voie de développement.

Plus particulièrement au niveau de la Région Wallonne, la lutte contre la pauvreté dans le monde a été *mise au rang des priorités politiques du Gouvernement wallon* dès 2001. Le Contrat d'Avenir exprimait notamment la volonté de « *Promouvoir l'implication citoyenne et le partenariat associatif en matière de coopération au développement* ». Ceci impliquait notamment d'accroître la sensibilisation aux problèmes des pays en développement, de promouvoir la participation citoyenne à cette politique et de diversifier le panel d'acteurs

¹⁵**DGCD** (Direction Générale de la Coopération au Développement) s'occupe des différents aspects de la coopération belge au développement. Elle élabore et finance des programmes de coopération avec les gouvernements des pays partenaires (coopération d'Etat à Etat = aide bilatérale directe); avec des organisations internationales (PNUD, FED, Banque Mondiale...) (= aide multilatérale) et avec les ONG belges, les universités, institutions scientifiques, collectivités locales (= aide bilatérale indirecte). La DGCD soutient également les ONG et développe des activités de sensibilisation de la population belge aux valeurs de la solidarité internationale.

¹⁶La loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge détermine les critères, les objectifs et les principes qui sous-tendent l'action de la Belgique en matière de coopération au développement.

¹⁷**DRI** (<http://wbri.be>), Division des Relations internationales, est le ministère des affaires étrangères de la Région wallonne. Elle participe à l'élaboration de la politique internationale décidée par le Gouvernement de la Région wallonne. Elle la met en œuvre, la coordonne et assure le suivi. La DRI favorise, sur le plan international, la promotion de la Région wallonne et la défense de ses intérêts. Ses missions s'articulent principalement sur trois axes : « *L'Union européenne* », « *Les relations bilatérales* », « *Les relations multilatérales* ».

¹⁸**CGRI** (<http://wbri.be>), Commissariat général aux Relations internationales est le ministère des affaires étrangères de la Communauté Wallonie-Bruxelles. Il coordonne sur le plan international les actions des départements de la Communauté française qu'il représente. Pour mener à bien ses missions, il dispose d'agences spécialisées et bénéficie du concours de l'Association pour la Promotion de l'Education et la Formation à l'Etranger (APEFE).

¹⁹A ce titre, il peut notamment proposer un pays prioritaire aux Gouvernements et au Collège, formuler des propositions particulièrement en ce qui concerne la sensibilisation et l'éducation au développement, proposer aux Gouvernements et au Collège la fixation des critères de qualité de la politique de coopération internationale et organiser, en concertation avec les ministres, un forum annuel réunissant tous les acteurs du développement.

wallons qui participent aux programmes et aux projets de coopération internationale. Pour répondre à ses engagements, la Région wallonne a mis en œuvre une série d'initiatives dont notamment la création d'une cellule d'appui pour la Solidarité internationale²⁰ wallonne (CASIW). La Région wallonne valorise et apporte également un soutien aux partenariats locaux. Cet appui se concrétise principalement par la mise en place d'une banque de données qui regroupe de manière exhaustive l'ensemble des activités internationales des communes wallonnes (cf. 6.1.2.1) et par le financement de projets par le biais de la ligne budgétaire « Développement durable » (cf. 6.1.1.2).

Actuellement, le Gouvernement wallon poursuit son objectif : « *en matière de solidarité internationale..., la Région privilégiera une coopération durable avec les pays en développement, c'est-à-dire une coopération respectant les grands critères de qualité comme la mise à disposition de nos expertises, la gestion participative, la priorité vers les besoins de base des populations, la formation des utilisateurs des équipements fournis* »²¹.

Au niveau communal, les actions de coopération des communes wallonnes avec les pays du Sud sont possibles. Selon le principe de l'autonomie communale, les communes ont la possibilité de développer des liens internationaux avec d'autres entités décentralisées dans les limites de leurs compétences. Ces activités sont généralement prises en charge sur leur propre budget. Des subsides sont néanmoins possibles (cf. 6.1.1 et 6.2) quoique limités.

Les communes wallonnes bénéficient donc d'une réelle reconnaissance de leur rôle dans la coopération au développement et d'appui pour mettre en œuvre cette coopération tant par le niveau régional que fédéral. Elles ne disposent cependant pas d'une véritable politique de coopération décentralisée²², ni d'une réelle stratégie indicative pour la mise en œuvre de leurs actions de coopération avec le Sud.

ÉLÉMENTS DE DIAGNOSTIC/ INDICATEURS

- Identification des moyens mis en place au sein de la Commune (existence d'un échevin, d'une commission, % du budget communal attribué à la solidarité Nord-Sud²³...);
- Identification des acteurs locaux de la solidarité Nord-Sud (associations, ONG de la commune...) et des liens qui les unissent ;
- Relevé des actions menées par les acteurs publics et privés en matière de solidarité Nord-Sud : éducation au développement, coopération décentralisée, consommation responsable... ;
- Identification des acteurs potentiels (agents communaux, échevins, mouvements de jeunesse, organisations de consommateurs, enseignement, médias, associations de migrants, entreprises...);
- Identification des communautés étrangères importantes (cf. 5.2) et de leurs associations et liens avec leurs pays d'origine.

²⁰La Cellule d'Appui a pour objectif général de promouvoir en Wallonie l'implication citoyenne et le partenariat associatif en matière de coopération internationale au développement. Cette mission se décline en deux objectifs spécifiques : d'une part, recenser les initiatives et demandes citoyennes dans le domaine de la coopération internationale existant aux niveaux francophone et germanophone en Belgique; d'autre part, favoriser, à l'échelon local, les synergies et les réseaux de collaboration entre les différents acteurs de la coopération internationale, ceci en fournissant [assistance et conseils](#) nécessaires.

²¹http://contratdavenir.wallonie.be/apps/spip/article.php3?id_article=19

²²Contrairement aux collectivités territoriales françaises qui disposent depuis 1992 d'un cadre réglementaire leur permettant de développer des relations de coopération et d'échanges avec les collectivités des pays du Sud.

²³Ce pourcentage pourrait être symboliquement de 0.7%, pourcentage décidé aux Nations Unies.

MOYENS D'ACTION POUR LES COMMUNES

Comme mentionné plus haut dans l'introduction aux enjeux de la coopération au développement au niveau communal, les communes peuvent s'engager dans des partenariats directs avec le Sud dans le cadre d'une action de coopération décentralisée. Ce faisant, à côté, avant ou même sans entamer une telle démarche, des opportunités d'action existent de manière unilatérale au niveau communal pour s'engager dans la solidarité Nord-Sud.

Les communes ont ainsi la possibilité d'agir au sein même de l'institution communale et auprès de la population et des acteurs locaux. Elles peuvent mettre en place des outils leur permettant de se comporter en acteurs de base en matière de solidarité Nord-Sud, soutenir et développer des actions d'éducation au développement et promouvoir une consommation responsable. Les communes qui s'engagent dans la solidarité Nord-Sud se doivent également de développer une attention particulière aux populations étrangères ou d'origine étrangère.

Depuis 1988, le Centre National de Coopération au Développement mène en collaboration avec les Magasins du Monde OXFAM une campagne qui vise à interpeller, mobiliser, convaincre et accompagner les élus communaux devant leurs responsabilités de solidarité internationale et à les accompagner dans leurs relations avec les partenaires du Sud. Les communes peuvent s'engager en signant la Charte « Notre Commune, ce n'est pas le bout du monde » - disponible sur le site du CNCD²⁴.

Les actions présentées ci-dessous relèvent plus spécifiquement de la solidarité Nord-Sud.

1. Mise en place d'une série d'outils pour une politique communale de coopération nord-sud

Les communes peuvent mettre en place des outils en :

- Attribuant explicitement la compétence de Solidarité Nord-Sud à un échevinat²⁵.
- Créant ou renforçant une commission consultative de la Solidarité Nord-Sud pour stimuler avec la participation d'associations et de citoyens de la commune, une politique communale de Solidarité Nord-Sud. Travaillant en interaction avec l'échevin susnommé, la commission est à la fois :
 - . un lieu d'échange d'informations, de débat et de réflexion sur le thème de la solidarité et de la coopération Nord-Sud ;
 - . un lieu de promotion et de coordination des actions de solidarité développées au sein de la commune ;
 - . un lieu de synergies entre tous les acteurs locaux pour l'élaboration de projets de solidarité dans les pays du Sud ;

Constituée d'élus locaux, d'associations et groupes locaux actifs dans la solidarité Nord-Sud, des membres du corps professoral concernés et de toute personne intéressée à titre individuel par cette thématique, sa composition doit respecter le pluralisme des acteurs locaux.

- Inscrivant au budget communal un budget spécifique à la Solidarité Nord-Sud en vue d'une part, de mettre sur pied des actions s'y rapportant et d'autre part, d'apporter un soutien financier supplémentaire à des projets locaux de Solidarité.

La création de ces outils officialise la volonté de la Commune de contribuer à des relations plus solidaires avec le Sud de la planète.

²⁴<http://www.cncd.be>

²⁵Voir le témoignage sur le site de Solidarité internationale de Nivelles « pour un échevinat et un conseil consultatif des relations Nord-Sud », <http://users.skynet.be/inter-actions/CommisNS.html>

2. L'accueil et l'intégration de tous les habitants

L'engagement dans la solidarité internationale implique également une attention particulière des communes à la participation des ressortissants étrangers ou d'origine étrangère à la vie locale. A cette fin, les communes peuvent mettre en place une série d'initiatives : formation des agents communaux afin qu'ils puissent mieux évoluer en milieu multiculturel, nomination d'un médiateur... La représentation des immigrés auprès des instances communales et la participation de leurs associations aux diverses politiques communales sont également deux démarches à privilégier. Les communes peuvent également développer les mesures d'accueil et d'intégration (logement, recherche d'emploi...) des demandeurs d'asile sur le territoire communal. De manière générale, elles luttent contre toutes formes de discrimination (y compris avec des outils juridiques) et manifestent clairement l'importance qu'elles accordent aux respects des Droits de l'Homme.

3. Mise en place d'actions d'éducation au développement

Selon la Charte du Réseau d'Education au développement Nord-Sud²⁶, « *l'éducation au développement vise à promouvoir chez les citoyens une réflexion analytique et critique sur notre société et les rapports Nord-Sud : mieux comprendre la réalité qui nous entoure pour mieux agir dessus. Elle cherche à susciter des changements de valeurs et d'attitudes sur les plans individuels et collectifs de façon à rechercher les bases d'un monde plus juste, dans lequel ressources et pouvoirs sont équitablement répartis. La prise de conscience doit déboucher sur une compréhension des causes et des solutions possibles au mal développement, de l'interdépendance entre les droits humains, les droits économiques et sociaux, l'environnement, la consommation, les questions relatives au genre, la paix et le désarmement* »²⁷. Cette Charte définit également des critères de qualité devant guider les actions d'éducation au développement, traditionnellement menées par les ONG et associations actives avec le Sud, mais les communes²⁸ peuvent aussi contribuer à la démarche d'éducation au développement de la population en :

- utilisant régulièrement les moyens de communication de la commune pour traiter des questions Nord-Sud et faire connaître les initiatives développées dans les communes en la matière (exemples : page Nord-Sud dans le journal communal, site Internet, création d'un rayon Nord-Sud à la bibliothèque communale...);
- soutenant (appui financier et logistique) des projets de qualité développés par les ONG d'éducation au développement.
- jouant un rôle fédérateur en organisant par exemple des semaines de la solidarité. Par exemple, l'initiative de six communes bruxelloises pour mettre en place un agenda de la solidarité internationale (recensant pas moins de 52 activités) durant les mois d'octobre et de novembre ;

²⁶Voir aussi la Note ACODEV, *Cadre institutionnel sur l'Education au Développement des ONG francophones de Belgique, Document de synthèse et de clarification produit par le Groupe Sectoriel Education au Développement*, Juillet 2004.

²⁷Réseau éducation au développement Nord-Sud (RED) est un réseau d'éducation au développement pluraliste. Il est constitué d'une vingtaine d'ONG et d'organisations d'éducation permanente ayant une pratique significative en éducation au développement. Il a pour objectif de promouvoir auprès des pouvoirs publics, du monde associatif, de l'enseignement, de l'éducation permanente et des médias une politique d'éducation au développement forte et cohérente basée sur les principes de sa charte.

²⁸Voir aussi le programme fédéral destiné aux provinces « Annoncer la couleur ».

- favorisant l'intégration de l'éducation au développement dans les activités socio-culturelles qui dépendent directement ou indirectement de la Commune. « *L'ouverture aux autres cultures est certainement un excellent outil pour favoriser le respect de l'autre, gage d'un renforcement des droits de l'homme au quotidien. La politique culturelle doit être basée sur la participation, la découverte, l'échange, la diversité plutôt qu'être une politique culturelle de consommation ou de prestige* »²⁹. Ainsi, par exemple, la Commune peut proposer aux organes culturels la programmation de spectacles (théâtre, cinéma, documentaires, danse, musique...) ou d'expositions venant du « Sud », éventuellement suivis d'une rencontre-débat, décorer un espace public par une œuvre d'un artiste du Sud... ;
- développant des outils culturels (foyers ou maisons de la culture...) qui respectent, soutiennent, accompagnent et coordonnent la vie associative dans toute sa diversité, son pluralisme ;
- incitant et soutenant les différents acteurs des écoles communales pour intégrer l'éducation au développement dans la démarche scolaire et parascolaire ;
- développer des liens d'amitié et des jumelages avec une commune du Sud impliquant la participation des populations locales (favoriser les échanges culturels, les échanges sur des thématiques telles que la souveraineté alimentaire, l'enseignement, la santé... dans un esprit d'échange et de solidarité...) ;
- valorisant les témoignages et expériences des citoyens d'origine étrangère.
- etc.

4. Consommation responsable

Les communes peuvent contribuer à la promotion d'une consommation responsable³⁰, c'est-à-dire une consommation de produits et de services respectueuse de l'environnement et intégrant des critères de solidarité et d'équité. Les communes peuvent ainsi s'engager par des choix responsables dans leurs propres politiques d'achats. Les communes remplissent ici une fonction exemplative. Elles peuvent aussi initier des actions de sensibilisation auprès des acteurs locaux et de la population.

En matière de solidarité Nord-Sud, les communes privilégient des produits issus du commerce équitable³¹. Celui-ci établit un système de commerce qui permet aux producteurs marginalisés du Sud d'avoir accès aux marchés du Nord et d'être rémunérés correctement. Cette rétribution plus juste permet des investissements collectifs pour l'éducation, la santé... En moyenne 30% du prix de vente revient au producteur contre 5% dans les circuits traditionnels. D'autres critères sont également pris en compte tels que le respect des droits de l'homme et de l'enfant au travail et la place des femmes dans le processus de production. A ces principes éthiques s'ajoutent encore des principes environnementaux et de qualité du produit.

²⁹ « *Charte, Ma Commune, ce n'est pas le bout du monde. Made in Dignity* ».

³⁰ Voir aussi la Fiche : Consommation responsable.

³¹ Voir aussi UVCW, « *Commerce équitable : de plus en plus de communes y sont sensibles* », <http://www.uvcw.be/articles/3,72,35,35,1008.htm>, la page du CRIOC - http://www.oivo-crioc.org/liens/Consommation_durable/Commerce_ethique/ et le site du commerce équitable <http://www.commerce-equitable.be/>

Les communes peuvent également favoriser les placements éthiques³² (les produits de placement éthique sont des portefeuilles de titres d'entreprises cotées en bourse qui respectent une série de critères sociaux (création d'emplois, lutte contre le travail des enfants, développement du Sud, risques pour la santé...), environnementaux (protection de la nature, protection de l'air, de l'eau ...) et financiers, ainsi que de titres d'institutions internationales et d'Etats qui répondent également à certains critères éthiques ou environnementaux ou les produits d'épargne et de placement solidaires qui comportent un mécanisme de solidarité permettant aux intermédiaires financiers de financer des entreprises ayant des projets dits solidaires ou à plus-value sociale (exemples: projet dans l'économie sociale, projet dans le logement social, projet relatif à la protection de l'environnement, projet de formation de personnes défavorisées) et qui ne trouvent pas de financement sur le marché financier traditionnel.

5. Les actions de coopération décentralisée

Il n'existe pas de véritable cadre stratégique pour la mise en œuvre des actions de coopération décentralisée pour les communes wallonnes. Toutefois, deux programmes, l'un fédéral (cf. infra 6.1.1.1), l'autre régional (6.1.1.2) permettent aux communes wallonnes de s'engager concrètement dans de telles actions. Ces programmes leur fournissent un accompagnement financier et technique et offrent l'avantage de développer des expériences concrètes de coopération et de susciter une dynamique de réflexion.

Les communes peuvent également s'appuyer sur des documents de référence internationale. Parmi ces outils³³, la « Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable »³⁴ a été rédigée spécifiquement afin de promouvoir la coopération décentralisée auprès des collectivités territoriales mais aussi afin d'aider simultanément les communes partenaires du Nord et du Sud à développer des projets de coopération décentralisée qui intègrent véritablement les principes du développement durable.

Cette charte a été développée suite aux engagements pris par les collectivités territoriales françaises à Johannesburg d'inscrire leurs politiques de coopération internationale dans une perspective de développement durable. Présentée lors du Congrès fondateur de Cités et Gouvernements locaux Unis à Paris en mai 2004, elle devrait inspirer une Charte destinée à être adoptée au plan mondial.

La Charte définit les grands principes qui devraient guider les coopérations internationales conformes au développement durable et devrait servir de document de référence aux collectivités territoriales souhaitant développer des actions de coopération internationale, enrichir leurs démarches territoriales de développement durable et interroger leurs pratiques actuelles en les confrontant à celles de leurs partenaires.

Les principes définis dans la charte concernent les fondements du partenariat (principes d'égalité, de solidarité, de réciprocité et de subsidiarité), son élaboration et sa mise en œuvre (principes de précaution, prévention et réversibilité, partenariat, participation, formation, transversalité et articulation entre territoires et dans le temps) ainsi que son suivi (principes de transparence, d'information, d'évaluation et de capitalisation).

³²Voir aussi http://www.plan.be/websites/wp0402/fr/html_books/15.html et http://www.alternatives-economiques.fr/sommaires/s_hsp15.html

³³Voir aussi les 5 principes de la coopération décentralisée (http://www.cota.be/cota/concepts_02.php) ainsi que les différentes recherches menées sur les programmes de coopération décentralisée de la Commission européenne – Programme de Renforcement de la Coopération décentralisée (PRECOD) et du ECPDM (www.ecdpm.org).

³⁴AFCCRE, CUF et le Comité 21.

Outre ces principes, le développement durable doit se traduire concrètement par la réalisation des objectifs fixés notamment par les déclarations, conventions et protocoles internationaux adoptés par les Etats. Les collectivités territoriales sont parties prenantes de la réalisation de ces objectifs à l'échelle de leur territoire mais également à l'échelle des territoires concernés par leurs coopérations.

Les actions de coopération décentralisées privilégieront « ... les actions qui favorisent l'établissement de pouvoirs locaux autonomes, renforcent la démocratie participative, l'expression citoyenne et la diversité culturelle, contribuent à la lutte contre les inégalités, assurent l'accès aux services essentiels, participent à la lutte contre les pollutions, les changements climatiques et la désertification, sauvegardent la biodiversité, les ressources en eau et en sol et concourent à la mise en œuvre d'un développement économique socialement et écologiquement responsable »³⁵.

Parmi les pistes d'action³⁶ les plus souvent citées pour optimiser les programmes de coopération décentralisée, on peut relever :

- l'implication des communautés immigrées³⁷ du territoire dans la mise en œuvre des actions de coopération décentralisée. « *L'influence des migrants est également importante dans l'initiation et le développement de liens de coopération avec leurs pays d'origine... La valeur ajoutée que peuvent apporter les migrants grâce à leur connaissance croisée de leur milieu d'accueil et celui d'origine reste toutefois encore peu considérée. ... Les multiples associations de migrants, constituées sur une base plus ou moins informelle, ... sont actives pour une mobilisation structurée d'actions de solidarité avec leurs pays d'origine* »³⁸ ;
- l'implication des associations de consommateurs, en particulier en reliant les actions aux enjeux du commerce équitable et du tourisme durable ;
- la création d'une commission "coopération décentralisée" réunissant élus, associations d'environnement, de solidarité, de développement, au sein de l'Agenda 21 local ;
- l'échange avec d'autres communautés sur la mise en œuvre des A21L ».

SUBSIDES / APPUIS EXISTANTS POUR LES COMMUNES

Ce chapitre recense les principales sources de financement ainsi que les acteurs disposant d'un savoir-faire utile au développement d'une coopération décentralisée de qualité. Si des possibilités de moyens pour la coopération existent, le recours à ceux-ci nécessite toutefois une mise de fonds propre ainsi qu'un dispositif adéquat pour l'élaboration des dossiers et leur gestion financière et administrative.

³⁵ Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe, Cités Unies France, Comité 21, *Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable*, avril 2004.

³⁶ Source : <http://www.planetecologie.org/JOBOURG/Francais/coopdecent.html>

³⁷ Voir aussi les travaux menés par le CNCD en faveur de la mise en valeur du potentiel des migrants et de leur implication plus effective dans les actions de coopération Nord-Sud, http://www.cncd.be/pages/outils_15_18.cfm

³⁸ Scohier Luc, *Partenariat en développement local entre communes de Wallonie- Bruxelles et du Sud, état des lieux et analyse prospective*, Mémoire présenté en vue de l'obtention du diplôme de fin de cycle du DES en développement local, ULB, Juin 2004. p 43.

1. Au niveau national

a) Les programmes de coopération décentralisée

Le programme fédéral de Coopération Internationale Communale :

Dans le cadre des actions de coopération décentralisée, un programme fédéral de coopération internationale communale a été lancé en 2001 avec pour objectif prioritaire le *renforcement des capacités des institutions locales du Sud à prendre en charge leur propre développement*. Ce programme repose sur trois piliers : une bonne gouvernance, une administration efficace, capable d'offrir à la population les services de proximité qu'elle est en droit d'attendre et une participation des citoyens dans le processus décisionnel.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie³⁹ assure, depuis le lancement du programme, la mise en œuvre et la gestion de celui-ci pour le volet wallon et, à ce titre, conseille les communes wallonnes dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs projets.

Des subventions (max 50.000 Euros) sont accordées suite à un appel à projet annuel auprès des communes de Belgique. Elles sont accordées suivant certains critères relatifs à la nature et la mise en œuvre des actions proposées.

Pour améliorer l'efficacité de ce type de programme, quelques principes à respecter ont été définis pour la phase 2005-2007 : mettre en place des partenariats à long terme, confier un rôle plus important aux partenaires du Sud dans la conception et la mise en œuvre du partenariat communal, se soucier de cohérence, de coordination et complémentarité des interventions dans le Sud.

Le programme de coopération internationale au développement dans la poursuite du développement durable (Région wallonne) :

En août 2002, à l'occasion du Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg, la Région wallonne avait lancé un premier appel à projets de coopération au développement durable aux ONG et aux communes wallonnes. L'appel à projets a été renouvelé chaque année. La Région wallonne entend marquer ainsi sa volonté de développer des actions concrètes sur le terrain, renforçant le tissu associatif wallon actif en matière de solidarité internationale pour le développement. Les critères d'éligibilité intègrent pour bonne part les critères du développement durable en mettant l'accent sur l'interdépendance et la complémentarité entre l'économique, le social et l'environnement, les conséquences à long terme et sur la participation de tous les intervenants tant du Nord que du Sud, avec l'appropriation par ces derniers des processus.

b) Les structures d'appui

L'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) :

L'UVCW possède une Cellule Internationale chargée notamment d'aider les communes en matière de formulation de propositions et de gestion des projets internationaux. Dans ce cadre, elle remplit le rôle de maître d'œuvre dans l'exécution du programme de la DGCD (cf. 6.1.1.1) et est membre du Conseil Wallonie-Bruxelles de la coopération internationale. Elle est également une source d'information importante pour les communes par le biais du site de l'UVCW où est notamment mise en ligne une base de données des « activités internationales des communes wallonnes ».

³⁹Pour plus d'information : Service International de l'UVCW : Tél. +32 (0)81.24.06.36 - international@uvcw.be
Voir aussi : Isabelle Compagnie, *Deux ans après le lancement de la phase-pilote, les premiers enseignements*, UVCW, 2004.

Le Centre National de Coopération au Développement (CNCD) :

Le CNCD regroupe, depuis 1966, un nombre important d'ONG, d'associations, de personnalités actives dans les relations Nord-Sud. Ses missions consistent à interpeller les pouvoirs publics et sensibiliser les citoyens sur les principaux enjeux internationaux ainsi qu'à financer des programmes d'actions grâce à l'opération 11.11.11.

Cet organisme dispose d'un service spécifique⁴⁰ pour les actions vis-à-vis des communes et peut s'appuyer sur une structure plus large comprenant notamment un centre de documentation et des antennes décentralisées.

La Charte « Notre commune, ce n'est pas le bout du Monde » ainsi qu'une série d'outils pédagogiques de sensibilisation au développement sont accessibles sur le site du CNCD.

Cités Unies Belgique (CUBE) :

Née en 1997, cette asbl rassemble les villes belges affiliées à la Fédération Mondiale des Cités Unies (FMCU). Elle constitue la première initiative de regroupement des pouvoirs locaux en vue de promouvoir des actions de coopération décentralisée avec des entités locales. Cette association possède une expérience certaine dans la formulation et dans la mise en œuvre de projets de coopération décentralisée. Son appartenance à un réseau mondialement reconnu lui permet d'accéder à des informations utiles en cette matière.

Les autres acteurs partenaires : ONG et universités :

Les ONG sont des asbl agréées pour agir dans le secteur de la coopération au développement. Leurs pratiques de terrain leur confèrent une connaissance pratique pouvant être utile aux communes. Dans ce cadre, un certain nombre d'entre elles capitalisent des données et informations sur les différentes problématiques concernées par la coopération Nord-Sud. Certaines possèdent un centre de documentation et/ou organisent des formations dans le domaine. Parmi les plus connues citons : OXFAM, ITECO et le COTA.

Les Universités sont également actives dans le domaine de la coopération au développement. Par le biais de la Commission Universitaire pour le Développement (CUD), elles développent des projets de recherche ou d'actions de formation dans les pays du Sud. Les universités peuvent également constituer des partenaires ressources des communes, par exemple pour des missions d'expertise et de formation, dans le cadre de la coopération au développement.

2. Apport au niveau européen et international

- Commission européenne⁴¹ : possibilité d'obtenir des subventions complémentaires aux propres contributions des communes auprès des différentes lignes budgétaires de coopération décentralisée. Ces lignes sont ouvertes aux autorités locales du Nord et du Sud qui doivent, pour y avoir accès, se mettre en réseau : ligne principale et lignes plus ciblées géographiquement et thématiquement (exemples : ASIA-URBS et URB-AL pour des initiatives de développement local urbain en Asie ou en Amérique Latine, Euro Med Heritage, ACCESS, PHARE....) ;
- Nations-Unies : UN-Habitat consacré exclusivement au développement urbain ;
- Cités et Gouvernements Locaux Unis : réseau international né, début de l'année 2004, de la fusion de FMCU et IULA (Cf. CUBE) ;
- Réseau du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) pour la coopération Nord-Sud ;

⁴⁰Contact : M. Vanderschelden - Responsable de l'Action Communale - marijke.vanderschelden@cncd.be - Quai du Commerce, 9 - 1000 Bruxelles - tél.: +32.(0)2.250.12.65.

⁴¹<http://europa.eu.int/comm/>

- Cities Alliance : plate-forme assurant un lien entre réseaux de villes et bailleurs de fonds internationaux dans le but de mener des programmes de coopération ;
- Voir aussi la Fiche « S'engager dans un réseau ».

L'accès à ce type de programme nécessitant toutefois une bonne capacité en ingénierie de projets, l'appartenance à un réseau international peut constituer un avantage.

QUELQUES EXPÉRIENCES À PARTAGER

Nivelles, La Solidarité internationale à Nivelles : suivez le guide !

<http://users.skynet.be/inter-actions/index.html>

Fontaine-l'Évêque, Programme d'appui aux municipalités libanaises

http://www.ps.be/index.cfm?R_ID=1010&content_id=-9725721&ID=83

http://users.swing.be/sw303569/PAGES/page_cooperation_liban_FR.html

Liège, Réhabilitation des services d'état civil de Lubumbashi

http://www.ps.be/index.cfm?R_ID=1010&content_id=-9725721&ID=-3072753

Gembloux, Une commission de Solidarité internationale

http://www.gembloux.be/fr/Gembloux_officielle/commissions_consul/commission_nord_sud.htm

CUBE, Coopération décentralisée avec la Palestine

<http://users.swing.be/sw303569/PAGES/Page%20Cooperation%20Palestine%20FR.html>

Sambreville, Ziguinchor (Sénégal) : un projet de coopération décentralisée

<http://www.uvcw.be/articles/33.72.35.35.932.htm>

Communauté Urbaine Pays de Charleroi - Val de Sambre : met à contribution divers services communaux et institutions situés sur son territoire au profit de programmes de coopération avec le Sud.

Site de l'UVCW - La coopération internationale communale en action – présentation de 4 cas concrets (Waremmé, Liège, Lessines, La Louvière)

L'A21L d'Etterbeek et la Ville d'Essaouira

<http://www.avcb-vsgeb.be/fr/mati/dd/bp/agen.htm>

Voir aussi les expériences de coopérations décentralisées en **France** :

Besançon - Un carrefour d'échanges de savoir-faire pour le développement durable

<http://www.ritimo.org/cedidelp/villedurable/fiches1/fiche1-04.htm>

Belfort - La coopération décentralisée au cœur de l'Agenda 21 local

<http://www.ritimo.org/cedidelp/villedurable/fiches2/fiche2-45.htm>

Lyon - La coopération décentralisée avec la ville d'Ho Chi Minh

<http://www.ritimo.org/cedidelp/villedurable/fiches1/fiche1-39.htm>

Montreuil - La coopération avec le Cercle de Yélimané

<http://www.ritimo.org/cedidelp/villedurable/fiches1/fiche1-14.htm>

POUR EN SAVOIR PLUS...

Sites et adresses utiles

Service Public fédéral des Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement - <http://diplobel.fgov.be>

DGCD, Direction générale de la coopération au développement - <http://www.dgdc.be/fr/index.html>

WBRI, Espace Wallonie Bruxelles-Relations internationales - <http://www.wbri.be>

CASIW, Cellule d'appui pour la Solidarité internationale wallonne - <http://www.casiw.be>

UVCW, Union des Villes et Communes de Wallonie - <http://www.uvcw.be/espaces/international/68.cfm>

CNCD, Centre national de coopération au développement - www.cncd.be

OXFAM, Magasins du Monde Oxfam - <http://www.madeindignity.be>

COTA, Collectif d'échanges pour la Technologie Appropriée - <http://www.cota.be>

ITECO, Centre de formation pour le développement - <http://www.iteco.be/>. Des formations peuvent être organisées à la demande.

Ciddhel, Centre d'information et de documentation - <http://www.ciddhel.org>

Plate-forme « Migration et développement » - migration.dev@cncd.be

Ciré, coordination et Initiatives pour réfugiés et étrangers - sec@cire.be

SUDOC, mise en réseau des centres de documentation de six ONG francophones sur le développement (Cetri, CNCD, COTA, Iles de paix et Cedif, GRESEA) - <http://www.sudoc.be>

CECODEV, Centre de coopération au développement - <http://www.cecocodev.org>

ACODEV, fédération francophone et germanophone des associations de coopération au développement asbl - <http://www.acodev.org>

RED Nord-Sud, Réseau d'Education au Développement Nord-Sud - info@rednordsud.org

FUCID, Fondation universitaire pour la Coopération Internationale au développement - <http://www.fucid.be>

Politique internationale de l'Institut Eco-Conseil - <http://www.eco-conseil.be/inter/encours.htm>

UNICEF - <http://www.unicef.be>

Clubs UNESCO, Education au développement - <http://www.clubs-unesco.asso.fr/>

Cités Unies France - <http://www.cites-unies-France.org>

CUBE, Cité unies Belgique –

<http://users.swing.be/sw303569/PAGES/Page%20Principale%20Boutons%20CUBE%20FR.html>

UE, Union Européenne, Développement - http://www.europa.eu.int/pol/dev/index_fr.htm

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe - <http://www.coe.fr/cplre>

Comité des communes et régions d'Europe - <http://www.ccre.org>

Associations de villes et communes en Europe - http://www.ccre.org/mem_fr.html

Site des Autorités locales du Monde - <http://www.almwla.org>

Organisation des Nations unies - <http://www.un.org>

Bibliographie

- CNCD, Charte Wallonie-Bruxelles de la coopération internationale, Février 2002, Gembloux, Assises de la coopération au développement.
- Assises 2002 de la Coopération au développement : Une volonté de Solidarité Nord-Sud.
- Charte Made in Dignity « Ma Commune, ce n'est pas le bout du monde ».

- Compagnie Isabelle, *Les relations européennes et internationales des villes et des communes de Wallonie aujourd'hui inventoriées*, Union des villes et communes de Wallonie, Janvier 2004.
- Compagnie Isabelle, *Ma Commune et la coopération avec les pays du Sud : pourquoi, comment ?*, Union des villes et communes de Wallonie, Juillet 2004.
- "Global Village. Les communes, partenaires du développement" <http://www.uvcb-vbsg.be/globalvillage/brochureF.htm>
- Scohier Luc, *Partenariat en développement local entre communes de Wallonie- Bruxelles et du Sud, état des lieux et analyse prospective*, Mémoire présenté en vue de l'obtention du diplôme de fin de cycle du DES en développement local, ULB, Juin 2004.
- Comprendre la coopération décentralisée et ses enjeux sur le site <http://www.cota.be>
- Fiche technique : La définition européenne de la coopération décentralisée sur le site http://www.resacoop.org/fiches/fic_pg02.htm
- Cités unies France – Site Web de la coopération décentralisée – <http://www.cites-unies-France.org/html/cooperation/cooperation2.html>
- <http://www.oneworld.org/ecdpmpubs/mallorca.htm>
- *Conjuguer développement durable et coopération décentralisée* – Rhonalpenergie Environnement en collaboration avec RESACOOOP
- Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe, Cités Unies France, Comité 21, Charte de la coopération décentralisée pour le développement durable, avril 2004.
- Michel Raffoul, *Le Monde diplomatique, des initiatives locales pour une autre mondialisation, la coopération décentralisée, nouveau champ de la solidarité internationale*, Juillet 2000, disponible sur <http://www.monde-diplomatique.fr/1991/ela4eeea19>
- ACODEV – Cadre institutionnel sur l'Education au Développement des ONG francophones de Belgique, document de synthèse et de clarification produit par le Groupe Sectoriel Education au développement disponible http://www.iteco.be/boite_cadre_institut.html
- Clubs UNESCO – éducation au développement - <http://www.clubs-unesco.org/france/>

CHAPITRE IV : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1 LA NÉCESSITÉ D'UN CADRAGE

1.1 EXAMEN GÉNÉRAL

La question posée à l'équipe de recherche portait sur l'opérationnalisation du développement durable à l'échelon local en recourant à l'Agenda 21 local, outil qui n'a pas de référence légale en Région wallonne et ne fait pas l'objet, jusqu'à présent, d'une promotion organisée.

Dans le but de mesurer la pénétration des concepts de développement durable et d'Agenda 21 local au niveau des municipalités wallonnes, nous les avons interrogées au travers d'une vaste enquête. Le constat renvoie une profonde méconnaissance du développement durable à l'échelon local et en particulier du concept d'Agenda 21 local, sa mise en œuvre reste confinée à un nombre insignifiant de communes.

En parallèle à cette étude au cœur des communes, nous avons analysé le ou les cadres de référence existants.

En Région wallonne, différents plans régionaux font explicitement référence au développement durable. Mais qu'en est-il au niveau local ?

Les communes ont le choix ou l'obligation d'activer un certain nombre d'outils de planification ou de programmation, ils sont soit de type transversal ou, le plus souvent, de type sectoriel. Cette situation est connue.

Si on analyse ces outils sous l'angle du développement durable, on constate que certains d'entre eux rencontrent partiellement certains principes du développement durable. Mais, dans la majorité des cas, ils n'ont pas été conçus pour jouer ce rôle, et, par conséquent, ils n'y répondent que partiellement.

De même, la Région soutient des initiatives locales qui, en dehors de tout plan local, visent à poser des actes concrets allant dans le sens du développement durable.

Malgré cela, on constate en Région wallonne qu'un important déficit en matière de cadre référentiel perdure, en termes de conceptualisation et donc notamment d'une définition, ou en matière de cadre institutionnel et législatif. Cette carence a également été soulignée en Région bruxelloise¹.

En l'absence de cadrage régional et d'une stratégie, les différents secteurs de la vie wallonne et ses acteurs ne se privent pas d'avancer leurs propres conceptions en fonction de leurs intérêts singuliers.

En général, les décideurs wallons, qu'ils soient du secteur public ou privé, admettent leur responsabilité en matière de développement durable. Mais, si le concept est fréquemment cité dans les documents stratégiques, il le reste souvent dans une acception limitée : soit la durabilité est confondue avec la notion de pérennité, soit sa sensibilité porte uniquement sur des aspects environnementaux au détriment d'un souci transversal du développement qui englobe également et de manière équitable les aspects économiques, sociaux et plus récemment culturels.

Cette situation génère une implémentation molle du développement durable au sein de la société wallonne.

¹ A. ROSSY, *Le contrat de quartier, un contrat durable ? Un inventaire de la présence des critères de durabilité dans les Contrats de quartier à Bruxelles*, CAVID/Srdu, décembre 2004, 39 p.

Dès lors il conviendra, dans le nécessaire effort de cadrage, de choisir une conception du développement durable. Ainsi, en Suisse, dans sa stratégie pour le développement durable, le Conseil fédéral adopte « *une position médiane dans le continuum entre une durabilité qualifiée de 'faible' et de 'forte' par les milieux scientifiques. Un développement durable exige que chacune des trois dimensions [la Suisse ne parle pas encore de quatre dimensions] soit au minimum conservée en l'état en termes de qualité et de quantité (« capitalisation ») ; tandis que le concept de développement durable faible autorise des réductions dans l'une des dimensions dans la mesure où celles-ci sont compensées par des accroissements dans les autres dimensions. Cependant, une compensation entre les dimensions du développement durable n'est admissible que pour autant qu'elle ne se fasse pas systématiquement au détriment d'un même facteur clé et qu'elle prenne en considération les limites de capacités de la biosphère. Pour certains critères de durabilité, on peut donc formuler des 'exigences minimales' qui doivent impérativement être respectées.* »².

Cet effort de clarification du choix politique devrait être consenti par le Gouvernement wallon s'il reste soucieux d'instiller la durabilité dans sa stratégie et son action et de partager l'ambition de la mettre en œuvre au niveau local.

Par ailleurs, entreprendre la mise en œuvre opérationnelle des agendas 21 locaux en Région wallonne passe par la faculté de clarifier les concepts et, ensuite, de franchir le pas de l'adoption, à la fois pour le territoire wallon et pour la dynamique choisie, d'une définition autour de laquelle les acteurs wallons s'engageront pour activer concrètement le développement durable en Wallonie.

Cet effort de clarification permettrait d'éviter des doublons tel celui que nous avons relevé dans le Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons, qui propose de promouvoir la mise en œuvre, au niveau local, de deux « nouveaux » outils stratégiques transversaux : le « Contrat d'avenir local » et l'Agenda 21 local. Nous considérons qu'ils doivent devenir un seul et même outil ; or, ce n'est pas l'option actuelle du Gouvernement : dans le texte du Contrat, ces outils font l'objet de deux contractualisations potentielles distinctes, le premier avec le Ministre des Pouvoirs locaux et le second avec le Ministre de l'Environnement. Cette coexistence entretient le flou autour du développement durable à l'échelon local. Une première mesure de cadrage institutionnel consisterait à n'utiliser qu'une seule terminologie et à choisir un seul Ministre référent pour cette matière.

1.2 CLARIFICATION POUR LE NIVEAU RÉGIONAL

Selon les termes du rapport Brundtland (1987), le développement durable est « *un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ».

Le développement durable tend à faire converger les politiques de développement économique, de développement social et de lutte contre les inégalités, de protection de l'environnement et de gestion économe des ressources naturelles et d'aménagement. A ce propos, depuis la rédaction du rapport Brundtland, qui intégrait les aspects culturels dans la dimension sociale, la vision du développement durable a évolué pour désormais considérer la culture comme un pilier à part entière. Ce dernier participe de l'expression de l'identité des peuples et mérite une attention particulière dans les problématiques de développement territorial soutenable.

Cela suppose d'adopter le principe d'examen coordonné des conséquences économiques, sociales, environnementales et culturelles de toutes les politiques à long terme et d'en tenir compte dans les processus de décision à court, moyen et long terme.

² G. OCHSENBEIN, D. WACHTER, T. von STOKAR, M. STEINEMANN, *Evaluation de la durabilité. Conception générale et bases méthodologiques*, s.l., ARE, 2004, p. 11.

Pour la Région wallonne, la définition suivante pourrait être retenue :

« Le développement durable exige une action politique concertée et partagée, transversale et multidimensionnelle, c'est-à-dire systémique, qui intègre équitablement les interactions entre l'économie, l'environnement, le social et la culture dans une recherche permanente de cohésion territoriale entre les différentes sous régions composant le territoire wallon. Cette équité sera également mise en oeuvre avec les autres régions du monde et elle s'accompagnera d'un souci constant de tenir compte des effets du développement sur les générations futures. »

1.3 CLARIFICATION POUR LE NIVEAU LOCAL

A l'échelon local, pour entamer la réflexion stratégique sur le développement durable, il s'agit, dans un premier temps, de souscrire à l'idée que les collectivités locales prennent quotidiennement des décisions qui peuvent avoir, à court, moyen ou long terme, des répercussions sur l'équilibre et la survie de la planète et sur le bien-être des individus, parfois très éloignés.

Les communes ont donc la capacité d'agir concrètement.

Les principes du développement durable doivent donc devenir la référence de l'action publique locale, notamment dans la Déclaration de politique communale, mais aussi bien sûr dans la gestion courante de la cité.

L'institution communale a certainement un devoir d'exemplarité à l'égard des autres acteurs de son territoire afin de promouvoir un comportement co-responsable au sein de la collectivité locale.

Elle peut aussi devenir un exemple pour d'autres échelons de pouvoir et leur faire prendre conscience des possibilités d'amélioration à leur échelle et dans leurs domaines d'activités.

En ce qui concerne l'agenda 21 local, il est utile de rappeler que, littéralement, il signifie « ce qu'il y a lieu de faire localement pour le 21^e siècle ».

La définition suivante pourrait être adoptée en Région wallonne :

« L'A21L est d'initiative communale ou supra communale. Il marque l'intention d'une collectivité locale d'intégrer dans chacune de ses décisions la résolution de contribuer concrètement à son niveau à la détermination internationale d'implémenter partout le développement durable. Il s'agit d'une approche systémique appliquée sur tous les secteurs d'activités locales, que ce soit l'économie, le social, le culturel ou l'environnement. Partant d'un diagnostic transversal participatif, l'A21L applique de manière progressive puis systématique les principes du développement durable comme critères de sélection et de concrétisation des projets et ambitions locales sur le court, le moyen et le long termes. Parce que le développement durable est l'affaire de tous, l'A21L repose, tant dans sa conception que dans son opérationnalisation, sur des partenariats locaux et multi niveaux ».

L'Agenda 21 local est donc à la fois...

- une dynamique participative d'élaboration, de mise en œuvre et d'actualisation périodique du programme,
- un document décrivant précisément une stratégie et un programme d'actions pour le développement durable.

En Région wallonne, aucun des outils officiels visant à définir et à mettre en œuvre une stratégie transversale à long terme sur un territoire infracommunal, communal ou supra-communal **ne peut être assimilé à un A21L**, même si certains dispositifs officiels se réclament du développement durable³. De manière générale, les outils réglementaires n'ont pas été conçus ni même modifiés pour s'inscrire pleinement dans la dynamique du développement durable. Il en est de même d'initiatives non réglementées telles que les « projets de ville », qui ne peuvent être considérées comme des outils stratégiques de développement local durable.

Toutefois, certains outils actuels ne demanderaient pas beaucoup de modifications pour s'approcher de l'A21L (par exemple les ZIP-QI pour les zones urbaines ou le PCDR dans la ruralité). D'autres ne nécessiteraient guère d'améliorations pour devenir des outils sectoriels de développement durable (par exemple le Contrat de rivière).

2 AU-DELÀ DU CADRAGE : SCANNAGE ET LABELLISATION

Au-delà des exemples cités, nous avons attiré l'attention sur la nécessité pour la Région, après avoir adopté un cadre de référence, de pratiquer un scannage de tous les outils et commissions existants pour identifier les éléments à améliorer au regard des principes de durabilité.

En effet, le développement durable n'est pas une politique sectorielle mais une obligation qui s'impose à tous, chacun devant le décliner singulièrement à ses responsabilités. L'examen des marges de progression s'impose donc à tous.

C'est également un exercice de remise en question permanent et donc d'évaluation.

De leur côté, les communes doivent s'orienter vers l'utilisation généralisée de grilles de questionnement tout au long de la préparation, de la mise en œuvre et de l'évaluation de ces outils sur leur territoire et plus généralement dans le cadre de toute leur action, pour y intégrer davantage les valeurs du développement durable.

Enfin, pour entrer dans une mise en œuvre généralisée et opérationnelle de l'Agenda 21 local, nous avons **choisi de ne pas proposer un nouvel outil mais de suggérer la mise en place d'un système de labellisation**, par la Région wallonne, des municipalités actives dans un processus de développement durable.

La finalité de cette démarche est de créer les conditions favorables à l'implémentation d'une pratique généralisée du développement durable par les communes wallonnes. Le processus de labellisation vise à mettre en place un système incitant les communes à s'engager dans une « démarche A21L » en « récompensant » les Pouvoirs locaux engagés dans cette voie par une politique de discrimination positive en leur faveur.

Ce système permet aux communes wallonnes qui présentent des niveaux de dynamiques et de complexités très différents, de pouvoir chacune entrer dans l'action à son rythme et sur base de son contexte particulier.

Le chapitre trois de la présente recherche détaille les modalités de ce processus.

³ Cas des « agences de développement local », par exemple.

3 RÉFLEXIONS OPÉRATIONNELLES

3.1 LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX

Malgré une présence du cabinet du Ministre Président, c'est essentiellement le Ministre de l'Environnement qui représente le Gouvernement wallon auprès des instances fédérales. Or, nous avons démontré que le développement durable n'est pas une politique sectorielle, uniquement centrée sur l'environnement. Il s'agit au contraire d'une approche transversale, multisectorielle, qui transcende toutes les décisions et tous les actes de la Région wallonne ; il serait donc plus adéquat que le Ministre Président assume cette fonction au titre « d'animateur » du Gouvernement, garant d'une vision transversale de la politique de son instance. Par comparaison, à l'échelon local, c'est le Bourgmestre qui est pressenti comme animateur du processus à l'échelon local et est l'interlocuteur pour les autres niveaux de pouvoir.

Nous recommandons que les échelons fédéral, régionaux, communautaires et locaux s'accordent pour reconnaître le développement durable comme concept politique central, transversal à tout document stratégique. A l'heure actuelle, le développement durable n'est toujours pas le fil conducteur des politiques menées par ces niveaux de pouvoir dans les différents secteurs qu'ils animent. Il est en effet urgent que le développement durable devienne la vision commune et partagée par tous les échelons institutionnels car l'ambition est de bâtir une culture commune du développement durable et d'opérationnaliser ce dernier, en appliquant le principe de subsidiarité. Pour mémoire, après négociation entre les divers niveaux de pouvoirs concernés, ce principe délègue à l'échelon de pouvoir le plus adéquat, la réalisation des objectifs et actions pour lesquels il se situe au niveau le plus pertinent ; à cet effet, il reçoit les ressources nécessaires pour remplir sa mission.

Il convient aussi de préciser qu'outre la mise en œuvre d'une gouvernance verticale, elle doit également s'appliquer horizontalement. Les administrations, qu'elles soient régionales ou locales, doivent continuer à rechercher des solutions partagées, transdépartementales. Les réponses innovantes en matière de mise en œuvre de la durabilité se trouveront par le dialogue interdépartemental car il s'agit de processus pédagogique réciproque et partagé.

Par ailleurs, dans cette démarche de remise en cause et de processus de labellisation des communes, chaque département régional devra singulièrement faire l'effort de définir les critères de développement durable propres à sa matière pour se doter d'un cadre de référence reflétant sa culture commune autour du développement durable et en même temps fournir un référent clair aux communes, applicable dans le processus de labellisation.

La Région ne pourra pas s'épargner la réalisation d'un plan stratégique du développement durable qui fournira à tous les acteurs wallons un référentiel précis en la matière, décliné en une programmation stratégique concertée. Cette dernière donnera des informations tant sur le phasage de cette programmation que sur la nature des partenariats à construire pour la mettre en œuvre, et sur les moyens matériels et humains afférents.

Dans la foulée, un des conseils existants (le CWEDD ?) ou un conseil à créer devra recevoir officiellement la mission d'analyser le développement durable en s'inscrivant dans une approche transsectorielle, c'est-à-dire en s'inquiétant de tous les aspects de la durabilité s'agissant du social, de l'économique, du culturel et évidemment de l'environnemental. Ce qui ne dédouanera nullement les autres conseils de la nécessité d'adopter en interne un cadre de référence.

3.2 LES RESSOURCES INTELLECTUELLES

L'implémentation du développement durable représente un changement de conception majeur des notions de développement tant au niveau théorique que pratique. Ce change-

ment ne se décrète pas, il doit faire l'objet d'un accompagnement des élus, des praticiens et du monde associatif - celui-ci reste en effet un interlocuteur de première ligne en matière de participation citoyenne - et d'une formalisation conceptuelle et pragmatique de cette démarche transmissible par voie pédagogique.

3.2.1 Vers un centre de ressources en développement durable

Le succès du PCDR est largement dû à la présence de la Fondation rurale de Wallonie qui offre aux communes une expertise pour accompagner les processus de développement local en ruralité. Cette assistance technique se traduit principalement par la présence sur le terrain d'agents de développement rural ; mais aussi par la possibilité pour les acteurs locaux de participer à des réseaux internationaux, de bénéficier de relais auprès des décideurs régionaux pour défendre les intérêts singuliers de la ruralité.

Pour éviter de créer une nouvelle institution, la Fondation rurale de Wallonie pourrait se muer en centre de référence au développement durable permettant à toutes les communes intéressées par cette démarche de bénéficier de ce précieux accompagnement, qu'elles soient rurales ou urbaines, et de trouver centralisée toute l'information nécessaire pour pouvoir activer la durabilité sur leur territoire. Rappelons que la Fondation possède une expertise incontestée dans le domaine de la participation citoyenne, qu'elle pourrait utiliser judicieusement lors de l'implémentation de processus locaux de développement durable.

Au même titre, un forum d'échanges devrait être organisé régulièrement pour favoriser la circulation des pratiques significatives et encourager l'essaimage de celles-ci, mais aussi leur capitalisation par le Centre de ressources.

3.2.2 Informer et former

L'émergence de cette nouvelle culture de la durabilité nécessite de mettre sur pied une vaste campagne de promotion au travers des divers médias pour informer largement le public sur cette matière et sans doute la démystifier avant tout ; de l'extraire du seul volet environnemental et de l'inscrire dans une vision globale et transsectorielle ; de montrer qu'elle n'est pas un frein au développement comme certains de ses détracteurs se plaisent à le colporter, mais au contraire une démarche qui donne des repères méthodologiques au développement, évitant de « jouer à l'apprenti sorcier ».

Mais il s'agit d'avoir aussi une démarche pédagogique plus profonde. Elle demande de former tous les acteurs qui choisiront d'instruire le développement durable sur leur territoire ; l'administration communale et les municipalistes devraient être les premiers à recevoir ces formations.

A ce propos, il serait souhaitable que les communes inscrivent ces formations dans le plan triennal de formation qu'elles doivent soumettre à la Région, ce qui pourrait être un des premiers éléments dans le processus de labellisation.

Par ailleurs, l'ensemble des niveaux d'enseignement depuis le primaire jusqu'au supérieur devraient intégrer le développement durable dans leurs cursus pour pénétrer les valeurs culturelles des nouvelles générations.

Enfin, les communes devraient pouvoir désigner un agent référent au développement durable ; qu'il soit à engager ou qu'il soit déjà présent au sein de l'administration au titre d'un nouveau métier du développement local (éco conseiller, agent de développement local, conseiller en mobilité, etc.), des formations (hautes écoles ou universités) continues et spécifiques devront être organisées à l'intention de cet expert. Cet agent devrait occuper une place transversale au sein de l'administration communale, par exemple sous l'autorité directe du Secrétaire communal, afin d'éviter toute sectorialisation de sa démarche. Il serait souhaitable que les postes de ces agents bénéficient d'un encouragement financier de la Région wallonne.

3.2.3 Soutenir les actions innovantes

Pour favoriser la sensibilisation des communes à la mise en œuvre du développement durable sur leur territoire, l'organisation de concours récompensant l'initiative locale en cette matière pourrait voir le jour.

La France pratique cette forme d'incitation avec un certain succès. Ces concours pourraient aussi concerner les acteurs privés (entreprises et associations).

Ils auraient le mérite d'encourager l'innovation locale.

4 POUR CONCLURE

Instiller le développement durable au niveau local appelle à de nombreuses modifications institutionnelles, à la définition d'un cadrage conceptuel régional, à se soucier de former les acteurs locaux et régionaux, à instaurer un dialogue par la gouvernance entre les différents niveaux de pouvoirs mais aussi avec les différents secteurs sans oublier les citoyens, à apporter un soutien financier aux communes qui s'impliquent activement dans la démarche, à former, à encourager l'initiative locale...

Mais surtout, c'est d'une révolution culturelle dont il s'agit : le défi consiste à changer tant les valeurs culturelles de chacun que les comportements individuels et collectifs en s'appropriant les principes du développement durable dans tous les actes de la quotidienneté et en l'inscrivant comme fondement de toute politique.

La Région wallonne peut apporter ce renouveau sociétal en marquant l'ensemble de ses décisions et actes de ce sceau politique majeur.

Enfin, n'est-ce pas en réunissant les acteurs locaux autour de l'élaboration de plans de développement durable relatifs à leur territoire que de nouveaux consensus pourront être trouvés ?