

PROPOSITION DE RATIONALISATION DES OUTILS DE DEVELOPPEMENT COMMUNAL

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

Le Comité d'accompagnement s'est prononcé pour un scénario intermédiaire, de coordination, maintenant les outils actuels et leurs spécificités mais regroupant les phases communes : l'initiation de la démarche, le diagnostic, la définition d'objectifs généraux de développement constituant le cadre initial commun d'une part et, le cadre commun de mise en œuvre d'autre part.

Cette partie du rapport est issue de la note d'orientation présentée au Comité d'accompagnement le 19 juin 2000. Sur base des diverses réactions suscitées par cette note, nous avons affiné nos propositions en tentant, dans la mesure du possible, d'éliminer les zones d'ombre et de transformer les interrogations en recommandations argumentées. Ces dernières demeurent bien entendu des *propositions* à propos desquelles nous invitons le Comité d'accompagnement à réagir.

La présente partie est structurée de la manière suivante :

- un rappel des atouts et limites des outils actuels ;
- une présentation des diverses étapes du scénario de coordination proposé ;
- une description détaillée du cadre initial commun aux outils ;
- les implications du scénario proposé sur le devenir des outils actuels ;
- un résumé de l'analyse juridique des modalités de contractualisation existantes en Région wallonne ;
- les implications juridiques du scénario de coordination proposé ;
- les perspectives de la recherche.

Le scénario de rationalisation ainsi proposé tente à la fois d'éliminer les doubles emplois et incohérences entre les outils de développement communal actuels, et de fédérer les acteurs locaux dans une stratégie de développement *intégré et durable* de l'espace wallon.

1 ATOUTS ET LIMITES DES OUTILS COMMUNAUX ACTUELS

Chaque outil communal possède des spécificités qu'il convient de valoriser mais présente aussi des points faibles qu'il faut minimiser. La rationalisation peut dès lors s'appuyer sur les facettes intéressantes des outils actuels, en palliant leurs faiblesses.

1.1 SCHEMA DE STRUCTURE COMMUNAL (SSC)

Le schéma de structure communal (SSC) constitue un outil de conception permettant une approche transversale à l'échelle communale. Il aborde la plupart des composantes sectorielles ; sa spécificité réside dans son approche spatiale et d'aménagement du territoire.

L'outil se caractérise par une réflexion stratégique portant notamment sur la liaison entre les affectations du sol et l'organisation des déplacements, sur le phasage temporel de l'équipement du territoire et la programmation des investissements publics.

Il constitue un document de référence qui s'avère un instrument précieux d'aide à la décision entre autres en matière de délivrance quotidienne des permis d'aménagement. Il permet en outre à la Commune de définir des options pour son territoire et programmer les actions et les moyens à mettre en œuvre.

Le processus participatif prévu dans la procédure s'opère par voie d'une commission consultative et d'une enquête publique. L'étude a cependant montré que des démarches complémentaires de consultation sont souvent entreprises et que l'élaboration de l'outil peut entraîner une véritable prise de conscience des autorités communales et des autres acteurs impliqués dans la réflexion sur le développement de leur commune.

Une des faiblesses de l'outil réside cependant dans le manque de dispositions financières permettant la mise en œuvre des mesures prévues.

1.2 PROGRAMME COMMUNAL DE DEVELOPPEMENT RURAL (PCDR)

Le programme communal de développement rural (PCDR) est également un outil transversal car il couvre plusieurs domaines clés de la vie communale.

Un des points forts du PCDR est sans conteste le processus participatif ouvert soutenu par une équipe de professionnels de l'animation au développement. Il donne une large place à l'expression des besoins par la population locale et à l'énoncé de projets concrets. Cette participation contribue à une expression démocratique et à une citoyenneté responsable et active.

Le volet opérationnel en est un point fort car il s'accompagne de moyens financiers qui vont permettre une concrétisation des projets en s'appuyant sur une contractualisation liant la Région et la Commune (convention-exécution).

L'étude a cependant montré que le diagnostic socio-économique est souvent réalisé sous la forme d'un inventaire statistique peu utile par la suite et qu'il n'y a pas toujours une bonne cohérence entre les étapes de la procédure, notamment entre le diagnostic, la définition d'objectifs et les projets choisis. En outre, la mise en œuvre et le financement ne répondent pas toujours aux attentes les plus porteuses d'effets de développement, privilégiant plutôt les investissements matériels.

1.3 PLAN COMMUNAL DE DEVELOPPEMENT DE LA NATURE (PCDN)

Le plan communal de développement de la nature (PCDN) vise essentiellement la préservation et l'amélioration du patrimoine naturel et paysager.

Un des principaux acquis du PCDN est la mobilisation citoyenne à laquelle il conduit dans le domaine de la sensibilisation et de l'éducation à la nature.

Les différents partenaires locaux constituent le principal moteur de la mise en œuvre des projets du PCDN. Leur engagement intervient tout au long du processus : approbation du dossier de candidature de la Commune, élaboration des projets, signature du PCDN, mise en œuvre des projets...

Il se caractérise par un suivi important et par une évaluation réalisés au niveau régional.

Cependant, la mobilisation importante des partenaires locaux semble s'opérer au détriment du caractère stratégique et global de la démarche et de son efficacité écologique.

1.4 PLAN COMMUNAL D'ENVIRONNEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DE LA NATURE (PCEDN)

Le plan communal d'environnement et de développement de la nature (PCEDN) a essentiellement pour objet la gestion de l'environnement dans la Commune.

Plus encore que le précédent outil, le PCEDN s'inscrit dans la planification du développement durable et certaines articulations avec le schéma de structure et la CCAT sont prévues dans la législation.

La subvention en personnel accordée pour l'élaboration et la mise en œuvre du plan devrait permettre à la Commune de mieux s'approprier une capacité d'expertise dans ce domaine.

Les textes instituant les PCEDN se basent sur une méthodologie rigoureuse qui permet de se référer à une série d'indicateurs au niveau régional. Le caractère complet et complexe de ce plan ne facilitera cependant pas son appropriation par les non initiés.

1.5 OUTILS DE GESTION DE LA MOBILITE

Les deux outils spécifiques à la gestion de la mobilité au niveau communal (à savoir le Plan Communal de Mobilité et le Plan de Déplacement et de Stationnement) sont des documents non contraignants et non obligatoires ; de ce fait, ils présentent une grande souplesse et une capacité d'adaptation aux différents contextes communaux. Les problématiques rencontrées et les solutions nécessaires pour y répondre sont en effet très variables d'une commune à l'autre.

Les plans de mobilité s'inscrivent dans une démarche stratégique. Ils sont en même temps des outils opérationnels potentiellement efficaces s'ils aboutissent à des esquisses d'aménagement et à un programme d'actions tenant compte des moyens disponibles pour les réaliser.

Les plans de mobilité ne sont pas définis actuellement par des textes légaux. Toutes les orientations sont donc encore possibles, avec la nécessité d'assurer une cohérence avec l'aménagement du territoire.

Cette absence de définition légale et de force contraignante rend la concrétisation de cet outil très dépendante de la motivation des acteurs concernés. Aussi, la qualité du partenariat et la négociation entre les acteurs sont des clés de réussite. La Charte de la mobilité communale a pour objectif principal de faciliter et d'encourager ce partenariat.

1.6 PLAN COMMUNAL GENERAL D'EGOUTTAGE (PCGE)

Le plan communal général d'égouttage (PCGE) établit un cadre de référence pour une gestion de l'égouttage au niveau communal, compatible avec les impératifs techniques en matière d'épuration. Dans une première phase, l'élaboration de cet outil nécessite la réalisation d'un diagnostic des infrastructures communales existantes et des contraintes naturelles. Elle impose, dans une seconde phase, une réflexion et la définition d'options techniques qui conditionnent la réalisation des travaux en matière d'égouttage. Cet outil se veut relativement souple puisque seules des modifications importantes de celui-ci nécessitent l'introduction d'un nouveau dossier.

Le processus participatif en cette matière est inexistant, ce qui peut s'expliquer en partie par les contingences techniques inhérentes à la réalisation du plan. Pourtant, le PCGE peut engendrer des

conséquences directes non négligeables pour certains habitants de la commune, notamment sur le plan financier.

La portée juridique de l'outil demeure relativement ambiguë : le lien entre le subventionnement des travaux d'égouttage et leur intégration dans un PCGE transforme en effet ce simple plan indicatif dénué de toute portée réglementaire en un instrument obligatoire pour la Commune.

La concrétisation des PCGE engendre des conséquences budgétaires importantes pour la Commune (que les programmes triennaux ne peuvent supporter seuls).

Si la législation énonce un lien direct avec le plan de secteur, une véritable réflexion d'aménagement du territoire devrait venir en préalable à l'élaboration du PCGE, ce qui a été rarement le cas.

Enfin, notons que le territoire communal se révèle souvent trop limité pour traiter de certains aspects relatifs à la gestion des eaux usées.

1.7 PLAN SOCIAL INTEGRE (PSI)

Parallèlement à la crise sociale qui n'a cessé de s'amplifier, une multitude d'acteurs sociaux ont vu le jour. Dans ce cadre, le plan social intégré (PSI) est un outil qui vise à regrouper l'ensemble de ces acteurs autour d'un même projet afin de renforcer la cohérence des actions de lutte contre l'exclusion sociale menées sur le terrain.

Cet outil propose un cadre minimum laissant une grande souplesse et une capacité d'adaptation aux différents contextes communaux. Les actions sont diverses et répondent toutes à des besoins réels : alphabétisation, écoles de devoirs, formation ou réinsertion professionnelle, travail de rue, sport, etc. La mise en œuvre du PSI s'appuie sur un partenariat fort. En effet, dans chaque commune, le PSI s'articule autour d'une commission d'accompagnement locale (commission PSI), créée sur l'initiative de la Commune, sur base d'un partenariat organisé par une convention. La commission met en présence l'ensemble des acteurs privés et publics concernés par le projet de PSI. Entre autres, son rôle est d'examiner à chaque réunion l'état d'avancement du projet et les dépenses affectées, d'assurer une bonne circulation des informations concernant les actions développées par chacun des membres, ainsi que d'associer le public cible à la conception, la réalisation et l'évaluation des actions menées. Structure participative, la commission PSI réalise donc également une évaluation de type monitoring. Une évaluation plus approfondie est par ailleurs effectuée chaque année par la Région wallonne.

En ce qui concerne le financement du PSI, la Commune participe à son cofinancement à concurrence de 30% du montant de la subvention octroyée par la Région. Les dépenses admissibles sont constituées par les frais de fonctionnement directement liés aux actions menées dans le cadre du PSI, les frais de personnel qui ne peuvent concerner que les agents engagés spécifiquement pour la réalisation du projet, et enfin, les frais d'investissement et d'infrastructures qui doivent concerner des travaux d'aménagement des locaux affectés totalement ou partiellement au PSI.

L'analyse de l'outil a cependant mis en évidence une faiblesse importante. Le travail social est par essence même un travail de longue haleine alors qu'en pratique, les modalités du PSI ne permettent pas aux Communes d'avoir des garanties sur la reconduction des projets d'une année à l'autre. Il est donc très difficile pour elles de développer une stratégie à long terme, mettant en péril la nécessaire pérennité de l'action sociale.

1.8 PROGRAMME COMMUNAL DU LOGEMENT (PCL)

Le cadre réglementaire du programme triennal d'actions en matière de logement n'étant pas encore arrêté, nous nous abstenons à ce stade de commenter cet outil.

1.9 PROGRAMME TRIENNAL DES TRAVAUX

Le programme triennal des travaux est une programmation sur trois ans des subventions régionales à certains investissements communaux (principalement voiries et égouttage, équipements et bâtiments publics, études de mobilité...), approuvée par la Région sur base d'une proposition de la Commune. Le programme triennal est un des outils importants de mise en œuvre des investissements communaux, et la liste des investissements concernés s'est accrue au fil du temps. Cependant, d'autres filières de financement existent, et une rationalisation serait bienvenue. Cela demanderait préalablement un examen comparatif des avantages et inconvénients des différentes procédures. De façon générale, les lourdeurs et les lenteurs de la procédure du programme triennal appellent une simplification. Les Communes aimeraient connaître le montant auquel elles ont droit dès avant l'introduction de leur programme, pour éviter le travail inutile.

La programmation triennale est un des aspects intéressants de l'outil, susceptible de contribuer à une meilleure gestion prévisionnelle des travaux, mais cet avantage est malheureusement tempéré par plusieurs inconvénients : la programmation constitue une étape administrative supplémentaire, sans pour autant garantir aux Communes le financement de leurs projets l'année prévue (notamment en raison des aléas des négociations budgétaires au niveau régional). Par ailleurs, les Communes n'arrivent pas toutes à respecter leur programmation non plus.

Les Communes devant être à même d'assurer leur part contributive (40 %), elles n'ont pas un accès égal aux possibilités de financement par le programme triennal.

Le programme triennal repose sur un diagnostic local de l'état du patrimoine communal, mais pas sur une véritable définition de stratégie. Le lien avec des outils stratégiques (entre autres le plan communal de mobilité) serait à promouvoir.

2 PROPOSITION D'UN SCENARIO GENERAL DE COORDINATION

2.1 PRESENTATION DU SCENARIO DE COORDINATION

Les principales conclusions issues de la mise en évidence des atouts et limites de chaque outil ont permis d'élaborer une proposition de scénario. Celui-ci vise à inscrire les outils actuels dans une démarche stratégique globale que les Communes pourraient mettre en œuvre dans les divers domaines qui relèvent de leur compétence, tout en permettant une adaptation en fonction des spécificités communales. Par ailleurs, la mise en exécution concrète de projets mériterait tout autant un cadre commun aux outils afin de garantir une meilleure coordination des sources de financement.

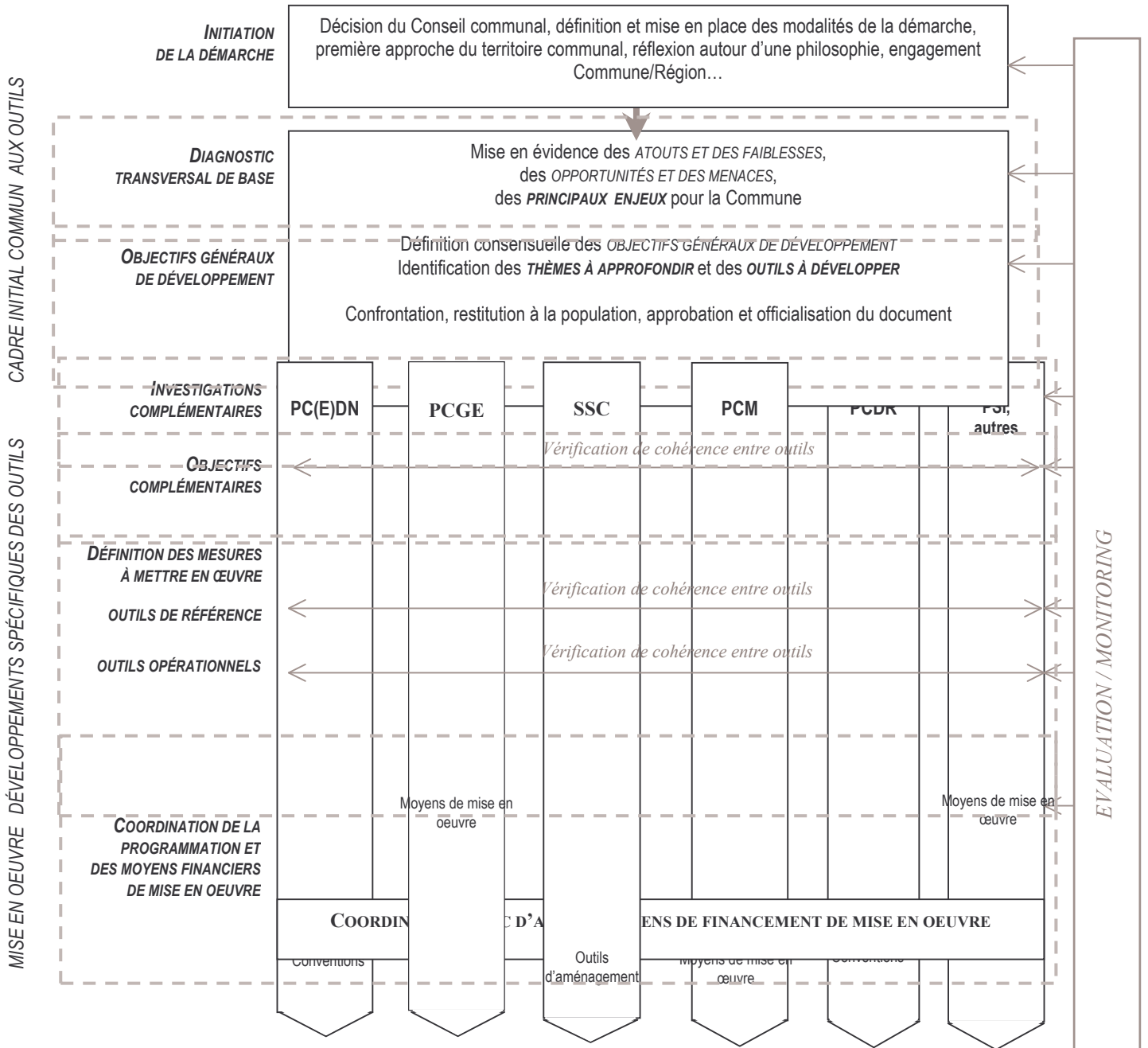
Le scénario propose concrètement :

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

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

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

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



2.2 ÉTAPES DE LA DEMARCHE

2.2.1 Cadre initial commun

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

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

La description de ce cadre initial commun mérite que l'on s'y attarde davantage : elle fait spécifiquement l'objet du point 3 de cette partie du rapport.

2.2.2 Développements spécifiques des outils

Une fois le diagnostic posé et les objectifs généraux définis, les Communes peuvent approfondir leur démarche grâce aux outils existants qu'elles choisissent en fonction des problèmes et des objectifs identifiés pour leur territoire.

2.2.2.1 Principes généraux

a) Investigations et objectifs complémentaires

Suivant la nature de l'outil, des investigations complémentaires sont nécessaires pour enrichir le diagnostic de base. Il peut s'agir par exemple d'informations techniques touchant au domaine de l'environnement, de la mobilité, de l'épandage ou encore à la spécificité spatiale du schéma de structure (estimation du potentiel foncier, éléments de situation juridique, etc.), enfin, aussi à des éléments de nature sociale. Ces compléments d'analyse permettent d'affiner les objectifs généraux par des objectifs complémentaires. Les investigations complémentaires sont confiées à un auteur de projet éventuellement spécialisé selon les domaines concernés. Les objectifs complémentaires sont choisis par les autorités communales en concertation avec les acteurs locaux et diffusés auprès de la population et de la Région. Des commissions d'avis de type technique peuvent aussi être mises sur pied selon les besoins.

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

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

- Les outils de référence (plan d'affectation du sol, carte du réseau écologique, schéma des circulations, règlement communal...) sont des instruments de planification ou de réglementation élaborés pour encadrer la gestion des dossiers au quotidien dans le souci d'une cohérence générale et en réponse aux orientations stratégiques définies par la Commune.
- Parallèlement, les outils opérationnels définissent des actions concrètes. Il peut s'agir de projets à réaliser ou à faire réaliser. Chaque projet doit être caractérisé par :
 1. une estimation de sa contribution potentielle aux objectifs qu'il poursuit
 2. une évaluation de la faisabilité du projet :
 - une évaluation des moyens humains et financiers nécessaires ;
 - une identification des acteurs impliqués et de leur rôle ;
 - une identification des sources et des modalités de financement ;
 3. le degré de priorité du projet et un calendrier de mise en œuvre ;
 4. une procédure d'évaluation de la mise en œuvre.

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

A ce stade, le rôle de l'auteur de projet est d'aider à la conception des outils et des projets, ainsi que d'évaluer leur faisabilité. Dans le cadre de certains outils, un travail d'animation doit être mené pour associer la population ou les groupes de travail à la conception des mesures et des projets. Les divers

services administratifs communaux ou régionaux peuvent aussi collaborer à cette phase. La liste des mesures et la programmation feraient également l'objet d'une large diffusion, ainsi que d'un accord au niveau régional.

2.2.2.2. Implications du scénario de coordination sur le fonctionnement des outils actuels

Le développement spécifique des outils peut prendre une ampleur variable selon l'importance que l'on accordera au cadre initial commun¹. Les propositions qui suivent s'appuient sur deux scénarios (IIIA et IIIB) et sur deux options par outil (A ou B).

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

Le point 4 de la présente partie du rapport aborde outil par outil comment pourraient se traduire ces deux scénarios.

2.2.3 Mise en œuvre

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

¹ La précédente version de cette note présentait, pour chaque outil, une ou plusieurs questions posées par la rationalisation et le scénario de coordination (aussi appelé scénario III). Nous avons fait l'exercice de traduire ces questions, pour chaque outil, en propositions alternatives, tout en intégrant les remarques formulées lors du précédent comité d'accompagnement.

2.2.3.1. Coordination de la programmation et des moyens financiers de mise en œuvre

Des difficultés et des effets pervers peuvent résulter de la complexité actuelle pour les Communes, tant en ce qui concerne la possibilité de sources multiples de financement pour un même type d'investissement que les modalités spécifiques à chaque compétence administrative. Une bonne lisibilité de ces sources et une meilleure cohérence dans les modalités d'obtention de celles-ci sont nécessaires pour leur venir en aide. Dans ce but, le recours à un outil unique de coordination de l'ensemble des sources de financement peut être envisagé : tous les projets communaux nécessitant un financement régional pourraient être inscrits dans un seul document global de programmation établi pour une durée définie. Cette programmation devrait néanmoins laisser une certaine souplesse aux Communes et pourrait être révisée en fonction des nécessités. Les modalités de financement des projets seraient similaires pour des types d'actions comparables (travaux, études, fonctionnement...). Le suivi et le financement relèveraient de chaque administration compétente pour la matière envisagée, à l'instar du suivi des dossiers cofinancés par les fonds structurels européens. Le programme triennal est un des outils essentiels de financement d'une part importante des travaux de bâtiments et de voiries. Sa procédure a l'avantage d'être clairement définie, mais le désavantage d'être relativement lourde et lente. Au fil du temps, la liste des travaux subventionnés via le programme triennal s'est allongée. La généralisation de cette procédure à tous les travaux subventionnés peut se concevoir d'un point de vue théorique, mais celle-ci gagnerait néanmoins à être simplifiée. Aussi serait-il intéressant de procéder à une analyse comparative des différentes procédures de subvention de travaux afin de dégager les meilleures modalités de traitement des demandes et d'octroi des financements. On pourrait procéder de la même manière (analyse comparative des filières de financement existantes) pour d'autres domaines de subventions : le soutien aux moyens humains des Communes, et la subvention d'études.

2.2.3.2. Mise en œuvre effective

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

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

La concrétisation des projets peut reposer sur des éléments difficilement maîtrisables (problèmes de calendrier...) ou encore avoir des incidences indirectes importantes. Une information suffisante des acteurs impliqués peut éviter certains problèmes liés à la concrétisation de projets.

2.2.4 Evaluation - monitoring

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

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

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

3 DESCRIPTION DU CADRE INITIAL COMMUN

Les sections qui suivent précisent le contenu et les procédures du cadre initial commun aux différents outils comprenant la phase d'initiation de la démarche, le diagnostic transversal de base et la définition des objectifs généraux de développement.

Diverses sources ont été utilisées afin d'établir le cadre initial commun :

- nous nous sommes inspirés, d'une part, de la procédure et des contenus des outils précédemment étudiés², en nous appuyant sur les atouts spécifiques de ces outils et en veillant à pallier leurs faiblesses ;
- d'autre part, nous avons recouru aux ouvrages méthodologiques traitant du développement local, du développement territorial et de l'Agenda 21 local. Ces documents ont été réalisés et diffusés par les différents réseaux d'appui nationaux ou européens tels que la DATAR, LEADER, ICLEI, etc.³ Les méthodes proposées dans ces ouvrages sont inspirées de l'expérience menée au sein des territoires les plus avancés dans ces domaines. Le recours à ces ouvrages méthodologiques permet également de positionner notre recherche dans une dimension internationale et notamment de se situer dans la mouvance des Agendas 21 locaux. Lors de la signature de l'Agenda 21 à Rio en 1992, l'Etat fédéral, avec l'accord des Régions, s'est engagé à mettre en œuvre ce plan d'action. Bien que l'objet de l'étude ne soit pas celui de proposer aux Communes un plan unique qui fusionnerait et remplacerait tous les autres outils, la méthodologie et la philosophie inhérentes aux Agendas 21 locaux peuvent servir d'élément fédérateur et de référence aux principes et à la procédure du scénario de coordination ;
- par ailleurs, les résultats d'autres études réalisées par l'IGEAT, que ce soit au travers des travaux du CREADEL⁴ ou d'autres recherches⁵ sur et avec les opérateurs de développement local autour de leurs pratiques, de leurs besoins ou encore de leurs capacités, rendent un éclairage opérationnel en lien avec le terrain qui complète l'approche théorique.

Le contenu et les procédures proposées ci-dessous constituent des suggestions qui peuvent être interprétées en fonction de l'expérience et de la sensibilité de chacun des acteurs locaux. Ils doivent également être adaptés aux réalités et aux moyens locaux.

² Il s'agit des outils étudiés dans les chapitres 5, 6 et 7 de la première partie du présent rapport, ainsi que de ceux analysés dans le rapport intermédiaire CPDT - Thème 7.5 (GUIDE/CREAT/LEPUR, mars 2000).

³ Cf. Bibliographie.

⁴ Le Centre de Ressources et d'Accompagnement en Développement Local et Territorial, est un dispositif transnational de recherche-action et d'information mis en place conjointement dans les trois régions de l'Aire Métropolitaine du Nord-Ouest (AMNO) et cela dans le cadre d'un programme européen de soutien aux coopérations transrégionales du FEDER (INTERREG II C).

⁵ notamment grâce à l'apport de l'évaluation du programme européen URBAN II Mons - La Louvière.

3.1 INITIATION DE LA DEMARCHE

3.1.1 Décision et engagement politique

Initialement, la Région wallonne envoie une circulaire proposant aux Communes de s'engager dans une démarche stratégique de développement communal. C'est au Collège que revient la tâche de proposer au Conseil communal de se lancer dans cette opération. La décision d'entreprendre la démarche appartient au Conseil communal qui approuve ou invalide la proposition. Elle devrait être prise de préférence peu de temps après la mise en place de cette assemblée.

La démarche de développement communal peut toutefois avoir été suggérée par des instances supra-communales ou des acteurs locaux, elle doit néanmoins toujours être initiée et portée par l'autorité communale.

Quel que soit l'initiateur, la sensibilisation, la participation et l'adhésion au projet de l'ensemble ou, dans des cas moins favorables, d'une majorité de conseillers communaux sont fondamentales à la future réussite de l'opération.

Un accord politique préalable est, en effet, indispensable ; nous avons identifié, lors de l'analyse des outils, des blocages durant l'élaboration de certains outils, dus à des dissensions politiques. Cet accord politique peut préciser les rôles et compétences des élus au cours du projet afin de prévenir les éventuelles frictions.

La décision de s'engager dans la démarche doit tenter de dépasser les clivages d'ordre politique. Majorité et minorité devraient pouvoir s'entendre autour d'objectifs stratégiques visant le développement communal.

Au cours de la démarche, il est donc important de prévoir un processus de concertation entre les forces politiques, par exemple en y consacrant des séances spéciales du Conseil communal.

3.1.2 Leadership

Tant la littérature consacrée au développement local que les conclusions de nos précédentes recherches mettent en évidence l'importance de disposer d'une "personne moteur" au sein de la Commune pour assurer le bon déroulement et l'application de ce type de projet. Par conséquent, l'identification et la désignation d'un leader au cours de la phase d'initiation devraient être une condition favorable à la réussite et à la pérennisation du processus global.

Ce leadership doit être assuré par un élu local occupant une place centrale dans la phase naissante de la démarche. Sa désignation devrait être intégrée dans l'accord politique préalable ratifié par le Conseil communal. Le rôle premier de cet élu est de porter et d'initier la démarche ; il animera ensuite le partenariat local et surtout deviendra lui-même un partenaire pour les autres acteurs locaux extérieurs à l'administration communale.

Au cours de l'opération, le leader veille tout spécialement à :

- éviter et dénouer les blocages et favoriser les négociations ;
- assurer l'articulation entre les intérêts particuliers et l'intérêt général ;
- faciliter la mobilisation la plus large possible ;
- susciter les partenariats ;
- renforcer la crédibilité de la démarche entamée.

En outre, au cours du processus, l'élu joue le rôle de *porteur*, c'est-à-dire celui d'agent de changement de la culture administrative et politique locale. Les élus locaux et l'administration formant un des trois piliers du développement communal, il revient au leader de veiller à la sensibilisation continue et à la responsabilisation de ces deux corps dans le processus.

3.1.3 Comité d'initiation

L'analyse préalable des outils communaux, la littérature spécialisée et les opérateurs de développement local⁶ soulignent l'importance d'associer au plus tôt tous les partenaires intéressés à ce processus de manière à ce qu'ils se sentent coresponsables du projet, avant même le dépôt d'une candidature commune pour un quelconque financement. A titre d'exemple, il fut souligné, au cours de la mise en œuvre du

⁶ Il s'agit notamment des études réalisées par l'IGEAT dans le cadre du CREADEL, l'évaluation du programme URBAN II Mons-La Louvière, ou encore celles relatives à l'évaluation des partenariats établis pour la mise en œuvre des programmes européens « Emploi » et « Adapt ».

programme URBAN, toute la difficulté pour les rédacteurs de la candidature de cette opération de faire ensuite « adopter » ce projet par les autres opérateurs, ces derniers n'ayant pas été associés aux premières réflexions.

C'est dans cette optique que le Conseil communal désigne dès le début de l'opération un comité d'initiation composé de quelques membres représentatifs du Conseil communal et d'autres représentants du secteur public présents dans la commune, du secteur privé et du tiers secteur⁷. Il constitue le premier « noyau dur » du futur partenariat local (cf. Commission de développement stratégique ci-dessous) déjà intéressé au développement communal⁸. Le nombre limité de membres (environ 10 personnes) vise l'opérationnalité de la réflexion.

On veillera également à s'interroger sur les relations entretenues entre ces différents partenaires. La connaissance mutuelle des acteurs, construite autour d'un travail de dialogue, et l'investissement réciproque dans un projet commun sont en effet des vecteurs de réussite de la démarche, comme le relève d'ailleurs l'étude « Emploi – Adapt » à l'occasion des entretiens menés avec les opérateurs à propos des partenariats locaux⁹.

Ce comité est notamment chargé de réaliser la première approche du territoire (cf. section 3.1.5) et de réfléchir sur une philosophie générale de développement de la commune (cf. section 3.1.6). A cet effet, il est assisté d'une équipe opérationnelle.

3.1.4 Equipe opérationnelle

Lors du stade d'initiation, le Conseil communal met également en place une cellule transversale d'accompagnement et de mise en œuvre du projet de développement communal. Cette équipe opérationnelle sera activement impliquée dans l'élaboration et, surtout, dans l'exécution de la démarche. Elle est constituée de fonctionnaires communaux issus des différents services afin de garantir la prise en compte d'un maximum de domaines et un large ancrage au sein de la Commune. Idéalement, elle devrait également être assistée d'un auteur de projet.

L'équipe opérationnelle est coordonnée par une personne de l'administration communale chargée du suivi quotidien du processus : le secrétaire communal, un éco-conseiller, un agent de développement, ... La mise en place de cette équipe nécessite, en particulier pour les Communes les moins bien dotées en personnel communal, des moyens humains supplémentaires. Ces moyens pourraient être dégagés par une meilleure coordination et utilisation des divers programmes d'emploi de la Région wallonne proposés aux Communes.

De fait, cette équipe pallie les deux carences mises en évidence dans les outils actuels : d'une part, le manque de transversalité entre les départements concernés par la démarche et d'autre part, l'écart souvent observé entre le travail de l'auteur de projet extérieur et les structures communales. Ce mécanisme devrait ainsi éviter la tendance au « travail en chambre » des auteurs de projet.

3.1.5 Réalisation d'une première approche du territoire

Préalablement à la réalisation du diagnostic transversal de base proprement dit, il est nécessaire dans le cadre initial commun aux outils de commencer par réaliser une première approche du territoire, réflexion qui permet véritablement de préparer la démarche.

Nos propositions pour cette phase d'exploration du territoire s'inspirent de la littérature ainsi que d'éléments mis en œuvre au niveau des ADL et dans un certain nombre d'outils étudiés, en particulier les PCDN et les PCM. La Région wallonne propose aux Communes qui recourent à ces outils un questionnaire reprenant une série d'informations synthétiques à propos du territoire, permettant de baliser le terrain et de définir les cahiers des charges de ces outils.

La collecte d'informations réalisée pour cette première approche du territoire ne doit pas nécessiter un important travail d'investigation et peut être élaborée au terme d'un délai relativement court. Elle n'est pas réalisée nécessairement par un expert extérieur à la Commune mais plutôt par le comité d'initiation et

⁷ A titre de comparaison, le comité d'initiation correspond au comité de coordination et de liaison des ADL qui déclenche le processus.

⁸ Cette suggestion est également relevée dans l'évaluation des résultats des actions effectuées dans le cadre du projet URBAN II pour les villes de Mons et La Louvière.

⁹ L'étude relève « la nécessité, pour prévenir les dysfonctionnements et conflits, d'être particulièrement attentif à la définition formelle préalable et précise des rôles respectifs, des descriptifs de missions, des zones de compétences et des produits attendus de chacun des partenaires et de formaliser par une contractualisation stricte préalable » (Extrait du Rapport final/convention FSE-GUIDE/Emploi 98-99/Equal 00-06)

l'équipe opérationnelle. Elle s'appuie essentiellement sur des sources d'informations directement accessibles ainsi que sur des entretiens avec les mandataires et gestionnaires communaux et éventuellement des personnes ressources de la Commune.

Au cours de ces entretiens, les autorités communales, éventuellement aidées par certains acteurs locaux, énoncent leur **vision du territoire, leurs satisfactions ou insatisfactions** par rapport à celui-ci et identifient les problèmes qu'elles estiment primordiaux.

Les autorités communales recensent et examinent également les **outils** de développement et les **documents de référence** que la Commune possède déjà. Elles relèvent les principaux objectifs qui sont exposés dans ces documents, ainsi que les Commissions y afférentes. Lorsque la Commune est déjà dotée d'un outil de développement, il lui appartiendra par la suite de mettre à jour le diagnostic de cet outil. Ce travail impliquera, d'une part, la réévaluation des données de base et l'apport éventuel de nouvelles données, et, d'autre part, une analyse actualisée tenant compte des évolutions constatées.

La première approche du territoire doit permettre également d'identifier les principaux **projets et actions** de développement portés ou souhaités par les acteurs locaux.

Il s'agit de relever les **ressources humaines** disponibles sur le territoire et au sein des organes communaux c'est-à-dire le « portefeuille » d'activités locales. Il offre d'ailleurs l'occasion de repérer les acteurs, partenaires potentiels, qui pourront éventuellement s'engager dans la démarche. Le graphique, joint en annexe¹⁰, proposé par l'observatoire européen *Leader* permet d'identifier les différents partenaires à associer à la démarche. Il recense l'ensemble des acteurs liés aux intérêts et préoccupations du développement communal : institutions publiques, personnes ou associations de personnes, entreprises privées. L'utilisation de ce diagramme n'exclut pas la possibilité de faire appel à des partenaires extérieurs au territoire communal.

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 démarche. Remarquons enfin que cette première approche du territoire doit permettre, en particulier pour les communes les plus avancées, d'orienter et de cibler le diagnostic transversal de base.

3.1.6 Réflexion des acteurs autour d'une philosophie commune

Il est souhaitable voire fondamental, que les premiers partenaires, les membres du comité d'initiation, réfléchissent autour d'une philosophie commune de projet. Au cours du processus, celle-ci s'étoffera des réflexions des nouveaux partenaires associés. Il s'agit d'ailleurs d'une des étapes prioritaires recommandées par l'Agenda 21 local. 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 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 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

¹⁰ cf. Annexe partie 2 – 1

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 rapport fédéral sur le développement durable¹¹ identifie 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 par une certaine forme de "convention locale", à l'instar de celle proposée dans le cadre des PSI, se déroulant en plusieurs phases. Une Charte partenariale relative à la philosophie générale de développement de la commune est proposée au Collège échevinal par le comité d'initiation assisté par l'équipe opérationnelle. Après un examen, ce document est déposé au Conseil communal, avec les éventuelles modifications. Le Conseil communal approuve et ratifie cette Charte après amendements éventuels. Le document est ensuite également signé par l'ensemble des partenaires. La Charte constitue un engagement moral réciproque des partenaires autour des principes philosophiques de développement communal

3.1.7 Projet de convention

Suite à l'analyse relative à la contractualisation, une proposition est dès à présent envisageable : dans un premier temps, une convention ayant pour objet une subvention portant sur la réalisation du cadre initial commun et dans un deuxième temps, une forme de contractualisation plus avancée ou contrat de développement communal visant l'opérationnalisation des objectifs stratégiques conçus au terme du cadre initial commun conclu entre le Gouvernement wallon et la Commune. L'opérationnalisation des thèmes se ferait suivant la procédure habituelle usitée par les différentes directions générales régionales, éventuellement réactualisée par la rationalisation qui toucherait les différents outils de développement local actuels.

La convention portant sur la subvention devra permettre à la Commune d'élaborer le cadre initial commun. Pour obtenir cette première convention, la Commune rédige une note de motivation, réalisée grâce à la première approche du territoire et à la réflexion autour d'une philosophie commune. Par cette note, la Commune exprime ses motivations et s'engage à affecter au mieux les moyens internes et externes qu'elle peut mobiliser à cette fin. La note de motivation comporte principalement :

- la délibération du Conseil communal décidant de s'engager dans la démarche ;
- l'adhésion des membres du comité d'initiation et de l'équipe opérationnelle à la démarche ;
- une présentation de la situation de la Commune issue de la synthèse de la première approche du territoire (cf. section 3.1.5) ;
- une liste de partenaires potentiels publics et/ou privés et du tiers secteur ;
- la Charte portant sur la philosophie générale de développement communal souhaité par le partenariat local (cf. section 3.1.6).

De son côté, la Région approuve l'engagement de la Commune et s'engage à son tour à la soutenir dans sa démarche. La Commune pourra bénéficier de son assistance, éventuellement via un organe spécifique (Cellule régionale de développement local, cf. 3.1.11), et de subsides relatifs aux coûts de l'élaboration des documents. Ces subsides pourraient couvrir les coûts liés aux prestations de l'auteur de projet, ceux relatifs à la participation et à l'information, ou encore à l'engagement du personnel supplémentaire (agent ADL, par exemple).

La Région wallonne vérifie, à l'instar des SSC, la conformité du document pour verser le solde de la subvention sachant que, par exemple, une première tranche de 50% peut être payée au moment de la signature de la convention.

A ce stade, la convention n'offre pas à la Région wallonne de garantie en matière de la mise en œuvre du cadre commun. En effet, la Commune ne s'engage qu'à la conception du cadre initial commun de la démarche stratégique de développement communal. Cet engagement n'aboutit qu'à la définition d'objectifs généraux et rien ne permet d'affirmer que la Commune poursuivra la mise en œuvre de la démarche stratégique, à travers un outil notamment.

¹¹ Bureau fédéral du Plan (août 1999). *Rapport fédéral développement durable : Sur la voie d'un développement durable ?*

En revanche, la seconde étape doit permettre de dépasser cette limite grâce à la conclusion d'un contrat de développement communal. Ce contrat contraindrait la Commune à s'engager à la réalisation des mesures ou d'un outil sectoriel suivant les objectifs définis par le cadre initial commun. Une première obligation de résultat s'impose à la Commune.

Pour rendre effective cette contractualisation, il faut mettre en place un régime juridique fixant le cadre du contrat, incluant notamment un mécanisme de sanction et les effets éventuels sur des tiers. Ce point est abordé plus en détail à la section 5, relative à la contractualisation.

Ces possibilités ne témoignent aucunement de choix arrêtés. La réflexion, en matière de contractualisation, doit être poursuivie afin de déterminer les objectifs qu'elle devra s'efforcer de rencontrer. De cette réflexion ultérieure, d'autres alternatives pourront être proposées et alors, seulement, un choix pourra être effectué.

3.1.8 Désignation de l'auteur de projet

Lorsque le soutien de la Région au projet est acquis par la signature de la convention, la Commune peut désigner un auteur de projet interne ou externe à l'administration communale. Si celui-ci est externe, il est désigné au terme d'un appel d'offre. Dans le choix de l'auteur de projet, un certain nombre de critères de sélection doivent être pris en compte tels que l'esprit de synthèse, la capacité de communication, les compétences en matière de cartographie et une certaine connaissance du fonctionnement communal. Il devrait être formé ou, dans la mesure du possible, faire preuve d'expériences antérieures en matière de développement local et/ou durable et certainement d'aménagement du territoire. Enfin, il devrait être appuyé par une équipe pluridisciplinaire expérimentée dans les domaines environnemental, économique, spatial, culturel et enfin, social.

Le recours à une expertise extérieure est fonction des ressources humaines et des capacités internes dont la Commune peut disposer. Le travail réalisé en interne, par l'équipe opérationnelle, est optimisé et davantage approprié que des études sous-traitées. Toutefois, le recours à des experts extérieurs, intervenants libres des rapports de forces qui régissent les relations entre acteurs locaux, présente, dans ce contexte, l'avantage de garantir une plus grande neutralité au diagnostic.

3.1.9 Commission de développement stratégique

La phase d'initiation de la démarche est un moment opportun pour la mise en place d'une structure participative ou partenariale qui aidera la Commune tout au long du processus. Cette structure est instituée par le Conseil communal, en étoffant le comité d'initiation qui disparaît à son profit, et adopte la forme d'une « commission locale », à composition souple et à géométrie variable, comprenant des élus et des acteurs locaux provenant aussi bien du secteur privé, public que du tiers secteur.

Un certain nombre de fonctions seraient dévolues à cette commission locale :

- lieu de dialogue avec l'auteur de projet et l'équipe opérationnelle, d'accompagnement du travail réalisé et d'avis sur les propositions ;
- lieu de concertation permanente entre les acteurs locaux et, le cas échéant supra-locaux, dont la fonction est de faire émerger des positions communes ;
- lieu d'expression des besoins des groupes représentés. Il appartiendrait aux représentants de veiller à relayer les préoccupations autant que les souhaits des groupes dont ils sont issus ;
- lieu d'échange d'informations, informations que les représentants relayeront ensuite dans leur milieu ;
- lieu d'émergence et de maintien d'une dynamique propre à encourager l'élaboration et la mise en œuvre du projet de territoire ;
- lieu de réflexion et de travail sur le projet de territoire. Cette commission pourrait également se voir confier des tâches de conception dans le cadre de l'élaboration du diagnostic et des objectifs généraux de développement. Elle alimenterait alors le travail de l'équipe opérationnelle et de l'auteur de projet.

Cette commission jouerait un rôle important lors de la mise en œuvre du projet et cela à différents niveaux : elle stimulerait les acteurs locaux (élus, administration, privés) à agir, remettrait un avis sur les propositions d'action et veillerait au suivi de la mise en œuvre.

La composition de la commission serait la plus représentative possible de la population, en associant :

- des représentants de la population, en tenant compte :
 - des différents intérêts en jeu (acteurs sociaux, économiques, patrimoniaux, environnementaux, culturels..) ;
 - des différents sous-territoires constituant la commune (anciennes communes, zones homogènes spécifiques, ...) ;
 - des différentes catégories sociales (sur le plan de l'âge, du statut social, du sexe, ...).
On tirera parti des habitants « professionnels » dont les compétences, utiles pour l'action en cours, peuvent être mises à profit en les intégrant à la commission ou aux groupes de travail. Ils peuvent jouer le rôle de palliatif du manque de ressources internes à l'administration communale.
L'implication de la population apporte une plus-value au projet grâce à un éclairage supplémentaire. Elle permet également de légitimer la démarche en assurant une meilleure appropriation du projet par les habitants et elle favorise leur implication dans le suivi des opérations. Enfin, la participation et l'information répondent à une exigence grandissante des citoyens à l'heure actuelle. En effet, la participation publique est importante dans la prise de conscience ainsi que l'éducation des citoyens et leur permet d'intervenir dans le devenir de leur commune.
- des élus :
 - idéalement l'ensemble des échevins, ce qui permet, théoriquement, de couvrir tous les domaines d'action concernés ;
 - des représentants, aussi bien de la majorité que de l'opposition, de manière à ce que tous les groupes politiques soient associés.
- des représentants de l'administration communale
Il est important d'associer l'administration communale au sein d'un véritable partenariat. En effet, elle devra assurer un rôle important dans la mise en œuvre des orientations préconisées, d'autant qu'elle peut mettre à profit sa connaissance du territoire. Outre son intégration à l'équipe opérationnelle, il serait opportun qu'elle puisse, au besoin, émettre des avis et donner des informations en commission ;
- des experts extérieurs
Afin de prendre position en pleine connaissance de cause, des experts extérieurs peuvent ponctuellement apporter un éclairage utile à la démarche ;
- des représentants de l'administration régionale
La Région ayant défini de grandes orientations politiques et un projet pour l'ensemble de son territoire, il est important que les stratégies définies au niveau communal s'intègrent harmonieusement avec la stratégie régionale. Sur un autre plan, la Région apporte aux Communes des moyens de financement pour la réalisation du cadre de mise en œuvre commun aux outils. Ces financements étant accordés pour autant que la stratégie communale réponde aux conditions fixées, il est nécessaire que la Région ait connaissance des grandes orientations poursuivies par la Commune dès que possible. Elle peut ainsi se positionner d'entrée de jeu sur la stratégie communale et éviter des remises en question qui retardent la conclusion du contrat de développement communal.

Diverses commissions ouvertes aux forces vives du territoire communal ont déjà été instituées, notamment au sein de la procédure d'élaboration de différents outils. Le tableau comparatif joint en annexe¹² offre un aperçu de ces diverses commissions.

Il serait intéressant de proposer aux Communes qui ne bénéficient d'aucune de ces commissions, de créer une commission "développement stratégique". Dans le cas des Communes déjà dotées de ce type de structures, on pourrait envisager de se baser sur celles-ci, de les adapter, moyennant un élargissement de leur mission et de leur composition, afin qu'elles puissent jouer le rôle de la commission de développement stratégique. A titre d'exemple, cette commission pourrait être la CCAT existante élargie à de nouvelles

¹² cf. Annexe partie 2 – 2

compétences¹³. Dans la même optique, les Communes ayant mis en place une ADL, pourraient s'appuyer sur leur plate-forme stratégique de développement local.

La commission de développement stratégique peut se réunir en groupes de travail thématiques. L'ensemble de ces groupes devrait se rassembler régulièrement afin d'éviter de nouveaux cloisonnements. L'animation de ces réunions demande des compétences spécifiques. Dans la pratique, ce rôle incombe souvent à l'auteur de projet (cf. SSC) ou à un animateur spécialisé (cf. FRW dans les PCDR). Les réunions pourraient, en effet, bénéficier, dans la mesure du possible, de l'apport d'animateurs ou de médiateurs professionnels (particulièrement dans les grandes villes). Le recours à cette compétence est recommandé par l'Agenda 21 local¹⁴. Ces intervenants pourraient notamment être chargés de :

- résoudre les conflits directs au moyen de techniques de communication professionnelles ;
- préparer des événements spécifiques tels que des ateliers, des groupes de travail, ... ;
- offrir régulièrement des réunions d'information, au cours desquelles sont discutées les questions d'organisation et de coordination ;
- assurer la participation active des groupes-cibles.

3.1.10 Organisation d'un système de communication

Dès la phase d'initiation, un système de communication performant doit être prévu entre les autorités locales, les services administratifs, les divers acteurs locaux et la population. Ceux-ci seront informés et consultés tout le long du processus aussi bien lors de l'élaboration du projet, de son adoption que de sa mise en œuvre effective et des actions réalisées sur le terrain.

Dès le départ, les habitants doivent être informés du lancement de l'opération. La communication à ce stade joue un rôle important d'appel à l'implication de la population. L'information est relayée par différents canaux dont dispose la Commune, tels qu'affiches, toutes-boîtes, médias informatiques et télévisuels, relais institutionnels ou associatifs.

Dès la mise en route du travail préparatoire au diagnostic, un travail d'information se fait à l'égard des intervenants. Pour rappel, une première consultation des acteurs locaux peut être menée lors de la première approche du territoire.

Afin d'enrichir le diagnostic et de cerner au mieux la problématique communale, une vaste consultation de la population locale devrait être menée sur le territoire vécu, les souhaits et les propositions de la population. Pour mener à bien cette consultation, les moyens suivants peuvent être mis en œuvre : organisation de réunions éventuellement par le canal des membres de la commission auprès du public qu'ils représentent, groupes de travail, questionnaires (site Internet, toutes-boîtes, ...), etc.

La première version du diagnostic et des objectifs fait l'objet d'un retour à la population (exposition, plaquettes d'information, réunions, ...) leur laissant à nouveau l'occasion de réagir pour réajuster encore le document en vue de la version finale.

Notons que le diagnostic et les objectifs de développement constituent des informations susceptibles d'intéresser de nombreuses personnes. A ce titre, ils peuvent être largement diffusés et faire l'objet de la publication d'un document de synthèse, disponible sous version papier et électronique.

3.1.11 Implication de la Région

La présente recherche a pu montrer le fonctionnement cloisonné des administrations régionales, tant au niveau du suivi de l'élaboration des outils que de leur mise en œuvre.

La rationalisation implique d'organiser la transversalité à deux niveaux :

- pour les prises de décision identifiées dans le scénario de coordination ;
- pour l'accompagnement et le suivi de la démarche au niveau communal.

¹³ Un mécanisme similaire est prévu dans le cas des PCEDN, où la Commission communale de l'environnement et du développement durable (CCEDD) peut être formée à partir de l'élargissement du champ des compétences de la CCAT. Quant au PCDR, les communes disposant déjà d'une CCAT peuvent organiser une seule commission pour les deux matières, en constituant au besoin des sections distinctes.

¹⁴ International Council for Local Environmental Initiatives & Sustainable Cities and Towns Campaign (1997). (Briefing Sheet 5.4 : Participation publique, principe : création d'un consensus. Local Agenda 21 Guidance & Training).

3.1.11.1. Prises de décision

Différents types de décisions régionales sont nécessaires au scénario de coordination.

1) Convention portant sur l'élaboration du cadre initial commun :

- signature de la convention relative à l'élaboration du « cadre initial commun » et liquidation de la première tranche de subsides,
- approbation du rapport issu du « cadre initial commun » après vérification de la conformité et liquidation de la deuxième tranche de subsides,
- approbation de la programmation issue du « cadre commun de mise en œuvre » et paiement du solde de la subvention.

2) Contractualisation de développement communal portant sur objectifs et programmation.

Etant donné leur caractère transversal, leur nature politique et leurs implications financières, ces décisions relèvent du Gouvernement wallon.

Des avis inter-administrations pourraient préparer ces décisions. Ils seraient basés sur la vérification du respect de la réglementation en vigueur (délais, contenus minimum, procédure de consultation...) mais porteraient surtout sur une évaluation de la qualité des documents présentés. Ces avis devraient être issus de comités d'accompagnement entre les représentants des administrations wallonnes et les Communes.

La création d'une « Cellule régionale de développement local » au sein du Secrétariat général du MRW (à l'instar de la Direction interdépartementale de l'Intégration sociale) permettrait de coordonner ces « comités d'accompagnement », de centraliser les avis inter-administrations et d'être l'interlocuteur direct du Gouvernement wallon.

Au cas où une forme de contractualisation se concrétiserait dans le scénario, le représentant de la Cellule régionale de développement local pourrait être chargé de négocier le texte du « contrat » entre la Commune et le Gouvernement. Un ou deux « comités d'accompagnement » se dérouleraient par commune préalablement à chaque décision ministérielle (élaboration, approbation du rapport, approbation de la programmation). Ces comités d'accompagnement seraient composés des représentants du Conseil communal, de l'auteur de projet éventuel, des représentants des administrations régionales (services centraux ou services extérieurs) et du représentant de la « Cellule régionale de développement local ».

3.1.11.2. Accompagnement et suivi

L'accompagnement et le suivi des Communes par le niveau régional peuvent se décliner en plusieurs tâches :

- information sur les procédures et les autorités compétentes,
- sensibilisation des acteurs,
- accompagnement et conseils,
- aide directe pour la gestion de la participation, ...

La Cellule régionale de développement local aurait un rôle d'accompagnement général et de suivi pour l'information sur les procédures et les autorités compétentes ainsi que pour la sensibilisation des acteurs.

Un accompagnement et des conseils plus thématiques (gestion de l'égyptage...) seraient effectués par les représentants de chaque administration.

L'aide directe à certaines problématiques spécifiques (gestion de la participation ...) pourrait être menée par des organismes extérieurs aux administrations (Fondation rurale de Wallonie, notamment).

3.2 DIAGNOSTIC

3.2.1 Finalités

Le but principal du diagnostic est de mettre en évidence de manière objective les principaux problèmes et enjeux pour la Commune, afin de lui permettre de définir des objectifs et une stratégie globale pour son territoire. Le diagnostic n'a pas pour seul objet la connaissance du territoire, mais constitue un outil de pilotage du processus de développement. Il ne s'agit pas seulement, comme le souligne J. Lorthiois¹⁵, de juger pour comprendre, mais surtout de juger pour agir.

¹⁵ Lorthiois J. (1996).

Le contenu du diagnostic de base permettrait d'alléger sensiblement les diagnostics des outils sectoriels qui pourraient alors se concentrer sur des investigations complémentaires spécifiques.

Il fournirait également les bases de l'évaluation du processus de développement communal.

La finalité du diagnostic est donc multiple :

- Mobilisation : il doit impliquer les acteurs locaux et renforcer l'identité du territoire en les mobilisant autour d'un projet commun ;
- Compréhension : il doit permettre de comprendre la réalité locale et son évolution ;
- Restitution : il doit renvoyer l'image du territoire aux acteurs (fonction miroir), le positionner dans un contexte plus vaste (optique projective du territoire) ;
- Opérationnalité : il doit aider la Commune à effectuer des choix stratégiques nécessaires au développement du territoire et faciliter l'émergence des projets et actions ;
- Aide à la gestion : il doit permettre de constituer une base d'information utile à la gestion du territoire communal.
- Evaluation-monitoring: il fait partie intégrante de la démarche d'évaluation-monitoring de la procédure de développement communal.

3.2.2 Qualités

Le diagnostic doit regrouper plusieurs qualités. Il doit être :

- Transversal : le contenu et la procédure rompent avec les approches sectorielles en abordant à la fois et sans exclusive, les facteurs et les acteurs économiques, sociaux, culturels, environnementaux et de l'aménagement du territoire.
- Analytique : le diagnostic ne doit pas viser l'exhaustivité. Il ne doit pas être un simple inventaire d'informations mais bien une analyse. Il s'agit d'évaluer et d'expliquer les phénomènes, d'identifier les problématiques en remontant jusqu'aux causes, pour déboucher sur la mise en évidence des principaux enjeux qui se posent pour la Commune.
- Global : le diagnostic porte à la fois sur le territoire communal (diagnostic interne) et sur l'environnement dans lequel il se trouve (externe). Il doit maîtriser non seulement les informations endogènes à la commune mais aussi les informations exogènes qui rendent compte de la place et du rôle joués par la commune dans un territoire plus large.
- Prospectif : le diagnostic doit permettre de mettre en évidence les processus évolutifs de la situation du territoire afin de dégager des tendances pour l'avenir et les besoins des acteurs locaux ou leurs nouvelles capacités. Pour cela, il doit se baser sur des indicateurs pertinents et sur des hypothèses évolutives pour révéler les questions qui se poseront à l'avenir.
- Participatif et pédagogique : le diagnostic doit induire une dynamique de formation, d'information, d'association et de mobilisation des acteurs locaux et de la population. Il ne sera suivi d'effets que si les acteurs locaux y participent et se l'approprient. Par conséquent, il devrait être réalisé non seulement par des experts, mais également par les « forces vives » du territoire. Il doit tenir compte de leurs besoins et de leurs potentialités. A cet effet, il est essentiel de prévoir des temps de « consultation », de « restitution » et de « confrontation » des données ainsi recueillies et analysées. Il est important de veiller à consulter toutes les composantes de la population, avec une attention particulière aux plus faibles qui sont généralement oubliés, faute de quoi le diagnostic serait inévitablement partiel et biaisé.
- Souple : le contenu et la méthode du diagnostic doivent pouvoir s'adapter aux spécificités de chaque territoire. Il faut éviter que la Commune se trouve dans la situation d'avoir à instruire un dossier plutôt que de bâtir une dynamique de développement.
- Dynamique : les acteurs doivent confronter périodiquement les évolutions de leur territoire aux choix stratégiques afin de mieux conduire son développement. Dans cette optique, le diagnostic doit être régulièrement réactualisé et servir de base au monitoring.

3.2.3 Contenu

Le diagnostic transversal de base consiste en une investigation couvrant l'ensemble de la problématique de la vie communale, soit les domaines environnemental, spatial, démographique, économique, social et culturel. L'objectif à ce stade est de présenter un certain nombre d'analyses fondamentales dans chacun de ces domaines et ce, quel que soit le projet ou l'outil que la Commune décidera de mettre en œuvre par la suite. Cette étape permettrait de développer une vision globale, objective et précise de la commune, nécessaire à l'élaboration d'une stratégie de développement efficace.

Le tableau joint en annexe¹⁶ synthétise nos propositions en matière de définition du contenu du diagnostic transversal de base. A ce stade de l'étude, le contenu proposé constitue le plus grand « dénominateur commun » des différents diagnostics présents, effectivement ou idéalement, dans les outils précédemment analysés.

Dans un premier temps, nous avons dégagé des thématiques précises constituant ce diagnostic. En ce sens, il s'agissait de sélectionner les thématiques qui devraient être abordées et, ensuite, de déterminer les principes et sujets d'analyse devant guider les investigations qui fondent le diagnostic.

Il apparaît clair que l'ensemble des thématiques proposées ci-dessous doit faire l'objet d'une analyse en vue de définir une stratégie transversale pour la commune. Toutefois, le choix opéré au niveau des scénarios permettra de définir plus précisément le contenu du diagnostic. En effet, le degré d'approfondissement dans l'analyse de ces thématiques sera fonction de ce choix. Suivant le scénario retenu, tel thème fera l'objet d'une étude plus attentive au niveau du cadre commun tandis qu'un autre se verra davantage explicité au niveau d'un outil spécifique.

Les **thématiques** retenues sont ordonnées selon une certaine logique. Celle-ci est reprise à titre indicatif et il peut donc exister d'autres manières de procéder.

Dans un premier temps, le diagnostic doit mettre en évidence les caractéristiques générales de la commune. Celles-ci sont étayées par la présentation de quelques données significatives. Dans le même temps, une réflexion devrait être menée quant au rôle que la commune occupe à une échelle plus large que le seul territoire communal. La caractérisation et la mise en contexte de la commune sont deux préalables utiles pour l'analyse.

En deuxième lieu, on procède à l'analyse de thèmes plus contextuels, relatifs au milieu géographique, physique et naturel. On analyse l'impact de ces éléments sur la structure et le développement de la commune.

En troisième lieu sont abordés des thèmes en relation avec le développement humain et les activités qui sont générées par celui-ci. Il s'agit des thèmes suivants : population et contexte démographique, emploi et activités économiques, services et équipements collectifs, sécurité et exclusion sociale, logement et politique foncière.

En quatrième lieu, l'analyse focalise son attention sur des thèmes de nature plus spatiale tels que l'utilisation du sol, la mobilité et les réseaux de communication ainsi que les infrastructures techniques, soit une série de thèmes qui sont clairement à la croisée des facteurs naturel, physique et humain.

Les paysages et le patrimoine, aussi bien matériel qu'immatériel, font l'objet du groupe thématique suivant. Ensuite, viennent les thématiques portant sur les enjeux environnementaux, qui sont classées en milieux-ressources et nuisances : la biodiversité, les eaux de surface et souterraines, le sol et le sous-sol, l'air, les déchets, le bruit et l'énergie.

La situation juridique constitue le dernier groupe thématique du diagnostic. L'analyse des contraintes d'ordre légal est un point important, car ces données orientent notamment l'utilisation du sol, et ce, dans divers domaines.

Après avoir défini les thématiques, nous proposons un certain nombre de **principes généraux** devant guider les analyses. Pour chacune des thématiques concernées par le développement communal, le diagnostic devrait analyser la situation existante et les tendances à l'œuvre, les organismes et les structures qui interviennent sur le territoire ainsi que les actions locales (mesures, actions et outils) déjà entreprises ou mobilisables par la Commune.

Le diagnostic doit permettre de formuler, clairement et de façon consensuelle, la problématique locale, les atouts dont dispose le territoire pour agir et les faiblesses qui le caractérisent ainsi que l'interaction entre ces différents éléments. Il doit également situer le territoire dans son environnement plus large en identifiant, pour chacun des domaines concernés, les opportunités et les menaces exogènes qu'il faut saisir ou contrer.

¹⁶ Annexe partie 2 – 3

La Commune doit porter un regard critique sur les éléments d'analyse ainsi identifiés. Il faut veiller particulièrement à la compréhension des causes profondes des situations observées. Les objectifs, et par la suite les actions qui seront programmées, auront précisément pour fonction d'apporter une amélioration à ces situations.

Il faut être attentif au fait que l'origine d'un problème est bien souvent éloignée du domaine dans lequel il provoque ses effets. Une analyse fine révélera que des problèmes environnementaux ont souvent des causes sociales, économiques, spatiales ou autres. La transversalité prend alors ici tout son sens.

Au terme de la phase de diagnostic, la Commune peut évaluer son niveau de réactivité face à l'état de son territoire et aux pressions qui y sont exercées. Elle peut également vérifier si tous les moyens disponibles en relation avec les problèmes sont utilisés.

De manière plus opérationnelle, pour chaque thématique, le tableau propose un ensemble de « **sujets d'analyse** » à traiter destinés à aider la Commune dans ses investigations. Ces repères qui sont proposés ne sont pas tous forcément pertinents pour une commune. Dès lors, en fonction des spécificités locales, des problèmes et des préoccupations rencontrés, telle Commune mettra l'accent sur certains points tandis que d'autres feront l'objet d'un traitement moins approfondi.

La finalité du diagnostic de base étant de mettre en évidence les grands enjeux de la Commune afin que celle-ci se dote d'une stratégie, il n'est pas utile de consacrer des moyens inconsidérés à des études très spécialisées portant sur chacun des thèmes. Lorsque les objectifs de développement seront définis, des investigations complémentaires pourront venir enrichir ce diagnostic transversal, à l'aide des outils existants et ceci afin de développer des projets plus concrets.

Le tableau présenté en annexe¹⁷ ne se veut pas exhaustif. En fonction de chaque situation particulière, des investigations complémentaires et des thèmes spécifiques peuvent venir s'ajouter. C'est par exemple le cas des thématiques touristique, agricole ou commerciale qui peuvent faire l'objet d'un point spécifique en fonction de l'importance qu'elles jouent au niveau local.

Les stratégies définies au niveau régional, fédéral, voire européen doivent idéalement servir de cadre de référence et de réflexion aux Communes. Dans cette optique, pour chacune de ces thématiques, le tableau rappelle les grands enjeux et objectifs définis à un niveau supra-local, notamment dans le cadre du PEDD, du SDER ou encore du Plan wallon des déchets. En absence d'un plan ou schéma "cadre" au niveau régional pour certains thèmes, les objectifs régionaux de référence se manifestent directement à travers les objectifs de certains outils locaux.

3.2.4 Forme

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.

Les documents cartographiques relatifs aux différentes thématiques doivent être conçus en relation étroite avec le rapport du diagnostic. Ces cartes sont des outils à part entière qui doivent également pouvoir être utilisés de manière autonome. Elles doivent non seulement permettre de traiter la localisation des éléments mis en évidence dans le diagnostic mais aussi de leur évolution et de leur structuration spatiale. Les documents cartographiques de synthèse devraient être privilégiés dans la mesure où ils permettent de croiser plusieurs types d'informations. Enfin, le rapport peut encore être enrichi d'illustrations cartographiques, de tableaux, de graphiques, de schémas ou de photographies qui mettent en évidence les raisonnements et contribuent à faciliter la compréhension et l'analyse des différents thèmes abordés.

¹⁷ cf. Annexe partie 2 – 3

3.2.5 Indicateurs

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 (...)"¹⁸. 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.). Les indicateurs reposent sur le choix d'une question posée avec un objectif déterminé ; ils permettent de suivre l'évolution de la situation ou/et d'établir des comparaisons avec des valeurs de référence (objectifs politiques visés, valeurs limites, valeurs guides, ...).

Une série d'indicateurs choisis dans le cadre du diagnostic permettraient ainsi à la Commune et à la Région 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 seront simples, synthétiques (indicateurs composites) et les plus larges possibles afin de mettre en évidence les problèmes fondamentaux auxquels est confrontée la Commune dans les domaines économique, environnemental, culturel, social et spatial.

A la suite du cadre initial commun aux outils, la Commune pourra identifier au cours des investigations complémentaires une série d'indicateurs thématiques, plus spécifiques aux objectifs de développement qu'elle s'est définis.

Le choix d'indicateurs dépend de la disponibilité des ressources humaines et matérielles nécessaires à leur recueil périodique, leur contrôle et leur surveillance. En effet, le recours aux indicateurs requiert d'une part, le développement des outils de récolte de données, de contrôle, de surveillance et d'autre part, les collaborations avec les autres acteurs disposant de compétences en ces matières (observatoires et réseaux de mesures relevant d'administrations fédérales, régionales, provinciales, d'associations intercommunales, de centres de recherche scientifiques et techniques, d'universités, de mouvements associatifs et de fédérations professionnelles des grands secteurs industriels ...).

Notons cependant que la Région pourrait décider de financer la récolte d'un minimum d'indicateurs dans chaque commune en démarche de développement local, afin de disposer d'une banque de données homogène donnant à tout instant l'état de développement du territoire à l'échelle communale. La banque de données pourrait être couplée à un Système d'Information Géographique (SIG) et à des informations d'autres origines...

En finale, il serait utile d'intégrer ces indicateurs au sein d'une banque de données créée (ou adaptée à partir des bases de données existantes) au niveau régional, au service de tous. Il s'agirait d'un réseau d'informations permanent et structuré, lié à un SIG, et intégrant des paramètres d'ordre environnemental, social, économique, spatial, technique et culturel. Il regrouperait les données recueillies non seulement auprès des Communes, mais celles issues de l'ensemble des réseaux et observatoires accessibles.

La banque de données aurait une vocation de surveillance de la situation sociale, économique, environnementale, spatiale et culturelle du territoire wallon. Elle pourrait servir d'instrument d'aide non seulement à la politique régionale, mais également locale, fédérale et communautaire. La confrontation d'informations de natures aussi diverses faciliterait la cohérence dans les politiques sectorielles.

¹⁸ Programme Action 21, chapitre 35.

La base de données permettrait d'éclairer la Région sur la situation des communes et de comparer aisément leurs situations. Elle aiderait dès lors la Région à évaluer l'efficacité des politiques régionales, communales ou intercommunales, et fournirait une base scientifique et rationnelle aux décisions et actions menées. En fonction des décisions du CA, la suite de la recherche pourrait porter sur la définition d'indicateurs pertinents.

3.2.6 Procédure d'élaboration et rôle des acteurs

Idéalement, le diagnostic devrait résulter d'une collaboration étroite entre la Commune, ses acteurs et un auteur de projet. Il est préférable que ce dernier soit appuyé par une équipe pluridisciplinaire pour favoriser une approche globale du territoire. L'auteur de projet occupe un rôle à la fois de technicien et de conseiller auprès des mandataires communaux.

Il est recommandé que le personnel communal (équipe opérationnelle) et les élus s'investissent dans cette réalisation, ce qui devrait les amener à une meilleure maîtrise de la problématique de leur territoire et les préparer en vue de l'opérationnalisation et du suivi du développement communal.

Le diagnostic doit être élaboré sur base de données « objectives » (statistiques, recherche documentaire, relevés sur le terrain, etc.) croisées avec des données « subjectives » recueillies auprès de « témoins privilégiés » (agents communaux et supra-communaux, représentants des différentes fractions de la population, etc.) invités à exprimer leur vision du territoire. Le diagnostic est bâti sur un processus itératif confrontant les hypothèses issues des interviews des acteurs aux données objectives. De cette manière, les investigations sont réorientées et ciblées progressivement selon les besoins.

L'intervention des acteurs représentatifs du territoire peut être réalisée sous forme de consultations individuelles par interviews, ou collectives au cours de réunions. Les acteurs locaux issus de la commune ou de la population peuvent également être impliqués dans les recherches inhérentes au diagnostic, par exemple dans le cadre de groupes de travail thématiques ou de la commission locale. La commission de développement stratégique assure de toute manière le suivi du travail de l'auteur de projet et de l'équipe opérationnelle et remet son avis sur le diagnostic.

Enfin, une confrontation des acteurs aux conclusions du diagnostic est nécessaire afin de leur donner l'occasion de réagir et de favoriser leur appropriation en leur permettant d'acquérir une vision transversale et globale de leur territoire. Il est important de diffuser largement le diagnostic auprès de la population et des forces vives, et dans un deuxième temps, de recueillir leurs réactions, avis et compléments d'information. Cette confrontation peut s'organiser ultérieurement sur base d'une information relative simultanément au diagnostic et aux objectifs proposés pour le territoire (voir ci-dessous).

Notons que cette étape « confrontation » justifie la nécessité de présenter le diagnostic de manière synthétique, visuelle et accessible.

3.3 OBJECTIFS GENERAUX DE DEVELOPPEMENT

3.3.1 Contenu

Une fois le diagnostic réalisé, il s'agit de choisir une politique à suivre pour viser le développement de la commune. La politique que la Commune souhaite mettre en œuvre est exprimée dans un certain nombre d'objectifs de développement.

Les choix stratégiques doivent apporter des éléments de réponses, à travers un dispositif de concertation, aux problèmes ainsi qu'aux enjeux mis en lumière dans le diagnostic. Ils reposent sur un certain nombre de questions auxquelles il apparaît fondamental de répondre en fonction des problèmes et enjeux de la Commune : quels objectifs poursuivre pour protéger l'environnement ? pour lutter contre l'exclusion sociale ? pour développer l'économie locale ? pour organiser et protéger l'espace ? etc.

Les objectifs doivent s'accorder avec les principes philosophiques de référence qui auront été dégagés dans la phase initiale de réflexion.

Les thèmes abordés sont les mêmes que ceux analysés dans le diagnostic et couvrent donc l'ensemble du champ de la problématique de la vie communale soit les domaines économique, social, environnemental, culturel, démographique et spatial.

Les objectifs qui constituent les grandes orientations à mettre en œuvre afin d'assurer le développement communal, sont repris dans les « **objectifs généraux de développement** » ou « **options** ».

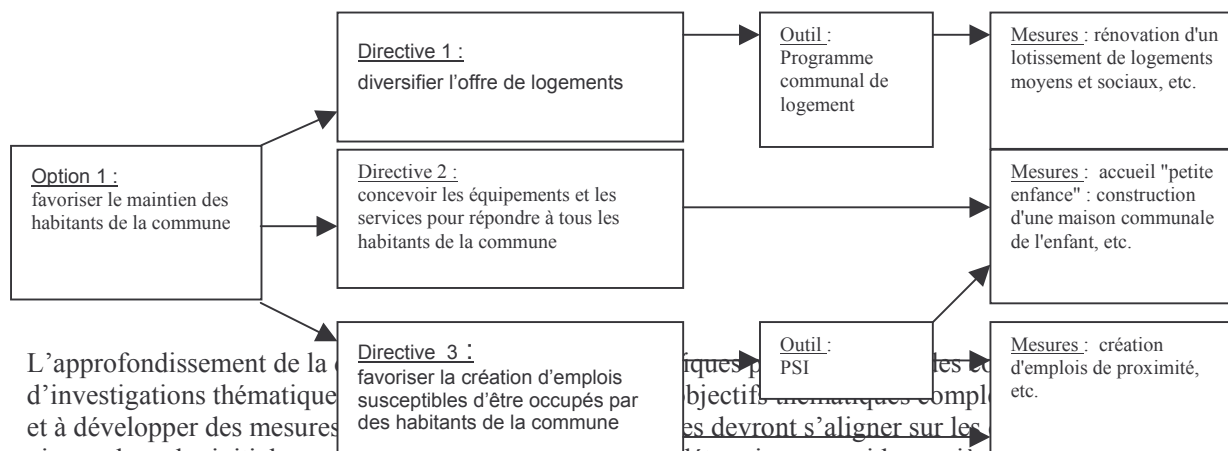
La phase de définition des objectifs clôture l'élaboration du cadre initial commun aux outils. En fonction des objectifs prioritaires choisis, la Commune sélectionnera un ou plusieurs outils spécifiques (ex : SSC,

PSI, PCEDN, etc.) et mesures qu'elle juge utile à mettre en œuvre. Le choix se portera sur les outils les plus adaptés à la problématique et aux objectifs retenus pour le développement communal.

Afin de permettre d'identifier les thèmes à approfondir et de choisir les outils à mettre en œuvre, la Commune doit rendre les options concrètes et explicites. Ces dernières sont alors, dans un second temps, opérationnalisées par un ensemble **d'objectifs secondaires** appelés encore « **lignes directrices** » ou « **directives** ». Ces lignes directrices précisent les directions vers lesquelles seront mobilisés les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs généraux.

L'exemple suivant illustre ce propos : une Commune peut ainsi choisir, en tant qu'option, de favoriser le maintien des habitants de la commune et d'éviter que certaines classes d'âge ou certaines catégories sociales ne se voient obligées de quitter la commune faute de logements, d'emplois, d'équipements ou de services appropriés.

Plusieurs directives peuvent alors être mises en avant pour atteindre cette option. A titre d'exemple, la Commune peut alors choisir de :



L'approfondissement de la d'investigations thématique et à développer des mesures niveau du cadre initial commun. A ce stade, la Commune déterminera aussi la manière de coordonner les contenus et les procédures de ces outils. Toutefois, certaines directives ne requièrent pas l'élaboration préalable d'un outil, mais font appel aux mesures et à la mobilisation "immédiate" de moyens financiers (ex. création d'une Maison communale de l'enfant).

3.3.2 Procédure d'élaboration et rôle des acteurs

Les éléments méthodologiques présentés ci-dessous sont principalement inspirés de ceux proposés pour l'élaboration des options du SSC¹⁹.

La méthodologie d'élaboration des objectifs pour le territoire se doit d'être interactive afin de faire émerger un maximum d'idées tout en les soumettant au débat et à la critique. L'auteur de projet peut apporter son soutien technique à la Commune durant toute la phase de définition des objectifs.

Cette étape se caractérise par un profil éminemment politique, au sens positif du terme. En effet, les objectifs proposés dépendent fortement de la sensibilité des autorités communales. Le Collège et le Conseil communal valident les orientations définies. Mais il est souhaitable que ces autorités locales ne se limitent pas à un simple rôle d'entérinement et qu'elles participent de la manière la plus active à la définition des objectifs.

Les choix à opérer ont tout à gagner à être le résultat de négociation entre le plus grand nombre possible d'acteurs engagés dans la démarche. La définition des objectifs requiert la recherche du consensus le plus large possible auprès des principaux acteurs concernés (et notamment des diverses sensibilités politiques). Cette manière d'opérer doit permettre de valider les objectifs par les acteurs qui seront appelés à les mettre en œuvre afin de garantir une certaine continuité dans les décisions qui seront prises au sein de la commune.

La définition des objectifs a lieu au cours de réunions de réflexion, par le biais d'un débat élargi incluant les autorités locales (le Collège et les mandataires communaux qui le souhaitent, ...). Ce débat pourrait être mené au sein de la commission de développement stratégique, en séance plénière ou en groupes de travail avec le concours de l'équipe opérationnelle. Le cas échéant, elles s'adjoindront des experts consultés pour l'occasion. Enfin, des représentants de la Région pourraient également être associés à la réflexion (des représentants de la Cellule régionale de développement local).

Au cours de ces réunions, le rôle de l'auteur de projet consiste principalement à introduire le sujet, rappeler les grandes lignes du diagnostic, à assurer la cohérence avec la législation régionale (ex. SDER, CWATUP, Plan wallon des déchets, PEDD, ...) et supra-régionale (ex. PFDD, politique de l'UE). Au terme de chacune de ces réunions, l'auteur et l'équipe opérationnelle synthétisent la teneur des débats. Dans un texte structuré, ils reprennent ce qui relève des objectifs généraux, des objectifs secondaires et, le cas échéant ce qui aurait déjà été mentionné comme moyens de mise en œuvre. Au début de chaque réunion, le texte est revu et des corrections y sont éventuellement apportées au cas où il ne refléterait pas correctement les

¹⁹ Ministère de la Région wallonne, direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine (mars 2000). *Le schéma de structure communale : son rôle, son élaboration, sa mise en œuvre.*

résultats des débats. Au fil de ces réunions, l'auteur de projet et l'équipe opérationnelle affinent les objectifs et enrichissent le projet.

Les objectifs ainsi dégagés et proposés au terme des réunions de la commission locale élargie devraient faire l'objet d'un passage au Conseil communal pour une prise de position politique et une approbation provisoire.

Il est nécessaire également qu'une transparence démocratique s'établisse à propos des options proposées par le politique, et qu'elles soient soumises au débat public pour faire émerger les enjeux qui y sont liés, affiner ou éventuellement réorienter les options et faire émerger des potentialités ou capacités d'acteurs cachés ou méconnus. A ce stade, on vise l'information la plus large possible à la fois sur le diagnostic et les options, et la consultation des habitants à ce propos, sans toutefois s'embarrasser de procédures relativement lourdes comme l'enquête publique.

Néanmoins par la suite, une soumission du projet complet "diagnostic-objectifs-actions" à une enquête publique pourra être envisagée²⁰.

Les modalités d'organisation de la confrontation peuvent être conçues par l'expert en fonction des ressources communales et doivent être validées par le pouvoir politique.

Sur le plan méthodologique, on peut proposer dans cette optique les possibilités suivantes :

- réunion publique de présentation du diagnostic et des options et de recueil des réactions de la population (éventuellement au sein de petits groupes pour faciliter l'expression) ;
- exposition assortie du recueil des réactions de la population via des feuillets à déposer dans une urne ou à renvoyer ;
- toutes-boîtes présentant le diagnostic et les options, avec talon à renvoyer pour exprimer ses réactions ;
- ligne téléphonique munie d'un répondeur et menu à l'appui ;
- diffusion, forums, recueil des réactions par biais d'un site Internet.

La proposition de la commission locale est alors remaniée sur base des éventuelles remarques recueillies lors des séances de diffusion. Le nouveau document (diagnostic et objectifs) est alors soumis à l'approbation définitive par le Conseil communal et transmis ensuite par le Collège à la Région pour avis. L'approbation définitive par le Conseil communal constitue une étape importante dans les phases d'élaboration. En effet, il s'agit d'une prise de position par rapport aux choix d'une politique à mener pour le développement de la Commune. L'approbation des objectifs permet ainsi de faire reposer le projet sur une base solide et sur une politique clairement définie.

²⁰ Proposition de l'U.V.C.W. (note du 15.06.00).

4 IMPLICATIONS DU SCENARIO DE COORDINATION SUR LE FONCTIONNEMENT DES OUTILS ACTUELS

Pour rappel, le scénario de coordination propose, après un cadre initial commun reprenant une phase d'initiation, de diagnostic puis de définition des options, un développement potentiel des outils spécifiques actuels, au choix des Communes. La précédente version de cette note présentait, pour chaque outil, une ou plusieurs questions posées par la rationalisation et le scénario de coordination (aussi appelé scénario III). Nous avons fait l'exercice de traduire ces questions, pour chaque outil, en propositions alternatives, tout en intégrant les remarques formulées lors du précédent comité d'accompagnement.

Les propositions qui suivent passent en revue chacun des outils et s'appuient sur deux scénarios (IIIA ou IIIB) et sur deux options par outil (A ou B).

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

Il faut souligner ici que l'objectif de la rationalisation est de conserver les acquis, les atouts et les qualités des outils existants. Si un outil sectoriel ou transversal doit être « fusionné » avec le cadre commun à l'ensemble des outils, il faudra s'assurer que les qualités et les enjeux dont cet outil sectoriel est porteur soient développés, avec la même efficacité, dans le nouveau dispositif. De même, il faudra veiller à garder l'équilibre existant entre les différents acteurs impliqués dans l'élaboration, le suivi et le subventionnement de ces outils.

Dans chacun des deux scénarios se pose la question de l'avenir d'outils transversaux déjà existants, à savoir le schéma de structure communal et le PCDR. Il s'agit d'imaginer comment ces outils transversaux vont s'articuler au dispositif, soit en les spécialisant, soit en renforçant leur dimension transversale, en cohérence avec le cadre commun à l'ensemble des outils.

Le scénario IIIA pousse au maintien de la majorité des outils (options A) tandis que le scénario IIIB conduit plutôt à une suppression des outils thématiques (options B), en appuyant éventuellement le cadre commun sur des outils plus transversaux.

Soulignons enfin qu'il existe des voies médianes entre les deux scénarios proposés (IIIA et IIIB) : les options A ne sont pas nécessairement incompatibles avec les options B.

4.1 SCHEMA DE STRUCTURE COMMUNAL (SSC)

Le schéma de structure est un « document d'orientation, de gestion et de programmation du développement de l'ensemble du territoire communal ». Pour les autres outils, il devrait constituer un document de référence en ce qui concerne les aspects spatiaux.

- (1A) *Le cadre initial commun aux outils permettant d'offrir une vision globale et suffisamment précise du territoire communal, incluant un diagnostic et la définition d'options stratégiques, le schéma de structure pourrait être recentré sur la gestion du sol. Il aurait alors pour mission précise de coordonner la gestion de l'affectation du sol en restant principalement un outil encadrant l'octroi de permis d'urbanisme, l'élaboration de PCA, les révisions de plan de secteur etc.*

Cependant, pour veiller à conserver une cohérence dans le développement du territoire communal, différents éléments doivent être articulés avec le schéma de structure : la carte du réseau écologique (PCDN), la conception de l'égouttage (PCGE) ou encore la réflexion sur la mobilité (PCM). Ces aspects doivent en effet être envisagés en lien étroit avec l'affectation des sols et la localisation des activités. Dans les Communes ne disposant pas de ces trois derniers outils, ces thématiques seraient traitées dans leur globalité dans le « cadre commun », et les articulations territoriales seraient plus particulièrement envisagées dans le schéma de structure.

- (1B)** *Le rôle du schéma de structure communal pourrait être élargi et devenir un véritable outil de coordination de toutes les actions ayant une incidence spatiale. Il couvrirait en particulier la gestion de la mobilité, de la nature et de l'égouttage fusionnant l'un ou l'autre de ces plans sectoriels. En fonction des thématiques prises en compte, la question se pose de savoir comment articuler ce nouvel outil avec le cadre initial commun (cohabitation, intégration ou fusion).*

Cette perspective implique que le suivi administratif de cet outil soit étendu aux autres administrations concernées et que le schéma de structure puisse proposer et suivre de façon détaillée la concrétisation de projets et de mesures dans chacun des domaines envisagés.

4.2 PROGRAMME COMMUNAL DE DEVELOPPEMENT RURAL (PCDR)

Le programme communal de développement rural (PCDR) est actuellement un outil de mise en œuvre d'opérations de développement plus particulièrement adaptées au milieu rural. Un des atouts de cet outil réside dans la spécificité de sa démarche participative basée sur l'implication progressive des habitants.

- (2A)** *Proposant une approche transversale de la commune à ses habitants, le PCDR peut difficilement être réduit à une approche sectorielle. Considérant que les communes rurales nécessitent une approche et un soutien spécifique pour leur permettre de prendre en main leur développement, le PCDR serait conservé en tant que tel en renforçant le caractère spécifiquement « rural » de l'approche et des mesures envisagées.*

Une évolution importante pourrait provenir du fait que le diagnostic et la définition d'options stratégiques seraient pris en charge par le cadre initial commun aux outils. D'autre part, la question de l'articulation du financement des projets du PCDR avec le « cadre commun de mise en œuvre » reste posée.

- (2B)** *Le rôle du programme communal de développement rural, tout en continuant à s'adresser spécifiquement aux communes rurales, pourrait être élargi et devenir un véritable outil de coordination de toutes les actions ayant une incidence sur le développement communal.*

En fonction des thématiques prises en compte, la question se pose de savoir comment articuler ce nouvel outil avec le cadre initial commun (cohabitation, intégration ou fusion). Cette perspective implique que le suivi administratif de cet outil soit étendu aux autres administrations concernées.

4.3 PLAN COMMUNAL DE DEVELOPPEMENT DE LA NATURE (PCDN), PLAN COMMUNAL D'ENVIRONNEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DE LA NATURE (PCEDN)

Le PCEDN traite de la problématique environnementale large alors que le PCDN se concentre sur le développement de la nature. Si la logique de la rationalisation voudrait a priori qu'ils soient fusionnés, il faut toutefois attirer l'attention sur le fait que les deux outils visent des objectifs assez différents, l'un mettant en évidence la nature et proposant une démarche de type ascendant et participatif, l'autre, plus technique, visant plutôt la gestion communale de l'environnement.

(3A) *Les thèmes de la nature et de l'environnement pourraient bénéficier de la mise en place d'un outil spécifique ayant un cadre légal propre. En lien avec le contenu des autres outils sectoriels et du cadre initial commun, un choix doit être fait de l'outil ou des outils concernés par ce thème, de leur contenu et objectifs (PCDN, PCEDN ou fusion des deux).*

L'avantage de cette option est de voir certaines problématiques environnementales (la nature en particulier) mieux prises en compte, au même titre que d'autres matières plus « porteuses » (développement économique, gestion des déchets...).

(3B) *Les thèmes de la nature et de l'environnement peuvent ne pas nécessiter la mise en place d'outils spécifiques. Ils seraient pris en compte à travers le diagnostic transversal de base et par les autres outils maintenus. De cette manière, la protection de l'environnement prendrait place dans une réflexion globale pouvant être qualifiée de « plan local de développement durable » et ainsi s'intégrer dans un cadre international (« Agenda 21 local »).*

L'avantage de cette option est d'éviter une certaine « filiarisation » de l'approche de l'environnement et de la nature en particulier, en impliquant les acteurs non directement sensibilisés à ces problématiques.

4.4 PLAN COMMUNAL GENERAL D'EGOUTTAGE (PCGE)

Bien que relevant d'une thématique relativement technique et spécialisée, le PCGE ne peut être conçu de manière efficace que dans le cadre d'une réflexion globale sur le développement du territoire communal. La gestion de l'égouttage doit en effet être intégrée à une réflexion globale sur les sensibilités et les contraintes du milieu ainsi que sur le développement de l'urbanisation.

(4A) *Le Plan communal général d'égouttage (PCGE) serait maintenu en tant qu'outil spécifique de gestion de l'égouttage. La législation relative aux PCGE pourrait être modifiée pour lui donner une approche plus globale en établissant un lien privilégié avec le diagnostic transversal de base, le SSC et le PCDN.*

Maintenir un outil spécifique de gestion de l'égouttage à l'échelle locale permettrait de garder une implication forte des Communes dans cette problématique.

(4B) *La problématique de l'égouttage pourrait ne pas impliquer la mise en place d'un outil communal spécifique. Cette matière serait en effet coordonnée par la SPGE, en collaboration avec les intercommunales d'épuration et en concertation avec les Communes. Ces dernières prendraient en compte cette problématique à travers le diagnostic transversal de base et les autres outils, en particulier le SSC et le PCDN, pour tenir compte des plans d'égouttage établis par bassin hydrographique et le cas échéant, en proposer des modifications.*

Cette option privilégierait l'efficacité de la prise en compte de la problématique de l'égouttage.

4.5 OUTILS DE GESTION DE LA MOBILITE

Les outils de gestion de la mobilité ne possèdent pas de cadre légal mais ont été mis en œuvre sous plusieurs formes et sur l'initiative de différentes administrations. Leur succès traduit la nécessité d'une réflexion communale en ce domaine. Il s'agit d'appréhender la problématique de la mobilité dans son ensemble et en lien étroit avec l'affectation du sol et les localisations des activités. Il s'agit également de réunir et de coordonner l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion de la mobilité au niveau communal.

(5A) *Etant encore à ses débuts, le plan communal de mobilité pourrait être maintenu sous la forme d'un outil expérimental « non défini » par des textes légaux. A terme, le PCM pourrait acquérir un cadre légal, sous une compétence administrative déterminée, établissant les liens nécessaires avec le cadre initial commun et les autres outils sectoriels, en particulier le schéma de circulation du SSC.*

(5B) *Le domaine de la mobilité pourrait être pris en compte de manière suffisante par les autres outils ; on pense en particulier « au cadre initial commun aux outils » et au schéma de circulation du SSC.*

Cette option ne permettrait sans doute pas de prendre suffisamment en compte cette problématique relativement spécifique, en particulier pour les Communes ne souhaitant pas disposer de SSC.

4.6 PLAN SOCIAL INTEGRE (PSI)

Le PSI est un outil qui vise à renforcer la cohérence des actions menées sur le terrain dans le domaine social. Il permet par exemple de prendre des mesures en vue d'encourager la coopération entre les acteurs publics et privés qui composent le tissu social local par le biais des échanges d'informations et d'expériences, l'amélioration des connaissances et du savoir-faire, la promotion du travail en réseaux, l'analyse des expériences novatrices, etc...

(6A) *Le PSI serait maintenu en tant qu'outil spécifique de lutte contre l'exclusion (sociale). Dans ce cadre, il pourrait d'ailleurs être renforcé en changeant son cadre légal et en proposant le passage à un décret.*

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

(6B) *Le domaine social pourrait être pris suffisamment en compte par les autres outils, en particulier « le cadre initial commun aux outils » et le PCDR.*

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

4.7 PROGRAMME COMMUNAL DU LOGEMENT (PCL)

A terme, la réflexion sur la coordination des outils communaux devrait pouvoir être étendue à d'autres thématiques tels que le logement (PCL), le développement économique (ADL...) qui concernent des outils de nature assez différente.

4.8 PROGRAMME TRIENNAL DES TRAVAUX

Cf. section 2.2.3.1.

5 CONTRACTUALISATION : ETAT DE LA QUESTION EN REGION WALLONNE

Remarque préliminaire :

Dans le cadre de la thématique 7.5, la contractualisation apparaît comme l'expression, à la fois administrative, juridique et financière de la volonté des autorités publiques de maîtriser, à moyen terme, le développement local.

Le présent chapitre est une version résumée issue du rapport « la contractualisation dans le cadre du développement local » et de ses conclusions²¹. Cette version résumée ne nous a pas permis de reproduire, ici, la réflexion menée lors de cette recherche. Nous renvoyons le lecteur au rapport principal pour toute information complémentaire.

5.1 INTRODUCTION

L'objectif de notre recherche est de faire l'état du droit positif en Région wallonne afin de dégager un ensemble de principes généraux inhérents au contrat. Cette recherche consiste, concrètement, en l'étude de textes légaux à la base de « contrat » existant en Région wallonne et des documents parlementaires y afférents.

Cette étape est un préalable nécessaire avant de pouvoir situer la technique de la contractualisation dans le cadre du développement local.

Nous avons examiné 6 types de relation contractuelle à travers l'ensemble des textes étudiés²²:

- le contrat de gestion
- le contrat de service
- le contrat d'objectif
- le contrat de rivière
- la convention
- la charte de mobilité

5.2 LES CARACTERISTIQUES DU CONTRAT

Cette section a pour objectif de définir la notion de contrat et d'asseoir notre recherche sur une base commune afin de pouvoir répertorier les relations étudiées dans les textes définis précédemment comme contrat ou non.

5.2.1 Une définition

Le contrat est un accord de deux ou plusieurs volontés conclu dans le but de produire des effets dans le domaine du droit (créer, modifier, transférer, éteindre des droits)²³.

5.2.2 Les éléments caractéristiques du contrat

Le contrat au sens du droit privé est caractérisé par un ensemble d'éléments. Ces éléments sont²⁴:

- le principe de l'autonomie des volontés quant à la conclusion et à la révision du contrat ;
- le principe selon lequel le contrat lie les parties comme le ferait une loi ;
- une phase pré-contractuelle de pourparlers ;
- un ensemble de conditions de validité édictées par l'article 1108 du Code Civil ;
- le principe de la relativité du contrat : le contrat n'a pas d'effet général pour les sujets de droit ;
- la présence d'un tiers sanctionneur.

²¹ Ce rapport a été réalisé par l'équipe Lepur et il est joint en annexe de la note de coordination.

²² Pour connaître le détail des 13 textes étudiés, nous vous renvoyons à la section 1.2 du rapport joint en annexe.

²³ Jeunehomme J-F. (1991). *Introduction à la théorie générale des obligations*, La charte, Bruges, p. 30.

²⁴ Pour connaître l'explication et les implications de chacun de ses éléments, nous vous renvoyons à la section 1.3 du rapport joint en annexe.

5.2.3 La Région wallonne peut-elle contracter sans habilitation légale

La question de savoir si la Région wallonne peut contracter sans habilitation légale de la part du parlement wallon est distincte de celle relative à la capacité contractuelle.

En effet, il est établi que l'administration est généralement capable de contracter²⁵. La capacité contractuelle découle de la personnalité juridique. La capacité contractuelle n'est donc pas fondée sur une habilitation légale.

En revanche, nous démontrons dans le rapport joint en annexe, que le Gouvernement wallon ne peut contracter que lorsqu'il est habilité par le Parlement wallon. Tout contrat, pour lequel la Région wallonne est cocontractante, doit reposer sur une habilitation légale²⁶. Cette intervention du parlement wallon habilitant la Région wallonne à contracter repose sur plusieurs arguments :

- le souci d'éviter toute aliénation du pouvoir réglementaire ;
- le souci de respecter au mieux le principe d'égalité ;
- le souci de respecter le principe de spécialité ;
- le recours au contrat rompt le principe d'égalité en matière de recours devant le Conseil d'Etat ;
- si le contrat a pour objet une subvention et organise des modalités d'octroi dépassant le contrôle financier, ces dispositions doivent reposer sur une base légale autre que le Budget ;
- le contrat peut également concourir à une dérogation à la loi du changement.

Cette réflexion a été menée à partir de l'ouvrage de M. Pâques²⁷, « De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative ».

5.3 LES PRINCIPES GENERAUX INHERENTS AU CONTRAT

L'arrêt de la Cour d'Arbitrage du 10 mars 1998 ; Moniteur belge du 25 mai 1998, et, les documents parlementaires relatifs au contrat de gestion de la Société publique de gestion de l'eau, se sont révélés intéressants dans le cadre de notre étude car ils nous ont permis de définir un régime juridique minimum commun à tout contrat que le parlement wallon doit régler par décret.

C'est au décret qu'il appartient de définir :

- les matières pour lesquelles les parties sont compétentes ;
- le fonctionnement du contrat ;
- le contrôle.

Toutefois, ces termes sont vagues et ne renvoient à aucun élément concret. Ces termes signifient-ils que le parlement wallon doit organiser concrètement le régime juridique du contrat ou le décret peut-il, simplement, énoncer les éléments constituant le régime juridique et déléguer l'organisation de ces éléments à l'exécutif ou les soumettre au jeu de la négociation et du contrat ?

A la suite de l'étude des textes²⁸, il semble qu'il appartient au décret de définir les éléments dont se compose le contrat. Le parlement wallon doit donc habilitier le Gouvernement à contracter et modaliser, dans le décret, les éléments constitutifs du contrat.

L'élaboration des éléments constituant le régime juridique d'un contrat est le fruit de la confrontation de notre analyse de cas (13 textes légaux ont été étudiés) avec les caractéristiques du contrat au sens du droit privé. L'élaboration de ces principes généraux a pour objectif de définir les éléments qu'il conviendrait d'établir pour permettre le recours au contrat dans le cadre du développement local et non de simplement recenser « ce qui est fait » en droit positif wallon.

²⁵ Pâques M. (1991). *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*. Story-Scienta, Bruxelles, p.145

²⁶ Cette démonstration se trouve à la section 1.4 du rapport joint en annexe.

²⁷ Pâques M. (1991). *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*. Story-Scienta, Bruxelles.

²⁸ Chaque texte légal a fait l'objet d'une étude distincte et ce, notamment, à la lumière d'une grille d'analyse commune. L'ensemble des études des textes se trouve dans le rapport joint en annexe.

5.4 LES ELEMENTS CONSTITUANTS LE REGIME JURIDIQUE D'UN « CONTRAT »

5.4.1 Le contrat repose sur une habilitation légale

Comme nous l'avons démontré dans notre section 1.4, il est nécessaire de faire reposer toute forme de contrat sur une habilitation légale afin d'éviter toute intervention du juge à posteriori. Le parlement wallon doit habiliter le Gouvernement à contracter avec toute autre partie.

5.4.2 La désignation des organes compétents appartient au législateur

Il appartient au parlement wallon de définir les organes compétents pour la conclusion et l'exécution du contrat. Ainsi, le décret se prononce directement ou indirectement. En cas de silence du texte, la décision du contrat appartient à l'organe aux compétences générales (conseil, assemblée) et l'exécution à l'organe exécutif.

Le conseil d'Etat dans un avis du 4/05/84 précise que le pouvoir de conclure des contrats revient au pouvoir exécutif. Le législateur attribue aux ministres une compétence directe de conclusion de contrats²⁹.

5.4.3 Le champ d'application du contrat appartient au parlement wallon

Premièrement, il est évident que le champ d'application du contrat doit s'inscrire dans le champ des compétences des partenaires visés. Concernant les personnes publiques, les lois répartitrices de compétences et les lois de réformes institutionnelles délimitent leur champ de compétence.

Plus fondamentalement, en vue de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage en son arrêt du 10 mars 1998, c'est au législateur que revient la tâche de définir l'objet du contrat.

Le décret devra donc indiquer explicitement l'objet pour lequel le contrat est conclu.

5.4.4 Le mode de conclusion du contrat est un élément constitutif du contrat

Nous avons mis en lumière une multitude de techniques de conclusion du contrat, à travers notre étude de cas. Ces techniques permettent plus ou moins au principe de la liberté des volontés de s'exprimer.

C'est au parlement wallon que revient le choix du mode de conclusion. Il peut soit arrêter, dans le décret, un mode de conclusion impliquant une procédure de négociation et garantissant l'expression libre des volontés, soit habiliter le Gouvernement à régler celui-ci ou encore soumettre le mode de conclusion à une procédure négociée. Mais quelle que soit l'option choisie, le mode de conclusion doit figurer au contrat.

5.4.5 Le mode de révision est un élément constitutif du contrat

La conclusion relative au mode de révision peut-être transposée au mode de révision.

C'est au parlement que revient le choix du mode de révision. Il peut soit arrêter, dans le décret, un mode de révision impliquant une procédure de négociation et garantissant l'expression libre des volontés, soit habiliter le Gouvernement à régler celui-ci ou encore soumettre le mode de révision à une procédure négociée. C'est au parlement wallon que revient le devoir de protéger la partie cocontractante de tout changement unilatéral de la part de la Région.

Mais quelle que soit l'option choisie, le mode de révision doit figurer au contrat.

5.4.6 Les modalités financières

Les modalités financières ne sont pas un élément systématique du contrat à la suite de l'étude de cas.

Toutefois, il appartient au parlement wallon d'intervenir ou non. Cette intervention se motive par l'objectif de préserver la partie cocontractante de toute intervention unilatérale abusive de la part de la Région wallonne. Ces modifications unilatérales peuvent conduire à une modification du régime dans lequel est insérée la partie cocontractante. De plus, il est souhaitable de voir ces modalités inclure le régime juridique afin de stabiliser le régime « financier » de la partie cocontractante.

5.4.7 La durée du contrat est un élément constitutif du contrat

A nouveau, c'est au parlement wallon de définir la durée du contrat.

Toutefois, il faut veiller à éviter des situations où la durée du contrat engage la législature suivante. Il faut éviter que le contrat ne s'échelonne sur deux législatures, c'est pourquoi il est souhaitable de prévoir un régime transitoire ou organiser la possibilité de revoir le contrat après chaque élection.

²⁹ Pâques M. (1991). *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*. Story-Scienta, Bruxelles, p.152

5.4.8 Recours et responsabilité

Le régime de recours n'est pas inclus systématiquement dans le régime juridique organisé par le prescrit légal. C'est ce qu'il ressort de notre étude de cas.

Toutefois, nous soutenons que l'identification des recours accessibles renforce le respect des obligations résultant de la relation contractuelle et donc qu'il est souhaitable de les voir apparaître dans le régime établi par le décret ou à tout le moins dans le contrat. Cela nécessite également, l'identification claire des obligations pour lesquelles les responsabilités peuvent être engagées.

5.4.9 Les sanctions

Les sanctions sont un élément constitutif du contrat. Chaque texte légal étudié précise qu'un régime de sanction est organisé dans le contrat. Il faut donc également définir les manquements pour lesquels ces sanctions sont applicables.

A nouveau, il appartient au parlement wallon de définir le mode d'élaboration de ces sanctions. Soit, arrêter, dans le décret, un mode d'élaboration impliquant une procédure de négociation et garantissant l'expression libre des volontés, soit habiliter le Gouvernement à régler celui-ci ou encore soumettre le mode de conclusion à une procédure négociée.

5.4.10 La tutelle

Premièrement, il faut rappeler que tout mécanisme de tutelle entame le caractère contractuel. Car un mécanisme de tutelle risque de conférer, in fine, une position double au Gouvernement, à la fois juge et partie. En conclusion, toute tutelle s'accommode mal du contrat en général.

Les mécanismes de tutelle sont de la compétence du parlement wallon. Il doit les définir dans le décret et ils ne peuvent faire l'objet d'une négociation entre les parties au contrat.

5.4.11 Les relations avec les tiers

L'article 1165 du Code Civil pose le principe de la relativité des effets. Le contrat n'a d'effet que pour les parties cocontractantes et non pas pour les sujets de droit en général.

Toutefois si un contrat devait avoir des répercussions sur des tiers, il faut légaliser ces effets en organisant soit directement ou indirectement la participation des tiers au contrat. Directement, en élargissant le nombre de parties cocontractantes aux tiers pour lesquels le contrat a des répercussions. Indirectement, en organisant des contrats dérivés entre ces tiers et l'une des parties cocontractantes concernées.

L'intervention du parlement wallon est donc nécessaire. Ce type de contrat doit également reposer sur une base légale.

En conclusion finale, nous pouvons mettre en lumière quatre éléments :

- Un contrat, pour lequel la Région wallonne est partie, repose sur une habilitation du parlement wallon ;
- Le décret doit organiser un régime juridique minimum. Le régime juridique comprend :
 - La désignation des organes compétents ;
 - L'objet du contrat ou le champ d'application ;
 - Le mode de conclusion ;
 - Le mode de révision ;
 - La durée ;
 - Le régime de sanction ;
 - Les mécanismes de tutelle éventuels (nous rappelons, à nouveau, que les mécanismes de tutelle entament le caractère contractuel de l'acte) ;
 - L'élaboration du mode de participation des tiers si le contrat initial a des répercussions sur ceux-ci.
- Pour élaborer ce régime juridique minimum, le législateur peut :

- Soit arrêter directement dans le décret les dispositions ;
- Soit soumettre certains éléments à une procédure négociée ;
- Soit habiliter le Gouvernement.

Certains éléments, toutefois, doivent être exclusivement arrêtés dans le décret par le parlement wallon, à savoir, l'objet du contrat, les organes compétents, la durée, les modalités de contrôle.

Finalement, c'est au parlement wallon que revient la tâche d'organiser un régime juridique protégeant le cocontractant de toute intervention de type unilatéral ou favorisant les possibilités de voir le principe de l'autonomie des volontés s'exprimer. Ce type de régime juridique peut être atteint lorsque le décret organise une série de dispositions explicites et donc limite les formes de délégation ou d'habilitation au Gouvernement.

5.5 PERSPECTIVES

Cette première étude du droit positif wallon en matière de contractualisation, nous permet de dégager sommairement deux objectifs poursuivis par la contractualisation.

Le premier objet de la contractualisation peut être celui du management public. La contractualisation peut viser à mettre en place un processus de concertation entre différents opérateurs afin que ceux-ci prennent connaissance des enjeux d'une problématique donnée et atteignent une vision globale de celle-ci. Dans ce cadre, elle cherche à améliorer la gestion des ressources humaines et techniques au sein d'un acteur donné. Il s'agit là de créer un pool transversal entre des services parallèles.

La contractualisation peut ensuite servir à formaliser les relations entre deux opérateurs. L'avantage de la contractualisation est que cette gestion est plus souple que celle fixée par décret et développée sur base d'une concertation entre les deux opérateurs. Le contrat de gestion est l'exemple type de ce genre de relation. Notons que, à l'inverse, ce type de formalisation peut au contraire étendre le contrôle d'un opérateur sur un autre.

Si les deux options de contractualisation dégagées ci-dessus ne poursuivent pas le même objet, il n'en va pas de même pour leurs principes directeurs. Il apparaît suite à l'étude des 13 cas, que pour se développer harmonieusement, la contractualisation devra remplir quelques critères :

- processus de concertation entre les différents acteurs concernés ;
- contexte pluriannuel. Il permet une programmation des actions. Il établit des objectifs à atteindre et il permet de déterminer le volume des moyens humains et financiers disponibles pour réaliser les objectifs ;
- faculté de dégager des objectifs qualitatifs à atteindre.

Quels seraient les avantages de la contractualisation appliquée dans le cadre de la rationalisation des outils de développement local ?

- Tout d'abord, le projet de développement local pourrait gagner en cohérence et en vision stratégique globale et transversale.
- Ensuite, la contractualisation introduite dans les outils de développement locaux permettrait une stabilisation des projets à moyen terme et long terme. Cela favoriserait également une meilleure reconnaissance des acteurs impliqués et de leurs rôles à travers une formalisation souple de leurs relations.
- Enfin, la contractualisation pourrait servir de cadre à la mise en réseau de différentes initiatives locales. Les actions entreprises dans le cadre des outils de développement local pourraient également trouver un cadre de référence commun au travers d'un processus de contractualisation, tout en gardant par ailleurs leur autonomie.

Ce processus de contractualisation doit cependant être balisé pour être efficace. Il reste en effet plusieurs questions en suspens à ce stade de l'étude.

Quel degré de formalisation en termes d'obligations, ce type de contrat poursuivrait-il ?

Dans quelle mesure la contractualisation rejoindrait-elle l'objectif premier de rationalisation ?

La contractualisation devrait-elle s'insérer de façon transversale ou au contraire verticale ?

La question est importante car elle détermine l'objet de la contractualisation introduite au sein des outils de développement local. La contractualisation transversale au niveau du cadre initial commun aux outils reviendrait à initialiser une cellule de management public permettant de soutenir et d'encadrer la définition consensuelle des objectifs généraux de développement, tandis qu'une contractualisation verticale aurait pour objet de formaliser les relations entre la commune et la Région wallonne et/ ou d'autres interlocuteurs concernés.

Pourrait-on imaginer une contractualisation « en cascades », c'est à dire un contrat cadre liant la commune et la Région wallonne serait le référent à des contrats d'objectifs conclus entre la commune et d'autres opérateurs intervenant dans la gestion des outils de développement local ?

Quels seront les incitants et les techniques d'information mises en place à ce sujet ?

Enfin, tout processus de concertation doit prévoir un système d'évaluation.

Quelle forme, quelle fréquence prendra cet aspect essentiel de la contractualisation ?

En conclusion, la contractualisation, quel que soit l'objectif choisi - management public ou formalisation de relation - sera un élément structurant indispensable dans le cadre de la rationalisation des outils de développement local.

L'étape suivante de notre recherche aura donc pour objectif de répondre à l'ensemble de ces questions.

Une première piste de recherche sera celle d'étudier les expériences étrangères.

6 IMPLICATIONS JURIDIQUES DU SCENARIO DE COORDINATION

Le scénario de coordination décrit ci-dessus devra nécessairement être traduit dans des textes juridiques, existants et/ou à créer. Des options retenues pour guider cette traduction dépendra l'intensité de la coordination souhaitée.

Ainsi, une question essentielle se pose quant aux normes que le pouvoir politique est déterminé à mettre sur le travail : se limite-t-on aux normes à valeur réglementaire, les arrêtés d'exécution, ou s'accorde-t-on pour adapter des normes à valeur de loi, les décrets.

Ce choix conditionne l'ensemble du processus et l'ampleur des implications juridiques. Notons qu'elles ne seront pas nécessairement plus lourdes, en termes de nombre de dispositions à adapter, dans le second cas que dans le premier.

6.1 MODIFICATIONS REGLEMENTAIRES

Une première solution qui limiterait les implications aux normes réglementaires consisterait :

- à inscrire dans les textes relatifs à chaque outil les modalités d'articulations supplémentaires entre outils qui paraissent pertinentes pour assurer une plus grande cohérence ;
- à faire tendre certaines étapes des procédures de chaque outil vers un socle commun : on pense principalement aux étapes de diagnostic préalable et de réflexion stratégique ;
- à concevoir et transcrire des mécanismes de dispense partielle des étapes susvisées, lorsque la commune dispose déjà de ces bases au travers d'un autre outil.

Nous pensons qu'une telle solution est techniquement faisable mais présente un niveau de complexité qui, en terme de lisibilité, ne participera pas vraiment à l'objectif de cohérence et de rationalisation. De plus, suite à notre analyse relative à la contractualisation, nous avons mis en évidence la nécessité de voir reposer toute forme de contrat sur une base légale. Le parlement wallon doit donc habiliter le Gouvernement à contracter. Des modifications réglementaires ne permettent pas de répondre à ce besoin.

6.2 MODIFICATIONS DECRETALES

Une seconde solution, basée sur des modifications décretales, peut être envisagée. La souveraineté du législateur offre en effet un champ plus large à l'imagination.

Le comité d'accompagnement s'est prononcé pour un scénario de coordination « fusionnant » le diagnostic et la définition des orientations stratégiques, mais préservant chaque outil dans sa spécificité tout en assurant leur articulation.

Celui-ci présente un certain nombre de contraintes non négligeables :

- la répartition des compétences tant au niveau du Gouvernement que des Administrations régionales,
- la nécessité d'une transition souple pour que les Communes puissent s'intégrer, dans la nouvelle démarche tout en valorisant leurs acquis,
- la dispersion des textes à adapter, ...

Compte tenu de ces préalables, la rationalisation via le législateur pourrait consister en l'adoption d'un décret unique visant à organiser un cadre cohérent au sein d'une démarche stratégique globale. Chaque outil conserverait néanmoins une existence autonome.

Ce décret pourrait être composé et articulé sur base des propositions suivantes :

- Une disposition expliciterait l'objectif du décret, qui, avec un exposé des motifs unique, apporterait la clé de lecture de base du décret, et, par conséquent, une certaine cohérence.
- Une autre disposition comprendrait une série de définitions utiles à deux niveaux : d'une part, regrouper, sous une même dénomination les outils ou documents qui sont de même nature ; d'autre part, renvoyer, pour la définition et le statut de chaque outil, à la législation organique correspondante.

- Les dispositions essentielles du décret seraient articulées autour de quatre piliers :
 - 1° l'élaboration d'un document stratégique global, comprenant un diagnostic de base, dont l'ampleur dépendra des options retenues ;
 - 2° l'établissement (et/ou la révision) d'un ou de plusieurs outils de développement communal ;
 - 3° la mise en œuvre coordonnée du ou des outils établis (et/ou révisés), selon un cadre commun en fonction de l'option retenue ;
 - 4° la mise en place d'un processus d'évaluation.

Concernant le deuxième et le troisième des piliers, le principe qui guiderait la démarche serait d'intégrer les outils et documents de référence existants, tels qu'ils sont régis par ailleurs, dans un cadre cohérent, tout en prévoyant des régimes dérogatoires permettant à la commune qui s'inscrit dans la démarche générale d'alléger certains aspects des étapes actuelles, et ce en compensation des efforts fournis dans les étapes « fusionnées » (premier et le quatrième pilier). Les régimes dérogatoires viseraient en outre à éviter les doubles emplois et à fusionner certains des éléments nécessaires au régime des outils choisis par la commune, de manière à alléger, simplifier et harmoniser les procédures.

L'engagement de la commune dans la démarche générale pourrait prendre la forme d'un contrat avec la Région dont le décret déterminerait les éléments essentiels du régime.

Outre des dispositions transitoires et finales, une série de dispositions modificatives apporterait à chacun des décrets organiques des améliorations internes pertinentes, mais surtout les aménagements nécessaires à la bonne articulation et à la bonne intégration des outils au sein de la démarche générale proposée par le décret.

Un ensemble de prescriptions techniques pourrait être défini en vertu du décret, de manière, d'une part, à intégrer les données et documents de référence que la commune possède sur des supports compatibles et aisément mis à jour, et, d'autre part, à assurer une cohérence « horizontale » entre outils à tous les stades de la démarche.

Les modalités de participation de la population seraient définies à chaque stade de la démarche, avec le souci de favoriser au maximum l'harmonisation et l'intégration des procédures, notamment via les régimes dérogatoires évoqués ci-dessus.

Le recours au décret est aussi renforcé par le fait qu'il permet au parlement wallon d'habiliter le Gouvernement à contracter et surtout, il permet de fixer un cadre de contractualisation plus respectueux du principe de l'autonomie des libertés, élément caractéristique du contrat. Nous avons, en effet, mis en lumière qu'il appartient au Parlement wallon de prendre les dispositions nécessaires pour mettre en place des formes de contrat protégeant le cocontractant de toute intervention unilatérale de la part du Gouvernement. Finalement, tout contrat doit être inséré dans un régime juridique minimum. A nouveau ce régime juridique minimum relève de la compétence du Parlement wallon.

Le recours au décret rencontre donc davantage l'objectif premier de rationalisation puisqu'il pourrait reprendre, dans un même texte, l'ensemble des éléments du développement local. Enfin, l'élaboration d'un décret peut également se traduire comme un geste fort de la part de la Région wallonne, en matière de développement local.

Les propositions de modifications législatives devront être conformes aux directives européennes en application (en matière d'eau, de nature,...), anticiper certains projets de directives (en matière de gestion de l'eau, ou encore d'évaluation des plans et programmes) et si possible s'intégrer dans certains mouvements internationaux (Agendas 21 locaux, notamment).

7 CONCLUSION

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

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

Parallèlement, une réflexion pourrait être menée pour articuler au scénario de coordination les autres outils ou mesures non encore pris en compte dans le cadre de cette recherche et ce, tant à l'échelle communale (programmes du logement, agences de développement local, éco-conseillers, etc.) qu'aux niveaux infra- ou supra-communaux (plans communaux d'aménagement, opérations de rénovation urbaine, parcs naturels, contrats de rivière, etc.).

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

8 BIBLIOGRAPHIE

- Blanchard, A. (1994). Le diagnostic de territoire et le montage d'un projet de développement. *Dossiers LEADER*.
- Bonetti M., Conan M., Allen B. (1991). *Développement social urbain : stratégies et méthodes*. Paris: L'Harmattan. Collection Objectif ville.
- Browet A., Jourdan N., Veithen A.-M. (1994). *Des fonctions et des villes... Sélectionner des activités et équipement dans les rénovations urbaines*. SEGEFA, 107p.
- Bureau fédéral du Plan (août 1999). *Rapport fédéral développement durable : Sur la voie d'un développement durable ?*
- Campagne des Villes Européennes Durables (1997a). *Charte des villes européennes pour la durabilité (Charte d'Aalborg 1994)*. Bruxelles.
- Campagne des Villes Européennes Durables (1997b). *Le plan d'action de Lisbonne : de la Charte à la pratique*. Bruxelles.
- Centre de Rencontres et d'Initiatives pour le Développement Local (1994). *Valeur ajoutée et ingénierie du développement local*. Commission européenne, 233p.
- Chassagne M.E. et al. (1993). Analyse de l'impact du projet de développement. *Dossiers LEADER*, 58p.
- Comité de Liaison des Comités de Bassin d'Emploi (Octobre 1998). *Un projet de territoire en vue d'un contrat de Pays ou d'agglomération, dans le cadre du volet territorial des prochains contrats de plan Etat-Régions*. Juin 98 décembre 99 : 18 mois et 50 idées pour bâtir, proposer et négocier, 75 p."
- Decoster D.-P. (1998). *Appui pour la mise en œuvre de projets de développement local et leur accompagnement : Guide de diagnostic de situation et de modèle de plan stratégique de développement local*. Université Libre de Bruxelles, Ministère de la Région wallonne, 34p.
- Funel J.-M. (mars 1999). Fiches techniques du développement territorial, SCET-DATAR. Fiche 3 : *Pays périmètre et structuration de l'espace*. Fiche 4 : *Elaborer le projet de pays : réaliser un état des lieux rapide, efficace et concerté*. Fiche 5 : *Elaborer le projet de pays : réaliser un diagnostic stratégique débouchant sur une finalité et des axes de développement*. Fiche 18: *Articuler le projet de pays avec les documents de planification de type schéma directeur* (également disponible sur le site web : <http://www.etd.asso.fr/territoires>).
- Gouvernement Wallon (1999). *Schéma de Développement de l'Espace Régional : S.D.E.R.*
- Hewitt N. (1995). *European Local Agenda 21 Planning Guide - how to engage in long-term environmental action planning towards sustainability ?* ICLEI. The European Cities & Towns Campaign. Bruxelles.
- International Council for Local Environmental Initiatives & Sustainable Cities and Towns Campaign. Local Agenda 21 Guidance & Training (1997). *Executive Briefing Sheets*. Local Agenda 21 Guidance & Training (également disponible sur le site web : <http://iclei.org/europe/suscam.htm>).
- International Council for Local Environmental Initiatives (1996a). *Local Agenda 21 Planning Guide*. ICLEI/IDRC/PNU. Toronto.
- Jeunehomme, J-F. (1991). *Introduction à la théorie générale des obligations*. La charte, Bruges.
- Laot F., Rouah M. (1994). *Piloter le développement social, guide d'évaluation dynamique et participative*. Paris: L'Harmattan. Collection Minorité & Sociétés.
- LEADER éd. (1996). Organiser le partenariat local. *Innovation en milieu rural*. Cahier n°2 Observatoire européen LEADER (également disponible sur le site web : <http://www.rural-europe.aeidl.be/rural-fr/biblio/>)
- LEADER éd.(1995). La mise en œuvre du projet de développement local : l'expérience de LEADER I. *Dossiers LEADER*.
- Lorthiois J. (1996). *Le diagnostic local de ressources*. ASDIC – Editions W, 237 p.
- Mazel O., Vazard P., Werner K. (1997). *Construire un projet de territoire : du diagnostic aux stratégies*. Comité de liaison des comités de bassin d'emploi – DATAR – Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement – Ministère de l'emploi et de la solidarité, 73p.
- Mengen J., Masson G. (1989). *Guide du développement local et du développement social*. Paris: L'Harmattan. Collection logiques sociales.

- Ministère de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture de la Région wallonne (1995). *Plan d'Environnement pour le Développement durable en Région wallonne*. Bruxelles.
- Ministère de la Région wallonne & COMASE, Management consulting (1998). *Communal d'Environnement et de Développement de la Nature (PCEDN) : Guide Pratique*. COMASE, Management consulting - Ministère de la Région wallonne.
- Ministère de la Région wallonne, Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine (mars 2000). *Le schéma de structure communal : son rôle, son élaboration, sa mise en œuvre*.
- Ministère français de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement (2000). Deuxième appel à projets (2000) sur les outils et démarches en vue de la réalisation d'agendas 21 locaux (disponible sur le site web : <http://www.environnement.gouv.fr/dossiers/developpementdurable/default.htm>).
- Moseley M et al. (1993). *Impliquer la population dans le développement local*. Dossier LEADER, 32 p.
- Pâques M. (1991). *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*. Story-Scienta, Bruxelles.
- Pecqueur B., Cuaresma M. (1998). *Mener un projet de développement local*. Les éditions d'Organisation, 115 p.
- GUIDE (juin 2000). Rapport final de l'animation d'un Groupe de Projets dans le cadre de la /convention FSE-GUIDE/Emploi 98-99/Equal.
- Région wallonne & AMASCO (1997). *Pilotage stratégique pour les communes de moyenne et petite taille : guide méthodologique*. Région wallonne, Programme d'Amélioration de la gestion communale.
- Union des Villes et Communes de Wallonie (note du 15.06.00). *Simplification des plans communaux stratégiques en Région wallonne : note de réflexion*.
- Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling (1997). *Draaiboek Lokale Agenda 21*. Bruxelles

