



LE PLAN STRATEGIQUE COMMUNAL

Avis du CA 5 janvier 2010

SYNTHESE

Pour optimiser la gouvernance locale, l'UVCW souhaite la programmation stratégique et le développement d'une culture de l'évaluation.

Les communes peuvent souhaiter se doter, à l'échelle de leur territoire, d'un *plan stratégique global* impactant l'ensemble de leurs missions. Au-delà du programme de politique communale, cet outil d'anticipation, de cohérence et de gouvernance permettra aux décideurs locaux de rencontrer les besoins de développement de la commune au cours des années à venir. Ce plan stratégique global jouera l'élément fédérateur des divers documents stratégiques sectoriels importants à la vie communale (schéma de structure en aménagement du territoire, plan communal de mobilité, plan communal de développement rural, plan énergétique, ...). Par rapport à ces plans sectoriels, la Région réservera une attention particulière au plan global énergétique au sein des communes.

Qu'il s'intitule "agenda local 21" ou "projet de ville", le plan stratégique communal permet, dans le cadre d'un processus de diagnostic, de fixation d'objectifs, de réalisation de projets et d'évaluation, d'asseoir une réflexion globale, de fédérer des partenariats porteurs au niveau local et de lancer des dynamiques.

Pour être adopté par le plus grand nombre de communes, cet outil stratégique doit nécessairement être à géométrie variable et adapté à la réalité de l'autorité locale qui entame la démarche.

Une démarche continuée de *gestion des performances* fondée sur des indicateurs et tableaux de bord viendrait utilement compléter la mise en œuvre de ce dispositif stratégique.

1. RETROACTE : LE MEMORANDUM DE L'UVCW ET LA REPOSE DE LA DPR

Le premier point du chapitre "Pouvoirs locaux" de la DPR coïncide avec le premier point du Mémorandum de l'Union.

"Pour l'avenir, le Gouvernement encouragera les communes à élaborer, dans les 6 mois de leur installation, un plan stratégique communal. Ce plan stratégique coordonnera et fédèrera les différentes politiques sectorielles de la vie communale (plan communal de mobilité, plan d'ancrage communal du logement, schéma de structure, plan communal de développement rural, plan communal de développement de la nature, plan d'économie d'énergie...).

Ce plan stratégique de développement devra faire l'objet d'une large concertation, tant parmi la population, que vis-à-vis des entreprises et du milieu associatif local. Il sera réalisé en intégrant les missions et les services des entités locales et paralocales.

Enfin, afin d'aider les communes dans cette démarche, le Gouvernement propose qu'un modèle de plan stratégique communal, qui comprendra un tronc commun et des axes à décliner en fonction des spécificités locales, soit élaboré en collaboration avec l'Union des Villes et Communes de Wallonie". (DPR)

2. QUELLE VISION POUR UN PLAN STRATEGIQUE COMMUNAL ?

1. LES CARACTERISTIQUES DU PLAN

Les caractéristiques d'un plan stratégique communal wallon pragmatique et efficace pourraient être les suivantes:

a. Un plan évolutif

Dès le départ, on doit mettre l'accent sur la diversité locale qui fait des communes wallonnes une réalité plurielle.

Présenter un canevas rigide et obligatoire pour les 262 communes wallonnes ne permettrait pas de tenir compte des tailles, situations géographiques, réalités financières différentes, ...

Un plan qui se veut global doit nécessairement s'adapter à la réalité de la commune qui souhaite le mettre en oeuvre. Le plan "global" ne doit, dès lors, pas être un super plan accumulant toutes les difficultés et les subtilités de l'ensemble des plans dont il s'inspire. Il ne doit pas les fédérer mais bien les transcender pour arriver à un concept global intégrateur et simplificateur.

Le plan stratégique communal doit pouvoir présenter une *géométrie variable* quant aux matières qu'il traite.

Certaines communes iront plus loin et plus vite que d'autres et élaboreront un plan ambitieux. D'autres, plus modestes, se concentreront sur certains éléments, certains 'points noirs' à gérer urgemment et échelonneront davantage leurs actions dans le temps.

Mais toutes intégreront le processus et c'est sans doute là l'essentiel.

Le plan communal stratégique devrait, dès lors, être un plan "à étages", évolutif par nature et qui permettrait à une commune de suivre le rythme qu'elle souhaite.

Etant un "processus continu", le plan pourrait se prolonger dans le temps en s'amplifiant.

On notera que les communes rurales ont déjà l'habitude de travailler avec le PCDR (Programme communal de développement rural). Elles peuvent donc très bien utiliser cette base pour transformer le PCDR en réel Plan stratégique communal.

b. Un plan qui peut s'ouvrir à la supracommunalité

S'il convient que les 262 communes wallonnes disposent d'un plan stratégique communal, cet instrument doit permettre aux communes de penser une action dans un espace qui peut dépasser le territoire d'une seule commune.

Le plan devrait prévoir la collaboration entre communes et s'ouvrir à la **transcommunalité**. Il devrait permettre l'élaboration, pour certains points ou thèmes, de contrat de pays ou de contrat de communauté urbaine, initié sur base volontariste par les communes candidates au partenariat.

Ainsi, des actions pourront être pensées à deux ou plusieurs communes, voire impliquer d'autres partenaires institutionnels: l'intercommunale, le CPAS, l'ADL, la société de logement de service public, l'agence immobilière sociale, ...

Le plan de financement des actions devra en tenir compte et contenir des règles qui incitent au partenariat, aux synergies.

c. Un plan souple

Ligne de conduite propre à l'autorité locale, le plan aura la même valeur juridique qu'un schéma de structure communal par exemple: la commune sera liée par son plan mais pourra y déroger si le cas auquel elle est confrontée l'oblige à ne pas suivre sa ligne de conduite. Elle devra alors tout spécialement motiver sa décision.

Une procédure aisée de modification et d'ajustement du plan devra être prévue (à mi-législature par exemple).

2. LE CONTENU DU PLAN STRATEGIQUE COMMUNAL

Le plan constitue un document stratégique, planifiant la vision politique du développement durable d'une commune.

Il comporterait:

- un **diagnostic** des faiblesses et opportunités ('Où en sommes-nous?') ; des diagnostics existants réalisés dans le cadre des PCDR ou par les ADL peuvent être utilisés.
- une **stratégie** à moyen terme (sélection des axes d'intervention: 'Vers quoi voulons-nous évoluer?' 'Que voulons-nous changer et que voulons-nous garder?'); il est clair que le

plan stratégique communal doit prendre appui sur *le programme de politique général* de la commune ;

- un *plan d'actions*, hiérarchisées et budgétisées ('quelles actions ?', 'dans quel ordre de priorité et selon quel budget ?') ; il convient de souligner ici la nécessité d'articuler à la programmation stratégique un *plan financier de réalisations des projets/actions* ;
- une définition des *méthodes d'évaluation* ('les actions répondent-elles bien à la stratégie ?').

D'une manière générale, le Plan stratégique global a pour vocation de fédérer les démarches que certaines villes ou communes auraient déjà initiées dans le cadre d'un projet de ville, d'un schéma de structure, d'un PCDR ou d'une démarche supra locale (dans le cadre des parcs naturels, des GAL/leader, d'un plan de mobilité supra local, ...) par exemple. Il faut que ceux qui ont déjà entamé une démarche stratégique ne soient pas tenus de repartir à zéro dans le cadre d'une autre démarche réglementée.

Évaluant les points à améliorer ou à développer et les stratégies d'action s'y rapportant, le plan stratégique se réalisera par le déploiement d'actions dans tous les secteurs d'intervention de la commune :

- actions de la commune comme *autorité publique* (gestion des permis, politiques de répression, ...);
- actions *internes à la commune* (utilisation rationnelle de l'énergie, PEB, bâtiments, plan de déplacements d'entreprise, clauses sociales et environnementales dans les cahiers des charges des marchés publics, ...);
- actions *de planification* via des outils sectoriels comme le plan d'ancrage communal du logement, le Schéma de structure communal, le plan communal de mobilité, le plan communal de développement de la nature,

On notera que considérer la réalisation d'une planification spécifique comme une action à part entière du plan stratégique communal donne bien à ce dernier son statut de plan global transcendant tous les autres.

Par exemple, une commune qui constate que son commerce en centre urbain périclité (avec ce que cela suppose de difficultés tant économiques qu'environnementales –exode commercial en périphérie par exemple-) après avoir diagnostiqué cette faiblesse pourrait décider qu'elle devrait, comme action première de son Plan stratégique, réaliser un plan communal de mobilité.

- actions via les *partenariats* avec les paraloaux (CPAS, intercommunales, SLSP, ADL, régie autonome, ...), le secteur privé (PPP), l'associatif (asbl), ...

3. LA PROCEDURE D'ELABORATION

Puisqu'il s'agit d'un outil stratégique global de politique communale. Il doit donc être réalisé dans la commune, par la commune, au départ du programme de politique communale.

Le plan sera une initiative du **conseil communal**, le **collège** étant chargé de la bonne fin des diverses phases de la procédure. Le plan sera réalisé par les services communaux au départ d'un canevas de base en suivant une procédure décrite dans un vademecum. Une commune peut choisir de se faire aider par un bureau d'études.

La procédure d'élaboration ferait nécessairement intervenir la **population et les forces vives** communales dans les choix et débats du programme stratégique. Les forums de discussion dans le cadre de l'élaboration même du plan permettraient la prise en compte de l'avis du citoyen et, plus important encore, sa participation au processus.

La procédure d'élaboration fera également intervenir **l'administration communale**, laquelle doit s'approprier le Plan stratégique communal (surtout dans ses réalisations internes). A côté du Plan stratégique, il faudra une déclinaison des axes en **contrat d'objectifs** avec l'administration, sous la responsabilité du secrétaire communal. On notera également que le Plan stratégique communal sera d'autant mieux appréhendé par l'administration si une équipe managériale (Secrétaire communal, Receveur, Directeurs et Chefs de service, selon la taille de la commune) le fait sien. Ainsi impliqués, les différents Responsables pourront, à leur tour, intéresser l'ensemble de leurs agents à la démarche dans l'optique d'une participation optimale et décloisonnée au plan stratégique et aux actions concrètes qui en découlent.

Le conseil communal prendra aussi l'avis de la **CCAT et des différents conseils consultatifs** existants.

Le conseil communal arrêtera le projet de plan, lequel pourra être soumis à une enquête publique.

Après l'enquête et moyennant remaniement éventuel, le projet de plan sera définitivement arrêté par le conseil communal.

La population sera également adéquatement informée de l'adoption du plan et de son contenu.

4. L'EVALUATION DU PLAN COMMUNAL STRATEGIQUE

Des indicateurs de résultat devraient être proposés qui permettent d'évaluer le Plan (les actions par rapport à la stratégie).

5. LA DYNAMIQUE DU PLAN STRATEGIQUE

C'est une véritable dynamique évolutive qu'il s'agira de créer :

- diagnostic,
- stratégie (avec l'administration, les citoyens, les forces vives),
- plan d'actions (avec les mêmes),

- passage à l'action sur le terrain (avec des partenaires : paraloaux, forces vives, associatif, ...),
- information sur les actions menées vers l'administration, les citoyens, les autres communes (création d'un réseau pour diffuser les bonnes pratiques afin de créer et/ou de renforcer un ensemble de valeurs communes),
- évaluer les actions à l'aune de la stratégie souhaitée,
- adapter, modifier le plan d'action et en adopter un nouveau,
- continuer, poursuivre, amplifier le processus, ...

C'est dans la mise en oeuvre d'un processus continu de démarches renouvelées que le Plan stratégique local prendra toute son ampleur.

Cette vision des choses permet *d'engranger les choses 'en douceur'*, de commencer de manière réaliste, pragmatique et *d'amplifier le processus* par la suite.

Cette dynamique évolutive permet également d'assurer et de maintenir la motivation des élus, des agents et des citoyens participant au processus.

3. CALENDRIER ET METHODE DE TRAVAIL

Le Plan stratégique communal nous semble devoir être démystifié.

Il est nécessaire de prévoir un *canevas de PST et un vade-mecum* de réalisations les plus simples et pragmatiques possibles pour donner l'envie à chaque autorité locale d'entrer dans la démarche.

Un décret cadre pourrait également baliser les étapes-clés de la procédure.

L'idée serait de préparer le canevas de PST (modèle) et le vade-mecum pour disposer des éléments pour les élections communales de 2012. La législature 2013-2018 servira de 'test' grandeur nature pour toutes les communes. A l'issue de la législature, le canevas et le vade-mecum ferait l'objet d'un décret plus détaillé.

La réalisation de ce canevas et de ce vade-mecum se ferait dans le cadre du 'GT DPR' mis en place par le Ministre Furlan et qui rassemble le Cabinet, la DGO5, la DGO1, le CRAC, l'APW et l'UVCW.

L'UVCW propose d'être la cheville ouvrière pour réaliser un canevas de PST et une proposition de décret-cadre en support de la démarche. Elle se ferait aider par une Commission 'PST' interne.

Les étapes et la méthode de travail envisagées seraient les suivantes :

- Réflexion de base sur le canevas envisageable (1-6/2010) en GT DPR.
- Rencontre des autres cabinets et différentes administrations SPW afin que le PST intègre/fédère un maximum des autres plans existants + examen des plans locaux existants (collecte d'info) (1-6/2010).
- Détermination de la teneur approximative du PST: détermination des grands axes d'un PST et discussions en GT DPR lors de plusieurs séances de travail; sur cette base, élaboration d'un canevas de PST avec un vade-mecum pour le réaliser (9/2010-9/2011).

- Détermination des indicateurs de résultat et des méthodes d'évaluation de la démarche (10/2011- 12/2011) en GT DPR.
- Elaboration des dispositions légales nécessaires (10/2011-12/2011) y compris les éléments de financement éventuel de la démarche, discussion en GT DPR + parcours législatif.
- Communiquer vers les communes (1^{er} semestre 2012).
- Nouvelle communication aux nouveaux élus, notamment dans le cadre de la formation des nouveaux élus (1-2/2013).