



LE PROGRAMME STRATÉGIQUE TRANSVERSAL (PST) De l'opération-pilote au décret

Inspirée par bon nombre d'expériences communales, depuis 2004, l'UVCW soutient la démarche de gouvernance locale visant à établir un programme stratégique transversal communal (PST). Le PST représente une volonté inédite de généraliser la culture de la planification et de l'évaluation à l'échelon local, et ce en respectant le rythme des communes. La démarche stratégique reste novatrice au sein des communes wallonnes. Voilà pourquoi la Wallonie a soutenu une phase-pilote¹ qui s'échelonna sur la législature 2012-2018 et qui a abouti au tout récent décret du 19 juillet 2018 (M.B., 28.8.2018)².



MICHÈLE BOVERIE
Secrétaire générale

A chaque nouvelle mandature (ainsi qu'après une motion de méfiance collective), un « nouveau » PST sera élaboré, dans les six mois. À noter que pour la première mandature (2018-2024), l'autorité locale disposera d'un délai de neuf mois. Ce délai n'est toutefois pas un délai de rigueur, il est indicatif. Aucune sanction ne frappera la commune qui prend davantage de temps pour réaliser son PST.

Qu'est-ce que le programme stratégique transversal communal (PST)?

Le PST est une démarche de gouvernance locale. C'est un document stratégique qui aide les communes à mieux programmer leurs politiques communales en développant une culture de la planification et de l'évaluation.

Le décret du 19 juillet 2018 le définit comme suit : « *Le programme stratégique transversal est un outil de gouvernance pluriannuel qui reprend la stratégie développée par le collège communal pour atteindre les objectifs stratégiques qu'il s'est*

¹ M. Boverie, *PST, l'opération pilote est lancée*, *Mouv. comm.*, 5/2013.

² L'appel à candidature PST, lancé par le Ministre des Pouvoirs locaux, en janvier 2013, a rencontré un franc succès.

Au total, ce ne sont pas moins de 132 communes, soit la moitié des communes wallonnes, qui y ont répondu favorablement, signalant leur intérêt pour la démarche et leur souhait d'être associées au projet. 87 d'entre elles ont fait un pas supplémentaire en rentrant un dossier de candidature en vue de faire partie du groupe de communes-pilotes. Étant donné le grand nombre de candidatures, 24 communes ont été sélectionnées pour être « communes-pilotes PST ».

Il s'agissait des Villes et Communes suivantes : 1. Chapelle-lez-Herlaimont - 2. Fauvillers - 3. Floreffe - 4. Gembloux - 5. Hannut - 6. Herbeumont - 7. Houyet - 8. La Hulpe - 9. La Louvière - 10. Liège - 11. Limbourg - 12. Marche-en-Famenne - 13. Modave - 14. Namur - 15. Ottignies - Louvain-la-Neuve - 16. Péruwelz - 17. Sambreville - 18. Soignies - 19. Thuin - 20. Tournai - 21. Viroinval - 22. Walcourt - 23. Wanze - 24. Wavre.

108 communes ont également manifesté leur souhait d'être associées aux travaux menés sur le PST. Elles ont bénéficié des retours de l'opération-pilote. L'accompagnement a été organisé par un Comité de pilotage composé du Cabinet du Ministre, la DGO5, la DGO1, le Crac et l'UVCW.



fixés. Cette stratégie se traduit par le choix d'objectifs opérationnels, de projets et d'actions, définis notamment au regard des moyens humains et financiers à disposition. Le programme stratégique transversal repose sur une collaboration entre le collège communal et l'administration »³.

Le PST prend la forme d'une réelle programmation stratégique qui s'appuie sur la définition d'objectifs stratégiques déclinés en objectifs opérationnels et en actions. La stratégie s'accompagne d'une priorisation des objectifs et/ou des actions. Elle s'appuie sur des moyens humains (des pilotes dans l'administration qui vont réaliser les actions souhaitées) et financiers (financements suffisants dégagés sur fonds propres, en emprunt, via subsides...). La démarche est accompagnée d'indicateurs (pour vérifier la réalisation des objectifs et des actions et, si possible, l'impact des actions sur la stratégie souhaitée). Elle se termine également par une phase d'évaluation qui permet d'affiner les démarches, de poursuivre ou d'ajuster.

Le PST, une filiation assumée avec le programme de politique générale

Le PST prend appui sur le programme de politique générale (la déclaration de politique communale - DPC) qu'il va décliner en réelle programmation stratégique.

L'UVCW a plaidé le maintien de la DPC dans la méthodologie d'élaboration d'un PST. Nous avons été entendus.

Le décret du 19 juillet 2018⁴ rappelle d'ailleurs toute l'importance de cette déclaration de politique communale dont va découler un PST puisqu'il impose que « dans les deux mois après la désignation des échevins, le collège soumet au conseil communal une déclaration de politique communale couvrant la durée de son mandat et comportant au moins les principaux projets politiques ainsi qu'un volet budgétaire reprenant les grandes orientations en la matière. Après adoption par le conseil communal, cette déclaration de politique communale est publiée conformément aux dispositions de l'article L1133-1 et de la manière prescrite par le conseil communal. Elle est mise en ligne sur le site internet de la commune ».

La démarche PST sera bien évidemment plus aboutie que la déclaration de politique générale. Lorsqu'elle réalise un PST, l'autorité politique va bien plus loin qu'une déclaration politique. Elle s'engage sur des objectifs stratégiques auxquels elle couple des moyens financiers et humains.

Le PST: un document évolutif par nature

La diversité locale fait des communes wallonnes une réalité plurielle.

À noter que, conformément à un souhait de l'UVCW, le décret portant le PST est un décret-cadre. Il met les balises d'un outil de planification à géométrie variable, d'une méthodologie,

d'une démarche (sans contenu imposé). « C'est bien la démarche de développer un programme stratégique transversale qui devient obligatoire et non le contenu de ce PST. Aucune forme de tutelle ne sera dès lors exercée à l'égard de la formalisation du PST et aucune sanction ne sera prise à cet égard. L'objectif est d'inscrire les pouvoirs locaux à se doter d'un outil de gestion et de gouvernance pour eux-mêmes à concevoir selon leurs spécificités et leurs objectifs et de le développer au fil du temps. Aussi, une petite commune peut très bien décider de n'insérer dans son PST que ses projets et actions prioritaires »⁵.

Le PST se présente donc sous la forme d'un canevas souple, évolutif par nature et dont la géométrie variable peut s'adapter tant aux réalités des 262 communes wallonnes qu'aux options stratégiques qu'elles auront librement choisies.

Certaines communes choisiront d'élaborer un PST très complet dès le départ, tandis que d'autres souhaiteront se concentrer sur certaines thématiques à gérer urgemment et échelonneront davantage leurs actions dans le temps.

Les communes sont libres de suivre le rythme qu'elles souhaitent.

Processus continu qui se répète d'une législature à l'autre, le PST se prolonge dans le temps en s'adaptant et en s'approfondissant sur le long terme.

En fin de compte, le but essentiel de la démarche préconisée avec le PST est d'inciter toutes les communes à participer à un processus de bonne gouvernance et de démarche stratégique selon l'intensité qui sied à leur réalité, leur typologie et aux projets politiques qu'elles souhaitent mener.

Le PST fédère les autres programmes, schémas ou plans

Les communes qui ont entamé une démarche stratégique ou qui disposent déjà d'autres plans ou programmes ne sont pas tenues de repartir à zéro dans le cadre de la démarche spécifique du PST.

Elles peuvent intégrer les actions que ces plans ou programmes contiennent dans leur PST.

Si une commune souhaite réaliser tel ou tel plan ou programme (notamment pour bénéficier de subsides et de l'accompagnement régional), elle peut inscrire la réalisation même de ce plan ou programme comme action-phare de son PST.

Parmi les plans et programmes bien connus en Wallonie, nous ferons une différence entre ceux qui ont une vocation stratégique (programme communal de développement rural - PCDR -, schéma de structure communal - SSC -, agenda local 21 - AL21 -) et ceux qui sont sectoriels ou thématiques (plan communal du logement, plan communal de mobilité, plan communal de développement de la nature...).

³ CDLD, art. L1123-27, § 2.

⁴ CDLD, art. L1123-27, § 1^{er}.

⁵ Décret, exposés des motifs p. 4.



Le PST et les plans et programmes à vocation stratégique: PCDR, AL21 et SSC

L'UVCW n'oppose aucun outil lorsqu'il a une vocation stratégique. Bon nombre de communes rurales connaissent déjà ce type de démarche lorsqu'elles ont réalisé un programme communal de développement rural (PCDR).

On notera que la démarche agenda local 21 (AL21) et la démarche PST peuvent être considérées comme fort proches. C'est d'ailleurs la réflexion que l'UVCW a mûrie sur l'AL21 qui l'a conduite vers le PST⁶.

La grande différence avec un AL21 réside dans la souplesse du PST : on avance à son rythme, on n'a pas une série d'éléments préétablis auxquels il faut répondre dès le début, on peut commencer avec un PST ciblé et amplifier la démarche par la suite, on n'est pas obligé de travailler simultanément sur les trois piliers du développement durable, on n'exige pas un diagnostic pour commencer un PST alors que c'est généralement requis pour un AL21...

En fait, c'est justement le fait d'avoir vu plusieurs communes découragées par le concept d'AL21 que nous avons souhaité aller vers quelque chose de plus abordable. Le curseur « les piliers du développement durable (social, environnemental et économique) », tout comme le curseur « diagnostic » et le curseur « participation citoyenne » sont mis à un niveau très bas dans le PST. Libre à la commune de monter ces curseurs, soit dès le départ, soit au fur et à mesure qu'elle avance dans la démarche stratégique.

En ce qui concerne le PCDR, il est encadré par le décret de 1991 sur le développement rural qui réserve l'opération aux communes rurales. De ce fait, il comprend une série d'actions dont peu sont tournées vers l'optimisation de la gestion interne. Par ailleurs, le PCDR se fonde également sur un diagnostic, une procédure et une démarche citoyenne bien précis et davantage contraignants. Il est également soumis à la tutelle de la Région (en échange de subsides).

Il est tout à fait possible d'articuler le PST avec les plans et programmes à vocation stratégique. On insistera ici sur la notion intégratrice du programme stratégique transversal communal.

Prenons l'exemple du PCDR : si une commune dispose déjà d'un PCDR approuvé par la Région wallonne, elle peut très bien reprendre dans le chapitre « développement rural » de son PST les actions prévues dans ce PCDR.

Une commune rurale pourrait également souhaiter réaliser un PCDR afin de bénéficier des subsides régionaux et de l'accompagnement de la Fondation rurale de Wallonie, par exemple. Dans ce second cas de figure, elle peut tout à fait intégrer cette démarche dans son PST.

Ainsi, son PST peut avoir comme objectif stratégique le « développement rural de la commune » et comme objectif opérationnel « doter la commune d'un PCDR ». Comme action, la commune commencera par : « réaliser le diagnostic du PCDR ». Par la suite, le PCDR une fois en route, les actions du PST dans ce domaine pourraient être : « réaliser telles actions du PCDR sur l'année de référence ».

Dans ce type de PST, la réalisation du PCDR et de ses actions constituera des objectifs-phares.

Le PST et le PDU⁷

Les communes à caractère urbain et les grandes villes en particulier jouent un rôle crucial et structurant en Wallonie. Elles disposent et mettent à disposition des services et infrastructures profitant non seulement à ses propres habitants, mais également à ceux de la périphérie voire au-delà (centres d'emploi, infrastructures sportives, infrastructures de mobilité, etc.). La ville attire, son développement profite à l'ensemble de la région et son rayonnement dépasse de loin les frontières de la municipalité. Aussi, des investissements menés au sein des villes créent des effets multiplicateurs de croissance pour l'ensemble des espaces (semi-)ruraux avoisinants et contribuent ainsi à l'épanouissement de l'ensemble des habitants d'une région.

La perspective de développement urbain est un outil stratégique et opérationnel de gouvernance interne identifiant les ambitions transversales de la commune à caractère urbain, sur la base d'une analyse contextuelle faite au regard d'objectifs régionaux. Ses ambitions sont traduites en actions à mettre en œuvre durant la législature locale,

⁶ Voy. M. Boverie, *Les agendas locaux 21*, *Mouv. comm.*, 3/1997 et A. Maitre, *Les stratégies locales et de développement durable : Agenda local 21 et contrat d'avenir local. Un enjeu de taille pour les communes*, *Mouv. comm.*, 6/2005.

⁷ Le décret du 19 juillet 2018 insère un article. L1123-27/1 dans le CDLD afin de définir ce qu'est un PDU « perspective de développement urbain » :
« § 1^{er}. Les communes à caractère urbain peuvent se doter, dans le cadre de leur programme stratégique transversal visé à l'article L1123-27, §2, d'un outil stratégique et opérationnel de gouvernance interne appelé perspective de développement urbain (PDU).

§ 2. La perspective de développement urbain identifie les ambitions transversales de la commune à caractère urbain, à mettre en œuvre au cours de la législature communale. Les ambitions transversales sont choisies sur la base de l'analyse contextuelle de la commune à caractère urbain, faite au regard des objectifs régionaux repris au paragraphe 4 du présent article.

§ 3. La perspective de développement urbain traduit les ambitions de la commune à caractère urbain en des actions à mettre en œuvre durant la durée de la législature, spécialement pour les quartiers prioritaires.

§ 4. Les objectifs régionaux tendant à renforcer l'attractivité des communes à caractère urbain, sont les suivants :

1° rendre les communes à caractère urbain plus accueillantes ;
2° faire des communes à caractère urbain un vecteur de mieux vivre ensemble et de solidarité ;
3° encourager la reconstruction de la ville sur la ville ;
4° privilégier un logement et un cadre de vie de qualité ;
5° offrir un réseau d'espaces publics attractifs, en ce compris d'espaces verts ;
6° faire des communes à caractère urbain un moteur du redéploiement économique ;
7° créer des communes à caractère urbain intelligentes.

§ 5. Le Gouvernement arrête les modalités d'exécution du présent article et définit la notion de « quartiers prioritaires ». Il précise le contenu, la procédure d'élaboration et de mise en œuvre de la perspective de développement urbain. »



Un PST pour le CPAS

Comme souhaité par l'UVCW et la Fédération des CPAS, les CPAS bénéficieront de la démarche PST.

La loi organique porte désormais un article 27ter inséré par le décret du 19 juillet 2018 et qui est rédigé comme suit :

« Art. 27ter. § 1^{er}. Dans les deux mois après son installation, le conseil de l'action sociale adopte une déclaration de politique sociale couvrant la durée de son mandat et comportant au moins les principaux projets politiques ainsi qu'un volet budgétaire reprenant les grandes orientations en la matière.

2. Le conseil de l'action sociale adopte un programme stratégique transversal dans les six mois qui suit son installation ou après le renouvellement du conseil conformément à l'article 10, § 3, suite à l'adoption d'une motion de méfiance concernant l'ensemble du collège communal visée à l'article L1123-14, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Le programme stratégique transversal est un outil de gouvernance pluriannuel qui reprend la stratégie développée par le conseil de l'action sociale pour atteindre les objectifs stratégiques qu'il s'est fixés. Cette stratégie se traduit par le choix d'objectifs opérationnels, de projets et d'actions, définis notamment au regard des moyens humains et financiers à disposition.

Le programme stratégique transversal repose sur une collaboration entre le conseil de l'action sociale et l'administration.

Le conseil de l'action sociale peut déléguer la programmation stratégique au bureau permanent. En cas de délégation, le conseil de l'action sociale prend acte du programme stratégique transversal.

Le programme stratégique transversal est soumis à une évaluation par le conseil de l'action sociale au minimum à mi-législature et au terme de celle-ci. En cas de délégation, le bureau permanent réalise ces évaluations et le conseil de l'action sociale en prend acte.

Le comité de direction constitue un rapport d'exécution dont le conseil de l'action sociale prend acte et se saisit pour réaliser, dans le courant du premier semestre de l'année du renouvellement intégral des conseils communaux, la dernière évaluation de la législature. En cas de délégation, le conseil de l'action sociale et le bureau permanent prennent acte de ce rapport d'exécution.

Le rapport d'exécution et la dernière évaluation de la législature sont transmis au conseil de l'action sociale issu des élections suivantes.

Le programme stratégique transversal peut être actualisé en cours de législature.

Il est publié de la manière prescrite par le conseil de l'action sociale. Il est mis en ligne sur le site internet du centre public d'action sociale ou à défaut, de la commune.

Pour le premier programme stratégique transversal de la législature 2018-2024, le délai de six mois prévu à l'alinéa 1^{er} est porté à neuf mois.

3. La délibération du conseil de l'action sociale prenant acte ou adoptant le programme stratégique transversal est communiqué au Gouvernement ».

Le PST CPAS, bien qu'obligatoire également pour le CPAS, sera aussi un outil à géométrie variable. Les CPAS pourront le commencer en douceur pour donner davantage d'ampleur à la démarche par la suite.

spécialement dans les quartiers prioritaires. Cette PDU est élaborée dans le cadre du PST.

L'élaboration d'une PDU constituera pour les villes s'inscrivant dans cette démarche une étape essentielle pour assurer la mise en place d'une politique transversale et globale en matière de développement urbain. Envisager la PDU, véritable outil stratégique du développement urbain accompagné d'un plan d'actions précis comme faisant partie intégrante du PST, constitue à n'en pas douter une articulation pertinente. Le processus utilisé pour construire un PST peut, en effet, être utilisé dans le cadre de la confection de la PDU. Le lien entre les deux peut en outre être gage d'opérationnalisation des projets. Il convient cependant que des lignes directrices claires soient émises auprès des communes à caractère urbain, le plus en amont possible, quant à la manière d'articuler au mieux le PST et la PDU, le cas échéant, au regard du mécanisme proposé pour la Politique des grandes villes.

Souignons d'emblée que le PST est un programme stratégique réalisé en toute autonomie par la commune à caractère urbain et qu'une contractualisation de la PDU, dans le cadre de la Politique des grandes villes, ne peut conduire à contraindre ces communes dans les autres volets de son PST ou dans le cadre de l'élaboration de ce dernier.

On notera que, selon le décret, sept objectifs régionaux ont été identifiés comme tendant à renforcer l'attractivité des communes à caractère urbain. Il s'agit de :

- rendre les communes à caractère urbain plus accueillantes ;
- faire des communes à caractère urbain un vecteur de mieux vivre ensemble et de solidarité ;
- encourager la reconstruction de la ville sur la ville ;
- privilégier un logement et un cadre de vie de qualité ;
- offrir un réseau d'espaces publics attractifs, en ce compris d'espaces verts ;
- faire des communes à caractère urbain un moteur du redéploiement économique ;
- créer des communes à caractère urbain intelligentes.

Le PST et d'autres plans

Il existe également bien d'autres plans, sectoriels cette fois, bien connus des communes. Nous citerons le plan d'ancrage communal du logement, le plan communal de mobilité, le plan communal de développement de la nature...

Les différentes actions prévues par ces différents plans se retrouveront également dans le PST. Ainsi, le chapitre « logement » d'un PST reprendra les actions prévues dans le plan communal du logement ; le chapitre « mobilité », celles prévues dans le plan de mobilité, etc.

Quelle est la structure d'un PST ?

La commune peut construire son PST selon la structure suivante.



- **Un constat** : partant de l'idée que l'autorité locale connaît bien la réalité locale, le PST ne doit pas comporter obligatoirement un diagnostic complet, dont la réalisation peut prendre des années. L'autorité locale établit un simple constat pour démarrer son PST sur base des informations, chiffres et documents disponibles.

Le constat répond à la question : « Où en sommes-nous ? ».

- **Une stratégie** communale à moyen terme voire à long terme. La commune va sélectionner ses axes d'intervention, ses grands objectifs stratégiques.

La stratégie répond aux questions : « Vers quoi voulons-nous évoluer ? », « Que voulons-nous changer et que voulons-nous garder ? ».

- **Une opérationnalisation** de la stratégie : la stratégie est orientée résultat et se décline en objectifs opérationnels.
- **Un programme d'actions**, hiérarchisées et budgétisées.

Les questions dans ce cadre : « Quelles actions ? », « Dans quel ordre de priorité ? » « Avec quel(s) pilote(s) (moyens humains) ? » et « Selon quel budget (moyens financiers) ? ».

Le PST comporte également **un volet financier de réalisations des projets, des actions**.

Bref, le PST présente des objectifs stratégiques, des objectifs opérationnels, des actions spécifiques à mener et des moyens pour les réaliser. Il comportera également **des indicateurs** qui permettront d'évaluer le résultat de la stratégie.

Les deux grands volets d'un PST

Avec le PST, la commune dispose d'un outil transversal qui doit lui permettre, en un seul document, d'avoir une vue d'ensemble de ses politiques et des actions qu'elle mène dans toute une série de domaines.

La commune inscrit deux grands volets dans son PST : un volet « administration générale » et un volet externe portant sur le développement des politiques que l'autorité locale entend mener.

Le volet « administration générale » du PST

Le volet « administration générale » du PST vise **l'organisation interne** de la commune et des services communaux.

Ce volet interne du PST est essentiel. En effet, la commune, c'est d'abord une organisation au service des citoyens et des entreprises. La qualité du service public communal passe par la qualité de son personnel et de ses processus internes.

Le volet « interne » du PST est consacré à l'organisation communale. La commune peut y décider d'objectifs stratégiques et d'actions visant, par exemple, à :

- évaluer ses besoins (évolution du cadre, plans d'engagement, politique d'investissements en matériel, d'investissement informatique...),
- avoir des agents efficaces (meilleur accueil du public, meilleure communication interne, démarche qualité...),



- optimiser la gestion des ressources humaines (évaluation du personnel, réalisation de plans de formation...),
- avoir une infrastructure technologique performante (optimiser le parc informatique communal, le sécuriser, le mettre en réseau...).

Le volet externe du PST

Le volet externe du PST vise, quant à lui, **le développement des politiques communales**.

La commune peut poser des actes d'autorité pour réaliser sa politique dans un nombre très important de domaines. Elle est un pouvoir public doté de pouvoirs réglementaires (elle fait des ordonnances de police administrative générale, des règlements-taxes...), de pouvoirs de police (arrêtés de police ou gestion de « polices » dites « spéciales » comme l'urbanisme - octroi des permis d'urbanisme -, comme l'environnement - octroi des permis d'environnement, des permis uniques -...).

Le volet externe du PST vise à préciser les différentes actions que la commune entreprend dans tous les domaines de l'action communale.

Ainsi, dans le volet externe de son PST, l'autorité locale décide d'objectifs stratégiques et d'actions dans les différents domaines d'actions politiques qu'elle a décidé d'investir sur sa mandature.

À titre d'exemple, on peut citer comme domaine de stratégies politiques communales : l'action sociale, l'aménagement du territoire, la culture, le développement durable, le développement rural, le développement économique, l'énergie, l'enfance et la jeunesse, l'environnement, la coopération internationale, le logement, la mobilité, la propreté et la sécurité publique, le vieillissement et le bien-être des seniors, le sport...

La commune peut réaliser seule les actions programmées dans ces différentes thématiques. Elle peut, également, recourir au partenariat (avec le CPAS, les SLSP, les agences de développement local, les régies autonomes, les agences immobilières sociales, les asbl, les forces vives de son territoire...), voire les réaliser dans un cadre davantage transcommunal (avec les intercommunales, les zones de police, les provinces, la Wallonie, la Fédération Wallonie Bruxelles...).

Les acteurs du PST: l'implication des élus, des grades légaux, des comités de direction, des agents, des partenaires

Étant « le » document stratégique politique de base, le PST doit nécessairement être porté par le **conseil communal et les élus**.

La cheville ouvrière politique est bien sûr le **collège** qui prépare le projet de PST et le porte tout au long de la mandature.

Au niveau de l'administration, le PST doit également trouver des porteurs.

Le **directeur général**, en tant que chef du personnel et responsable de l'administration, a la responsabilité de la supervision de la mise en œuvre du PST par ses agents.

Le **directeur financier et le service finances de la commune** ont une responsabilité financière quant au PST. C'est le receveur et/ou le service finances qui doivent conseiller le collège et faire des propositions adéquates afin d'arriver à une bonne planification financière du PST.

Les **agents eux-mêmes et leurs responsables hiérarchiques** (directeurs de département, chefs de service, etc.) sont également directement impliqués.

Une action du PST a nécessairement toujours un porteur administratif et tel agent sera directement responsable de la réalisation de telle action. Pour en assurer le succès, les actions du PST doivent être pensées et rédigées en ayant à l'esprit quel service va s'en occuper. Sans porteur effectif, une action est vouée à l'échec.

La démarche stratégique portée par un PST augmente considérablement la motivation des agents puisqu'ils seront responsabilisés à la réalisation d'actions concrètes qui donnent du corps à leur mission de service public local.

Directeur général (et directeur général adjoint), directeur financier et responsables administratifs des différents services ont intérêt à se réunir dans un **comité de pilotage du PST (le comité de direction peut jouer ce rôle)**. Ensemble, ils pourront se concerter, être au courant des actions des uns et des autres et réfléchir aux actions transversales qui

Fin de la lettre de mission et du contrat d'objectifs (art. L 1124-1 abrogé)

L'UVCW avait plaidé pour une simplification administrative dans ce cadre et nous avons été entendus par le Gouvernement.

Les communes ont généralement boudé les deux outils qu'étaient la lettre de mission et le contrat d'objectifs, préférant la démarche davantage consensuelle du PST.

On rappellera que le contrat d'objectifs était fortement ambigu puisqu'il confondait objectifs de l'administration et objectifs personnels (individuels) du directeur général.

Le décret résout la question en abrogeant la lettre de mission et le contrat d'objectifs.

Ce dernier est remplacé par un document d'objectifs individuels dans le cadre de l'évaluation des grades légaux. Ce document est dénommé « rapport de planification individuelle » et détermine les objectifs spécifiques et individuels que le grade légal doit atteindre dans le cadre de sa mission légale définie par le CDLD. Désormais, ce document d'objectifs individuels vise tous les grades légaux (DG, DF, DGa) dans l'article L1124-50 CDLD qui stipule que : « Aux conditions et modalités arrêtées par le Gouvernement, le collège communal procède à l'évaluation du directeur général, du directeur général adjoint et du directeur financier. L'évaluation s'appuie sur le rapport de planification. Le collège communal élabore un rapport de planification déterminant les objectifs que le directeur général, le directeur général adjoint et le directeur financier doivent, chacun pour ce qui les concerne, atteindre dans le cadre des missions que leur confie notamment l'article L1124-4. Le directeur général, le directeur général adjoint ou le directeur financier peut annexer au rapport de planification le concernant ses observations. La délibération du collège adoptant le rapport de planification est communiquée, pour information, au conseil communal et au Gouvernement ».

peuvent concourir à la réalisation de telles ou telles politiques communales. La mise en place de pareil comité de direction permet le décloisonnement des services et la transversalité.

À noter que le décret du 19 juillet 2018 donne expressément pour mission au comité de direction de réaliser « *un rapport d'exécution dont le collège communal se saisit pour réaliser la dernière évaluation de la législature. Ce rapport d'exécution et cette évaluation sont transmis au conseil communal pour prise d'acte, dans le courant du premier semestre de l'année du renouvellement intégral des conseils communaux, ainsi qu'au collège communal issu des élections suivantes* ».

Cette réunion des forces administratives communales concerne également les plus petites communes. Dans les petites entités, ce sont les agents eux-mêmes qui se réunissent alors avec le directeur général.

Le PST s'appuie dès lors sur **le binôme « autorité politique/administration »** et souhaite donner un rôle actif à chacun.

Toutefois, les rôles, s'ils peuvent être finement organisés (on peut imaginer une administration très dynamique qui fait de nombreuses propositions au politique), ne sont pas interchangeables, chacun ayant un rôle à assumer.

À titre illustratif, nous pourrions proposer le tableau suivant :

Administration (pilotee par le comité de direction)	Collège communal/conseil communal
Constat: analyse SWOT (analyse des forces et faiblesses, opportunités et menaces de la commune tant au niveau interne ⁸ qu'externe ⁹)	Constat: analyse SWOT (analyse des forces et faiblesses, opportunités et menaces de la commune tant au niveau interne ¹⁰ qu'externe ¹¹) et prise de connaissance de l'analyse de l'administration
L'administration pourrait faire des propositions au politique, tout en restant toujours bien consciente que la définition de la stratégie appartient à l'autorité politique élue.	Objectifs stratégiques (décide)
Objectifs opérationnels (l'administration en propose au collège)	Objectifs opérationnels (décide)
Actions (propose au collège)	Actions (décide)
Indicateurs (propose des d'indicateurs pertinents au vu de sa connaissance du terrain)	Indicateurs: les questions à se poser (à quoi l'autorité politique doit-elle être attentive?)
Collecte des résultats	Suivi et prise de connaissance
Tableau de bord	Suivi et prise de connaissance
Évaluation (la réalise)	Évaluation (arrête les principes d'évaluation) et prend connaissance de l'évaluation réalisée

Grâce au PST, en réfléchissant les actions communales en termes stratégiques, on objective considérablement le contrat d'objectifs. Les grades légaux et leurs agents ne s'engagent pas à concrétiser des promesses politiques floues mais bien à réaliser des actions reprises dans une réelle stratégie, planifiée et priorisée par l'autorité politique communale.

On n'oubliera pas non plus les partenaires communaux : le CPAS en tête, les intercommunales, les SLSP, zones de police et de secours... il conviendra aussi de coordonner les programmations qui les animent (PST pour le CPAS, plans stratégiques pour les intercommunales...).

Procédure d'adoption

Le nouvel article L1123-27. § 1^{er} du CDLD dispose que :

Premièrement :

« *Dans les deux mois après la désignation des échevins, le collège soumet au conseil communal une déclaration de politique communale couvrant la durée de son mandat et comportant au moins les principaux projets politiques ainsi qu'un volet budgétaire reprenant les grandes orientations en la matière. Après adoption par le conseil communal, cette déclaration de politique communale est publiée conformément aux dispositions de l'article L1133-1 et de la manière prescrite par le conseil communal. Elle est mise en ligne sur le site internet de la commune* ».

Dans les deux mois de l'installation des nouveaux collèges, la DPC est votée par le Conseil communal.

Le collège prépare ensuite le PST en collaboration avec l'administration dans un délai de 9 mois (pour le premier PST, 6 mois par la suite).

Deuxièmement :

selon l'article 26bis de la loi organique des CPAS, le PST communal¹² doit être soumis préalablement à toute décision communale au comité de concertation commune/CPAS. Ce passage en comité de concertation (étape assez formelle) impliquera de développer, dans la méthodologie, un processus de collaboration très en amont dans le chef des deux entités.

Troisièmement :

« *§ 2. Le conseil communal prend acte du programme stratégique transversal, que le collège communal lui présente, dans les six mois qui suivent la désignation des échevins ou suite à l'adoption d'une motion de méfiance concernant l'ensemble du collège communal conformément à l'article L1123-14, § 1^{er}. Au cours de cette même séance du conseil communal, le programme stratégique transversal est débattu publiquement* ».

⁸ Forces et faiblesses de l'administration, des parolocaux et des institutions qui collaborent avec la commune.

⁹ Opportunités et menaces venant d'éléments exogènes (situation géographique, démographie, ressources financières, ...).

¹⁰ Forces et faiblesses de l'administration, des parolocaux et des institutions qui collaborent avec la commune.

¹¹ Opportunités et menaces venant d'éléments exogènes (situation géographique, démographie, ressources financières, ...).

¹² L.O., art. 26bis, §2. Les matières suivantes ne peuvent faire l'objet d'une décision des autorités communales qu'après avoir été soumises préalablement au comité de concertation
1° la fixation ou la modification du statut administratif et pécuniaire du personnel, pour autant que les décisions concernées puissent avoir une incidence sur le budget et la gestion du (centre public d'action sociale) ;
2° la création de nouveaux services ou établissements à finalité sociale et l'extension des structures existantes ;
3° le programme stratégique transversal visé à l'article L1123-27 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.



La notion de prise d'acte après un débat public nous interpelle quelque peu. Le PST étant un acte politique communal d'une telle importance qu'il sera, dans la tradition communale, voté par le conseil communal.

L'évaluation, l'adaptation et la révision éventuelle d'un PST

Des indicateurs de résultat, de réalisation peuvent être intégrés dans le PST. Ils permettront d'évaluer le plan (les actions par rapport à la stratégie).

Les indicateurs de toute sorte ne doivent toutefois pas plomber la dynamique. Il ne faut pas étouffer la démarche sous une batterie d'indicateurs d'évaluation. Quelques indicateurs de réalisation pourront suffire en début de démarche.

Il serait toutefois intéressant que les pouvoirs locaux engagés dans la démarche tiennent un tableau de bord de leurs actions et procèdent à une évaluation intermédiaire chaque année et au moins trois fois de manière plus approfondie sur la période (après 2, 4 et 6 ans par exemple).

Les indicateurs doivent être pragmatiques et définis en fonction des objectifs et des actions. Par exemple, si on a comme objectif de diminuer la consommation énergétique dans les bâtiments communaux, il faut, comme indicateurs, prendre l'écart entre la consommation constatée au temps zéro et la consommation telle qu'elle a évolué après avoir réalisé telles actions d'isolation.

Chaque année, la commune peut adapter son PST après en avoir tiré un bilan (les moments de la présentation du budget et du compte sont sans doute à privilégier).

En milieu de législature, le PST fera l'objet d'une adaptation plus élaborée. C'est, en effet, un bon moment pour refaire le point et vérifier si des éléments exogènes n'obligent pas à adapter certains objectifs qu'on s'était fixés en début de législature. L'administration et la population peuvent être consultées. Le décret du 19 juillet 2018 prévoit en effet que « *Le programme stratégique transversal est soumis à une évaluation par le collège communal au minimum à mi-législature* »¹³.

Le décret prévoit aussi une phase d'évaluation au terme de la législature. Ainsi, le comité de direction fera un « *rapport d'exécution* » et le collège communal se saisira « *pour réaliser la dernière évaluation de la législature* ». « *Ce rapport d'exécution et cette évaluation sont transmis au conseil communal pour prise d'acte, dans le courant du premier semestre* » de l'année des élections communales.

Le programme stratégique transversal peut être actualisé en cours de législature¹⁴.

À chaque nouvelle législature, la nouvelle équipe en place adapte bien évidemment le PST.

Un dispositif d'accompagnement, collaboration entre l'UVCW, la Fédération des CPAS et la DG05

L'UVCW collabore avec la DG05 depuis de nombreuses années pour implémenter l'idée d'une programmation stratégique au sein des pouvoirs locaux.

Nous entendons bien entendu accompagner nos membres sur le terrain de la formation afin de les aider à démystifier le PST et à les inciter à s'engager dans la réalisation d'un PST (seule ou accompagnée d'un expert externe). Se poser les bonnes questions, avoir les bons réflexes méthodologiques, communiquer habilement, motiver les équipes, gérer le portefeuille de projets qu'est le PST... sont autant d'éléments méthodologiques que l'accompagnement permettra d'acquérir.

Pour éviter tout malentendu, soulignons que l'UVCW assiste ses membres sur le terrain de la formation et non pas sur celui de la consultation. Pour une mission de ce type, les communes se tourneront vers leurs intercommunales intéressées par ces démarches ou passeront des marchés avec des bureaux spécialisés, connaisseurs du monde local qui ont une expertise dans le domaine.

L'UVCW et la Fédération des CPAS commenceront leur accompagnement en collaboration avec la DG05 et le Cabinet de la Ministre tout début 2019 pour vous permettre d'être en bon ordre de marche dans le cadre de votre projet de PST.

Soyez attentif à nos formations. Nous reviendrons vers vous.

La valeur juridique du PST et la tutelle sur un PST

Le PST est un document de politique communale.

Ligne de conduite propre à l'autorité locale, le PST liera politiquement l'équipe en place. L'électeur en sera le seul censeur. Il n'est donc pas soumis à une quelconque tutelle de la Wallonie.

On ne se méprendra donc pas sur le souhait de la Région d'être informée. L'article L1123-27, par. 3, prévoit que « *La délibération du conseil communal prenant acte du programme stratégique transversal est communiquée au Gouvernement* ». Il s'agit bien de la délibération et non du PST dans son entièreté.

Bien entendu, les actions envisagées dans le PST doivent se conformer au respect de la législation qui leur est applicable.

Par exemple, si elle ne doit pas envoyer à la tutelle sa décision d'inscrire dans le PST la réalisation d'un Programme communal de développement rural ou d'un Schéma de structure communal, la commune qui se lance dans l'élaboration de ces programme et schéma doit respecter la législation en vigueur (le décret de 1991 sur le développement rural pour le PCDR et le Cwatupe pour le SSC).

On soulignera l'importance de la souplesse du PST afin que celui-ci ne devienne jamais un carcan ou un impératif stérile pour l'autorité locale.

¹³ CDLD, L1123-27, par. 2.

¹⁴ Idem.



À noter aussi que le PST ne doit pas tout régler dans les moindres détails ; il doit rester global, de manière à ce que les actions puissent s'ajuster à la stratégie. Il reprendra des actions mais ne déclinera pas celles-ci en tâches et en phases d'exécution (sous peine de devenir complètement illisible). Cette déclinaison se retrouvera dans **des fiches « actions »** qui constitueront le tableau de bord des services communaux.

Publication du PST: une occasion de transparence

Le PST est publié : « *Le programme stratégique transversal est publié conformément aux dispositions de l'article L1133-1 et de la manière prescrite par le conseil communal. Il est mis en ligne sur le site internet de la commune* ».

La mise en ligne du PST, c'est une formidable occasion de communiquer avec le citoyen, de mettre en avant les projets de la commune, leur suivi, leur aboutissement, d'expliquer aussi pourquoi telle ou telle action n'a pu être menée à bien. Bref, c'est un outil de pédagogie citoyenne.

POUR EN SAVOIR PLUS SUR LE PST

Le lecteur intéressé peut consulter les sources suivantes :

Un guide méthodologique

- Guide méthodologique PST, DGO5-UVCW, http://pouvoirslocaux.wallonie.be/pst/outils/Guide_methodologique_PST.pdf

Un guide pratique

- M. Boverie, B. Somers et J. Thomas, *Le PST guide pratique pour élaborer vos objectifs et indicateurs*, Politeia, 2013 et en ligne sur le site de l'UVCW www.uvcw.be/publications/online/137.htm

Un vade-mecum

- *Le vade mecum PST*, Mouv. comm. hors série, décembre 2011.

Des vidéos

- *Les communes-pilotes témoignent*, <https://vimeo.com/252845131>

Des articles dans le *Mouvement communal*

- M. Boverie et E. Vercruyssen, *Le PST présenté aux communes*, Mouv. comm., 5/2012.
- M. Boverie et E. Vercruyssen, *Les questions les plus fréquemment posées sur le PST*, Mouv. comm., 6/2012.
- M. Boverie, *PST, l'opération-pilote est lancée*, Mouv. comm., 5/2013.
- A. Depret, *PST, la parole aux communes-pilotes*, Mouv. comm., 4/2014
- A. Depret, *PST, la parole aux communes-pilotes (suite)*, Mouv. comm., 5/2014
- A. Depret, *PST, la parole aux autres communes*, Mouv. comm., 9/2014

Sites

- L'espace PST sur le site de la Wallonie (www.pouvoirslocaux.wallonie.be/pst)
- L'espace PST sur le site de l'UVCW (www.uvcw.be)
- Le réseau PST sur le site de l'UVCW