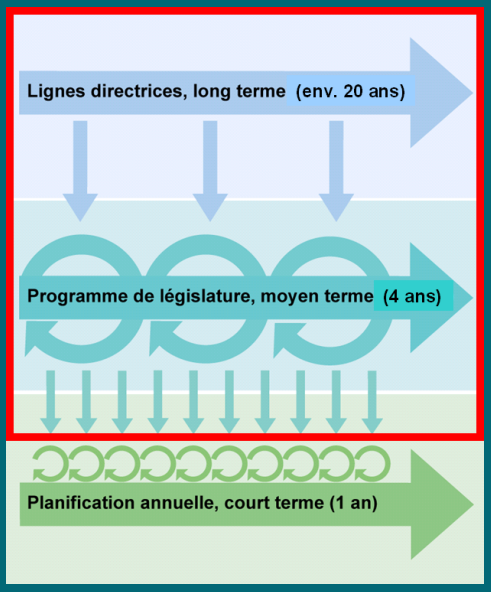

Lignes directrices et programme de législature pour une politique communale axée sur le développement durable (DD)

Guide pratique

OCEE
Office de la coordination environnementale
et de l'énergie du canton de Berne

Impressum

Copyright 2013
Direction des travaux publics, des transports et de l’énergie du canton de Berne
Office de la coordination environnementale et de l’énergie (OCEE)

Mars 2014

Réalisation
Tobias Andres, OCEE
Monique Kissling, OCEE

Peut être obtenu auprès de :
Office de la coordination environnementale et de l’énergie (OCEE)
Centre de compétences pour le développement durable dans le canton de Berne
Reiterstrasse 11
3011 Berne
Tél. 031 633 36 61
Courriel info.aue@bve.be.ch

Table des matières

1 Introduction 4
1.1 Un guide, pourquoi faire ? 4
1.2 Public cible et objectifs 4
1.3 Gestion communale axée sur le DD 5
1.4 Toujours commencer par une évaluation de la situation du point de vue du DD 6
1.5 Présentation du guide 6
2 Lignes directrices et programme de législature : fonction et contenu 8
2.1 Les lignes directrices 8
2.2 Le programme de législature 8
2.3 La formulation d'objectifs 9
3 Procédure d'élaboration des lignes directrices et du programme de législature 11
3.1 Choix du moment opportun 11
3.2 Engagement pour une politique communale axée sur le DD 11
3.3 Organisation sous forme de projet 11
3.4 Etapes du projet 13
3.4.1 Elaboration des lignes directrices 14
3.4.2 Elaboration du programme de législature 16
4 Halte aux lignes directrices et programmes de législature qui finissent au fond d'un tiroir ! 19
4.1 Communication 19
4.1.1 Procédure et résultats 19
4.1.2 Projets importants et vote 19
4.2 Réalisation des objectifs et rapport 19
4.3 Planification de la nouvelle législature 20
Bibliographie 21
Annexe A : exemple pratique d'élaboration des lignes directrices et du premier programme de législature 22
Annexe B : exemple pratique d'un rapport de fin de législature 27
Annexe C : exemples d'intégration du DD dans le règlement d'organisation 28

1 Introduction

1.1 Un guide, pourquoi faire ?

Les communes du canton de Berne qui mènent une politique en se concentrant sur les objectifs du développement durable (DD) (chapitre 1.3) sont de plus en plus nombreuses. L'Office de la coordination environnementale et de l'énergie (OCEE), désireux de soutenir les communes dans l'accomplissement de leurs tâches, leur propose différentes prestations (documents de base, instruments, conseils).

C'est ainsi que l'OCEE a accompagné nombre de communes lors de l'élaboration de leurs lignes directrices et de leur programme de législature. Le présent guide répond à un **besoin** exprimé lors des expériences faites dans ce contexte.

L'élaboration des lignes directrices et du programme de législature intervient toujours après l'évaluation de la situation (« l'état des lieux ») du point de vue du DD, laquelle permet à la commune d'identifier le besoin d'agir (chap. 1.4). Jusqu'à présent, il manquait un **outil de mise en œuvre pratique** pour accompagner la commune au fil de la procédure, depuis le moment où le besoin d'agir du point de vue du DD est identifié à celui de la mise en place d'une gestion politique à moyen et long terme. Le présent guide vient combler cette lacune.

1.2 Public cible et objectifs

Ce guide s'adresse en premier lieu à la **direction de projet** (en règle générale, le maire ou la mairesse), aux **personnes auxquelles sont confiés des mandats de conseil externe** ainsi qu'aux autres personnes impliquées dans le projet qui souhaitent se pencher plus attentivement sur la question.

Conçu pour être facile et pratique à utiliser, ce guide montre comment axer la **politique communale en fonction d'un horizon à long terme** et fournit des réponses aux questions suivantes :

- Quelle est la marche à suivre que la commune doit adopter entre le moment où les besoins sont identifiés et l'élaboration des lignes directrices (objectifs à long terme) ?
- Comment passe-t-elle des lignes directrices au premier programme de législature (objectifs à moyen terme) ?
- Comment la commune contrôle-t-elle que les objectifs visés sont atteints ?
- Comment peut-elle conférer une valeur contraignante au DD dans son règlement d'organisation ?

Le guide décrit toutes les étapes de la procédure et les illustre à l'aide d'exemples concrets (annexes A, B et C).

Il s'agit en l'occurrence de la **procédure standard assortie des exigences minimales** nécessaires à la mise en place d'une gestion communale simple et axée sur le long terme.

Les **remarques particulières** à chaque étape de la procédure standard se trouvent dans les encadrés de couleur verte.

Les **variantes** par rapport à la procédure standard figurent dans les encadrés de couleur jaune.

Les communes disposent d'une grande marge de manœuvre en ce qui concerne la mise en œuvre des différentes étapes. En tenant compte de la culture politique, des besoins propres et des particularités de la commune, l'exécutif décide s'il souhaite avoir recours à une aide extérieure, si et dans quelle mesure il y associera la population ou à qui il confiera la direction de projet.

Ne font pas l'objet du présent guide la planification et la mise en œuvre de mesures concrètes ainsi que la vérification des objectifs ou le rapport de l'administration (niveau opérationnel).

1.3 Gestion communale axée sur le DD

Ce chapitre résume brièvement les bases théoriques d'une politique communale orientée vers le DD. Le **modèle pour une gestion axée sur le DD** est la base pour la mise en œuvre du DD au niveau local (illustration 1) qui montre comment intégrer l'objectif du DD dans la gestion systématique de la commune[1].

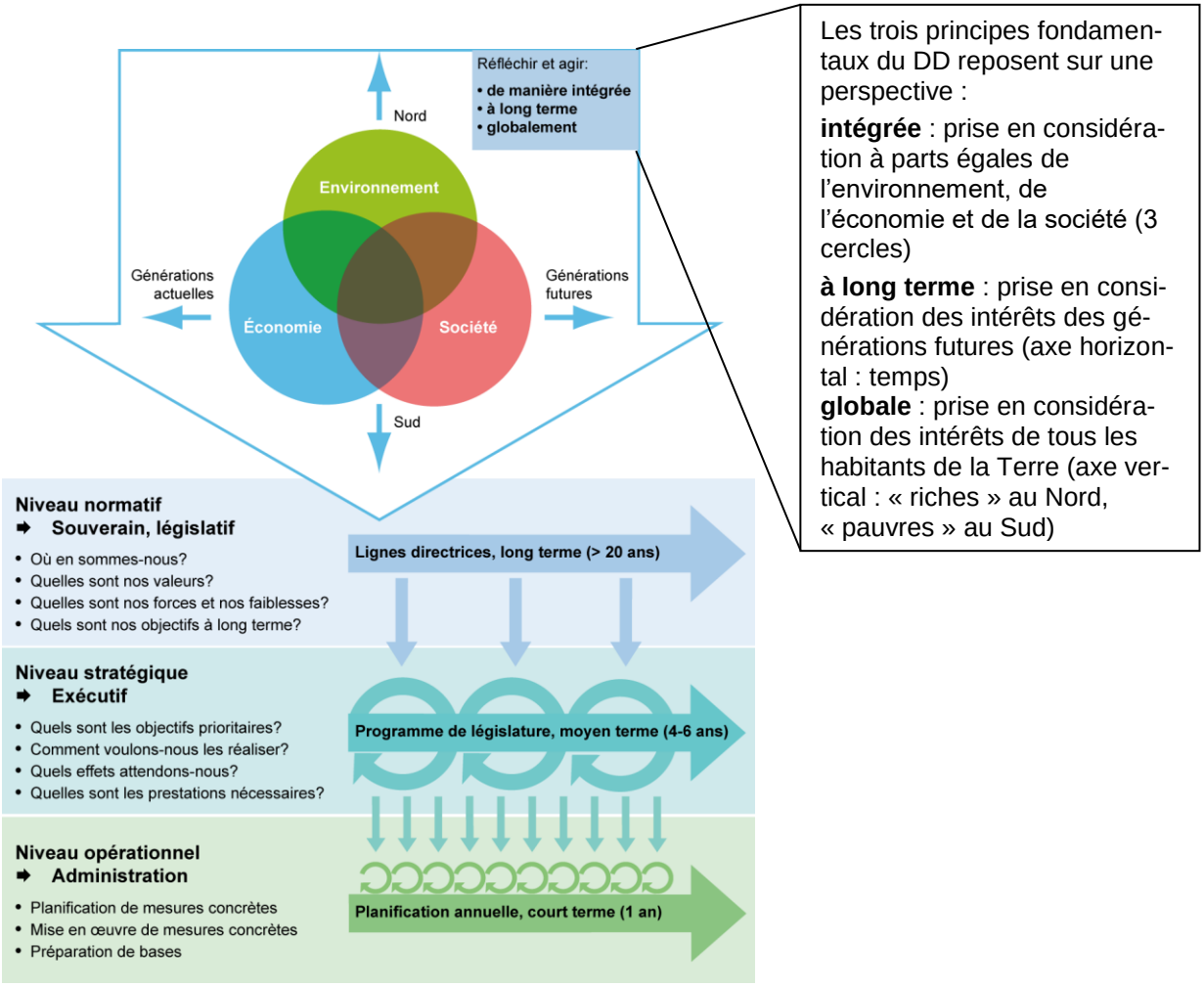

Illustration 1 : le DD en tant qu'objectif infiltre tous les niveaux de la gestion systématique de la commune (source : OCEE 2006, p. 45)

La gestion systématique de la commune comprend **trois niveaux et les instruments correspondants**. Ces derniers se différencient sur le plan de l'échéance et des organes compétents :

- Niveau normatif : les **lignes directrices** définissent les objectifs à long terme de la commune (sur env. 20 ans). Idéalement, elles sont approuvées par le souverain ou par le législatif.
- Niveau stratégique : le **programme de législature** découle directement des lignes directrices et contient les objectifs à moyen terme (4 ans). L'établir est l'une des tâches fondamentales de l'exécutif.

[1] Pour des informations plus détaillées sur les bases du développement durable, le pilotage systématique de la commune et l'intégration du DD dans la politique communale, voir OCEE (2006).

- Niveau opérationnel : la **planification annuelle** découle directement du programme de législature et permet de prévoir et de mettre en œuvre des mesures concrètes. Il s'agit de l'une des tâches fondamentales de l'administration, à laquelle devraient être associés les responsables de domaines.

Le **but principal** de la gestion systématique de la commune est d'assurer une unité de fond et de temps (= **cohérence)** entre les différents niveaux décisionnels et échéances.

La gestion axée sur le DD exige que la commune oriente son action sur des objectifs à long terme qu'elle a **délibérément choisis**. Pour ce faire, elle doit auparavant faire le point de la situation pour savoir où elle en est. C'est la seule manière d'identifier le besoin d'agir.

1.4 Toujours commencer par une évaluation de la situation du point de vue du DD

L'**évaluation de la situation du point de vue du DD** est la condition préalable à l'intégration du DD dans la gestion systématique de la commune. Elle doit analyser la situation de la commune sous l'angle du DD et indiquer où il y a un besoin d'agir. Elle se déroule en deux étapes clairement distinctes : le *constat* de la situation et *l'estimation* de la situation.

Constat de la situation (exemple à l'annexe A 1.1) :
Le « profilographe communal », un instrument développé par l'OCEE, permet d'identifier les forces et les faiblesses de la commune sur le plan du DD de manière aussi objective que possible.

Estimation de la situation (exemple à l'annexe A 1.2) :
Il s'agit tout d'abord, à partir des résultats obtenus grâce au profilographe communal, d'identifier plus précisément les principales forces et faiblesses sur lesquelles la commune peut agir, et ce en prenant en compte les chances et risques potentiels et éventuellement d'autres facteurs extérieurs pertinents [par exemple à l'aide d'une analyse SWOT : abréviation anglaise pour Strengths (forces), Weaknesses (faiblesses), Opportunities (chances) et Threats (risques)]. Etant donné le nombre souvent très élevé de forces et de faiblesses identifiées, il est recommandé de réduire leur nombre et de définir des priorités. Enfin, les forces et faiblesses jugées prioritaires sont classées par **thèmes / champs d'action au niveau desquels il faut intervenir du point de vue du DD.**

Il est important pour les prochaines étapes que les résultats obtenus lors de l'évaluation de la situation soient conservés (par exemple au moyen d'un compte-rendu photographique). C'est à ce stade seulement que les travaux d'élaboration des lignes directrices et du programme de législature peuvent commencer.

Remarque :

Certaines forces et faiblesses échappent à l'influence de la commune ou sortent du cadre de ses compétences. Il faut prendre cet aspect en considération pour déterminer s'il y a besoin d'agir. C'est seulement si la commune dispose d'une **certaine marge de manœuvre** qu'il est judicieux d'affecter des ressources.

1.5 Présentation du guide

Le chapitre 1 fait office d'introduction et le chapitre 2 explique la fonction et le contenu des lignes directrices ainsi que du programme de législature. Quant au volet principal (chapitre 3), il décrit les conditions idéales et la procédure étape par étape. Enfin, le chapitre 4 traite de la communication, du contrôle des objectifs et de l'établissement du rapport ainsi que de la planification de la prochaine législature.

Annexe A : exemple pratique d’élaboration des lignes directrices et du programme de législature

Annexe B : exemple d’un rapport de fin de législature

Annexe C : exemples pour le cas où une commune souhaiterait ajouter le DD, les lignes directrices et leur approbation, le programme de législature ou le rapport de fin de législature à son règlement d’organisation

2 Lignes directrices et programme de législature : fonction et contenu

2.1 Les lignes directrices

Les lignes directrices d'une politique communale axée sur le DD servent à la fois de cadre d'orientation et d'instrument de gestion.

En tant que **cadre d'orientation**, elles décrivent où devra en être la commune environ 20 ans plus tard (= perspective à long terme au niveau normatif). Elles définissent l'axe d'évolution générale de la commune dans ses grandes lignes. Décrivant la situation visée, elles sont, d'une part un objectif et, d'autre part, l'expression pour la commune d'un besoin d'agir à long terme afin d'avancer dans ce sens.

En tant qu'**instrument de gestion**, les lignes directrices sont les fondements de rang supérieur sur lesquels s'établit le programme de législature. Elles montrent la voie et constituent ainsi une base de décision importante pour déterminer le contenu des programmes de législature. Par ailleurs, elles servent de base d'évaluation pour les décisions du conseil communal (ou municipal) lorsque ce dernier est confronté à des projets imprévus qui pourraient influencer considérablement le développement de la commune. Un projet répondant aux exigences des lignes directrices devrait par conséquent être soutenu par le conseil communal et rejeté dans le cas contraire. Puisque les lignes directrices permettent aux personnes extérieures de prévoir et de mieux comprendre les décisions qui sont prises, elles permettent aussi d'améliorer considérablement la transparence en matière de politique communale. De par leur nature, les lignes directrices doivent être consultées à plusieurs reprises : au début de la législature pour élaborer le nouveau programme et à la fin de la législature pour contrôler si la commune est sur la bonne voie (chap. 4.2).

Les lignes directrices ne doivent en aucun cas être une brochure sur papier glacé contenant des formules ambiguës de portée générale qui pourraient par conséquent être appliquées à n'importe quelle autre commune, ce qui, selon la tendance actuelle, est fréquemment le cas aujourd'hui. De telles lignes ont pour objectif premier de faire la publicité de la commune et contribuent à soigner son image. Elles ne jouent aucun rôle pour la planification et la gestion politiques. En règle générale, l'attention qu'on leur prête diminue rapidement et elles finissent au fond d'un tiroir avant de tomber dans l'oubli.

Les lignes directrices d'une politique communale axée sur le DD sont l'expression de l'identité de la commune et contiennent au moins les éléments suivants (voir exemple annexe A 2) :

- la **confirmation de l'engagement** de la commune pour orienter son développement dans le sens du DD
- les **thèmes / champs d'action** au niveau desquels il est nécessaire d'agir du point de vue du DD (que conserver, que modifier ?) ainsi que les **objectifs à long terme** correspondants

2.2 Le programme de législature

L'établissement du programme de législature est une tâche fondamentale de l'exécutif. Il découle directement des lignes directrices et permet la **réalisation par étapes des objectifs à long terme**. Au niveau stratégique, il correspond à la perspective à moyen terme. Ce programme fixe, parmi les objectifs à long terme, les **priorités** qui doivent être traités dans la législature correspondante (= besoin d'agir prioritaire). Il est important en l'occurrence que les objectifs de législature à moyen terme découlent des objectifs à long terme des lignes directrices (cohérence).

Le programme de législature contient au moins les éléments suivants (voir exemple annexe A 3) :

- des **objectifs à moyen terme** avec des **valeurs cibles** vérifiables (théoriques) et leur **horizon de réalisation**
- des **mesures**[2] (concepts et programmes compris) qui décrivent de quelle manière ces objectifs seront atteints
- les **domaines ou unités administratives compétents** pour la réalisation des objectifs

Le programme de législature doit aussi impérativement prendre en compte la **disponibilité** des **ressources en termes de finances et de personnel** nécessaires à la réalisation des objectifs. D'une part, les effets que les mesures prévues auront sur les finances exigent une coordination du programme de législature avec le plan financier et le budget. D'autre part, il faut que les effectifs mis à disposition soient suffisants pour mettre en œuvre les mesures sans nuire au traitement des affaires courantes.

2.3 La formulation d'objectifs

Un **objectif** est un but final clairement défini visé dans le cadre d'un processus. Cette définition s'applique, indépendamment du degré de détail des objectifs, à la fois aux lignes directrices et au programme de législature. Ces deux niveaux se différencient cependant de par leur ordre d'importance et le degré de concrétisation des objectifs. Les lignes directrices et le programme de législature représentent un système d'objectifs dont la hiérarchie est claire. Les objectifs à long terme des lignes directrices sont les objectifs supérieurs et les objectifs à moyen terme du programme de législature les objectifs qui en découlent. Les objectifs supérieurs revêtent un caractère normatif qui fixe des valeurs et sont formulés de manière plutôt abstraite. En revanche, les objectifs qui en découlent sont plus concrets et il est possible que plusieurs d'entre eux servent le même objectif supérieur.

Pour que les objectifs soient clairs et compréhensibles pour tous, ils devraient présenter certaines **caractéristiques**. Dans le domaine de la gestion de projet, la méthode « SMART » est largement répandue pour formuler des objectifs clairs. Ci-après, vous trouverez une explication de ce que signifient les lettres qui composent cet acronyme :

S = Specific	Spécifique : les objectifs doivent être clairement définis, c'est-à-dire formulés de manière aussi précise que possible.
M = Measurable	Mesurable : dans le cas qui nous occupe, l'objectif doit « seulement » être contrôlable et pas impérativement mesurable. Il est impossible, et il n'est pas judicieux, de définir et de saisir des critères mesurables pour l'ensemble des objectifs. C'est en particulier le cas des objectifs qualitatifs. Exemple : l'objectif « la commune dispose d'un concept de communication moderne » est difficilement mesurable. Mais il est contrôlable en ce sens que l'on peut constater à la fin de la législature si le concept a été élaboré ou non.
A = Accepted	Accepté : les objectifs doivent être acceptés par les organes de décision compétents et éventuellement par les unités administratives. Remarque : au niveau de la commune, cela signifie aussi que les objectifs soient acceptés par une majorité des personnes engagées politiquement, c'est-à-dire qu'ils soient susceptibles de rallier la majorité.
R = Realistic	Réaliste : l'objectif doit être réalisable (aussi par rapport aux ressources financières et humaines).
T = Timely	Défini dans le temps : chaque objectif se voit attribuer un horizon temporel, durant lequel il doit être atteint.

[2] Le terme « mesures » est utilisé dans le présent guide au sens large ; il englobe séries de mesures, concepts, programmes, etc.

Ces critères issus de la gestion de projet peuvent être utilisés par analogie lors de la formulation des objectifs à long terme des lignes directrices et des objectifs à moyen terme du programme de législature. Pour les **deux niveaux**, cela signifie que les objectifs doivent être formulés de manière aussi précise que possible, de sorte qu'ils soient acceptés par une majorité au sein des autorités, de l'administration et de la population et qu'ils soient ambitieux certes, mais réalistes.

Au **niveau du programme de législature**, il est par ailleurs indispensable de déterminer, pour chaque objectif, une **valeur cible** et l'**horizon temporel** durant lequel elle doit être atteinte. Elle peut être quantitative (chiffre absolu ou relatif, par ex. 10 %) ou qualitative (situation : par ex. objectif atteint, mesure mise en œuvre, processus achevé). Elle sert donc à contrôler si l'objectif est atteint (chap. 4.2).

Remarque :

Dans l'idéal, les objectifs à long terme des lignes directrices et les objectifs à moyen terme du programme de législature décrivent **la situation visée** à l'avenir. Cette approche simplifie la formulation des objectifs correspondant aux deux niveaux. En outre, elle permet de séparer les objectifs de législature des mesures, qui sont formulées, en temps normal, à l'aide de verbes d'action (exemple à l'annexe A 2).

3 Procédure d'élaboration des lignes directrices et du programme de législature

3.1 Choix du moment opportun

Idéalement, les lignes directrices et le programme de législature sont établis **immédiatement après l'évaluation de la situation** du point de vue du DD. Les personnes impliquées ont ainsi encore les résultats en tête, et le thème aussi. Cela leur permet en outre de continuer sur leur lancée et d'achever l'élaboration de ces deux instruments de gestion en temps utile. Par ailleurs, il s'agit de planifier le travail pour que les **résultats soient à disposition en temps voulu**. Le programme de législature par exemple doit être terminé le plus tôt possible après le début de la nouvelle législature (par exemple au premier semestre).

3.2 Engagement pour une politique communale axée sur le DD

Une condition importante pour que l'élaboration des lignes directrices et du programme de législature axés sur le DD soit une réussite est que, dans le meilleur des cas, tous les membres du conseil communal ou tout au moins une **grande majorité** d'entre eux, y compris le maire ou la mairesse, soient convaincus de leur utilité et souhaitent s'investir en la matière. Il faut donc être prêts à mettre à disposition suffisamment de ressources (temps, finances).

3.3 Organisation sous forme de projet

De préférence, l'élaboration des lignes directrices et du programme de législature s'effectue dans le cadre d'un projet : son organisation est idéalement définie avant l'évaluation de la situation du point de vue du DD. Si ce n'est pas le cas, c'est à ce stade au plus tard qu'il faut clarifier les aspects organisationnels suivants :

- **Distribution des rôles** : la répartition des rôles entre la commune, l'éventuelle personne à laquelle est confié le mandat de conseil externe et l'OCEE est clairement réglée par le « Réseau de compétences bernois pour le développement durable local »[3]. La commune est l'acteur principal et la force créatrice du DD local. Elle décide du lancement, du rythme et du recours éventuel à des prestations de conseil externes. Elle est compétente pour le contenu des lignes directrices et du programme de législature.

  La personne qui se voit confier un mandat de conseil externe peut se charger de l'animation des séances et des ateliers, soutenir la commune sur le plan de la méthodologie, l'aider à identifier les thèmes / les champs d'action à long terme ou aussi apporter une contribution au niveau rédactionnel.

  L'OCEE intervient à titre consultatif afin d'assurer l'*unité de doctrine* relative à une politique communale axée sur le DD. Sur demande, l'OCEE prend position (dans le sens d'un second avis) par rapport aux projets de lignes directrices et de programme de législature.

- **Equipe de projet** : l'équipe de projet, dont la tâche est d'élaborer les lignes directrices, regroupe en général les mêmes personnes que celles qui formaient l'équipe qui a procédé à l'évaluation de la situation du point de vue du DD, soit le conseil communal au complet, les cadres de l'administration et éventuellement des représentants de la population ou de groupes d'intérêts.

  Le programme de législature quant à lui est du ressort de l'exécutif, soutenu par l'administration, le cas échéant.

[3] Pour plus d'informations sur le Réseau de compétences bernois, voir http://www.bve.be.ch/bve/fr/index/direktion/ueber-die-direktion/dossiers/nachhaltige_entwicklungne/berner_kompetenzverbund.html

- **Implication du public** : avant le lancement du projet, il faudra déterminer si, et dans quelle mesure, la population ou les représentants de groupes d'intérêts doivent être impliqués dans l'élaboration des lignes directrices (chap. 3.4.1.6). Leur implication doit être soigneusement planifiée et les ressources mises à disposition (temps, finances) doivent être plus importantes que celles nécessaires à une procédure standard.
- **Direction du projet** : le maire ou la mairesse se charge en général de la direction du projet. Il ou elle est en principe responsable de l'élaboration des lignes directrices et du programme de législature.
- **Financement** : il doit être assuré avant le lancement du projet. Le conseil communal doit avoir approuvé préalablement les moyens financiers nécessaires. Si la commune envisage de faire appel à une personne pour un mandat de conseil externe, il est possible de déposer une demande de soutien financier[4] auprès de l'OCEE.

  L'OCEE octroie une aide si les conditions suivantes sont remplies[5] :

  - déclaration d'intention contraignante (arrêté du conseil communal par exemple) portant sur le lancement du projet
  - offre de la personne à laquelle sera confié un mandat de conseil externe
  - brève description du projet (situation initiale, objectif, contenu, participants, déroulement, horizon temporel) si elle ne figure pas déjà dans l'offre
  - mention, dans l'organisation de projet, que l'Office de la coordination environnementale et de l'énergie (OCEE) est le service qui assure le suivi du projet
- **Communication** : il doit être clairement défini, dès le début du projet, qui communique quoi, quand et sous quelle forme (chap. 4.1).
- **Calendrier :** le calendrier doit être fixé de manière contraignante avant le début du projet. Chaque délai est déterminé en veillant à avoir suffisamment de temps pour préparer et remanier les documents entre les étapes.

  Il faut compter environ trois mois pour élaborer lignes directrices et programme de législature. Si la population et les représentants de groupes d'intérêts sont impliqués dans l'élaboration des lignes directrices, la durée de la procédure sera nettement plus longue.

Remarque :

De plusieurs points de vue, il est judicieux et recommandé de faire appel à une **personne à laquelle sera confié un mandat de conseil externe**. Elle se chargera de l'animation des séances et des ateliers. Par ailleurs, elle pourra apporter son soutien à la direction de projet pour définir le calendrier, organiser les séances et les ateliers ainsi qu'établir les documents nécessaires ou pour élaborer les premiers projets. Le maire ou la mairesse et les membres de l'équipe de projet peuvent ainsi se concentrer entièrement au travail portant sur le contenu. En outre, elle peut faire avancer le projet quand il piétine et, en sa qualité de personne extérieure à la commune, poser des questions épineuses ou aborder des thèmes tabous qui seraient laissés de côté autrement.

[4] L'Office fédéral du développement territorial (ARE) soutient également le développement durable dans les communes. Pour en savoir plus, voir http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00262/00532/index.html?lang=fr.

[5] Pour plus de renseignements sur le soutien financier, voir http://www.bve.be.ch/bve/fr/index/direktion/ueber-die-direktion/dossiers/nachhaltige_entwicklungne/berner_kompetenzverbund.assetref/content/dam/documents/BVE/AUE/fr/aue_ne_gde_kv_merkblatt_beitraege_f.pdf

3.4 Etapes du projet

Il est préférable de faire clairement la distinction entre l'élaboration des lignes directrices et celle du programme de législature, même si ces deux volets du projet sont liés entre eux. Il convient de les traiter par étapes :

Volet Lignes directrices

- Ebauche des perspectives d'avenir
- Formulation des objectifs à long terme
- Elaboration du projet de lignes directrices
- Mise au point des lignes directrices
- Approbation des lignes directrices

Volet Programme de législature

- Formulation des objectifs à moyen terme et des mesures (concepts et programmes compris)
- Elaboration du projet de programme de législature
- Mise au point du programme de législature
- Approbation du programme de législature

Les deux volets du projet sont clairement distincts sur le plan du contenu mais peuvent se chevaucher dans le temps. Les étapes « Formulation des objectifs à long terme » et « Formulation des objectifs à moyen terme et des mesures » peuvent tout à fait être réalisées le même jour. Il en va de même pour la mise au point. Ce qui importe en l'occurrence c'est d'assurer l'unité de fond entre les deux volets (cohérence). L'illustration 2 montre les étapes indispensables à l'élaboration des lignes directrices et du programme de législature (encadrés de couleur orange) ainsi que l'étape facultative (en jaune).

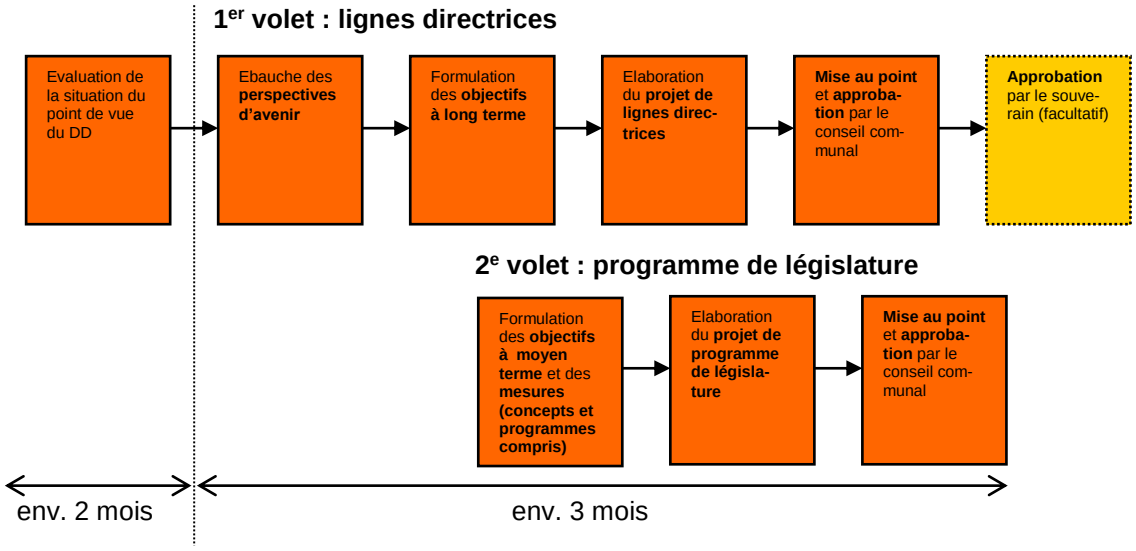

Illustration 2 : les volets Lignes directrices et Programme de législature sont susceptibles de se chevaucher dans le temps.

3.4.1 Elaboration des lignes directrices

3.4.1.1 Première étape : ébauche des perspectives d'avenir

Durée : env. une demi-journée

Pour pouvoir formuler les objectifs à long terme, il faut d'abord avoir une idée de ce que pourrait être la commune environ 20 ans plus tard (mots-clés ou dessin). D'une part, les thèmes / champs d'action pour lesquels un besoin d'agir a été identifié lors de l'évaluation de la situation du point de vue du DD (chap. 1.4) doivent figurer dans ces **perspectives d'avenir**. D'autre part, il y a peut-être encore d'autres sujets ou particularités qui caractérisent la commune (commune urbaine ou rurale, caractère de village, nombre d'habitants, etc.) qu'il faudra aussi prendre en compte dans les perspectives. Si la commune souhaite intégrer dans ses lignes directrices les valeurs importantes pour la communauté, c'est au cours de cette étape qu'elle devra le faire.

Variante : les perspectives d'avenir sont explicitées et reprises dans les lignes directrices. Cette démarche est utile

a) pour la communication générale portant sur les lignes directrices,
b) si une procédure de participation ou de consultation est envisagée ou
c) si l'approbation des lignes directrices par la population est prévue.

Remarque :

Il est possible de diminuer la charge de travail liée à cette étape lorsque les membres de l'équipe de projet envoient à l'avance leurs propres idées sur ce que pourrait être la commune 20 plus tard à la personne qui animera l'atelier. Cette dernière les compile et les met en forme. Ainsi préparées, elles pourront servir de base à l'atelier. Cette procédure abrégée est judicieuse lorsque l'ébauche des perspectives d'avenir et la formulation des objectifs à long terme font l'objet d'un seul et même atelier (voir exemple à l'annexe A 2.1). Ces préparatifs permettent d'améliorer le débat sur le fond étant donné que les participants se sont déjà penchés sur le sujet auparavant.

3.4.1.2 Deuxième étape : formulation des objectifs à long terme

Durée : env. une demi-journée

Il s'agit à présent de formuler les **objectifs à long terme** correspondant aux thèmes / champs d'action pour lesquels un besoin d'agir a été identifié, éventuellement à l'aide de mots-clés pour commencer (voir exemple à l'annexe A 2.1). Les objectifs à long terme permettent de concrétiser les perspectives d'avenir.

Remarque :

S'il existe déjà des lignes directrices pour d'autres politiques sectorielles (environnement, troisième âge, énergie, etc.), il est utile d'en avoir connaissance au préalable. Certains de leurs objectifs peuvent en effet être repris dans les lignes directrices du DD, à condition que le besoin d'agir soit avéré et que le degré de détail des objectifs coïncide (horizon à long terme, degré d'abstraction relativement élevé).

3.4.1.3 Troisième étape : élaboration du projet de lignes directrices

Un **projet de lignes directrices** est formulé à partir des résultats obtenus lors des deux étapes précédentes, le cas échéant avec les perspectives d'avenir. Cette tâche peut être effectuée par le ou la secrétaire communal-e, avec le concours du maire ou de la mairesse de la commune, ou par la personne qui se voit confier le mandat de conseil externe.

Si c'est la personne externe qui se charge de formuler le projet des lignes directrices, il est recommandé qu'elle se mette d'accord sur ce dernier avec le maire ou la mairesse et le ou la secrétaire communal-e lors d'une séance.

Variante : Sur demande, l'OCEE prend part à cette séance supplémentaire.

Le moment est alors venu pour le maire ou la mairesse de contrôler si les lignes directrices sont complètes : les lignes directrices contiennent-elles l'ensemble des thèmes / champs d'action pour lesquels un besoin d'agir a été identifié du point de vue du DD (résultat de l'évaluation de la situation) ? Dans le cas contraire, il faut procéder à l'adaptation du document.

Puis le projet de lignes directrices se voit compléter par une confirmation de l'engagement de la commune en faveur du DD (par exemple, sous la forme d'un avant-propos du maire ou de la mairesse ; voir annexe A 2.2).

Le **projet de lignes directrices complet** est envoyé à l'avance à tous les membres de l'équipe de projet afin qu'ils aient suffisamment de temps pour se préparer à la séance de mise au point (chap. 3.4.1.4).

Variante : Le projet de lignes directrices peut être envoyé à l'OCEE pour prise de position (deuxième avis).

3.4.1.4 Quatrième étape : mise au point des lignes directrices

Durée : env. une demi-journée

Lors de la **séance de mise au point des lignes directrices**, chaque objectif des lignes directrices est discuté et, si nécessaire, complété, adapté ou supprimé. Peuvent ensuite aussi faire l'objet d'une discussion, la confirmation de l'engagement de la commune en faveur du DD et les perspectives d'avenir, si elles sont disponibles. Tous les changements sont documentés.

Variante : Sur demande, l'OCEE prend part à cette séance.

La **version mise au point** des lignes directrices est envoyée à tous les membres de l'équipe de projet. Si tout est en ordre, les lignes directrices sont soumises à l'approbation du conseil communal lors de sa prochaine séance.

Si les détails n'ont pas tous été réglés avant le lancement du projet, c'est au plus tard lors de la séance de mise au point qu'il faut définir précisément la procédure pour l'éventuelle approbation des lignes directrices par le souverain (chap. 3.4.1.5) et la marche à suivre en matière de communication (chap. 4.1.1).

3.4.1.5 Cinquième étape : approbation des lignes directrices

Selon la pratique actuelle, les lignes directrices du DD sont **en règle générale approuvées par le conseil communal** et portées à la connaissance de la population dans le cadre d'une assemblée communale. Pour l'exécutif, cette procédure présente un avantage : étant donné que les lignes directrices ne peuvent pas être rejetées, aucune ressource supplémentaire ne doit être mise à disposition pour un éventuel remaniement. Mais elle a aussi un inconvénient : la légitimité démocratique fait défaut. On a ainsi à faire à des « lignes directrices du conseil communal » plutôt qu'à des « lignes directrices de la commune ».

Pour inscrire à long terme le développement durable au niveau de la commune, il serait toutefois important que les **lignes directrices jouissent d'une légitimité démocratique**. Si l'on se base sur le modèle d'une gestion systématique de la commune (chap. 1.3), les lignes directrices, reflet des valeurs et des objectifs vers lesquels la commune veut orienter son action à long terme, devraient être soumises à l'approbation du souverain ou du législatif. Pour que **l'adoption des lignes directrices par le souverain** ou le législatif soit possible d'un point de vue juridique, la commune doit inscrire cette compétence dans son règlement d'organisation (voir exemple de règlement-type de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) à l'annexe C 2)[6].

3.4.1.6 Implication du public dans l'élaboration des lignes directrices

Si la commune veut faire participer le public à l'intégration du DD dans la politique communale, elle peut associer la population et les représentants de groupes d'intérêts à l'élaboration des lignes directrices (1er volet du projet). Cette démarche permet d'**accroître de manière informelle la légitimité des lignes directrices**. Elle peut se faire de différentes manières et à différents stades du projet :

1. Contribution active de la population

La population est associée à la démarche dès le début des travaux (élaboration des perspectives d'avenir et formulation des objectifs à long terme). Cette procédure est judicieuse lorsque le conseil communal vient d'être reformé par exemple ou lorsqu'il souhaite être mieux informé des besoins et des valeurs de la population. Pour ce faire, il est possible d'organiser un atelier sur l'avenir ou un forum ouvert[7]. Les résultats serviront de base à l'élaboration des premières lignes directrices par le conseil communal.

2. Participation

Une procédure de participation officielle est menée après l'élaboration du projet de lignes directrices, mais avant leur approbation par le conseil communal. Ce dernier donne la possibilité à tous les milieux intéressés (habitants, partis, associations, entreprises, communes voisines, etc.) de prendre position par rapport aux lignes directrices et de formuler des demandes. L'information relative à la procédure de participation peut être communiquée dans le cadre d'une assemblée communale.

3. Consultation

Des représentants de groupes d'intérêts (par ex. de commissions, partis ou associations) sont invités à participer à une procédure de consultation pour examiner le projet de lignes directrices sous l'angle de son acceptation avant son approbation par le conseil communal.

3.4.2 Elaboration du programme de législature

3.4.2.1 Première étape : formulation des objectifs à moyen terme et des mesures (concepts et programmes compris)

Durée : d'une demi-journée à une journée

Les **objectifs à moyen terme** du programme de législature découlent **directement des objectifs des lignes directrices**. Ils montrent comment se rapprocher des objectifs à long terme (exemple à l'annexe A 3.1). Seuls sont formulés les objectifs concernant les thèmes / champs d'action pour lesquels le besoin d'agir est **prioritaire** et qui doivent être traités au

[6] D'autres possibilités d'inscrire le DD, les lignes directrices, le programme de législature et le rapport de fin de législature dans le règlement d'organisation sont présentées aux annexes C 1 et C 3, évent. à titre de complément au règlement-type de l'OACOT.

[7] Dans le cadre d'un forum ouvert, les participants décident dans un premier temps des thèmes et prennent ensuite uniquement part aux discussions qui les intéressent au sein de groupes. Chaque groupe résume ensuite les résultats obtenus et les présente aux autres. Les organisateurs ne fournissent que les règles du jeu (durée de chaque module de travail, type de documentation, présentation des résultats, etc.). Le forum ouvert est approprié pour faire le point de la situation, pour décider d'une nouvelle orientation ou pour un projet d'idées. Il fonctionne bien pour des groupes allant de trente à plusieurs centaines de personnes. (Bolliger et Zellweger, 2007)

cours de la prochaine législature. En d'autres termes, **il ne faut pas impérativement formuler des objectifs de législature pour tous les objectifs des lignes directrices**. Ce principe doit obligatoirement figurer dans l'avant-propos du programme de législature si le conseil communal a l'intention de le publier (chap. 4.1.1). Cette information est essentielle pour comprendre le rapport entre les lignes directrices et le programme de législature.

Quant aux **mesures (concepts et programmes compris),** elles indiquent comment atteindre chaque objectif de législature à moyen terme. Chaque objectif se voit par ailleurs attribuer un indicateur et une valeur cible pour la fin de la législature (théorique). Cette méthode facilite l'établissement du rapport de législature (chap. 4.2).

Remarque :

Il est judicieux d'**associer des membres de l'administration** à l'élaboration du programme de législature. Leurs connaissances peuvent influencer positivement la qualité du débat et la qualité des résultats. Par ailleurs, cela leur permet de s'imprégner davantage du programme, processus qui s'avère utile pour atteindre les objectifs.

3.4.2.2 Deuxième étape : élaboration du projet de programme de législature

Un **projet de programme de législature** est rédigé à partir des résultats de l'étape précédente. Cette tâche peut de nouveau être effectuée par le ou la secrétaire communal-e, avec le concours du maire ou de la mairesse de la commune, ou par la personne qui se voit confier le mandat de conseil externe.

Si c'est la personne externe qui se charge de formuler le projet de programme de législature, il est recommandé qu'elle se mette d'accord sur ce dernier avec le maire ou la mairesse et le ou la secrétaire communal-e lors d'une séance.

Variante : Sur demande, l'OCEE prend part à cette séance supplémentaire.

Le projet de programme de législature est envoyé à tous les membres du conseil communal à l'avance afin qu'ils aient suffisamment de temps pour se préparer à la séance de mise au point. Les responsables des différents domaines doivent alors évaluer globalement, éventuellement avec les membres de l'administration, si les **objectifs** sont **réalistes** dans leur domaine d'activité, également sur le plan des ressources en termes de finances et de personnel.

Variante : Le projet de programme de législature peut aussi être envoyé à l'OCEE pour prise de position (deuxième avis).

3.4.2.3 Troisième étape : mise au point du programme de législature

Durée : env. une demi-journée

Lors de la **séance de mise au point**, chaque objectif et mesure correspondante (concepts et programmes compris), chaque indicateur et chaque valeur cible est discuté(e) et, si nécessaire, complété(e), adapté(e) ou supprimé(e).

Variante : Sur demande, l'OCEE prend aussi part à cette séance.

Concernant les mesures, il faut par ailleurs fixer l'horizon temporel de leur mise en œuvre ainsi que le domaine ou l'unité administrative qui s'en chargera. Pour chaque mesure, il convient aussi d'évaluer les ressources en termes de finances et de personnel et de les faire figurer dans le programme.

Tous les compléments et modifications sont consignés et la **version mise au point du programme** envoyée à tous les membres de l'exécutif. Si tout est en ordre, le programme de législature est soumis à l'approbation du conseil communal lors de sa prochaine séance.

Par ailleurs, il s'agit de prescrire de manière impérative les points suivants :

- procédure d'établissement du rapport (chap. 4.2) au sein du conseil communal et à l'intention de la population,
- corrélation entre le programme de législature et le plan financier ainsi que le budget,
- détermination des mesures qui doivent faire l'objet d'une évaluation de la durabilité (EDD)[8].

3.4.2.4 Quatrième étape : approbation du programme de législature

Selon le modèle de gestion systématique de la commune (chap. 1.3), le programme de législature est l'une des tâches clés de l'exécutif au niveau stratégique. Dans la pratique et comme il se doit, il est approuvé **par le conseil communal** dans la cadre d'une séance ordinaire.

[8] Pour plus d'informations sur l'évaluation de la durabilité, voir http://www.bve.be.ch/bve/fr/index/direktion/ueber-die-direktion/dossiers/nachhaltige_entwicklungne/nachhaltigkeitsbeurteilung.html

4 Halte aux lignes directrices et programmes de législature qui finissent au fond d'un tiroir !

4.1 Communication

4.1.1 Procédure et résultats

La population doit être informée de la **procédure** d'élaboration des lignes directrices et du programme de législature (évaluation de la situation du point de vue du DD comprise) ainsi que des raisons qui sous-tendent cette décision et des objectifs du projet. Il est préférable de communiquer des informations régulièrement en fonction de l'état d'avancement des travaux plutôt qu'une seule fois lorsque le projet est achevé.

Il est impératif de communiquer par rapport aux **lignes directrices**. Le conseil communal doit informer la population sur leur sens et leur but ainsi que sur les objectifs à long terme d'une politique axée sur le DD.

Différents canaux de communication peuvent s'avérer adaptés :

- assemblée communale,
- site Internet de la commune, fichier des lignes directrices à télécharger,
- feuille d'information de la commune,
- communiqué de presse,
- version imprimée des lignes directrices disponible auprès de l'administration communale,
- envoi postal des lignes directrices aux ménages et éventuellement aux communes voisines.

En règle générale, il convient de combiner plusieurs de ces canaux pour que l'impact soit suffisant.

Le conseil communal doit décider de son propre chef s'il veut également publier le **programme de législature**. Il est recommandé d'opter pour cette démarche, car elle permet d'améliorer la transparence. La population voit ainsi ce que le conseil communal a l'intention d'entreprendre pendant la législature et comment le programme est mis en relation avec les objectifs à long terme. Informer à ce niveau permet aux habitants et habitantes d'apprécier le travail du conseil communal à la fin de la législature et de mieux comprendre le rapport de législature (chap. 4.2). Le conseil communal s'en remet ainsi au contrôle des citoyens et des citoyennes.

4.1.2 Projets importants et vote

Lors de votes importants relatifs aux projets qui seront réalisés dans le cadre du programme de législature, il faut impérativement montrer le rapport avec les lignes directrices. Il convient également de motiver clairement et avec transparence les décisions concernant le rejet de projets qui ne sont pas compatibles avec les lignes directrices.

4.2 Réalisation des objectifs et rapport

Tous les six mois ou au minimum à la **fin de chaque année**, les responsables de domaines établissent à l'intention du conseil communal un rapport qui indique où ils en sont par rapport à la réalisation des objectifs de législature à moyen terme. Les valeurs cibles (théoriques) des objectifs à moyen terme qui ont été définies au début de la législature sont utiles pour dresser ce bilan intermédiaire. Les résultats peuvent être communiqués ensuite à la popula-

tion sous une forme simplifiée, par exemple avec les comptes communaux ou dans la feuille communale.

A la **fin de la législature,** le conseil communal montre dans un rapport à l'intention de la population s'il a atteint les objectifs de législature fixés. Les valeurs cibles (théoriques) qui ont été définies au début de la législature sont aussi utiles pour contrôler la réalisation des objectifs. Il montrera par ailleurs dans ce rapport où se situe la commune sur la voie du DD, c'est-à-dire par rapport à la réalisation des objectifs à long terme (exemple à l'annexe B). Il faut toujours faire le **lien avec les objectifs à long terme des lignes directrices** si la commune doit « maintenir le cap ».

4.3 Planification de la nouvelle législature

Lorsque la fin d'une législature approche, il s'agit, en règle générale, de planifier la prochaine. Afin d'assurer **continuité et cohérence**, il est important de réévaluer ou d'intégrer dans la nouvelle législature les objectifs qui n'ont pas pu être atteints. Les nouveaux objectifs doivent à nouveau découler directement des objectifs à long terme des lignes directrices.

Bibliographie

Office de la coordination environnementale et de l'énergie (OCEE, 2009), Introduction à la politique communale orientée DD, rapport destiné aux praticiens, Berne.

Office de la coordination environnementale et de l'énergie (OCEE, 2011), Où se situe votre commune sur l'échelle du développement durable ? – Guide pratique accompagnant le profilographe du développement durable, Berne.

Bolliger, E. und T. Zellweger (2007), Moderation – die Kunst, Veranstaltungen zielorientiert und zeitsparend zu führen, Lindau.

ecoptima (2011), Innerkommunale Zuständigkeit zum Beschluss über das Leitbild „Nachhaltige Entwicklung", Bern.

Heinz, R. (2000), Leitbilder: unverzichtbar oder wirkungslos?, in: KGSt-Info, S. 118ff. Online im Internet: URL: http://www.olev.de/l/Leitbild-KGSt-Beitrag.htm [Stand 31. Juli 2012].

Kuppe, J. (2008), Nachhaltige Entwicklung im regionalen Kontext. Bedingungen, Anforderungen, Handlungsoptionen, VDM Verlag. Online im Internet: URL: http://www.integraldevelopment.org/buch/ [Stand 31. Juli 2012].

Rüttgers, M. und M. Schwarz (2001), Leitbildentwicklung in bundesdeutschen Grossstädten, Köln. Online im Internet: URL: http://www.politikberatung-ruettgers.de/fileadmin/download/Leitbildstudie_ruettgers.pdf [Stand 31. Juli 2012].

Annexe A : exemple pratique d'élaboration des lignes directrices et du premier programme de législature

Nous montrons ci-après à l'aide d'exemples concrets les différentes **étapes** d'élaboration des lignes directrices et du premier programme de législature qui en découle. Les **résultats** qu'il est possible d'obtenir à chaque étape sont représentés *en italique* dans les encadrés sur fond gris.

Dans le présent exemple concernant les objectifs des lignes directrices et du programme de législature assorti des mesures correspondantes (concepts et programmes compris), il est question du **thème / champ d'action Energie.** Les résultats illustrant cet exemple sont basés sur le besoin d'action déterminé dans le cadre de l'évaluation de la situation du point de vue du DD (illustrations 3 et 4).

A 1 Résultats de l'évaluation de la situation du point de vue du DD

A 1.1 Constat de la situation

Grâce au profilographe communal, la commune a fait un constat objectif, soit identifié une possible faiblesse dans les champs thématiques Consommation d'énergie et Qualité de l'énergie.

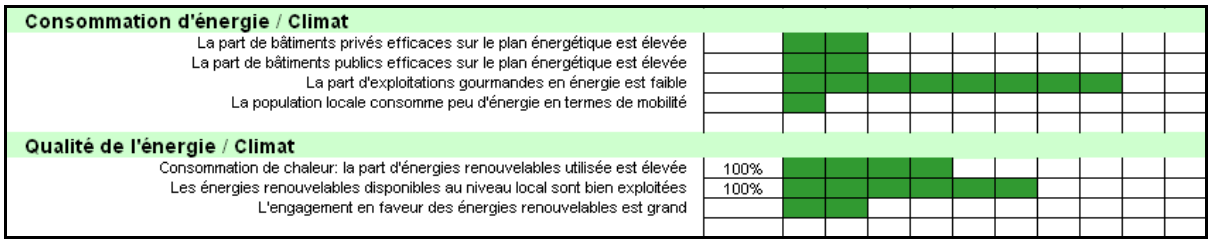

Illustration 3 : extrait des résultats obtenus grâce au profilographe communal (évaluation d'après les indicateurs).

A 1.2 Estimation de la situation

Dans le cadre de l'étape suivante, en l'occurrence l'estimation de la situation, la commune a identifié l'énergie comme une des faiblesses les plus importantes sur laquelle elle puisse agir (cartes rouges sur l'illustration 4). Puis, elle a déterminé un besoin d'agir à long terme sous l'angle du DD dans le thème / champ d'action Energie (points rouges).

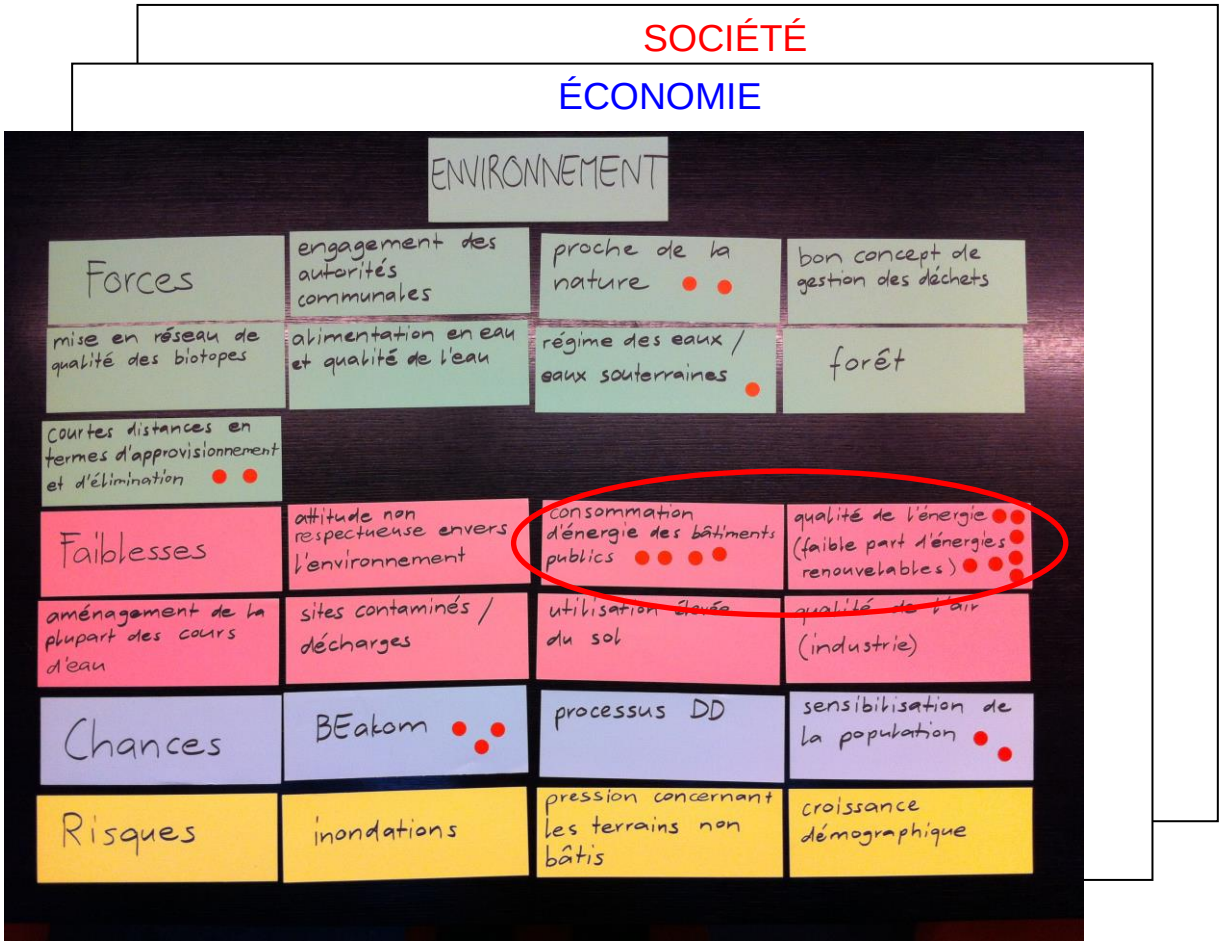

Illustration 4 : compte-rendu photographique des résultats de l'estimation de la situation à l'aide d'une analyse SWOT.

A 2 Elaborer les lignes directrices

A 2.1 Atelier « Perspectives d'avenir et objectifs à long terme » (environ 1 journée)

Les membres de l'équipe de projet ont reçu de l'animateur ou de l'animatrice un formulaire servant à la **préparation** de l'atelier. Ils y ont consigné leurs propres idées sur ce à quoi devrait ressembler la commune 20 ans plus tard (que conserver, que modifier ?), et ce sous forme de mots-clés (chap. 3.4.1.1)[9], puis l'ont renvoyé à l'animateur ou à l'animatrice.

Durant la **première partie de l'atelier**, l'animateur ou l'animatrice présente les résultats du dépouillement des formulaires. Au cours de la discussion qui suit, les membres de l'équipe de projet peuvent les compléter, proposer de les changer ou de les supprimer le cas échéant. La discussion doit aboutir à des **perspectives d'avenir « consolidées »** avec lesquelles toutes les personnes impliquées peuvent s'identifier.

Exemple : perspectives d'avenir de la commune par mots-clés

Notre commune dans 20 ans

- *la commune a conservé son caractère rural*
- *le nombre d'habitants qui vivent et travaillent dans la commune est le même qu'aujourd'hui*
- *les entreprises locales sont parvenues à maintenir leurs performances en termes de création de valeur*
- *une production agricole écologique contribue à la conservation d'un paysage intact et de zones de détente proches de l'état naturel*
- *une grande partie de l'énergie consommée dans la commune provient de sources renouvelables*
- *un tourisme doux s'est établi*
- *la qualité de vie et de l'habitat est élevée*
- *la population s'identifie visiblement avec la commune*
- *la solidarité entre les habitants et habitantes est grande*
- *les autorités et l'administration travaillent en étroite collaboration avec d'autres communes de la région*

Si ces perspectives d'avenir doivent figurer plus tard dans les lignes directrices, il faut encore les reformuler en détail.

Durant la **deuxième partie de l'atelier**, les membres de l'équipe de projet formulent les **objectifs à long terme** relatifs aux thèmes / champs d'action pour lesquels un besoin d'agir a été identifié (chap. 3.4.1.2).

Il convient de former trois **groupes** en fonction des dimensions du développement durable (environnement, économie et société). Il faut veiller à ce que chaque membre fasse bien partie du groupe qui correspond à son domaine ou sa fonction administrative (par exemple le responsable de la formation au groupe « société », l'administratrice des finances au groupe « économie », etc.).

Chaque groupe formule un ou plusieurs objectifs à long terme correspondant à chaque thème / champ d'action de la **dimension** qui l'occupe, et ce **par mots-clés**.

[9] Les deux notices « La commune « idéale » du point de vue du développement durable » et « Commentaires sommaires, non exhaustifs, sur les objectifs des champs thématiques du développement durable » peuvent aussi être utiles comme base de réflexion supplémentaire. Elles peuvent être obtenues auprès de l'Office de la coordination environnementale et de l'énergie (OCEE).

Ensuite, chaque groupe présente aux autres les résultats obtenus, qui font alors l'objet de discussions. Les membres des autres groupes peuvent demander de compléter ou de supprimer des objectifs, ce que toutes les personnes impliquées devront approuver. Les changements seront consignés par l'animateur ou l'animatrice. Les résultats des discussions servent de base au premier projet de lignes directrices (chap. 3.4.1.3).

Exemple : objectif des lignes directrices (thème / champ d'action Energie)

Objectif des lignes directrices :

Dans la commune, la consommation d'énergie moyenne par personne est de 4000 watts au maximum. Le recours aux énergies non renouvelables est en net recul.

Remarque :

L'atelier « Perspectives d'avenir et objectifs à long terme » peut se dérouler sous forme de procédure participative. Des représentants de la population, du secteur économique, des partis, etc. peuvent par exemple être associés à l'élaboration des perspectives d'avenir et des objectifs à long terme. Mais cette démarche implique une augmentation non négligeable des coûts et du volume de travail.

A 2.2 Confirmation de l'engagement de la commune en faveur du DD

La confirmation de l'engagement de la commune en faveur du DD peut être exprimée sous forme d'un avant-propos du maire ou de la mairesse. La signature de ce dernier ou de cette dernière confère à l'avant-propos une touche personnelle.

Exemple : possibles mots-clés pour rédiger l'avant-propos

- *Qu'est-ce que le DD ? Définition du DD*
- *Pourquoi la commune s'occupe-t-elle du DD ?*
- *Description du processus DD de la commune*
- *Appel au soutien de la population*
- *...*

A 3 Elaboration du programme de législature

A 3.1 Atelier « Programme de législature » (d'une ½ à 1 journée)

Les membres du conseil communal et les cadres administratifs participent à cet atelier. Idéalement, les mêmes **groupes** que ceux de l'atelier « Perspectives d'avenir et objectifs à long terme » sont formés. Les lignes directrices assorties des objectifs à long terme servent de base pour formuler les objectifs à moyen terme et les mesures correspondantes (chap. 3.4.2.1).

Chaque groupe ne traite que les thèmes / champs d'action correspondant à la dimension qui l'occupe (environnement, économie ou société). Si l'un d'entre eux est **prioritaire pour la prochaine législature** (par ex. l'énergie), un ou plusieurs objectifs de législature à moyen terme assortis de valeurs cibles mesurables (théoriques) et de mesures pour atteindre ces objectifs (concepts et programmes compris) sont formulés. S'**il n'y a pas lieu de prendre des mesures immédiates** pour un thème / champ d'action, aucun objectif ne sera formulé pour la prochaine législature. Mais si le temps à disposition le permet, il est cependant possible de consigner des mesures pour lesquelles il n'y a aucun besoin immédiat d'agir (concepts et programmes compris) dans une boîte à idées pour de futures législatures.

Ensuite, chaque groupe présente aux autres les résultats obtenus qui font alors l'objet de discussions. Les membres des autres groupes peuvent alors demander de compléter ou de supprimer des objectifs, ce que toutes les personnes impliquées devront approuver. Les changements seront consignés par l'animateur ou l'animatrice. Les résultats des discussions servent de base au premier projet de programme de législature (chap. 3.4.2.2).

Exemple : projet d'objectifs de législature assortis de mesures (concepts et programmes compris) pour le thème / champ d'action Energie (découlent directement de l'objectif des lignes directrices de l'annexe A 2.1)

Objectif de législature 1 *: La rénovation énergétique de la maison communale est achevée.*

Valeur cible (théorique) *: Le besoin en énergie thermique de la maison communale correspond aux prescriptions légales pour les nouvelles constructions.*

Mesures (concepts et programmes compris) *: faire établir le certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB® Plus) par un expert (= analyse, rapport d'expert inclus) ; définir et mettre en œuvre les mesures de rénovation.*

Objectif de législature 2 *: Un système d'incitation communal destiné à améliorer l'efficacité énergétique et à réduire l'utilisation des énergies fossiles dans les constructions de privés est élaboré.*

Valeur cible (théorique) *: système d'incitation à disposition.*

Mesures (concepts et programmes compris) *: élaborer les bases ; établir un cahier des charges pour le mandat de projet.*

Remarque importante :

Avant de pouvoir approuver la version définitive du programme de législature, il faut, pour chaque objectif de législature cité ci-dessus, fixer un horizon temporel pour atteindre les objectifs, définir quel domaine ou unité administrative s'en charge et évaluer les ressources nécessaires en termes de finances et de personnel.

Annexe B : exemple pratique d'un rapport de fin de législature

A la fin de la législature, le conseil communal rédige un rapport à l'intention de la population (chap. 4.2).

Exemple : rapport à l'intention de la population portant sur le thème / champ d'action Energie (se réfère à l'objectif de législature 1 de l'annexe A 3.1 et à l'objectif des lignes directrices de l'annexe A 2.1)

Sur la base des lignes directrices approuvées à l'automne 2008, le conseil communal s'est fixé, pour la législature 2009-2012, l'objectif suivant sur le thème de l'énergie :

La rénovation énergétique de la maison communale est achevée.

Mission remplie :

Pour la dernière législature, le conseil communal s'était fixé pour objectif de rénover la maison communale en veillant à ce que le besoin en énergie thermique corresponde aux prescriptions légales pour les nouvelles constructions. La planification et la réalisation de la rénovation ont été confiées à des spécialistes externes. Cette dernière a été achevée à l'automne 2011. De premières analyses ont montré que le besoin en énergie thermique a baissé d'environ 55 pour cent.

La rénovation énergétique de la maison communale montre que la commune assume son rôle d'exemple dans le domaine de l'énergie et qu'elle apporte ainsi une première contribution à la réduction de la consommation d'énergie et de l'utilisation des énergies non renouvelables.

Annexe C : exemples d'intégration du DD dans le règlement d'organisation

Cette annexe comprend des exemples pour

- un préambule en faveur du DD (C 1),
- la légitimation démocratique des lignes directrices décidées par le législatif (C 2) et
- la formulation de la compétence pour l'intégration du DD dans la politique communale, pour l'élaboration des lignes directrices et du programme de législature ainsi que pour l'établissement du rapport de fin de législature (C 3).

Les exemples sont indiqués sur fond gris. Les ajouts par rapport au règlement-type d'organisation de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) figurent ***en italique et en gras***.

Remarque :

L'intention n'est en aucun cas ici de modifier ou de remplacer le règlement-type de l'OACOT. Les exemples ci-après ont uniquement pour but de montrer aux communes qui se penchent systématiquement sur la thématique du DD comment elles peuvent l'intégrer dans leur règlement d'organisation.

C 1 Préambule en faveur du DD

La commune prévoit, dans le préambule de son règlement d'organisation, de tenir compte du développement durable et de ses trois principes fondamentaux. Certes, l'inscription du DD n'est ainsi pas exigée par voie juridique, mais pourrait déployer des effets au niveau politique. Le préambule du règlement d'organisation ne peut être modifié que par le corps électoral.

Exemple : préambule en faveur du DD dans le règlement d'organisation

Nous voulons que notre commune évolue dans le sens du développement durable, tel qu'il a été instauré en 1992 par la communauté internationale lors du sommet mondial de Rio. Cela signifie que nous voulons penser et agir à l'échelle globale (équivalence des trois piliers : économie, société, environnement) et à long terme, et tenir compte des possibles incidences globales.

Dans le souci

- ***de protéger et de préserver l'environnement naturel et ses ressources pour les générations d'aujourd'hui et de demain***
- ***d'assurer à la population une cohabitation sûre, digne et reposant sur la solidarité et le respect mutuel, de lui garantir une qualité de vie élevée et de valoriser la diversité culturelle***
- ***de créer des conditions générales propices à une économie saine, diversifiée et performante,***

le corps électoral de la commune communale de XY édicte le

règlement d'organisation suivant

C 2 Légitimation démocratique des lignes directrices DD décidées par le législatif

Partant de la systématique du règlement-type d'organisation de l'OACOT, il faudrait prévoir que les électeurs et électrices aient la compétence de se prononcer sur la modification concernant le DD indiquée ***en italique et en gras*** (chap. 3.4.1.5).

Exemple : définition des compétences dans le règlement d'organisation pour les communes municipales

A.2 Corps électoral

Principe
Art. 2 Le corps électoral est l'organe suprême de la commune.

Compétences
Art. 3 L'assemblée élit :
- le maire ou la mairesse (qui cumule la présidence de l'assemblée et celle du conseil municipal),
- les autres membres du conseil municipal,
- les membres des commissions permanentes, dans la mesure où cela est prévu à l'annexe I,
- l'organe de vérification des comptes.

Objets
Art. 4 L'assemblée :
- adopte, modifie et abroge les règlements
- adopte le budget du compte de fonctionnement, fixe la quotité des impôts communaux obligatoires et le taux des impôts communaux facultatifs
- approuve le compte annuel
- approuve, pour autant que l'affaire porte sur un montant supérieur à ..... francs :
    - les dépenses nouvelles,
    - les objets soumis par les syndicats de communes,
    - les cautionnements et la fourniture d'autres sûretés,
    - les actes juridiques relatifs à la propriété foncière et aux droits réels limités sur les immeubles,
    - les placements immobiliers,
    - la participation à des personnes morales de droit privé, exception faite des placements du patrimoine financier,
    - l'octroi de prêts, exception faite des placements du patrimoine financier,
    - la renonciation à des recettes,
    - l'ouverture ou l'abandon de procès ou la transmission d'un procès à un tribunal arbitral, la valeur litigieuse étant déterminante,
    - la désaffectation d'éléments du patrimoine administratif
    - le transfert de tâches publiques à des tiers.
- décide de l'affiliation à un syndicat de communes et de la sortie d'un tel syndicat, et approuve les règlements de syndicats soumis aux communes
- décide d'introduire les procédures concernant la création ou la suppression d'une commune, ou la modification de son territoire, et adopte le préavis de la commune dans de telles procédures
- décide les lignes directrices en faveur d'une politique axée sur le DD

C 3 Compétence pour l'intégration du DD dans la politique communale, pour l'élaboration des lignes directrices et du programme de législature ainsi que pour l'établissement du rapport de fin de législature

Partant de la systématique du règlement-type d'organisation de l'OACOT, le conseil communal serait compétent pour la modification ***en italique et en gras*** de la politique communale afin de l'orienter vers le DD, pour l'élaboration des lignes directrices DD et du programme de législature basé sur ces dernières ainsi que pour l'établissement du rapport de fin de législature.

Exemple : compétences dans le règlement d'organisation pour les communes municipales

A.3 Le conseil municipal

Principe
Art. 9 Le conseil municipal dirige la commune ; il planifie ***le développement durable*** et coordonne les activités de cette dernière.

Nombre de membres
Art. 10 Le conseil municipal se compose de ..... membres, y compris le maire ou la mairesse.

Compétences
Art. 11 [1] Le conseil municipal dispose de toutes les compétences qui ne sont pas attribuées à un autre organe par des prescriptions communales, cantonales ou fédérales. ***Le conseil municipal a la compétence d'élaborer des lignes directrices pour orienter la politique communale vers le DD. En se basant sur ces dernières, le conseil municipal fixe des priorités pour le programme de législature. Par ailleurs, il publie un rapport de fin de législature qui présente l'état de réalisation des objectifs par rapport aux lignes directrices.***

[2] Il vote les dépenses liées de manière définitive.

[3] L'arrêté portant sur le crédit d'engagement d'une dépense liée doit être publié si son montant est supérieur aux compétences financières ordinaires du conseil municipal pour une dépense nouvelle.

[4] Il est compétent pour édicter les ordonnances suivantes :
-
-

[5] Il peut être habilité ou contraint à édicter d'autres ordonnances par des dispositions réglementaires.