

## Territoires (3) : Un processus de co-construction au service du développement rural

Jean CECH, 17 Mars 2017



**Troisième reportage au cœur des territoires. Focus sur l'une des plus anciennes structures wallonnes axées sur le développement local et la participation citoyenne : la Fondation Rurale de Wallonie (FRW).**

*Nos précédents articles :*

*[Territoires \(1\) : TEPos et Pollec mobilisent les communes et les citoyens](#)*

*[Territoires \(2\) : quand les transitions citoyennes font cause commune](#)*

Fondation d'utilité publique privée et indépendante, la Fondation Rurale de Wallonie (FRW) est née au début des années septante en vue de lancer des opérations de rénovation rurale. Avec ses 115 collaborateurs, elle œuvre au développement durable de la ruralité par la participation des acteurs locaux.

Contractualisées par une convention cadre avec la Région wallonne, les missions de la FRW prévoient :

- l'accompagnement des Opérations de Développement Rural (117 communes actuellement et 8 communes supplémentaires en 2017-2018) ;
- l'appui méthodologique aux responsables politiques et coordinateurs locaux des communes en Plan communal de développement de la nature (PCDN) ;
- l'accompagnement, dans le cadre du programme LEADER, des Groupes d'Action Locale (20 actuellement) pour la mise en œuvre de leur plan stratégique ;
- l'expertise spécifique en matière d'aménagement du territoire et du patrimoine ;
- la centralisation des ressources documentaires et d'expertise en matière de ruralité.
- l'accompagnement des projets Plans Bois Energie et Développement rural pour le secteur public

Explications de Francis Delporte, directeur général de la FRW

## **Jean Cech (Renouvelle) : Quelle est l'origine des opérations de développement rural et en quoi consistent-elles ?**

**Francis Delporte** : En 1991, le premier décret wallon sur le développement rural crée les Opérations de Développement Rural. Ce processus de participation intègre les phases successives d'information, de consultation, de concertation et de coproduction.

Les phases d'information et de consultation sont étroitement liées. Elles reposent sur une analyse socio-économique qui permet d'alimenter les différentes réunions et groupes de travail thématiques et par village. Un diagnostic partagé est alors dressé sur base de cette analyse chiffrée, confrontée à la consultation de la population. Il consiste principalement en un screening des atouts et faiblesses du territoire, et des opportunités et menaces qui se présentent à lui.

Les phases suivantes consistent alors à établir des objectifs de développement, à élaborer les projets qui permettront de les atteindre, et à programmer ces projets dans le temps. C'est ce qu'on appelle de Plan Communal de Développement Rural (PCDR). Celui-ci est alors soumis à l'approbation du Gouvernement wallon en vue de bénéficier, pour certains projets, de subventions particulièrement intéressantes (jusqu'à 80 %).



## **Co-construction et consensus**

### **J.C. : Comment intégrez-vous les acteurs socio-culturels et le monde économique à ce processus ?**

**F.D.** : Les acteurs socio-culturels font partie intégrante du processus en tant que publics ressources. Les acteurs économiques sont plus difficiles à impliquer. Ils ne voient pas toujours comment s'intégrer dans un tel processus, ni ce que la commune peut mettre en œuvre pour les aider.

Le rôle de nos agents de développement est dès lors d'aller à leur rencontre, démarche qui aboutit parfois à un véritable dialogue et même à des projets concrets comme la création de groupements d'entreprises ou de répertoires économiques.

### **J.C. : Quel est le pouvoir de décision des citoyens ?**

**F.D.** : Les citoyens n'ont pas de pouvoir formel de décision. Mais l'ensemble du processus d'élaboration et de suivi de la mise en œuvre du PCDR passe par une dynamique de participation des membres de la Commission Locale de Développement Rural (CLDR). Celle-ci est composée de 20 à 60 personnes dont un quart peuvent être des

représentants politiques.

**J.C. : Et si finalement le projet déposé s'écarte des propositions formulées par la CLDR ?**

**F.D. :** La commune est alors appelée à justifier cette divergence. Mais il est très rare d'avoir des désaccords profonds entre la CLDR et le pouvoir communal en place. Car l'outil PCDR s'est construit via un véritable processus de co-construction qui met du temps - 2 à 3 ans. Donc, dès le départ, les membres du Conseil communal participent ou suivent ce qui s'élabore dans ce processus participatif. De plus, la diversité au sein de la CLDR en termes de représentation des différents villages de l'entité et des différentes catégories socio-professionnelles engendre une certaine autorégulation au sein de la CLDR. Il en résulte la formation naturelle d'un consensus sur le diagnostic, la stratégie et les projets.

En outre, la durée de validité de 10 ans des PCDR permet de dépasser la durée d'une mandature communale et d'assurer la continuité de mise en œuvre dans le temps.

**J.C. : La CLDR est-elle pour autant à l'abri d'une personnalité politique forte, tentée de l'utiliser pour faire valoir un programme politique préétabli ?**

**F.D. :** Les membres de la CLDR sont souvent très motivés et impliqués. Très soucieux aussi de défendre les valeurs et intérêts divers qu'ils portent en participant au processus. Les élus ont clairement intérêt à évoluer vers un consensus. De plus, les agents de développement de la FRW animent les réunions et restent neutres. Ils utilisent des outils et méthodes qui assurent l'expression de tous les participants.

Et puis, il y a le risque de voir le PCDR pénalisé par la CRAT, la Commission Régionale d'Aménagement du Territoire chargée de remettre un avis à la Région wallonne quant à la qualité du programme.

De manière générale, on observe que la mainmise politique s'avère très aléatoire.



L'équipe de la Fondation rurale de Wallonie.

## Une thématique énergie jugée complexe

**J.C. : Les thématiques favorites de la FRW tournent autour des infrastructures socio-collectives - maisons de villages, maisons rurales, etc. - l'aménagement des espaces publics, le logement, la sécurité routière, le patrimoine rural ou la mobilité douce, ... Quelle est la place de l'énergie dans tout cela ?**

**F.D. :** L'énergie est de plus en plus abordée, mais malheureusement on ne débouche pas souvent sur des projets et actions concrets, même si on trouve quelques projets émergents en matière d'économie : ateliers ruraux, exploitation des ressources locales, circuits courts, bois-énergie, hydroélectricité, actions de sensibilisation.

L'énergie a toujours été abordée dans les projets de construction ou de rénovation de bâtiments en veillant à avoir de bonnes performances, mais sans en faire une thématique spécifique.

Depuis 4 à 5 ans, l'intégration de l'énergie dans l'approche se fait un peu plus structurelle. Vous constaterez ainsi qu'un chapitre est désormais dédié à l'énergie dans l'analyse socio-économique.

**J.C. : Comment expliquez-vous ce manque d'engouement pour la transition énergétique ?**

**F.D. :** Les causes sont diverses. Il y a d'abord le manque d'expertise en la matière des auteurs de PCDR, certains



étant clairement plus à l'aise sur l'aménagement du territoire ou l'urbanisme que sur l'énergie.

On constate encore un manque flagrant de données ; beaucoup de communes n'ont aucune idée de leurs dépenses énergétiques, les cadastres énergétiques sont souvent incomplets, erronés voire inexistantes. Il y a également la complexité de la matière (notamment au niveau technique) et des discours contradictoires : les énergies renouvelables sont intéressantes mais posent aussi des questions (impact paysager des éoliennes, coût des certificats verts, concurrence du bois-énergie par rapport à l'industrie du bois, utilisation de terres agricoles pour des cultures non alimentaires...). Des projets énergétiques peuvent se mettre en place rapidement, mais leur visibilité est souvent limitée (remplacer une chaudière au mazout par une chaudière au bois ne se voit pas ; le bâtiment reste chauffé).

Enfin je relèverai un manque de transversalité des différentes administrations concernées ; ce qui pose problème notamment en matière de subventionnement, en particulier lorsqu'on a affaire à des partenariats publics-privés qui sont souvent de mise dans les projets liés à l'énergie.

Ceci dit, je suis convaincu que l'énergie va devenir une préoccupation de plus en plus présente chez les citoyens.

### **J.C. : Pourquoi cet engouement plus prononcé pour les projets bois-énergie ?**

**F.D.** : Il est surtout liée au fait que les communes peuvent s'inspirer de projets qui ont fait leurs preuves et peuvent servir d'exemples, de bonnes pratiques. De plus, des projets bois-énergie sont souvent maitrisables à l'échelle d'une commune, voire d'un petit groupe de communes, et le milieu rural dispose d'une ressource importante. Enfin, depuis plus de 15 ans, la cellule bois-énergie de la FRW propose un accompagnement pointu aux communes ce qui a permis la concrétisation de nombreux projets



## **Ne pas multiplier les instances participatives**

### **J.C. : Comment la dynamique démocratique mise en place dans le cadre des PCDR pourrait-elle alimenter le travail mené par les communes dans le cadre de leur adhésion à la Convention des Maires ?**

**F.D.** : Actuellement, parmi les 116 communes que la FRW accompagne pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un PCDR, 40 ont adhéré à la Convention des Maires.

Pour ces communes, le PCDR devrait être considéré comme un outil fédérateur d'un maximum de thématiques. La dynamique de la Convention des Maires devrait y être intégrée. Le nouveau décret d'avril 2014, encadrant les ODR, évoque la thématique du développement durable. Rapprocher les deux dynamiques permettrait de répondre à la difficulté qu'ont les communes – surtout les plus petites – à gérer la multiplication des outils de planification territoriale.

Idéalement, il faudrait alors pouvoir intégrer le bilan énergétique communal dans un diagnostic partagé, commun à tous les secteurs, ce qui faciliterait la prise en compte de l'énergie dans la phase d'élaboration des objectifs et des projets du PCDR.

**J.C. : Quid des communes qui ne sont pas en ODR ou qui sont déjà trop avancées dans le processus ? Ne serait-il pas intéressant de leur proposer un accompagnement de terrain pour la création et l'animation de comités de pilotage comme suggéré dans notre interview ?**

**F.D. :** Ce point mériterait certainement d'être creusé. Mais il faudrait alors veiller à ne pas multiplier les instances participatives et commencer par analyser avec les communes l'existant sur lequel il est possible de se baser. On retrouve souvent les mêmes personnes dans ces différentes instances et qu'une sur-sollicitation pourrait être contreproductive et provoquer un certain essoufflement.

Il serait également primordial de s'assurer d'abord de la volonté des élus locaux de s'appuyer sur la participation citoyenne.

Enfin, même si une dynamique participative existe, il serait indispensable que des associations comme l'APERe apportent leur expertise afin d'alimenter la réflexion.

**J.C. : Vous dites que l'on retrouve souvent les mêmes personnes dans les instances participatives. Mais disposons-nous de statistiques permettant de juger de la diversité des publics représentés ?**

**F.D. :** On y retrouve généralement les différentes catégories représentant les grands centres d'intérêt rural. Le public le plus difficile à mobiliser reste néanmoins les jeunes (15-25 ans) qui semblent peu intéressés par les thématiques ou par le processus classique de réunions.

**J.C. : Une réponse ne serait-elle pas d'utiliser des plateformes web de consultation citoyenne comme on en voit apparaître de plus en plus ?**

**F.D. :** Il est en effet devenu indispensable d'activer d'autres dispositifs de consultations en phase avec les outils de communication actuel et susceptibles d'attirer des publics pour lesquels les réunions en soirées sont incompatibles avec un rythme de vie de plus en plus pressenti. Ces outils doivent être complémentaires aux dispositifs plus classiques et non s'y substituer. Il ne faut pas non plus oublier les publics qui n'ont pas accès au web.

Les nouveaux outils dont vous parlez sont assez coûteux sans pour autant garantir une participation importante des citoyens.

Afin de répondre à cet enjeu, la FRW propose aux communes qui le souhaitent la création d'un site web dans le cadre de leur ODR. Ce site permet aux citoyens de s'informer sur la dynamique en cours, de participer à des enquêtes en ligne, de poser leur candidature pour des groupes de travail, d'être informé des appels à projet éventuellement en cours. L'accent y est mis sur la transparence du processus à travers la mise à disposition d'un maximum d'éléments tels que les comptes rendus des réunions de la CLDR.

---

**Source URL:**

<http://renouvelle.be/fr/debats/territoires-3-un-processus-de-co-construction-au-service-du-developpement-rural>