

*Les Cahiers
de la Fondation Rurale de Wallonie*

N°4 - La participation citoyenne



- Trois bonnes raisons d'y recourir.
- Treize exemples probants, dans le cadre des opérations de développement rural, en Wallonie.

La participation citoyenne, opportunité ou contrainte pour les mandataires politiques ?

Le Gouvernement wallon impose aux Communes de consulter leurs habitants pour concevoir et mettre en œuvre un nombre croissant de politiques locales : opérations de développement rural, schémas de structure, contrats de rivière, parcs naturels, plans de mobilité, développement de la nature...

Certains mandataires y voient une perte de temps, une corvée supplémentaire.

Sans angélisme ni naïveté, mais forte de trente ans d'expérience, la FRW illustre par des exemples, dans les pages qui suivent, trois bonnes raisons de recourir à la participation des habitants pour assurer le développement de nos communes rurales.

Bien conduite, la participation apporte une véritable plus-value à la vie politique locale.

Ignorée ou galvaudée, elle crée un terrain propice au défaitisme et au rejet de tout changement.

La participation citoyenne, de quoi parle-t-on ?

Participer à la chose publique, c'est bien plus que voter.

Idéalement, c'est prendre part à trois processus indissociables :

1. S'impliquer dans **la définition** des politiques, de leurs objectifs, des projets et de leur programmation.
2. S'impliquer dans **la mise en œuvre** des projets.
3. S'impliquer dans **l'évaluation** de la politique.

De la part d'un mandataire, donner aux citoyens la possibilité de participer, c'est donc bien plus que simplement les informer. C'est aussi leur donner la parole et les mobiliser afin que les citoyens passent à l'acte et co-produisent concrètement des projets.

Le pouvoir doit rester aux mandataires élus !



La participation citoyenne ne se substitue pas à la démocratie représentative. Tout au contraire : elle la renforce parce qu'elle éclaire le chemin des élus. Le pouvoir de décision, le dernier mot, doit toujours rester à ces personnes qui ont été légitimées par le suffrage universel et qui sont investies de la responsabilité.

Les trois conditions d'une bonne participation des habitants.

1. Une réelle **concertation**, davantage qu'une simple information ! Et cela, avant décision.
2. **L'engagement de tous, élus et citoyens, de jouer le jeu**, de faire l'effort nécessaire pour la bonne marche du processus, sans tenter de le récupérer ou d'en faire une tribune pour des intérêts particuliers.
3. **Le recours à des méthodes éprouvées**, appliquées avec rigueur.

Ces méthodes font appel à des techniques pertinentes pour mobiliser les habitants et leur donner l'envie de participer.

Ces méthodes alternent opportunément :

- des **séquences d'information...**
où il s'agit non seulement d'ouvrir aux citoyens l'accès à des informations, mais aussi de leur permettre de les comprendre, les comparer, les mettre en perspective...
- des **séquences de prise de parole...**
où les différents points de vue sont véritablement confrontés, permettant aux opinions de s'alimenter et d'évoluer au contact les unes des autres...

Si le processus est bien mené, motivant, il débouche sur l'engagement actif des citoyens dans la réalisation des projets, ce qui constitue une troisième séquence : celle de la **co-production**, en partenariat avec les pouvoirs publics. Nos exemples en illustrent plusieurs cas.

Faire appel à des professionnels ?

Ces trois conditions sont exigeantes. C'est pourquoi la FRW entend faire de chacun de ses agents de développement de vrais professionnels de l'animation de la participation citoyenne. Ils le sont grâce au suivi et à la formation continue prodiguée par un réseau de collègues valorisant une expérience collective construite au fil de trente années d'intervention sur le terrain.

Une opération de développement rural

- C'est un processus participatif au niveau communal
- organisé par un décret de la Région wallonne de 1991.
- Ce processus débouche, après diagnostic de la situation, sur la formulation et la mise en œuvre d'un Programme Communal de Développement Rural (PCDR).
- Ce programme énonce une stratégie globale et intégrée, sur tous les aspects de la vie locale,
- dont les projets peuvent être financés ou co-financés par le Ministre de la Ruralité.
- Si c'est bien le Conseil communal qui détient le pouvoir de décision finale, la Commission Locale de Développement Rural (CLDR) – où siègent des représentants de toutes les catégories de la population – constitue le principal lieu de débat, de réflexion et de conception.
- Les agents de développement de la FRW, animateurs de la participation citoyenne, accompagnent plus de 80 opérations de ce type.

Le répertoire d'exemples qui suit est évidemment loin d'être exhaustif. Il épingle quelques cas significatifs issus des années de pratique de la FRW.

Première bonne raison d'opter pour la participation :

**La participation assure
une meilleure compréhension
entre citoyens et mandataires.
C'est un support
à la démocratie représentative,
un rempart à l'intolérance.**

« Notre société individualiste a fait naître un sentiment de solitude (...). Certains craignent que leurs problèmes quotidiens soient négligés (...) emploi, sécurité, propreté (...). Toutes ces situations peuvent inciter à chercher refuge dans les slogans trompeurs de l'extrémisme. La proximité permet de saisir ces difficultés à leur naissance (...). Il est donc essentiel de stimuler à nouveau le dialogue direct avec les citoyens. » Extrait du discours d'Albert II à l'occasion de la fête nationale – juillet 2002.

Exemple 1

Incourt

La participation citoyenne permet de mieux se comprendre et même de réduire les coûts d'un ambitieux projet.

Le site de l'ancienne carrière d'Opprebais constituait un chancre dans la commune. Lors de l'élaboration du Programme Communal de Développement Rural (PCDR), ce site est apparu comme une réelle opportunité de rencontrer certains besoins de la population, notamment en matière de logements.

A l'annonce par la Commune du projet d'aménagement, les riverains ont tout d'abord marqué leur réticence et même, leur opposition. Pourtant, une fois associés au Comité d'accompagnement et comprenant mieux dès lors les intentions de leurs mandataires, les riverains se sont montrés franchement coopérants allant jusqu'à participer activement à la conception du projet. Il s'agissait pourtant d'un dossier complexe, mariant différentes fonctions d'habitat, de loisirs et d'animation locale. Ils ont suggéré des améliorations qui ont eu un impact réducteur sur le coût des travaux et qui ont grandement contribué à la qualité de l'ensemble, telles l'utilisation des terres de remblai pour constituer un écran visuel et acoustique ou encore la création d'une terrasse, accolée à la maison de village, permettant de doubler occasionnellement la surface de la grande salle...



*Opprebais :
la maison de village.
La consultation citoyenne apporte
des idées fûtées aux mandataires.*

Exemple 2

Les Bons Villers

La Commune attribue — au quotidien — un rôle d'avis à la Commission Locale de Développement Rural.

La Commission Locale de Développement Rural (CLDR) – composée en bonne partie de citoyens volontaires – a véritablement acquis sa légitimité aux yeux du pouvoir communal qui lui confère à présent une mission de force de proposition, venant en renfort du Conseil communal.

Cela est dû à la bonne dynamique interne de la Commission, dynamique qui favorise sa créativité. Elle est alimentée par des événements telles que ses « journées au vert », ses mini-séminaires thématiques ou encore la rédaction régulière de son rapport d'activité...

La crédibilité dont jouit la CLDR est également due à la proximité et au rôle de relais que ses membres jouent quotidiennement auprès de la population de chaque village.

Enfin, fréquentant assidûment les autres commissions citoyennes, où ils entendent énoncer les demandes des habitants, les membres de la CLDR alimentent et confortent de la sorte, chaque jour, leur rôle de force de proposition, une fonction qui vient grandement en aide aux élus.



*La Commission locale de Les Bons Villers :
des citoyens relais pour les mandataires locaux.*

Exemple 3

Brunehaut

Suite à l'Opération de Développement Rural, le Collège consulte dorénavant, systématiquement, les riverains et les usagers des projets d'aménagement, avant leur conception.

Les mandataires ont bien perçu ce qu'ils avaient à gagner en optant pour la concertation :

- **Eviter des désagréments et l'apparition de griefs pendant et après les travaux.** En général, les riverains et les usagers réguliers des lieux disposent d'un bon sens et d'une expérience qui permettent d'adapter le chantier en prévenant certaines difficultés que ni les mandataires ni les auteurs de projet ne peuvent prévoir. La consultation préalable des intéressés instaure aussi un climat de confiance qui facilite considérablement les travaux.
- **Créer une dynamique et des initiatives qui viennent en complément de l'action des pouvoirs publics.** Ce fut le cas lors des aménagements des abords des écoles de Bléharies et de Laplaigne : mis dans le coup, riverains, enseignants, parents ont pris le relais et, non contents de donner leur avis, ont lancé ensemble une campagne de sécurité routière à destination des écoliers.



*Maison communale de Brunehaut :
les mandataires sont désormais conquis
par la participation citoyenne !*

Exemple 4

Somme-Leuze

Les débats au sein de la Commission Locale ont permis aux habitants venant de divers horizons de mieux comprendre la position de la Commune sur le dossier de l'habitat permanent dans les domaines touristiques.

Au sein de la CLDR de cette commune, plusieurs sièges sont réservés aux habitants permanents domiciliés dans les domaines touristiques. Cette commission participative constitue dès lors un lieu de dialogue unique en son genre entre ces habitants, les habitants des villages et les mandataires communaux. C'est grâce à ce lieu de débats, par exemple, que les habitants des domaines ont compris que la Commune ne pouvait pas consacrer tout son budget à la réhabilitation et à l'équipement des domaines, une exigence dont ils ne mesuraient pas l'ampleur. C'est aussi grâce à ces débats en commission citoyenne que les habitants des villages ont mieux compris la situation des habitants des domaines et que les mandataires ont pu entendre le point de vue des uns et des autres pour mettre au point une politique bien adaptée.



Somme-Leuze : domaine touristique. Mettre le débat sur la place publique a permis une meilleure compréhension entre les parties.

Exemple 5

Anhée

Les instances participatives créées par l'Opération de Développement Rural ont permis d'informer et de recueillir aisément un avis circonstancié sur un projet controversé.

Une société sollicitait un permis pour l'installation de trente-deux éoliennes sur le territoire communal. Durant l'enquête publique, la CLDR a tout naturellement constitué la plaque tournante des débats citoyens. Ils ont débouché sur un avis remis aux élus communaux, avis d'autant plus circonstancié et pesé que la Commission Locale est composée de représentants des différentes catégories socio-professionnelles et géographiques de la commune.

La réflexion a été à la fois documentée, sérieuse et rigoureuse. L'étude d'incidence y a été présentée suivie d'un débat où différents scénarios ont été passés au crible. Le projet a été examiné à la lumière des objectifs inscrits dans le Programme Communal de Développement Rural. Pour la petite histoire, ajoutons que l'avis de la Commission a été négatif.



Anhée : une instance consultative permanente facilite la vie communale.

Deuxième bonne raison d'opter pour la participation :

La participation citoyenne apporte une nouvelle dynamique dans la commune.

Exemple 6

Burg-Reuland

Quarante habitants de Dürler retroussent leurs manches. D'autres villages les imitent.

Ne voulant pas attendre la signature de la première convention pour alimenter la dynamique de développement de la commune, la Commission Locale de Développement Rural (CLDR) a cherché à mener rapidement une action mobilisatrice jouissant d'une bonne visibilité.

En vue d'enclencher, avec tous les habitants, une réflexion globale intégrant à la fois l'amélioration de la structure villageoise, la sécurité routière et l'utilisation d'essences indigènes, elle a choisi – parmi les fiches du PCDR – un vaste projet de plantations pour mettre en valeur plusieurs villages, en commençant par celui de Dürler, très demandeur.

Principe : une participation active des habitants, non seulement pour la réalisation des travaux mais aussi pour les entretiens futurs.

Aidés des conseils d'un architecte-paysagiste appointé pour la circonstance, coordonnés et documentés par l'agent de développement de la FRW, les habitants ont mis dans le coup des groupes locaux (écoles, groupes de jeunes...). La Commune a financé l'achat des plants.

La participation citoyenne ne s'est pas limitée aux travaux de terrassement et de manutention mais elle a pris en charge la conception même des travaux : inventaire des sites à valoriser, visites sur place pour confirmer le rôle de ces sites dans l'espace-rue, premières esquisses, choix des essences...

A Dürler, quatre sites ont été retenus et, en une journée, les travaux ont été menés à bien par une quarantaine d'habitants motivés. Impressionnés par ce succès, d'autres villages ont embrayé en vue de faire de même...



La verdurisation des abords de l'église de Dürler est l'œuvre des villageois eux-mêmes, tous âges confondus.

Exemple 7

Les Bons Villers

Les habitants de Wayaux prennent en mains leur espace public.

La Commission Locale avait été saisie du problème de l'inadéquation de la place du village, mal agencée, pour remplir sa fonction de seul lieu disponible pour accueillir la ducasse une fois l'an et, tous les jours, les parents attendant leurs enfants à la sortie de l'école.

Coïncidence heureuse : la Fondation Roi Baudouin lance un appel à projet via l'opération « Quartier de Vie ». Dès lors, stimulé par la Commission Locale et l'agent de développement de la FRW, un partenariat Commune-habitants-entrepreneurs locaux s'est constitué pour configurer les lieux de manière à pouvoir accueillir un chapiteau et un espace de jeux correctement agencé. Les uns ont apporté leur savoir-faire, d'autres leurs bras. Un riverain s'est porté volontaire pour surveiller – par la suite – la propreté du lieu.



Wayaux : sans le partenariat commune-habitants-entrepreneurs locaux, elle ne serait pas telle qu'elle est aujourd'hui.

Exemple 8

Beauvechain

La réaction « Pas dans ma cour ! » désamorcée, grâce à l'information et à la concertation.

Le site de l'ancien lycée de Hamme-Mille constituait un chancre dans le village. La CLDR, animée par la FRW, a proposé que la Commune l'acquière et le transforme en pôle de développement rural, en y construisant des logements moyens, intergénérationnels. L'annonce de cette intention a cependant créé un fameux tollé : « Pas de nuisance dans notre entourage ! » « Le logement social est un ghetto ! ».

S'ensuivit une campagne communale soutenue alliant – avec l'aide de l'agent de développement – information et concertation. Cette mise en débat public et le dialogue instauré ont permis de préciser le projet et ses intentions. La confrontation a fait apparaître beaucoup plus clairement les enjeux liés au projet, c'est-à-dire ce que le village avait à perdre ou à gagner en le réalisant. Avec cette liste mettant en regard noir sur blanc les avantages et inconvénients, tout est apparu plus évident : les premiers l'emportaient nettement sur les seconds ! Opportunités de logement pour les jeunes, apport d'un dynamisme nouveau par les jeunes ménages, embellissement du site..., tous ces atouts – d'abord occultés – sont devenus des évidences. Réagissant séparément, chacun campait sur ses positions. Enrichies par le dialogue, les opinions se sont d'abord nuancées puis ont viré. Le scepticisme a cédé du terrain. Une vision plus dynamique de la vie du village a conquis les esprits.



Le site de l'ex-lycée d'Hamme-Mille : le débat public a permis une vue positive de l'avenir.

Exemple 9

Sombreffe

La participation citoyenne se mobilise autour d'un élément du patrimoine et apporte des ressources supplémentaires à un projet collectif.

L'élaboration du Programme Communal de Développement Rural (PCDR) a fait prendre conscience du chef d'œuvre en péril que représentent les murs de pierre composant un véritable réseau dans les villages de la commune de Sombreffe.

Les agents de développement de la FRW ont initié une démarche partenariale, visant à mettre en commun les moyens de la commune, d'associations locales, de citoyens et d'experts extérieurs, afin de répertorier, protéger, rénover ces murs, de manière écologique.

A Boignée, des habitants bénévoles ont profité de l'inventaire des murs pour sensibiliser les propriétaires à leur valeur et à leur sauvegarde, le tout sous la guidance de l'association Qualité Village Wallonie. La participation citoyenne ici, a été concrète. Certains habitants ont véritablement payé de leur personne, se sont formés aux techniques de restauration à la chaux et ont mis la main à la pâte... Tout porte à croire qu'ils parviendront bel et bien à sauvegarder un patrimoine rare et typique, renforçant ainsi l'attractivité du cœur du village.



Boignée : un patrimoine en péril sauvé par la mobilisation des habitants.

Exemple 10

Waimes

La participation citoyenne se cristallise autour d'une menace puis devient force de proposition et d'action.

Profitant de l'Opération de Développement Rural, des habitants du village de Sourbrodt se sont associés pour demander à leurs mandataires communaux de les soutenir auprès des gestionnaires de la Réserve naturelle domaniale des Hautes Fagnes qui remettaient en question leur droit ancestral d'accès, de cueillette et d'extraction de la tourbe en Fagne wallonne.

Bientôt structurés au sein d'une association d'animation du village, les habitants sont devenus des interlocuteurs reconnus par la Commune et par les Administrations régionales. Ils ont trouvé leur place et un lieu pour faire valoir leurs revendications dans la CCAT et la CLDR.

Par la suite, l'association est passée à la vitesse supérieure, formulant des propositions d'aménagement et d'équipement, et menant aussi des actions propres qui ont véritablement redynamisé le village :

- placement de bancs et jeux pour enfants
- restauration de fontaines
- aménagement de sentiers de promenade
- organisation d'un marché artisanal...



Extraction de la tourbe à Sourbrodt : une tradition menacée induit une mobilisation citoyenne qui débouche sur une nouvelle dynamique villageoise...

Troisième bonne raison d'opter pour la participation :

La participation citoyenne assure une meilleure adéquation des investissements publics aux besoins des habitants.

Exemple 11

Pecq

D'un simple assainissement d'une zone humide au développement global du quartier.

Au début des années nonante, la zone humide de Léaucourt, d'un grand intérêt biologique et jouxtant un quartier résidentiel, nécessitait un véritable assainissement afin de remédier aux effets de l'eutrophisation. Dans le cadre de l'Opération de Développement Rural, le principe d'effectuer ces aménagements avait été décidé. Lorsqu'il s'est agi de déterminer la manière de les réaliser, la Commune a consulté d'une part des experts scientifiques, d'autre part, les usagers du site : riverains, pêcheurs, enseignants...

Cette large consultation a permis de se rendre compte des nombreuses fonctions remplies par le site : pêche, promenade, animation de quartier, agriculture... et de l'importance de la fonction résidentielle proche. Elle a aussi mis au jour ses multiples éléments patrimoniaux, paysagers et historiques.

La consultation a donc permis d'intégrer de nouvelles dimensions qui, sans elle, seraient restées mineures dans le débat. La nécessité d'aller au-delà d'un strict aménagement physique est dès lors apparue évidente aux yeux de tous.

Un comité d'accompagnement a été constitué rassemblant la population locale, l'administration communale, la section d'histoire locale, des experts extérieurs, l'administration régionale de l'environnement et des ressources naturelles ainsi que la FRW.

Tâche : coupler les aménagements à une valorisation des différentes fonctions et des points d'intérêts de l'ensemble du quartier. Le tout, en harmonie avec les caractéristiques biologiques du site.

Un plan d'actions bien articulé en est sorti, allant du lagunage au développement des animations de quartier en passant par des plantations, une infrastructure d'accueil, un programme d'animations pédagogiques pour les écoles et le grand public...



Léaucourt :
la participation citoyenne
a révélé la multiplicité
des usages et des atouts
de la zone humide.

Exemple 12

Beauvechain

D'une place aménagée pour quelques uns à un espace public pour tous.

Au cours de l'Opération de Développement Rural, les habitants se sont plaints de l'état de la grand'place du chef-lieu. La CLDR – composée notamment de citoyens – a été appelée à se prononcer sur un avant-projet d'aménagement.

Si, au départ, certains membres avaient une vision fort réductrice du problème, les débats – mettant en présence une quarantaine de personnes – ont rapidement amené chacun à une vision plus globale. La concertation a intégré d'autres points de vue et des préoccupations plus diverses, notamment la multiplicité des usages d'un même espace, effectués par différents groupes de population. Les débats ont aussi permis de faire émerger des aspects oubliés : par exemple les problèmes de circulation, les contraintes à respecter pour les grandes manifestations et la nécessité de tenir compte de l'intégration paysagère des aménagements.



La grand'place de Beauvechain : elle doit sa polyvalence à la concertation.

Exemple 13

Houyet

Les habitants préfèrent ce qui est simple et naturel.

Afin de préparer la consultation des habitants, à la demande des agents de développement, l'auteur de projet a imaginé plusieurs scénarios d'aménagement du site du Maupas. Une de ces options proposait d'aménager le site de manière à le rendre davantage « civilisé » et, pourrait-on dire, quelque peu urbain : parcours pavé, plaine de jeux, mare éducative... Mais l'affaire fut vite entendue. Les habitants dirent que ce n'était pas cela qu'ils voulaient, que le site devait rester naturel. Ce qui fut fait. Moralité : la participation citoyenne ne conduit pas nécessairement à augmenter les dépenses publiques !



Le site du Maupas avant aménagement : consulter c'est parfois simplifier !

En savoir plus sur...

...La participation citoyenne

- « *La participation citoyenne* » – Edito de la FRW – avril 2001.
- « *Méthodes participatives – un guide pour l'utilisateur* » – Fondation Roi Baudouin – 2006 – 201 pages – téléchargeable sur www.kbs-frw.be.
- « *La participation du citoyen à la vie communale : enjeux et pratiques* » – Plaquette n°3 – Ministère de la Région wallonne – DGATLP – CPDT – 2003 – 173 pages.
- « *Gouvernance locale, développement local et participation citoyenne* » – ULB – Charleroi – 2002 – 96 pages.
- « *Guide pour la participation citoyenne dans les plans communaux de mobilité* » – Ministère de l'Équipement et des Transports de la Région wallonne – 2001.

« Etre démocrate, c'est soutenir le processus démocratique lui-même alors que la pensée contemporaine tend à privilégier le résultat, selon des critères d'efficacité définis de manière étroite »
(in « Méthode participative - un guide pour l'utilisateur », FRB 2006).

Les Cahiers de la FRW

Déjà parus...

- N°1 – L'atelier rural
- N°2 – Le logement tremplin
- N°3 – Le logement intergénérationnel
- N°4 – La participation citoyenne

A paraître...

- N°5 – La maison de village

Avec le soutien de la



RÉGION WALLONNE

Fondation Rurale de Wallonie
Avenue Reine Astrid, 14
B - 5000 Namur
contact@frw.be
+32(0)81/261.882

www.frw.be