

Le développement territorial et la participation citoyenne : Quels indicateurs pour la Région Wallonne ?

Dominique Costermans, Nathalie Eckhardt, Raphaëlle Harou

D. Costermans, N. Eckhardt, R. Harou, chercheurs CPDT auprès du Centre d'Etudes en Aménagement du territoire de l'Université Catholique de Louvain, ont participé à l'élaboration du Tableau de Bord du Développement Territorial

Le présent article vise à établir une synthèse des différents indicateurs réalisés dans le but de vérifier la concrétisation du huitième objectif du SDER (GOUVERNEMENT WALLON, 1999) : « sensibiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs ». Ce huitième objectif du SDER poursuit la création d'une culture du développement territorial, de l'aménagement et de l'urbanisme durable et la mobilisation des différents acteurs dans la concrétisation de ce projet de société. Il s'agit dès lors de formuler des indicateurs relatifs : - d'une part à l'information, la formation, la sensibilisation de trois publics-cible : les citoyens, les professionnels et les communes, - et d'autre part à la participation des citoyens à travers la mise en place de divers organes, outils et procédures, la participation étant entendue comme « action de prendre part, collaborer, contribuer à la construction de réponses aux besoins de la collectivité et/ou des divers groupes qui la composent. » Quant aux formes qu'elle peut prendre, on peut distinguer une participation informationnelle et consultative, supposant un acteur central qui élabore préalablement un avant-projet, de démarches de coproduction supposant une conception en commun et permettant aux partenaires des apprentissages et la création d'une culture commune. On tentera d'appréhender l'offre informative et participative, mais aussi quand c'est possible, le succès rencontré par cette offre.

L'analyse du huitième objectif du SDER (GOUVERNEMENT WALLON, 1999), « sensibiliser et responsabiliser l'ensemble des acteurs » est intimement lié au thème de la gouvernance et indispensable à la construction d'un développement territorial durable : celle de l'implication des différents niveaux de pouvoir et de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des projets. Un travail a été effectué à partir de différents textes de référence : non seulement du SDER lui-même, mais aussi, pour enrichir l'approche, des références à ce sujet existant dans d'autres documents stratégiques et déclarations importants pour la Wallonie : le Contrat d'avenir pour la Wallonie (2005)¹, le Plan fédéral de développement durable (2004)², la Convention d'Aarhus (1998)³ au niveau européen. Pour le SDER, il s'agit de créer une culture du développement territorial, de l'aménagement et de l'urbanisme durable et de mobiliser les différents acteurs dans la concrétisation de ce projet de société. Cette analyse est fondée sur les discours ; la réflexion sur les indicateurs aborde la question de leur mise en œuvre effective. Nous ne nous penchons pas sur tout processus informatif ou participatif mis en œuvre sur le territoire wallon, mais bien sur ceux organisés dans le cadre de démarches d'aménagement et de développement du territoire.

Nous élaborons des indicateurs relatifs d'une part à l'information, la formation, la sensibilisation de trois publics-cible : les citoyens, les professionnels et les communes, et

¹ Gouvernement wallon, Contrat d'avenir pour la Wallonie, 2005

² CIDD, Plan fédéral de Développement durable 2004-2008, 2004

³ Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters, done at Aarhus, Denmark, on 25 June 1998

relatifs d'autre part à la participation des citoyens à travers la mise en place de divers organes, outils et procédures. On tentera d'appréhender l'offre informative et participative, mais aussi quand c'est possible, le succès rencontré par cette offre.

Méthodologie

La méthodologie suivie est itérative dans la mesure où les données existantes conditionnent en partie le champ d'investigation. En effet, dans un premier temps, le choix des indicateurs ne s'est pas effectué sur base d'un ordre logique ou de priorités politiques ; il repose plutôt sur un critère de disponibilité des données et de rapidité d'accès à celles-ci. Les indicateurs réalisés sont relatifs aux deux principaux objectifs poursuivis : l'information, la formation, la sensibilisation et la responsabilisation des citoyens d'une part, et l'amélioration de leur participation au développement territorial d'autre part. Ils rendent compte avant tout de l'étendue de certains types d'offre de sensibilisation et de participation en matière de développement territorial sur le territoire wallon, mais aussi dans quelques cas du succès rencontré par cette offre. Le travail s'est d'abord centré sur la présentation d'indicateurs simples. La nécessité d'indicateurs plus synthétiques est réelle afin de permettre une appréhension plus globale des réponses apportées et un meilleur appui à la décision. Certains indicateurs tentent déjà cette approche plus synthétique. Ainsi, il est intéressant de repérer les communes qui additionnent les outils à caractère participatif, et de dégager alors un indicateur qui quantifierait et qualifierait l'offre communale en matière de participation.

Les indicateurs sont présentés sous forme de **fiches**, ce qui en permet une lecture plus efficace. Les commentaires sont réduits à une page, de nature scientifique, et doivent, dans la mesure du possible, offrir une aide à la décision politique.

Le texte, accompagné de références bibliographiques et webographiques, est suivi de cartes et de graphiques (qui sont discutés dans le texte), et se termine par une note technique sur les procédés utilisés et les modes de calcul.

Les indicateurs développés

L'offre régionale en matière d'information et de sensibilisation : Les Maisons de l'Urbanisme

Les Maisons de l'Urbanisme (cfr annexe 1) ont pour objectif d'impliquer le public le plus large aux enjeux de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et à la définition de leur cadre de vie. Dans cette optique, elles ont pour mission l'information, la sensibilisation, le dialogue, le débat et la communication dans toutes les matières relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme. L'indicateur a pour objectif de montrer la zone d'influence des Maisons de l'Urbanisme agréées. On peut considérer que ce territoire fait l'objet d'une offre régionale particulière en matière de sensibilisation à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire. Au stade actuel, l'analyse de cet indicateur ouvre des perspectives en terme de réflexion sur la couverture du territoire wallon et sur la mise en réseau des compétences des Maisons de l'Urbanisme.

L'offre régionale en matière d'information et de sensibilisation : Les Journées du Patrimoine

Les Journées du Patrimoine sont un véritable outil de démocratisation culturelle. Elles ont pour ambition de développer la conscience publique du patrimoine, et de sensibiliser la population à la richesse, à la qualité et à la diversité du patrimoine culturel wallon, en fédérant une action citoyenne basée sur le bénévolat et le partenariat. L'indicateur a pour objectif de quantifier l'impact et la réussite d'une opération de sensibilisation à

l'échelle régionale via l'évolution du nombre d'activités, de la fréquentation, et des moyens de sensibilisation mis en œuvre.

L'offre communale en matière de participation : Les contrats de rivière, les SSC, les PCDR, les PCDN, les PCN

L'élaboration d'outils d'orientation et de programmation du développement territorial est l'occasion d'inviter la population à s'exprimer dans un cadre défini par les pouvoirs publics. Pour illustrer l'offre communale en la matière, nous avons cartographié la couverture du territoire wallon par différents outils stratégiques participatifs d'initiative communale (le schéma de structure communal (SSC), le plan communal de mobilité (PCM), le plan communal de développement de la nature (PCDN) et le plan communal de développement rural (PCDR)) ou supra-communale (contrats de rivière, parcs naturels). On peut observer que la nature des démarches participatives proposées est variable, les unes étant davantage consultatives, les autres s'inscrivant dans une optique de coproduction. Des cartes de synthèse ont ensuite été établies sur les outils d'initiative communale d'une part et sur les outils communaux ou supra-communaux dont l'élaboration ou la gestion fait appel à un véritable partenariat entre acteurs, spatialisant ainsi l'offre de coproduction sur le territoire wallon. On pourrait tenter de rendre compte également, dans la suite du travail, de démarches participatives du même type menées dans le cadre du programme Leader+ ou encore de démarches issues des territoires sans institutionnalisation régionale telles que projets de ville, d'agglomération ou de pays. Il serait intéressant également de suivre l'évolution des modalités de participation à l'élaboration d'outils stratégiques à travers le temps et les législations successives.

L'offre communale en matière de participation : les commissions consultatives

Un graphique figure l'évolution de la couverture des communes wallonnes par différentes commissions à vocation participative. La répartition des commissions les plus répandues sur le territoire wallon (CCAT et CLDR) fait l'objet d'une cartographie. Afin de mieux qualifier le rôle réellement participatif des commissions en Région wallonne, le commentaire de l'indicateur pourrait mettre ces données en perspective avec des informations plus qualitatives.

L'offre régionale en matière d'information et de sensibilisation : l'offre communicationnelle en aménagement du territoire

Un dernier type d'indicateur a pour objectif de décrire la façon dont s'incarne la politique de communication de la Conférence Permanente du Développement Territoriale (C.P.D.T.), à travers la Lettre de la C.P.D.T., les publications, le développement du site internet, et la tenue du colloque.

Conclusions

Le travail effectué a été conçu dans une optique pragmatique. Il s'attache essentiellement à des indicateurs de réponse concernant les organes et les actions mises en œuvre pour assurer les objectifs d'information, de sensibilisation et de participation des citoyens. Ces outils et ces actions atteignent-ils leurs objectifs ? Les citoyens deviennent-ils plus conscients de leurs responsabilités dans la qualité de leur cadre de vie, et dans le développement durable de leur territoire ? Agissent-ils davantage en ce sens depuis que les moyens relevés par nos indicateurs ont été mis en place ? La question est capitale, mais ne peut être appréhendée que moyennant d'importantes investigations complémentaires, les données relatives au niveau d'information et de sensibilisation des citoyens à un développement territorial durable ne pouvant qu'être recueillies par enquête. De plus le lien entre les politiques et actions mises en œuvre et le niveau de sensibilisation du public est extrêmement difficile à saisir, étant donné la multitude de facteurs susceptibles d'influer à cet égard.

Toutefois des indicateurs intermédiaires peuvent permettre de qualifier dans une certaine mesure le succès rencontré par les outils et actions mis en place : vente de publications, fréquentation de formations et de réunions participatives, fréquentation de sites internet,... Il s'agit déjà d'un premier pas vers l'évaluation des politiques menées. Par contre, il est bien connu que les organes et procédures participatifs mis en œuvre peuvent fonctionner de manière très inégale, voire occulter des manœuvres destinées en réalité à museler les acteurs potentiels du dialogue. C'est pourquoi il paraît indiqué de ne pas se contenter de quantifier l'existence de structures participatives, mais bien aussi de procéder à des coups de sonde et investigations qualitatives pour voir si les fonctionnements sont satisfaisants et concourent aux objectifs officiellement poursuivis.

On pourrait aussi s'intéresser à des phénomènes observables susceptibles de traduire une évolution des opinions et des attitudes de la population. La mobilisation associative augmente-t-elle ? Dans quel sens ? Y a-t-il moins de conflits qu'on pourrait qualifier de « Nimby » ? Plus ou moins d'interventions du médiateur de la Région wallonne ? De recours au Conseil d'Etat ? Ces données traduiront-elles une augmentation du nombre de problèmes, une mauvaise information du citoyen, ou au contraire, une hausse de ce qu'on pourrait appeler le « sens civique » ?

Tout ceci nous fait dire qu'au-delà de la construction d'indicateurs, la problématique de la participation mérite de faire l'objet d'une véritable évaluation approfondie comportant un volet qualitatif. On constate aussi le manque d'un recueil de données systématique sur de nombreuses démarches de participation existantes : processus participatifs innovants (projets de ville, de pays, dialogue avec les comités de quartier, budgets participatifs, appels à projets citoyens,...), processus participatifs instaurés par le niveau fédéral, mais ayant un lien potentiel avec le développement territorial (consultations populaires, conseils consultatifs,...), etc. Par ailleurs certaines données existent dans des dossiers administratifs mais devraient être rassemblées dans une base de données et faire l'objet de traitements.

Toutes ces tâches relèvent idéalement d'un **Observatoire de la participation**. Tout comme la présente construction d'indicateurs de participation citoyenne appliquée développement territorial, la création d'un Observatoire de la participation serait tout à fait novatrice.

En décidant la création de cet Observatoire, le Gouvernement wallon se doterait d'un outil unique d'accompagnement de sa politique en matière de développement territorial.

Bibliographie

CALON M. (1997). *Concevoir : modèle hiérarchique et modèle négocié*, in Actes du séminaire européen sur l'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe, sous la responsabilité de M. Bonnet, Plan construction, Paris.

Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP), art. 16-18

CPDT (ULB-UCL-ULG) (2000). « Rationalisation des outils de développement local », Rapport intermédiaire de la subvention 1999 du thème 7.5., Ministère de la Région wallonne.

CREAT-SONECOM-CEAT (2002). Evaluation de la décentralisation et de la participation, lot 4, évaluation de la participation, Ministère de la Région wallonne, DGATLP.

DECLÈVE B. (2002). *Coproduire une puissance publique d'intervention*, in Coproduire nos espaces publics, sous la direction de Bernard Declève, Rosanna Forray, Paola Michialino, Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve.

DE THIER D., SAELENS S., VERMEIREN B. (2001). *La participation citoyenne dans les plans communaux de mobilité*, MET, Direction générale des transports, Namur.

GOUVERNEMENT WALLON (1999). *Schéma de Développement de l'Espace Régional*. Région Wallonne, Belgique.

HAROU R., FONTAINE P., ROZINSKI Z. (année?). *La participation des citoyens à la vie communale, enjeux et pratiques*. Ministère de la Région wallonne, Conférence permanente du développement territorial, plaquette n°3, Région Wallonne, Belgique.

HAROU R. (1993). *Les opérations de développement rural en Wallonie, un premier bilan*. Etude réalisée à la demande de la Région wallonne, ASBL Habitat et Participation.

IBSR (1997). *Le plan communal de mobilité, évaluation de projets-pilote wallons, méthode de conception*, Ministère de la Région wallonne, DGPL, Namur.

MORMONT M., MOUGENOT C., DASNOY C. (2001) « Instruments politiques du développement durable et rôle de la population, partie 2 : actions collectives et territoires durables, convention HL/19/006, SSTC, programme « leviers pour une politique de développement durable ».