

**« Commissions consultatives : émergence de `consultés professionnels ? » Le cas des commissions locales de développement rural en province du Luxembourg.**

**Auteur :** Gauthier, Claire

**Promoteur(s) :** Jacquemain, Marc

**Faculté :** Faculté des Sciences Sociales

**Diplôme :** Master en sociologie, à finalité approfondie

**Année académique :** 2018-2019

**URI/URL :** <http://hdl.handle.net/2268.2/6317>

---

*Avertissement à l'attention des usagers :*

*Tous les documents placés en accès restreint sur le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Par conséquent, seule une utilisation à des fins strictement privées, d'enseignement ou de recherche scientifique est autorisée conformément aux exceptions légales définies aux articles XI. 189 et XI. 190. du Code de droit économique. Toute autre forme d'exploitation (utilisation commerciale, diffusion sur le réseau Internet, reproduction à des fins publicitaires, ...) sans l'autorisation préalable de l'auteur est strictement interdite et constitutive de contrefaçon.*

---

NOM :

Prénom :

Matricule :

Filière d'études :

# « Commissions consultatives : émergence de ‘consultés professionnels’ ? »

Le cas des commissions locales de développement rural en province du  
Luxembourg.

Mémoire

Promoteur : M. Marc JACQUEMAIN

Lecteurs :

M. Geoffrey GRANDJEAN

M. Frédéric CLAISSE



# Remerciements

---

Dans la réalisation de ce mémoire, je tiens tout d'abord à remercier mon promoteur, M. Jacquemain. Sa disponibilité et ses conseils avisés ont pu me guider dans mon travail. Merci aux lecteurs de ce mémoire, M. Grandjean et M. Claisse, qui ont répondu présent lorsque que je les ai sollicités.

Je remercie également tous les acteurs qui ont accepté de me rencontrer et qui ont partagé avec moi leur ressenti et leur expérience. Un merci particulier aux membres de la Fondation Rurale de Wallonie qui m'ont épaulée au cours de mon stage à leur côté, et sur qui j'ai pu compter pour m'octroyer les documents et les précisions nécessaires à ma recherche.

Je remercie enfin toutes les personnes qui m'ont aidée dans la réalisation de ce travail, par leur précieux soutien et leur relecture. Merci à mes parents, à Quentin et à Marie-Eve.



# Table des matières

---

Remerciements .....	2
I. Introduction.....	7
II. Note théorique .....	9
a. La démocratie représentative .....	9
Une crise de la démocratie représentative ? .....	12
b. Et la participation ?.....	14
Histoire de la participation .....	14
Historique des recherches.....	15
Quelle nouveauté alors ?.....	16
c. La participation et ses effets attendus .....	17
Les effets positifs.....	17
d. Les critiques à l'encontre de la participation .....	20
La participation, pourquoi faire ? .....	20
Les conséquences négatives de la participation .....	20
Des effets qui se font attendre.....	21
Questions de représentativité.....	23
III. De la démocratie participative en Wallonie .....	26
a. Impulsion politique et acteurs du processus.....	26
Organisme accompagnateur .....	28
b. La participation de la population et la commission locale de développement rural .....	29
c. Méthodologie .....	30
Choix des cas comparés.....	30
d. Deux communes, deux situations .....	33
Personnes rencontrées.....	34
e. Commune politiquement stable.....	35
1. Diagnostic de la commune .....	35

2.	Information et consultation de la population .....	36
3.	Installation de la Commission de développement rural, composée d'élus et de citoyens...	37
4.	Elaboration participative de la stratégie et des projets du PCDR .....	41
5.	Avis du Pôle Aménagement du Territoire (PAT) et de la DGO3 .....	45
f.	Commune politiquement instable.....	46
1.	Diagnostic de la commune .....	46
2.	Information et consultation de la population .....	46
3.	Installation de la Commission de développement rural, composée d'élus et de citoyens...	47
4.	Elaboration participative de la stratégie et des projets du PCDR .....	50
5.	Avis du Pôle Aménagement du Territoire (PAT) et de la DGO3 .....	54
IV.	Etude comparative des deux cas décrits.....	55
a.	Décision .....	55
b.	Vivre ensemble.....	56
c.	Professionalisation .....	57
d.	Individus .....	58
e.	Effets structureaux .....	58
	Représentativité sociologique.....	58
	Représentativité politique.....	60
V.	Conclusion .....	61
	Bibliographie.....	64
	Annexes .....	68



# I. Introduction

---

*« Archaïque, l'idée de faire appel au citoyen pour décider ? Bien au contraire, des exemples récents se multiplient dans les démocraties parlementaires occidentales, avec une implication croissante de la population. À commencer par le cas de l'Islande. En 2012, le petit pays scandinave (355.000 habitants) avait décidé de se doter d'une nouvelle constitution. Pour l'occasion, le boulot avait été confié à 25 citoyens, chargés de rédiger un projet de loi fondamentale. Un travail mené en consultant un panel plus large, via internet. Le texte avait ensuite été soumis à la population via référendum, lequel n'était qu'indicatif. Et deux tiers des votants avaient soutenu le texte rédigé par la commission citoyenne. Seul bémol : la consultation populaire n'avait pas mobilisé la moitié de la population » (Lorent, 28 déc. 2018, p. 4).*

En Wallonie, les communes sont nombreuses à avoir entamé des procédures pour impliquer la population dans certaines décisions. Parmi ces procédures, les commissions locales de développement rural, composées de citoyens volontaires et de membres du conseil communal, sont un exemple sur lequel il est intéressant de se pencher. En se basant, entre autres, sur les travaux de B. Manin concernant les principes du gouvernement représentatif et ceux de L. Blondiaux concernant la participation, ce mémoire a pour but d'aborder la composition de ces commissions via l'étude comparative de deux communes. Au fil des lectures, nous constaterons que le profil des gouvernants et la composition des assemblées ont parfois été sources de critiques pour le gouvernement représentatif et que la participation essuie aussi les mêmes critiques que ce dernier.

Concernant les commissions analysées, le rôle d'initiation et de gestion dont disposent les élus communaux mais également leur présence aux réunions expliquent l'hypothèse politique avancée. Pour la comparaison, les communes choisies se différencient en effet clairement quant au critère de leur stabilité politique : majorité absolue pour l'une et non pour l'autre, stabilité dans le temps de cette majorité et développement récent ou non d'une politique publique communale sur la matière du développement rural. Il s'agit alors de se poser les questions suivantes :

*« Les commissions locales de développement rural permettent-elles de contrer l'effet 'élitiste' de l'élection ? » et plus particulièrement : « Quelle est l'influence de la politique locale sur le profil des membres composant cette commission locale ? »*

Afin de traiter ce sujet, des entretiens semi-directifs ont été menés avec des acteurs locaux dans les deux communes retenues.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur les travaux des différents auteurs ayant abordé les idées de démocratie représentative et de démocratie participative (I). La suite permettra de définir la procédure organisée en Wallonie et analysée dans ce mémoire tout en expliquant la méthodologie (II). Enfin, les réalités de terrain de cette procédure dans les deux communes seront décrites afin de pouvoir les comparer (III) et de proposer divers éléments de réponses aux questions posées dans cette introduction.

## II. Note théorique

---

### a. La démocratie représentative

Mise en place suite à la révolution anglaise, américaine ou encore française, ce que l'on appelle communément la « démocratie représentative » n'a pas toujours été associée à l'idée de « démocratie » (soit le pouvoir au peuple). Ce que l'on devrait appeler « gouvernement représentatif » est un système politique qui accorde à une assemblée le rôle de représentation du peuple, et ce, après l'élection des membres de cette assemblée. Ce type de gouvernement, comme cela va être démontré, possède des caractéristiques démocratiques mais aussi aristocratiques. Ces deux premiers chapitres concernant la démocratie représentative sont inspirés du livre de B. Manin, « Principes du gouvernement représentatif » (2012).

Pour commencer, la procédure électorale, bien que son image démocratique ait évolué avec l'adoption du suffrage universel et du droit de vote pour tous, reste une procédure aristocratique. Alors que les citoyens sont égaux pour choisir leurs représentants, ils n'ont, dans les faits, pas la même chance d'accéder aux charges publiques. En effet, étant donné que la procédure laisse aux électeurs le choix des critères différenciant les candidats, ces derniers peuvent choisir de les différencier sur base de ce qu'ils sont et non de ce qu'ils font, ne permettant pas l'égalité des chances ou le choix méritocratique.

Pour départager les candidats, les électeurs recourent aux qualités jugées favorables dans leur culture et leur contexte et choisissent les candidats qui, par rapport à ces qualités, sont jugés supérieurs aux autres. Se présentent dès lors aux élections les personnes qui estiment posséder un trait distinctif positivement apprécié. Les programmes sont donc laissés de côté pour les qualités des personnes (puisqu'elles gouvernent effectivement alors que les programmes ne sont pas contraignants). De plus, les électeurs, ne pouvant pas comparer les caractéristiques de tous les candidats, se basent parfois sur les traits « saillants », qui attirent l'attention sur certains candidats, les faisant ressortir de la masse sans devoir procéder à la comparaison.

Finalement, le caractère aristocratique de l'élection tient au fait qu'à travers la procédure électorale sont élus les citoyens perçus comme supérieurs mais ne représentant pas forcément l'excellence politique (puisque les critères sont liés à un contexte donné et sont plus liés à la personne qu'à ses actions), et donc, tient aussi au fait que la dynamique de choix présente dans cette procédure ne laisse pas la possibilité d'élire des représentants semblables aux représentés.

Par rapport à l'idéal de démocratie, la procédure électorale d'une part, et, nous allons le voir, la représentation d'autre part, ne sont pas des procédures suffisantes.

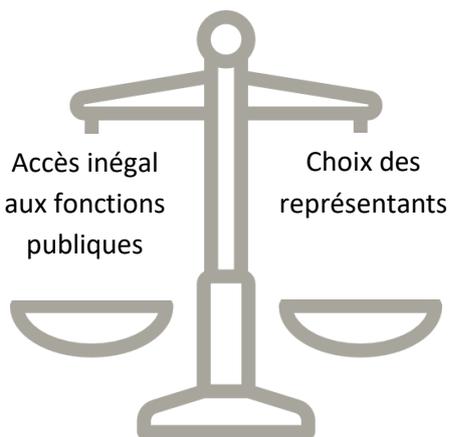
Les institutions du gouvernement représentatif ont effectivement elles-aussi un caractère paradoxal, puisqu'elles sont à la fois démocratiques et aristocratiques. Pour expliquer cela, quatre éléments constants de la représentation permettent de revenir sur le lien entre la volonté des électeurs et les décisions des gouvernants :

1. Les gouvernants conservent, dans leurs décisions, une certaine indépendance vis-à-vis des volontés des électeurs. Cette indépendance est permise par l'absence de mandats impératifs et de révocabilité permanente. Alors que les mandats impératifs semblent compliqués à mettre en place avec l'inconnue des problèmes qui peuvent être rencontrés, la révocabilité permanente pourrait être envisagée et permettrait aux électeurs de sanctionner les gouvernants allant à l'encontre de leur volonté. Sans ces mécanismes, l'indépendance des gouvernants leur permet de garder une certaine liberté dans leurs décisions.
2. Les gouvernés peuvent exprimer leurs opinions et leurs volontés politiques sans que celles-ci ne soient soumises au contrôle des gouvernants. Cela permet de contrebalancer l'indépendance des gouvernants en portant à leur connaissance la volonté des gouvernés quant aux décisions à prendre. De plus, la liberté d'opinion permet aux citoyens de connaître les revendications des autres mais aussi les personnes qui partagent les leurs.
3. Les gouvernants sont désignés par élection à intervalles réguliers. Les électeurs peuvent choisir, au moment de l'élection, d'empêcher un ou des gouvernants de poursuivre leurs mandats si la politique mise en place leur déplaît. S'ils veulent être réélus, les gouvernants ont donc intérêt à agir en essayant d'anticiper le jugement rétrospectif des électeurs sur la politique qu'ils mènent. Il faut noter que les électeurs ont moins tendance à voter pour choisir une politique à mettre en place puisqu'ils n'ont pas la certitude qu'elle sera appliquée.
4. Les décisions publiques sont soumises à l'épreuve de la discussion. L'assemblée étant définie par son caractère collectif et sa diversité, la discussion permet, par la recherche du consentement des autres membres, d'arriver à une convergence des volontés jusqu'à obtenir l'accord de la majorité (principe d'arrêt).

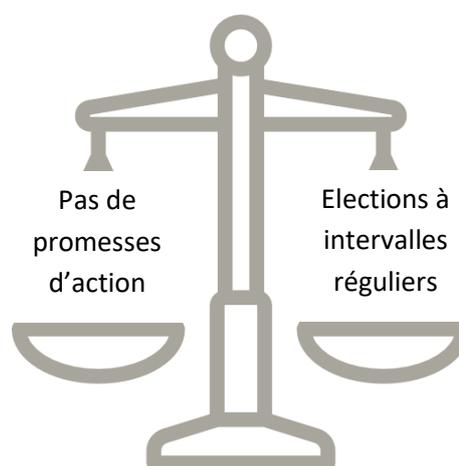
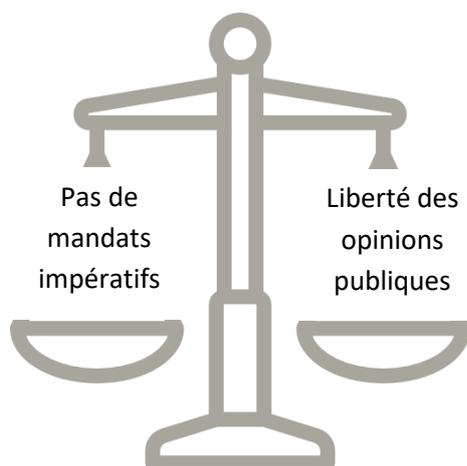
Contrairement à ce que l'on peut penser, le gouvernement représentatif n'est pas une forme indirecte du gouvernement par le peuple. On y retrouve toutefois un rôle important du jugement public : le jugement rétrospectif des gouvernés sur les politiques mises en place et le jugement des propositions durant leur passage à l'assemblée.

Les caractéristiques ici développées permettent de mettre en avant certaines limites de la démocratie puisqu'on y retrouve un équilibre entre des caractéristiques démocratiques et des caractéristiques aristocratiques.

Que ce soit au niveau de **l'élection** :



Ou au niveau des **principes de la représentation** :



## Une crise de la démocratie représentative ?

*Chapitre inspiré du livre de B. Manin (2012).*

Depuis quelques années, il est courant d'entendre que cette forme de gouvernement représentatif connaît une « crise ». Comment expliquer ce sentiment ?

Comme cela a été développé, la procédure électorale mène à la représentation du peuple par des élites distinctes de ce dernier. Cela a toujours été le cas, même si, avec l'évolution de la forme du gouvernement représentatif, des élites différentes se sont succédées au rôle de représentantes du peuple.

Dans un premier temps, la représentation était caractérisée par le parlementarisme, soit un gouvernement représentatif dans lequel sont mis en avant les candidats appartenant à notre communauté mais ayant acquis une certaine éminence, c'est-à-dire, des notables. Dans cette première forme, les gouvernants sont effectivement éloignés des gouvernés et peuvent voter en fonction de leurs convictions, sans consignes de vote et sans promesses.

Le premier changement s'opère avec le passage à la « démocratie de partis ». Avec les changements importants que connaît à ce moment le gouvernement représentatif, on pense une première fois à une « crise » ou à une menace pour le gouvernement représentatif. Les évolutions semblent en effet aller à l'encontre de l'idée des fondateurs : les partis se basent sur des programmes et des promesses alors qu'ils voulaient éviter les mandats et les instructions ; et le contrôle des partis sur les représentants semble également entraver l'indépendance des gouvernants. Toutefois, les analystes ont conclu que les principes définis continuaient à être respectés et qu'il s'agissait alors simplement d'une nouvelle forme de gouvernement représentatif. Finalement la démocratie de partis a été acceptée comme une avancée vers la démocratie avec l'élargissement du droit de suffrage, des candidats plus proches des gouvernés (bien que représentants toujours une élite), et une part de volonté populaire plus grande garantie par les programmes et le contrôle des partis.

Aujourd'hui, la situation se révèle être relativement semblable. Le passage à une nouvelle forme de gouvernement représentatif, « la démocratie du public », fait survenir un nouveau sentiment de crise. Alors que le droit de suffrage reste semblable, d'autres caractéristiques ont tendance à s'éloigner de la démocratie de partis pour se rapprocher de ce qu'elles étaient dans le parlementarisme :

- Une nouvelle élite est mise en avant et est représentée par les experts en communication. On se base, pour les choisir, sur leur aptitude à prendre des décisions appropriées.
- Avec leur vote, les électeurs expriment une réponse à une politique proposée plutôt qu'une préférence pour ce qui doit être mis en place, les électeurs réagissent comme un public auquel sont proposées des images politiques simplifiées.
- Leur influence est réduite étant donné que leur choix se fait sur des images politiques schématiques. L'imprécision engendrée laisse effectivement aux gouvernants une nouvelle marge de manœuvre.

Le sentiment de crise que l'on retrouve actuellement est donc lié à la crise d'une forme particulière du gouvernement représentatif (la démocratie de partis) mais surtout à l'accroissement de l'écart entre l'élite gouvernante et les gouvernés. Ces changements vont de pair avec certaines transformations des sociétés qui ont elles-aussi un impact sur les institutions et les procédures de décisions :

- Des sociétés plus complexes avec une division fonctionnelle croissante (différents sous-systèmes se spécialisent).
- Des sociétés plus divisées dans lesquelles il n'existe pas de consensus sur les visions du bien et du juste, et donc sans principe supérieur commun (Blondiaux, 2008, p25).
- Des sociétés plus réflexives dans lesquelles les citoyens ont un niveau de compétence élevé et ont la capacité de produire des connaissances originales et utiles à l'action publique, poussant à un refus des logiques délégataires (Damay, 2017).
- Des sociétés plus indociles : on veut essayer de prévenir ou désamorcer les révoltes.
- Des sociétés plus déifiantes avec une montée d'un repli individualiste qui entraîne un déclin de la « confiance » entre les individus mais aussi envers les institutions.
- Des sociétés ingouvernables dans lesquelles l'état est impuissant pour imposer ses choix suite à une crise de l'intérêt général (Blondiaux, 2008, p27). En effet, alors que le culte de l'intérêt général était jusqu'alors associé au domaine public, cette idée est désormais remise en cause (Chevallier, 2013).

## b. Et la participation ?

Perçue comme pouvant apporter un élément de réponse à la fragilisation du compromis de la représentation et à l'éloignement constaté entre gouvernés et gouvernants, l'idée de participation a pris une ampleur considérable dans nos sociétés occidentales. Avec cette idée, la place du citoyen dans la prise de décisions politiques est repensée via différents instruments et notions, comme la « consultation » ou le « débat citoyen » (Blondiaux, 2008, p6).

Mais en quoi consiste cette « démocratie participative » ?

Selon la définition de M. Reuchamps et al. (2017, p6), l'idée de démocratie participative « renvoie aux processus qui visent à associer les citoyens et en particulier les citoyens 'ordinaires' à l'élaboration des décisions ». Cette participation peut être de deux types : la démocratie dite sauvage qui reprend les mécanismes mis en place hors du cadre institutionnel formalisé, et la démocratie dite d'élevage, sur laquelle porte ce mémoire, et qui reprend les mécanismes formels institutionnalisés (Reuchamps et al., 2017, p6).

### Histoire de la participation

Le concept de participation, bien que connaissant un regain d'intérêt à l'époque actuelle, n'est pas un concept récent. Il est même antérieur à la mise en place de la représentation.

En effet, si l'on remonte jusqu'à la démocratie grecque au 5<sup>ème</sup> siècle ACN, on sait que la démocratie était exercée sur l'agora, lieu de rassemblement social, au sein d'une assemblée où tous les citoyens (selon une définition de la citoyenneté limitée) étaient réunis. Pour les charges plus précises (légiférer ou rendre justice), la répartition était faite par tirage au sort. Dans ces processus, deux éléments étaient donc combinés : l'échantillon aléatoire choisi par tirage au sort et la délibération (Fishkin, 2013, p51).

Alors que le tirage au sort permet de rencontrer plusieurs valeurs démocratiques comme la rotation des charges, l'absence de professionnalisme politique et le droit égal de prendre la parole (Manin, 2012, p61) ; les Athéniens partageaient également l'idée que la discussion en face-à-face permet d'amener les citoyens à agir comme des citoyens idéaux. Ce dernier élément est expliqué par le fait qu'en petit groupe, il devient moins rationnel d'être ignorant, comme l'explique le concept de l'ignorance rationnelle (Fishkin, 1999a, p4). Selon ce phénomène, si le vote d'une personne n'a pas beaucoup de poids dans la masse des électeurs, alors cette dernière ne sera pas incitée à s'intéresser au débat politique et à rechercher les informations dont elle a besoin pour voter. L'effort est trop

important par rapport à l'impact que l'électeur peut avoir (Martin, 1998, p151). À l'inverse, s'il doit donner un avis dans un groupe restreint, il deviendra plus rationnel de prendre la peine de s'informer puisque la voix individuelle devient proportionnellement plus influente.

Malgré ces avantages, depuis plus de deux siècles, aucun des régimes représentatifs n'a attribué du pouvoir politique par le sort (Manin, 2012, p19).

## Historique des recherches

Le travail de recherche de sciences sociales consacré à la participation du public à la prise de décision a débuté à la fin des années 1960. Parmi les premiers travaux, L. Blondiaux, sur les écrits duquel s'appuie ce chapitre (Blondiaux, 2008 et 2011), cite notamment comme point de repère 'l'échelle de la participation' ('A Ladder of Citizen Participation') de Sheery Arnstein<sup>1</sup>. Développée en 1969, elle permet une classification des dispositifs en fonction de leur concordance avec les idéaux de la participation.

À la période des premières recherches et jusque dans les années 70, la volonté de démocratie participative qui traverse la société est liée aux luttes urbaines et aux contestations étudiantes. La revendication vient donc de la gauche qui voit dans la participation un outil de contestation du système politique. Les facteurs qui poussent à la mise en œuvre de dispositifs viennent donc du terrain ; on parle de mouvement « ascendant » ou d'une approche « Bottom Up ». Les premiers théoriciens de la démocratie participative s'inscrivent alors dans une critique de la représentation et pensent la participation dans une logique proche de la démocratie athénienne. La citoyenneté doit être active et informée et doit permettre à ceux qui sont peu représentés dans la chose publique de renforcer leurs capacités d'expression et d'action.

Dans les années 90 ensuite, l'idée de participation se renouvelle et est désormais utilisée par les autorités publiques élues. La participation résulte alors d'un mouvement « descendant », autrement dit « Top Down ». Dans de nombreux cas, les procédures mises en place par les institutions ont pour but de donner l'impression d'un « gouvernement » proche du peuple. Cette nouvelle vision de la démocratie participative intègre les thématiques procédurales et délibératives (Sintomer, 2011, p257).

---

<sup>1</sup> Voir Annexe n°1.

Aujourd'hui, de nombreux chercheurs perçoivent la démocratie participative comme un troisième temps du gouvernement représentatif. Dans la démocratie du public, la participation viserait notamment à s'opposer à un système démocratique se basant sur les désirs de l'opinion publique et sur les médias. Par contre, pour Y. Sintomer (2011, P267), les phénomènes de démocratie participative, comme ceux de démocratie directe ou délibérative, dépassent les principes du gouvernement représentatif tel que B. Manin a pu les définir.<sup>2</sup> Ces phénomènes marquent la pluralisation des modes de légitimité démocratique : de nouveaux modes de décisions sont reconnus comme légitimes.

Finalement, l'état de la recherche sur la participation est caractérisé par L. Blondiaux avec le terme de *rhizome*, faisant référence à « un mouvement dont l'origine et le centre restent introuvables, qui se manifeste dans de multiples directions et dont chaque petit bourgeonnement constitue un foyer d'innovation potentiel » (Blondiaux et Fourniau, 2011, p12). Les recherches sur le phénomène participatif se développent effectivement dans différentes disciplines, dans lesquelles des controverses localisées sont rencontrées.

### Quelle nouveauté alors ?

Les dispositifs actuellement en augmentation sont des dispositifs de participation qui sont institutionnalisés, soit mis en place par des pouvoirs publics via des procédures complémentaires à la démocratie représentative (Damay, 2017). Avec ce processus d'institutionnalisation, deux conséquences majeures : la focalisation sur des initiatives localisées et ponctuelles, détournant d'une éventuelle transformation politique globale et l'extension d'un possible contrôle des autorités aux commandes (Blondiaux et Fourniau, 2011, p19).

Il est important de préciser que les éléments et l'analyse qui suivent font référence aux processus *institutionnalisés* de démocratie participative, mis en place suivant une approche « Top-Down », soit des autorités publiques vers les citoyens.

---

<sup>2</sup> Voir p10.

## c. La participation et ses effets attendus

Pour ce qui est de l'incidence des processus mis en place, différentes visions s'opposent.

La première conçoit la participation comme un atout permettant de rendre la prise de décision raisonnable, alors que la deuxième s'inquiète d'une éventuelle utilisation pour manipuler les opinions d'un peuple ignorant.

Cette opposition n'est pas neuve puisque l'on retrouve déjà un certain désaccord chez Platon et Aristote (Sintomer, 2011, p242). Platon était en effet sceptique à propos de la compétence des citoyens ordinaires pour diriger les affaires publiques, alors qu'à l'inverse, Aristote voyait la politique comme un art qui relève du sens commun et pour lequel chacun est compétent (Damay, 2017). Plus fondamentalement s'opposent dans ce débat, et dans ceux qui suivront, les partisans de la représentation politique et ceux de la démocratie plus directe.

Tous reconnaissent toutefois la différence entre la démocratie et le « gouvernement représentatif » ou la « république », ce qui nous rappelle que les régimes appelés aujourd'hui « démocraties représentatives » trouvent leurs origines dans des institutions qui n'ont, au départ, pas été perçues comme démocratiques ou comme une forme de gouvernement par le peuple (Manin, 2012, p11).

### Les effets positifs

Malgré les deux points de vue exposés, il est important de ne pas concevoir la représentation et la participation comme deux éléments opposés. Différents auteurs affirment effectivement qu'un processus décisionnel n'exclut pas l'autre, d'autant plus que l'on retrouve la plupart du temps un rapport de complémentarité entre les deux.

### *Quels sont les éléments en faveur de la participation ?*

Différents arguments sont avancés par les auteurs, ici classés en 3 catégories :

- les avantages liés à la décision,
- les avantages liés au vivre ensemble,
- les avantages liés aux individus prenant part au processus.

## *La prise de décision*

La mise en place de procédures de participation permet de donner plus de légitimité aux décisions. Cette légitimité repose en effet sur la manière dont les décisions sont préparées et concertées. La participation, en ouvrant les procédures aux citoyens, fait advenir plus de transparence dans la décision et dans les procédures qui lui sont liées (Carrel, 2013, P145).

D'un autre côté, la présence des utilisateurs des politiques publiques dans les débats permet d'apporter un éclairage particulier, difficile à obtenir autrement. La reconnaissance de cet apport des « profanes » permet de démontrer qu'ils sont aussi détenteurs de ressources d'expertise. À cela, on peut ajouter que le partage des différents avis des citoyens concernés favorise l'émergence de solutions nouvelles pour les politiques publiques (Blondiaux, 2001, p47).

## *Le vivre ensemble*

Comme nous l'avons vu précédemment, le gouvernement représentatif a toujours eu tendance à être composé d'élites. Toutefois, via les processus de participation, les groupes communautaires repliés et les personnes éloignées de la parole publique peuvent désormais avoir un accès aux espaces publics, à la visibilité et à la force politique (Carrel, 2013, p145).

De plus, la participation, mettant en contact des acteurs parfois en désaccord, permet de remplacer le conflit éventuellement violent par un conflit démocratique basé sur la confrontation d'arguments.

## *La transformation de l'individu*

Le premier impact sur l'individu est lié à la taille du groupe dans lequel il est amené à donner son avis. Comme nous l'avons développé dans la partie concernant l'histoire de la participation<sup>3</sup>, le principe d'ignorance rationnelle est, lui aussi, directement lié à l'impact du vote ou de l'avis individuel dans le groupe. S'il ne semble pas rationnel au citoyen de supporter le coût de l'information lorsque son vote se « perd » dans une multitude d'autres votes, lorsque le groupe participant à la prise de décision est réduit, celui-ci aura tout intérêt à vouloir se tenir informé, puisque son vote, cette fois-ci, aura un impact proportionnellement plus conséquent (Fishkin, 2013, p52). La volonté d'information est donc motivée dans une procédure de participation, d'autant plus que les réunions sont un premier lieu où les individus peuvent améliorer leur information (Blondiaux, 2001, p47).

---

<sup>3</sup> Voir p14.

Si l'on ajoute à cela l'accès à la communication et l'information via les technologies, les citoyens possèdent alors la capacité mais aussi la confiance nécessaire pour interpeller le monde politique, voire même entrer en conflit avec ce dernier (Reuchamps et al., 2017, p8-9).

Enfin, quand la participation permet aux groupes communautaires repliés et aux personnes éloignées de la parole publique de participer à la prise de décision, elle leur permet aussi de découvrir ou d'en apprendre plus sur le débat raisonné concernant la chose publique. Ce phénomène est appelé « *empowerment* » (terme utilisé en Amérique du Nord) ou « *autonomisation* » puisqu'il donne de nouvelles capacités pour faire entendre sa voix et s'organiser collectivement (Carrel, 2013, p145).

## d. Les critiques à l'encontre de la participation

Malgré leur succès actuel, les dispositifs participatifs ne font pas l'unanimité et certaines critiques sont faites à leur encontre.

### La participation, pourquoi faire ?

Pour certains auteurs, il s'agit de remettre en cause la nécessité des processus participatifs. Puisque les citoyens peuvent voter aux différents scrutins, la représentation électorale telle qu'on la connaît est déjà participative et donc, suffisante. De plus, prendre des décisions publiques comme le font les représentants nécessite de l'envie mais aussi des qualités et compétences que tous les citoyens ne possèdent pas forcément. Enfin, le véritable enjeu, pour l'évolution des institutions, ne serait pas de développer une nouvelle forme de participation mais de conforter les actions sociales en dehors des institutions, c'est-à-dire sous forme de démocratie sauvage. Au vu de ces différents arguments, les dispositifs participatifs ne seraient pas nécessaires (Reuchamps et al., 2017, p9).

### Les conséquences négatives de la participation

Néanmoins, quand elle est mise en place, la participation soulève certaines inquiétudes quant au processus et à ses effets.

Les premiers estiment par exemple que les changements supposés être apportés par la participation dans les droits accordés aux personnes éloignées de la parole publique, ou dans les rapports de force, n'auront pas lieu. « Les puissants resteront puissants » (Blondiaux, 2008, p 64). Les deuxièmes dénoncent un possible « effet pervers » des processus participatifs. Alors que ces processus ont pour but de rapprocher le citoyen de la décision et de promouvoir la liberté, l'« effet pervers » serait l'instauration, avec le pouvoir accordé au peuple, d'un régime de tyrannie populaire. Enfin, les derniers voient dans la participation la mise en péril du gouvernement représentatif, puisque les réformes envisagées remettent en cause le système politique et social connu jusque-là (Blondiaux, 2008, p64).

Par ailleurs, d'autres auteurs émettent des critiques internes. La première revient sur la naïveté entourant la mise en place des processus, notamment dans la volonté d'arriver à un consensus rationnel. En voulant arriver à ce consensus, les organisateurs feraient preuve de naïveté et nieraient la nature conflictuelle de la politique. La deuxième critique est motivée par les échecs de certains dispositifs de participation ayant été instrumentalisés par les acteurs politiques. Effectivement, une

fois utilisés dans le cadre institutionnel, les dispositifs doivent respecter les réglementations et dès lors, ils sont confrontés à certaines limites dans leur organisation, menant parfois à l'échec du processus. Enfin, la troisième critique revient sur les inégalités et soutient qu'en voulant faire mieux, la participation connaît en réalité les mêmes difficultés que la représentation en reproduisant les inégalités déjà en place. En outre, elle renforcerait ces inégalités en créant de nouveaux espaces dans lesquels seuls les citoyens spécialisés dans la participation se retrouveraient (Reuchamps et al., 2017, p9).

## Des effets qui se font attendre

L. Blondiaux et M. Carrel émettent eux-aussi un constat quant aux effets de la participation. Il s'agit ici d'invalider des effets positifs supposés être observables grâce aux processus de participation ou de supposer d'autres effets négatifs. Différents domaines sont repris :

### *L'impact sur la décision*

Selon L. Bherer, les procédures participatives mises en place sont en réalité des « instruments » de politique publique (selon Lascombes et Le Galès). C'est-à-dire qu'elles ont tendance à redéfinir les relations des acteurs qui sont déjà en place, mais elles ne permettent pas aux citoyens de devenir à leur tour des acteurs de la décision publique (Blondiaux, 2008, p24). Le citoyen « lambda », supposé apporter un nouveau point de vue au débat, n'a en réalité qu'un impact moindre par rapport aux acteurs qui étaient déjà en place avant le développement des procédures participatives.

### *La transformation des individus*

Dans le même ordre d'idée, la supposition selon laquelle les procédures de participation/délibération permettent de développer chez les citoyens un intérêt pour la chose publique ne serait pas toujours rencontrée. Le chemin pour rendre les gens plus informés, plus empathiques ou plus soucieux de l'intérêt général semble bien plus long (Blondiaux, 2008, p25).

### *La place du conflit*

La participation est parfois vue comme ayant deux rapports au conflit. Alors qu'elle peut, de manière générale, être pensée comme un endroit de revendication pour les mouvements sociaux, certains auteurs, comme C. Neveu, se demandent si cette participation n'a pas également un rôle de canalisateur de conflits sociaux (Blondiaux, 2008, p27). Cette critique se rapproche de celle émise à l'encontre du suffrage universel. En effet, le suffrage universel connaît la même dualité : il permet d'avancer vers la démocratisation des sociétés modernes mais en même temps, canalise une éventuelle révolution sociale en donnant de nouveaux droits aux citoyens concernés (Jacquemain,

2013, p2). En acceptant de participer à ces processus, les acteurs renoncent à une autre capacité d'action et, en quelque sorte, à leur pouvoir critique (Blondiaux, 2008, p27).

### *La professionnalisation de la participation*

Certaines critiques dénoncent une professionnalisation, considérée comme une dérive, qui se concentre sur les aspects médiatiques (la communication, le marketing), sur la gestion très encadrée des débats (une « police » de la population), et qui est caractérisée par les rapports entre les chercheurs, les consultants et les pouvoirs publics spécialisés en démocratie participative (Carrel, 2013, p146).

### *Les effets structureaux de la participation*

Enfin, les effets les plus révélateurs pour la thématique abordée sont ceux liés aux rapports de force entre groupes. La littérature sur la participation se questionne notamment sur la capacité des dispositifs à modifier les logiques sociales propres à la participation politique (comme vu précédemment, par exemple via la supposée transformation de l'individu), à renforcer le pouvoir des acteurs mobilisés ou encore à contester le pouvoir des élus ou des experts (Blondiaux et Fourniau, 2011, p26).

Il semble en effet que certains profils soient, de manière générale, plus rares dans les instances de participation. Les individus en situation précaire, éloignés de la parole publique, sont les citoyens que l'on retrouve le moins et pour lesquels l'organisation en tant qu'acteurs collectifs est la plus difficile (Carrel, 2013, p147). Pour favoriser le débat avec ces derniers, ou au moins la prise en compte de leur avis, il est nécessaire de contrer leur isolement ou l'essoufflement de leur participation en encourageant leur action. Toutefois, l'encouragement ou la valorisation de leur action n'étant pas toujours suffisante, il faut parfois envisager d'adosser leur participation à des groupes ou collectifs les représentant (Carrel, 2013, p148).

Le peu de succès que rencontre la participation pour infléchir ces logiques sociales est probablement liée à la difficulté de mobiliser les citoyens pour s'engager dans les instances officielles de démocratie participative, d'autant plus que le rôle qui leur est proposé est soumis à des injonctions contradictoires : ils sont invités à donner leur avis, mais pas de trop, sinon on leur reprend la parole ; ils doivent être intéressés par ce qui se passe autour de chez eux, mais s'ils parlent de leurs propres intérêts, ils sont considérés comme égoïstes ; et enfin, ils prennent part au débat en tant qu'hommes et femmes ordinaires, mais s'ils acquièrent une connaissance des dossiers discutés ou des mécanismes qui encadrent l'action publique, « ils sont suspectés de devenir des 'habitants professionnels' et de ne plus être représentatifs » (Blondiaux, 2008, p34). Avec ce dernier élément reprochant l'implication trop poussée de certains, on comprend que la participation peut être

rattrapée par des critiques semblables à celles émises à l'encontre de la représentation (son côté aristocratique et la distance entre les représentés et les représentants).

Finalement, la question des participants ramène à deux tendances marquant l'histoire des réformes démocratiques : aller vers une consultation plus large et plus directe. Toutefois, ces tendances ont des effets non désirés. Fishkin (1999a, p3) soulève notamment que poursuivre l'objectif d'égalité rencontre l'effet indésirable de diminuer la possibilité de délibération, pourtant elle aussi valeur démocratique. Il explique également qu'en voulant poursuivre l'idée d'égalité, la taille des groupes participant s'est considérablement agrandie (puisque chacun doit avoir un accès égal à la délibération), et, plus le nombre de citoyens réunis est élevé, plus l'attention de chacun diminue. Cet élément fait une fois de plus référence à l'idée d'ignorance rationnelle qui tend à favoriser la passivité des participants, puisque le coût de l'information devient plus important que l'influence de la participation. Il s'agit alors de choisir entre inégalité politique et élites délibératives ou égalité politique et masses non délibératives (Fishkin, 1999a, p3).

## Questions de représentativité

### *Représentativité sociologique*

Comme cela a été précisé précédemment, nous voulons rappeler que les éléments qui suivent font référence à la notion de participation « Top-Down », mise en place par les autorités publiques.

Ces dispositifs sont généralement basés sur la participation volontaire des citoyens intéressés. Cette participation volontaire est pourtant synonyme d'auto-sélection des participants. L. Blondiaux rappelle en effet que l'engagement dans la procédure participative n'échappe pas aux logiques sociales qui limitent l'accès à la participation politique, comme c'est le cas également pour l'élection et le militantisme politique ou associatif. On constate que les populations les plus engagées et prêtes à investir leurs compétences/leur temps restent les populations les mieux intégrées socialement et les mieux formées intellectuellement, même dans un contexte urbain où la population est socialement hétérogène (Blondiaux, 2001, p24). De plus, ces individus mobilisés sont en général des personnes qui sont déjà socialement politisées (Reuchamps et al., 2017, p24).

À l'inverse, certaines catégories de la population qui sont plus vulnérables socialement ou d'origine étrangère sont peu présentes, d'autant plus que, si participation il y a, cette dernière reste souvent très discrète (Blondiaux, 2001, p48). Ce constat n'est pas nouveau puisque M. Reuchamps qualifie comme connu le fait que les individus au capital social ou scolaire faible aient tendance à s'auto-exclure des dispositifs de participation. Malgré ces sous-représentations, il faut noter que les associations sont parfois invitées à jouer le rôle de porte-parole et que les intérêts que ces classes

défendent ne sont pas toujours différents ou en conflit avec ceux des classes plus largement représentées (Reuchamps et al., 2017, p48).

Finalement, cette auto-sélection des participants mène à l'obtention d'un groupe différent de la société prise dans son ensemble (Reuchamps et al., 2017, p24).

### *Représentativité politique*

À côté de la représentativité sociologique, la représentativité politique revient sur la participation effective dans les débats. Cette partie est inspirée des écrits de L. Blondiaux (2001 et 2008).

« Y compris dans l'hypothèse où tous participeraient à la délibération, les probabilités de s'y faire entendre ne seraient pas pour autant identiques » (Blondiaux, 2001, p48).

Pour participer aux dispositifs mis en place par les pouvoirs publics, il faut respecter l'organisation et les principes pensés par les décideurs. Avec la prolifération des processus de participation se sont développés une vision de leur organisation, des normes adéquates, et, avec cela, un groupe de professionnels de la participation chargé d'organiser et de superviser les débats. La participation se professionnalise donc et se normalise jusqu'à définir un idéal de la participation et des dispositifs à mettre en place pour construire l'opinion publique et gérer les réunions. Dans cet idéal de participation, certains discours et certains arguments sont jugés plus pertinents que d'autres : en général, les discours les plus revendicatifs sont le plus souvent réprimés.

Evidemment, l'idéal délibératif voudrait que chaque participant ait le même accès à la parole et la même capacité à recourir au type de discours et d'arguments valorisés dans les procédures. Mais, dans les faits, les différents profils coexistant dans ces commissions/conseils sont susceptibles d'avoir des niveaux de connaissances très différents concernant les dossiers, les acteurs, la législation ou la rhétorique. Le poids des membres dans les débats peut être impacté par ces connaissances et l'aisance de chacun, d'autant plus que les formes de la discussion politique traditionnelle y sont reproduites : prise de parole en public, capacité d'argumentation, compétences rhétoriques, qualités individuelles et temps disponible.

Avant de commencer la délibération à proprement parler, les professionnels de la participation qui accompagnent les processus tentent de pallier autant que possible ces différences de niveaux, par exemple via l'apport d'informations pertinentes. Malgré cela, une forme d'autocensure peut toucher certains participants, que ce soit par peur de dévoiler leur opinion ou par peur de réprobations de leur environnement immédiat.

De plus, les groupes minoritaires, en acceptant de prendre part à ces processus de participation, doivent accepter le discours normalisé et le point de vue universel qui y est partagé en mettant de côté leur volonté de consolider leur identité propre. Cela a tendance à diminuer leur chance de trouver une place qui leur convient dans ces instances.

### *Renforcer les inégalités*

*Chapitre inspiré par L.Blondiaux (2008)*

Alors que les systèmes politiques sont critiqués pour les inégalités sociales qu'ils véhiculent, on remarque, après avoir relevé les éléments précédents, que les critiques visent aussi la démocratie participative. Elle aurait en effet tendance à favoriser dans ses procédures les populations installées de longue date sur un territoire, les classes moyennes et les personnes dotées d'un fort bagage culturel.

Finalement, les citoyens que l'on retrouve dans les procédures participatives sont des citoyens ayant déjà connu des formes d'engagement collectif et, pour la majorité d'entre eux, déjà socialisés politiquement. Ce constat n'est pas surprenant si, comme L. Blondiaux l'affirme, « l'intérêt pour la politique constitue une condition plus souvent qu'un effet de l'entrée dans ces dispositifs » (2008, p72). Ces phénomènes aboutissent dans les faits à une surreprésentation de certains quartiers, villages ou segments sociologiques et à une double marginalisation des groupes les plus défavorisés. Or, la démocratie participative, en ne réussissant pas à enrayer les inégalités, perd au moins une partie de son sens.

L'important est donc de comprendre pourquoi certains publics sont absents mais aussi de saisir comment les faire entrer dans ce que Y. Sintomer appelle le cercle vertueux de l'autogouvernement démocratique : « plus on participe et plus on est en mesure de participer efficacement, car l'horizon des acteurs s'élargit, leurs connaissances sur le monde en général et sur l'univers politique se développent, leur confiance en eux s'accroît » (Sintomer, 2011, p256).

# III. De la démocratie participative en Wallonie

---

Afin de percevoir la réalité de cette démocratie participative et de son public, une étude de terrain a été menée auprès de commissions consultatives communales. Les commissions prises en compte sont les « Commissions Locales de Développement Rural » (ci-après CLDR)<sup>4</sup>. Rentrant dans le cadre de la politique locale de développement rural en Région wallonne, ces commissions semblent être un exemple intéressant de processus de participation ayant vocation de toucher toutes les catégories de la population et répandu dans plus de 100 communes wallonnes (UVCW et DGO5, 2017).

## a. Impulsion politique et acteurs du processus

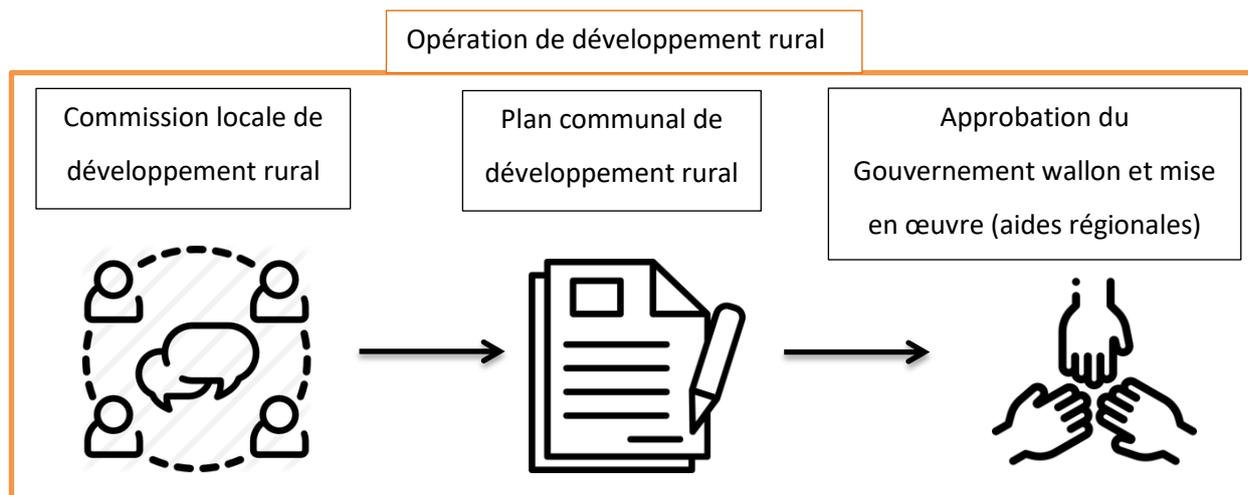
En Région wallonne, deux outils visent le développement rural, soit la valorisation du territoire rural, représentant 47% du territoire wallon, et de ses différentes composantes. Ces deux outils sont le programme wallon de développement rural et le décret relatif au développement rural (UVCW et DGO5, 2017).

Le programme wallon de développement rural répond au deuxième pilier de la politique agricole commune de l'Union Européenne abordant le développement rural. Afin d'aider la valorisation de la ruralité, le soutien de l'Union Européenne est donné via des fonds européens agricoles pour le développement rural (FEADER) aux états membres ayant mis en place ce programme de développement rural (UVCW et DGO5, 2017) (en Wallonie le programme wallon de développement rural). Le deuxième outil, duquel découlent les commissions analysées, vise le développement d'une politique régionale de développement rural. Cette politique a premièrement été mise en place par le décret du 6 juin 1991 relatif au développement rural, qui fut par la suite abrogé et remplacé par le décret du 11 avril 2014 qui adapte le décret précédent tout en en gardant l'essence (UVCW et DGO5, 2017).

Dans ce décret de la Région wallonne, on retrouve un processus global appelé opération de développement rural (ci-après ODR) dont la réalisation passe par l'accomplissement d'un outil, le plan communal de développement rural (ci-après PCDR). Ce plan est écrit après un travail réalisé avec les citoyens mobilisés dans la commission locale de développement rural (CLDR).

---

<sup>4</sup> Pour une liste des acronymes voir Annexe n° 2.



Si elles saisissent l’opportunité de réaliser une ODR dans leur commune, les autorités communales ont le rôle de maître d’ouvrage et s’engagent à suivre une réflexion sur les aspects de la vie rurale. L’objectif du processus est en effet de rassembler les mandataires et la population mais aussi les associations, les acteurs économiques, sociaux, culturels et environnementaux afin qu’ils élaborent ensemble le PCDR, soit un document dans lequel est repris la stratégie établie pour leur territoire ainsi que les objectifs et les actions à réaliser pour 10 ans (Décret relatif au développement rural, 2014).

Le PCDR finalisé doit être approuvé par le gouvernement wallon après avis du Pôle Aménagement du Territoire (instance régionale d’avis). Si le PCDR est approuvé, le gouvernement wallon soutient les ODR en accordant des subventions à hauteur de 80% maximum et 90% en cas de projets concernant au moins deux communes (Décret relatif au développement rural, 2014).

Au vu de ces différents éléments, on peut comprendre l’importance du facteur politique dans le processus. Il est certain que ce facteur<sup>5</sup> a son importance dans le lancement de l’opération de développement rural et dans la réalisation des objectifs... Mais quelle sera son influence sur la commission locale et sur sa composition ? Ce travail va tenter d’apporter des éléments de réponse à cette question.

<sup>5</sup> Comme défini en page 28.

## Organisme accompagnateur

Dans le cadre de la démarche, les autorités communales sont le plus souvent assistées d'un auteur de programme et d'un organisme d'accompagnement (Fondation Rurale de Wallonie (FRW), Groupement Régional Economique Ourthe-Vesdre-Amblève (GREOVA), Société de promotion économique pour l'Est de la Belgique (Asbl) (WFG), bureau privé) (SPW, 2017).

L'auteur de programme a pour tâche la récolte des données sociodémographiques de la commune concernée et la rédaction du PCDR alors que l'organisme d'accompagnement est chargé d'accompagner la commune dans la démarche citoyenne et la méthodologie liée à l'opération (entretien réalisé avec AD-I)<sup>6</sup>. Parmi les organismes d'accompagnement, la Fondation Rurale de Wallonie est celui qui accompagne le plus de communes puisque son travail « a débouché notamment sur une convention-cadre conclue avec le Gouvernement wallon, dans le cadre de laquelle [les] agents de terrains, répartis en équipes pluridisciplinaires, apportent actuellement leur expertise à 112 communes actives en développement rural » (UVCW, <http://www.uvcw.be>) Les personnes chargées de l'accompagnement des communes sont appelées « agents de développement ».

---

<sup>6</sup> Liste des personnes interviewées en page 33.

## b. La participation de la population et la commission locale de développement rural

Selon l'article 4 du décret du 11 avril 2014 relatif au développement rural, « toute commune menant une opération de développement rural doit assurer la participation de toute la population.

La participation se compose de :

1° l'information ;

2° la consultation ;

3° la concertation ;

4° la coproduction. » (Décret relatif au développement rural, 2014).

L'information et la consultation sont mises en place via des réunions ouvertes à tous les citoyens. Elles sont organisées dans chaque village de la commune concernée et se terminent par une réunion de synthèse commune à tous ces villages.

Les deux étapes de concertation et de coproduction se font par la suite dans le cadre des travaux de la CLDR. Cette commission est composée de citoyens et de membres du conseil communal (maximum un quart des membres de la CLDR) et est présidée par le bourgmestre ou son représentant. Les membres de la commission locale, entre 10 et 30 effectifs et un nombre égal de membres suppléants, se présentent sur base volontaire et doivent représenter les différents milieux associatif, politique, économique, social et culturel de la commune et les différents villages, en tenant compte des classes d'âge (Décret relatif au développement rural, 2014).

Il s'agira ici d'analyser le profil des publics s'engageant dans ces commissions pour tenter de répondre à la question posée dans ce travail.

## c. Méthodologie

Afin de mener cette recherche, une comparaison de deux commissions locales de développement rural est envisagée. Pour pouvoir appréhender l'influence d'un facteur précis sur un phénomène, il est important de choisir deux communes qui représentent des systèmes assez proches mais qui divergent quant à ce facteur particulier, ici, le facteur politique. Dans le cas contraire, il est impossible d'imputer la différence observée à l'un ou l'autre facteur (Vigour, 2005, p160).

En l'occurrence, nous avons pu souligner le rôle important des autorités locales dans la décision de mettre en place un processus de participation mais aussi dans la mise en œuvre des actions en découlant. Toutefois, l'élément qui nous intéresse dans cette analyse concerne plutôt la commission locale et sa composition. Il est donc ici question de tenter de percevoir l'influence du facteur politique, compris comme la stabilité ou l'instabilité dans la politique locale, sur la composition d'une commission locale communale. Pour définir ce facteur, trois indicateurs peuvent être pris en compte :

- la majorité absolue du groupe politique,
- la stabilité de cette majorité à travers plusieurs mandats (prise en compte des quatre dernières législations (1994-2000-2006-2012)),
- le développement d'une politique publique communale sur la matière du développement rural.

Ce critère politique est choisi au vu du rôle des élus locaux dans la procédure de participation analysée. Comme le processus est un processus institutionnalisé, ces derniers restent en effet maîtres d'ouvrage et peuvent avoir une influence sur la nature de la participation mise en place dans leur commune. On fait donc l'hypothèse que cette stabilité politique d'un groupe majoritaire sur plusieurs mandats puisse avoir une influence sur l'engouement et le profil des personnes s'engageant dans la commission.

### Choix des cas comparés

L'objectif de comparaison impose donc de choisir des communes qui seront semblables quant aux autres facteurs (géographie, taille de la commune, état d'avancement de l'ODR et caractéristiques économiques).

Une première restriction est donc faite au niveau géographique afin de retrouver deux communes de la même province : la province du Luxembourg. Ce choix peut s'expliquer par les caractéristiques de

cette province dans laquelle l'agriculture est particulièrement importante et représente un tiers du territoire provincial, marquant la dominance d'un environnement rural (Province du Luxembourg, [www.province.luxembourg.be](http://www.province.luxembourg.be)). De plus, la province se positionne « sur un axe clé, reliant Bruxelles, Namur et Luxembourg » (Réseaulux) et ne connaît pas de villes importantes sur son territoire. Cette province ne connaît donc que des petites cités en réseau et entre ces petites localités, la coopération se met en place via d'autres modes : parcs naturels, groupements d'action locale, agences de développement local, etc (Réseaulux).

Le deuxième critère pris en compte pour cibler les communes étudiées est celui de la taille de la commune. L'indicateur est celui de la population totale de la commune (Walstat a). Le nombre d'habitants moyen par commune dans la province du Luxembourg, c'est-à-dire 6.408 habitants (Walstat a), nous permet d'avoir une base objective de travail. Les autres critères étant assez restrictifs, il est ici nécessaire de prendre une certaine marge autour de cette moyenne, elle sera de plus ou moins 2.000 habitants.

Dans les 21 communes répondant aux deux premiers critères, trois seulement répondaient au critère suivant, se basant sur l'état d'avancement de l'ODR et plus précisément sur la mise en place récente de la CLDR. Les communes, que nous nommerons 1, 2 et 3 sont effectivement toujours dans l'étape de rédaction du PCDR avec des réunions régulières de commission locale (FRW a, <http://odr.frw.be>).

Finalement, entre ces trois communes, il s'agit d'en choisir deux qui soient proches quant au critère socio-économique mais pour lesquelles la situation politique diffère. Les caractéristiques socio-économiques des communes sont alors appréhendées via trois indicateurs : le revenu moyen par déclaration<sup>7</sup> (Walstat b), le taux d'emploi administratif des 15-64 ans<sup>8</sup> (Walstat c) et le taux de chômage administratif des 15-64 ans<sup>9</sup> (Walstat d). Ces indicateurs permettent de comparer les communes à la moyenne de la province et les unes aux autres (Sorçe J., 2017, p37). Comme le montrent les chiffres repris dans le tableau ci-dessous, à l'exception du revenu moyen par déclaration, c'est la commune 3 qui se différencie le plus des deux autres communes et de la moyenne provinciale quant aux caractéristiques socio-économiques<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Défini comme le revenu correspondant à la déclaration située au milieu de la série suivante, lorsque les déclarations sont classées par ordre croissant de revenus : les revenus professionnels nets, revenus immobiliers nets, revenus mobiliers nets et revenus divers nets (Walstat).

<sup>8</sup> Défini comme « le nombre de personnes qui ont effectivement un emploi (population active occupée) à la population de 15 à 64 ans, en moyenne annuelle » (Walstat).

<sup>9</sup> Défini comme « la proportion des personnes qui, dans la population active, sont sans emploi, à la recherche d'un emploi et disponibles pour travailler » (<https://www.iweps.be/indicateur-statistique>).

<sup>10</sup> À titre de comparaison, la commune de Liège connaît une densité de population de 2851,8 habitants/km<sup>2</sup>, un revenu moyen par déclaration de 25 149€, un taux d'emploi administratif des 15-64ans de 47,8% et un taux de chômage administratif des 15-64ans de 25,6%.

Commune	1	2	3	Province du Luxembourg
Province	Luxembourg	Luxembourg	Luxembourg	
Nombre d'habitants	4 162	5 158	5 628	
Densité de population (habitants/km <sup>2</sup> )	28,2	31,2	38,3	63,5
Revenu moyen par déclaration (Euros)	26116	28753	27531	32001
Taux d'emploi administratif des 15-64ans	62,40%	62,60%	57,80%	62,40%
Taux de chômage administratif des 15-64ans	11,30%	10,50%	13,20%	10,00%

*(toutes les données proviennent du portail d'informations statistiques locales sur la Wallonie (WALSTAT) et de l'union des villes et communes wallonnes (UVCW)).*

Toutefois, il faut vérifier que ces deux communes diffèrent quant au critère de la politique communale. Pour ce faire, les trois indicateurs relevés plus haut sont pris en compte.

La commune 1 peut être considérée comme stable politiquement puisque pour les quatre dernières législations, la liste arrivant en tête dans la commune a toujours été libérale (HDM (PRL), Avenir (PRL), AvecVous (MR+ind.) et AvecVous (MR+ind.)), et ce toujours avec une majorité absolue (en sièges et en voix, sauf en 2006, alors uniquement en sièges) (Faniel, 2013, p62). De plus, la décision de principe de démarrer une ODR a été prise en juin 1994.

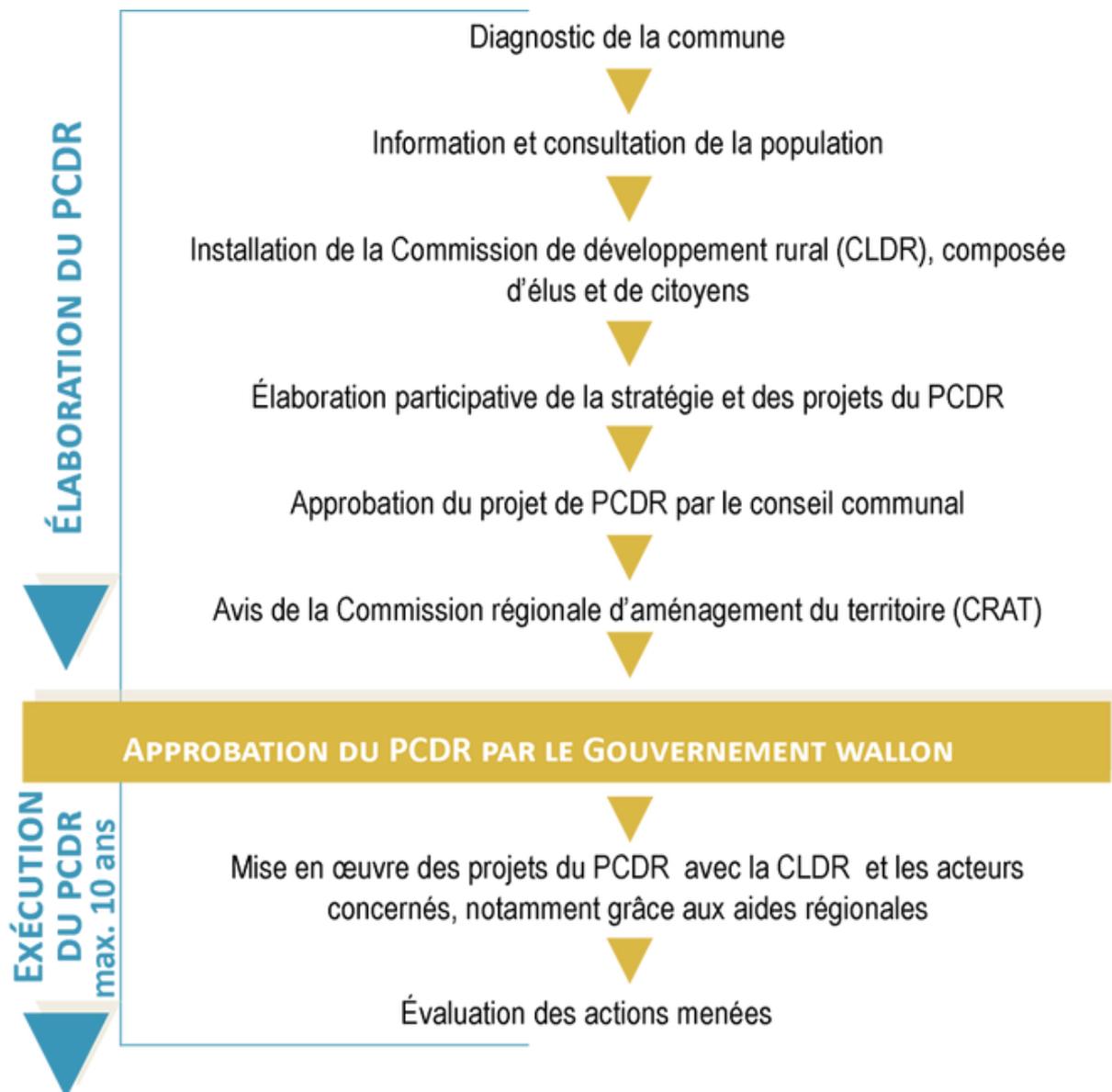
La commune 3 ne connaît pas la même stabilité. Bien que la liste arrivant en tête dans la commune soit toujours affiliée au même parti (ESP (PSC) Ne.com (PSC) EA (CDH) Agir Pour Vous (CDH)), sa majorité n'est chaque fois que relative (ex æquo en sièges avec OPA en 2006 et avec TSV en 2012) (Faniel, 2013, p65). Malgré cela, il faut noter la continuité de la politique de développement rural, la décision de démarrer une ODR ayant été prise en août 1979.

Selon les indicateurs pris en compte, la commune 2 peut être qualifiée comme politiquement instable. Les listes arrivant en tête dans la commune ayant été : IC (PRL), IC (PRL), Ose (CDH) (Ex æquo en sièges avec Union) et Ensemble (ex æquo en sièges avec Ose) et ne connaissant pas de majorité absolue depuis 1994 (Faniel, 2013, p61). À cela, il faut ajouter la récente décision, prise en mai 2013, de démarrer une ODR.

Au vu de ces deux derniers critères, les communes 1 et 2 seront prises en compte pour représenter deux communes proches quant à leur taille (respectivement 5.158 et 4.162 habitants), leur récente mise en place de la CLDR, leurs critères socio-économiques ; mais se différenciant quant au critère de stabilité politique.

## d. Deux communes, deux situations

Dans les faits, l'organisation de la participation peut être analysée via différentes étapes concrètes. Dans la suite de ce travail, une analyse de chaque commune est réalisée en se basant sur les différentes étapes relevées.



## Personnes rencontrées

Dans chaque commune, différents acteurs ont été rencontrés à titre d'informateurs lors d'entretiens semi-directifs. Via leur rôle ou leur engagement dans la CLDR de leur commune, ces personnes ont pu apporter des informations sur la manière dont les procédures se déroulent. Pour veiller au respect de discrétion de ces personnes, les noms des communes ont été rendus anonymes. Voici leurs profils :

Commune 1 : une commune politiquement stable (commune S).

- Deux agents de développement, soit deux membres de la Fondation Rurale de Wallonie chargés de l'accompagnement de la commune en question dans la procédure de participation. Ci-après appelés AD-S 1 et AD-S 2.
- Un agent-relais, soit un membre de l'administration communale chargé de relais entre les différents acteurs autour de l'opération de développement rural. Ci-après appelé AR-S.
- Un membre du conseil communal, ci-après appelé CC-S.
- Quatre membres de la commission locale de développement rural, ci-après appelés Membre-S 1, Membre-S 2, Membre-S 3 et Membre-S 4.

Commune 2 : une commune politiquement instable (commune I).

- Un agent de développement, ci-après appelé AD-I.
- Un agent-relais, ci-après appelé AR-I.
- Deux membres du conseil communal, ci-après appelés CC-I 1 et CC-I 2.
- Cinq membres de la commission locale de développement rural, ci-après appelés Membre-I 1, Membre-I 2, Membre-I 3, Membre-I 4 et Membre-I 5.

La réflexion présentée dans ce mémoire se base donc sur ce que ces personnes ont pu exprimer. De l'observation a également été réalisée dans la Commune-S lors de deux réunions de la CLDR, mais, au vu de la période électorale et des longues durées séparant les réunions, l'observation n'a pas été suffisamment constructive pour en tenir compte dans ce travail et en tirer des conclusions intéressantes.

## e. Commune politiquement stable

Pour cette première commune d'un peu plus de 4.000 habitants, il est important de garder à l'esprit qu'il s'agit de la deuxième opération de développement rural et donc de la deuxième mise en place d'une CLDR.

### 1. Diagnostic de la commune

Un fois l'accord du ministre de la ruralité reçu pour le suivi de l'ODR par la Fondation Rurale de Wallonie, le travail commence par un diagnostic de la commune. Alors que le bureau d'étude choisi par la commune se charge de récolter des données objectives sur tous les domaines touchant le territoire, les agents de développement de la FRW se chargent de prendre connaissance de la carte d'identité de la commune tout en rencontrant des personnes considérées comme « personnes ressources ». Il s'agit alors de rencontrer les membres du collège ou du conseil communal, des membres de l'administration communale, des personnes actives dans des structures locales (sport, tourisme, culture, nature, scolaire, religieux, etc.), des domaines importants, etc.

Dans cette première commune, 19 personnes ont été rencontrées par les agents de développement. 6 sont des élus communaux et, pour les 13 autres personnes, la rencontre avec l'agent de développement a probablement été une première approche de la démarche de développement rural. Par la suite et si elles le désirent, ces personnes-ressources peuvent se porter candidates pour devenir membre de la CLDR, proposition qui leur est bien sûr soumise par les agents de développement :

*« On leur parle aussi de la CLDR à ce moment-là [...] [aux personnes-ressources], de personne à personne, et elles aussi on leur demande d'être le relai de l'opération. Et si elles-même veulent postuler dans la CLDR on les invite évidemment bien volontiers » (entretien réalisé avec AD-S 1 et 2).*

Remarquons que, ainsi que le disent les agents, il est difficile de trouver des citoyens motivés pour devenir membres de la commission (entretien réalisé avec AD-S 1 et 2).

## 2. Information et consultation de la population

### *L'information à la population*

Au fil des entretiens, il ressort deux sentiments quant à l'information à la population. D'une part, les acteurs en charge de la communication ont le ressenti de mettre en œuvre le plus de moyens possibles pour communiquer les informations nécessaires à la population. D'autre part, ces acteurs ont également le sentiment que ces informations ne sont pas prises en main par les citoyens, voire, pour certains, que ces informations ne sont pas comprises. En effet, selon l'agent relais de la commune-S (entretien réalisé avec AR-S), peu de citoyens connaissent la CLDR ou le PCDR et peu comprennent donc les informations qu'ils reçoivent à leur sujet. Cette information concerne notamment l'organisation des premières réunions avec la population ou les réunions de consultation.

### *La consultation de la population*

Les réunions de consultations mises en place se font dans plusieurs villages et au moins dans un village de chaque ancienne commune composant le territoire. Elles permettent aux citoyens de partager leur connaissance sur leur territoire : les points positifs, les points négatifs, leur vision de la commune idéale, etc. Et, pour éviter de ralentir le débat avec des plaintes concernant des éléments précis, ces dernières sont relevées en début de réunion.

Le succès de ces réunions, dans la commune S, est considéré par certains acteurs comme mitigé. Il est différent en fonction des villages de la commune :

*« Il y a toujours des villages qui sont plus difficiles à faire bouger »* (entretien réalisé avec AR-S)

Ou des corps de métiers :

*« tout le pan tourisme, commerce, etc. qui est quand même la vache à lait de la ville [...] n'était pas là ou peu représenté »* (membre-S 3).

Or, les réunions de consultation ont pour but de récolter les informations correspondant à la réalité vécue par les citoyens. Se retrouver avec un manque de représentants pour un village ou un groupe est évidemment un désavantage pour la commission qui va devoir aborder certains thèmes sans avoir les données des personnes de terrain, ou, pour les agents de développement qui devront récolter cette information via d'autres moyens.

### 3. Installation de la Commission de développement rural, composée d'élus et de citoyens

#### *L'ouverture des candidatures pour la commission locale*

Alors que les premières candidatures sont récoltées lors des réunions de consultation, le succès mitigé de ces dernières se retrouve également dans les candidatures :

*« Ce succès est finalement très mitigé selon je dirais les villages et selon les [...] corporations. »* (entretien réalisé avec CC-S)

Certains villages, moins actifs, comptent en effet pas ou peu de représentants et certains corps de métiers importants dans la commune sont de même trop peu voire non représentés. Pour la commission, il s'agit aussi d'un inconvénient. Cette dernière doit en effet aborder les thèmes du PCDR de manière transversale : par rapport à la géographie communale, soit en abordant la réalité de tous les villages de la commune, mais aussi par rapport aux différents acteurs présents, soit en prenant en compte l'avis et les possibilités d'action de tous les corps de métiers et acteurs du territoire.

Finalement, constat assez courant, les jeunes sont aussi peu présents (entretien réalisé avec Membre-S 1 et avec Membre-S 3).

Alors que le bourgmestre estime que l'engouement est semblable à l'opération précédente, il fut difficile pour cette deuxième ODR de trouver des personnes intéressées par le rôle de membre de la CLDR. On y retrouve, selon les participants (entretien réalisé avec Membre-S 3 et avec Membre-S 4), principalement des personnes déjà sensibles aux enjeux soulevés par le PCDR et susceptibles d'être engagés dans différents organismes :

*« La majorité si pas les huit dixièmes des gens qui sont là sont investis au sein de leur village, sont investis au niveau soit sportif, soit culturel, soit au sein d'une association de jeunes. »*  
(entretien réalisé avec AR-S).

Certains acteurs expliquent ce constat par la difficulté de communication. La communication « tout public » réalisée pour la CLDR n'a effectivement pas toujours l'effet mobilisateur escompté :

*« Communiquer c'est bien mais si ce n'est pas pris en main, si ce n'est pas pris en considération c'est un tout petit peu vain aussi »* (entretien réalisé avec CC-S).

*« On est dans un système assez paradoxal où on n'a jamais autant de moyens de communication mais où en fait les gens ne comprennent plus rien. [...] les gens qui sont baignés dedans comprennent et ceux qui ne le sont pas, ne comprennent pas »* (entretien réalisé avec AR-S).

Pour ces acteurs, la complexité des procédures rend les informations sur ces dernières peu abordables pour les citoyens lambda. Et ce phénomène de surreprésentation de personnes investies au niveau local peut être renforcé par différents éléments :

- Premièrement par les contacts entre les agents de développement de la FRW et les « personnes-ressources », elles aussi engagées puisque représentantes d'un domaine ou d'un groupe de personnes (entretien réalisé avec Membre-S 1) ;
- Deuxièmement par les contacts entre les agents de développement de la FRW et les membres de l'ancienne CLDR, les encourageant à se réengager dans la nouvelle CLDR (entretien réalisé avec Membre-S 4 et avec AD-S 1 et 2) ;
- Enfin par les contacts éventuellement pris par les acteurs communaux (mandataires, administration,...) avec des personnes « engagées » ou susceptibles de s'engager si le manque de candidats se fait sentir.

Dans cette commune, l'agent de développement explique :

*« Quand on a vu qu'il y avait un déficit de candidat, on s'est dit, il faut que le bourgmestre travaille de son côté, les politiques et nous de notre côté [...] »* (entretien réalisé avec AD-S 1 et 2) ;

Et l'agent-relais, à son tour, concernant la CLDR et la recherche de candidats :

*« C'est des gens que l'on retrouve partout, il n'y a pas de secret et c'est d'ailleurs là que l'on va puiser puisque ce sont des connus, ou des gens dont on sait qui... C'est le serpent qui se mord la queue »* (entretien réalisé avec AR-S).

Finalement, dans cette commune, seuls 3 candidats du même village n'ont pas été retenus pour éviter une surreprésentation de ce dernier dans les membres présents. Comme nous l'aborderons dans la section suivante, l'entière des candidats est pourtant retenue dans la majorité des cas (entretien réalisé avec CC-S).

## *La mise en place de la commission locale de développement rural*

### *Contraintes légales*

Pour les agents de développement, la recherche de candidats est rendue complexe par les exigences du décret relatif au développement rural. Dans ce décret, on peut en effet lire que :

« Elle [la CLDR] compte dix membres effectifs au moins et trente membres effectifs au plus, ainsi qu'un nombre égal de membres suppléants ».

« Les autres membres sont désignés parmi des personnes représentatives des milieux associatif, politique, économique, social et culturel de la commune et des différents villages ou hameaux qui la composent, en tenant compte des classes d'âge de sa population » (Décret relatif au développement rural, 2014).

Dans ces deux lignes comprises à l'article 6 du décret, deux exigences sont émises. La première concerne le nombre de participants à la commission et la nécessité de retrouver un nombre pair puisque le nombre de membres effectifs et de membres suppléants doit être égal.

La deuxième exigence concerne la représentativité des personnes retenues, que ce soit au niveau des villages, des classes d'âge ou des différents milieux : associatif, politique, économique, social et culturel. Afin de répondre au mieux à ces exigences, les agents de développement se basent, pour la commune S, sur le type de tableau suivant, leur permettant de faire correspondre à chaque domaine ou village sensé être représenté au moins deux membres de la commission.

## Composition de la CLDR pour Conseil communal

### REPARTITION POLITIQUE

Part communale (représentative du Conseil communal) <b>!!! Max 1/4 de la CLDR !!!</b>	Effectif (Prsdt)	
	Suppléant	
	Effectif	
	Suppléant	
	Effectif	
	Suppléant	
	Effectif	
	Suppléant	

### REPARTITION THEMATIQUE

Environnement, énergie	Effectif	
	Suppléant	
Agriculture/forêt	Effectif	
	Suppléant	
Economie, indépendants	Effectif	
	Suppléant	
Tourisme, communication	Effectif	
	Suppléant	
Associatif, sports, culture	Effectif	
	Suppléant	
Social/Jeunesse	Effectif	
	Suppléant	

### REPARTITION GEOGRAPHIQUE

Village 1	Effectif	
	Suppléant	
Village 2	Effectif	
	Suppléant	
Village 3	Effectif	
	Suppléant	
Village 4	Effectif	
	Suppléant	
Village 5	Effectif	
	Suppléant	
Village 6	Effectif	
	Suppléant	

Ce système permet de répondre au décret, mais, dans les faits, permet aussi de

*« jouer sur la représentation des villages et des thématiques »* (entretien réalisé avec CC-S),

via un choix peu encadré des participants. En effet, si cinq personnes sont candidates pour un village, deux d'entre-elles peuvent être reprises comme représentantes effective et suppléante de ce village et les 3 autres peuvent être reprises comme représentantes d'une thématique particulière. Cette technique assure donc une représentation minimum de chaque groupe ou village et non une représentation proportionnelle à la taille des groupes dans la population. Donc, lors de la mise en place de la première CLDR dans cette commune, plusieurs personnes du même village ont réussi à participer aux débats, que ce soit en tant que représentant de village ou en tant que représentant de certaines thématiques, et ce, dans le but de défendre, ensemble, un projet particulier (dans ce cas-ci, la rénovation d'une salle de village) (entretien réalisé avec AR-S).

### *Membres*

Finalement, avec les candidatures volontaires, le groupe de la CLDR se retrouve formé de profils diversifiés, notamment grâce à la variété des thèmes abordés dans les réunions :

*« Chacun trouve un peu un centre d'intérêt par rapport à ses propres réalités quoi effectivement, ou à son propre village [...], c'est selon. Mais c'est effectivement aussi d'abord une exigence donc chaque fois on y est plus ou moins attentif »* (entretien réalisé avec AD-S 1 et 2)

Ces membres ont parfois différentes visions de la CLDR : un lieu pour apprendre, pour donner son avis et/ou un lieu pour construire ensemble (entretien réalisé avec AR-S et entretien réalisé avec Membre-S 1). Dans ce sens, différentes motivations sont à noter : savoir ce qu'il se passe dans la commune, connaître la commune, participer, défendre un village, rencontrer des gens, être acteur...

Alors que deux ou trois membres sont des nouveaux habitants voulant s'investir et rencontrer d'autres personnes, la grande majorité des membres sont, comme cela a été relevé plus haut, des personnes ayant déjà fait une approche du monde public en s'engageant dans des structures collectives. Ces derniers tendent à être plus informés que des citoyens non-sensibilisés à la cause publique, ils apportent donc souvent des informations utiles sur les structures qu'ils connaissent et permettent, par leur présence, de faire des liens entre les différents acteurs concernés par les éléments débattus au sein de la CLDR. Les personnes actives dans la vie publique devenant membres de la CLDR apportent leur expertise et connaissance du milieu local. Elles ont l'avantage d'être déjà familiarisées avec les thèmes abordés dans les réunions (entretien réalisé avec Membre-S 1) et d'en comprendre les enjeux plus rapidement.

Toutefois, même si la majorité des membres ont l'expérience des structures publiques, les agents de développement essaient de faire en sorte que les débats soient abordables pour tous. Pour ce faire ils décident de rester en permanence « adaptés aux moins avancés » (entretien réalisé avec AD-S 1 et 2).

## 4. Elaboration participative de la stratégie et des projets du PCDR

### Travail

Comme cela a été précisé, il s'agit dans cette commune de la deuxième ODR. Au début du travail de la CLDR, un retour est fait sur les « grandes questions » traversant les thématiques communales, sur les éventuelles menaces et opportunités. Un acteur souligne :

*« Je pense que les questions qui sont posées d'emblée sont des questions un petit peu bateau mais on a tous comme objectif le fait d'avoir un territoire plus agréable à vivre. »* (entretien réalisé avec CC-S).

Toutefois, il fait remarquer une évolution vers un débat « plus sain ». Soit, entre les deux opérations, une évolution de débats basés sur des projets préconçus (dont l'exemple type est la rénovation de salles de villages) à des débats plus ouverts sur des actions et des objectifs nouveaux.

*« Ce qui se passait aussi dans la précédente [ODR] c'est qu'on avait là véritablement du lobbying, je pense notamment [à un] village où il fallait absolument une salle. Donc il y avait des projets bien identifiés et on poussait dans ce sens-là [...]. Ici je trouve que c'est beaucoup plus transversal au niveau des intervenants »* (entretien réalisé avec CC-S).

L'exemple peut être donné avec un membre ayant renouvelé son engagement de la première à la deuxième CLDR. Ce dernier affirme s'être engagé la première fois pour défendre son village dans les décisions, alors qu'il explique son réengagement par sa vision plus large de la citoyenneté (entretien réalisé avec membre-S 4).

*« Ici on part avec une page beaucoup plus blanche forcément. Et dans quel sens allons-nous aller ? »* (entretien réalisé avec CC-S).

Toutefois, pour les citoyens et certains acteurs, il est parfois difficile d'avoir une vue générale et non plus basée sur des projets concrets et proches de la défense d'un village. Cette vue plus ample représente un certain défi (entretien réalisé avec AR-S). De plus, les représentants de groupements peuvent parfois jouer de leurs deux casquettes : d'un côté ils apportent des éléments intéressants dans la première phase de récolte d'informations, de l'autre, ils se positionnent en défenseur de leur cause ou structure quand il s'agit de choisir des projets (entretien réalisé avec AD-S 1 et 2).

## Participation des membres

Le travail de la CLDR se fait en étapes, les premières réunions de la CLDR consistent en un retour sur les résultats des consultations, croisés avec les données socio-économiques du bureau d'étude et ce dans les différents thèmes. Pour chacun d'entre eux, il s'agit alors de dégager les atouts, faiblesses, opportunités et menaces via une analyse AFOM. Ce type d'analyse, comme nous le verrons plus loin, peut parfois s'avérer complexe pour les membres. Il s'agit de l'étape que vient de terminer la CLDR de la commune S.

En fonction des thèmes abordés (cadre de vie, sécurité, population, culture, environnement, etc.), certains membres se sentent plus à l'aise ou plus légitimes pour prendre la parole, que ce soit grâce à leur fonction, leurs hobbies ou leurs engagements. Cela n'empêche évidemment pas les autres membres d'intervenir également et de se sentir écoutés (entretien réalisé avec Membre-S 3), laissant s'installer une complémentarité intéressante entre les membres en fonction des thèmes abordés.

Un des intérêts de la CLDR se trouve dans cette complémentarité mais aussi dans la confrontation entre des « spécialistes » du domaine abordé et des « non-spécialistes » venant questionner des éléments pouvant parfois être considérés comme acquis par les autres (entretien réalisé avec Membre-S 4).

## Difficultés

Ces premières réunions de retour sur les données socio-économiques et les résultats des consultations sont parfois vécues comme longues et chargées d'informations (entretien réalisé avec Membre-S 3). Les membres de la CLDR se sentent récepteurs de l'information et très peu acteurs à ce moment du processus. L'un d'eux évoque d'ailleurs un rapport frontal entre les orateurs et les membres, correspondant à un schéma de conférence et manquant de retours :

*« Les gens n'ont pas la parole, ils ont les oreilles pour l'instant... »* (entretien réalisé avec membre-S 4).

À cela s'ajoute la complexité des informations. Il s'agit en effet, dans ces réunions, d'introduire tous les acteurs, structures, outils revenant dans chaque domaine, donnant aux informations partagées une technicité difficilement abordable (entretien réalisé avec membre-S 4).

*« On parle un peu chinois »* (entretien réalisé avec Membre-S 3),

D'autant plus que la plupart de ces acteurs, structures et procédures sont abordés via leurs abréviations. Si bien qu'en n'étant pas habitué à la gestion de la vie publique, la compréhension est encore un peu plus complexe (entretien avec Membre-S3 et AR-S).

Comme cela a été abordé, le choix d'outils d'analyses formalisés comme les analyses SWOT ou AFOM par les agents de développement peut également apporter son lot de difficultés. Il s'agit en effet de bien comprendre la nuance entre les différentes catégories dans lesquelles classer les informations (atout ou opportunité? Faiblesse ou menace? Etc.). Il en va de même lorsque, au début des réunions, les agents de développement rappellent « la structure de la démarche » se déroulant en quatre étapes distinctes :



Malgré ce rappel, en assistant à une réunion visant à établir le diagnostic de la commune, on peut constater la difficulté pour certains membres de ne pas parler en terme d'enjeux, voire même de projets lorsqu'on attend d'eux l'apport de données sur le territoire (observation CLDR-S).

Finalement, avant d'entamer les travaux en groupes de travail, les membres de la CLDR sont impatients de voir la suite (entretien réalisé avec Membre-S 1 et entretien avec Membre-S 2) en gardant en tête le travail « plus palpable » des étapes à venir dont l'ODR précédente donne une idée concrète (entretien réalisé avec Membre-S 3).

### *Effets possibles*

Le bourgmestre et certains membres l'affirment, on retrouve dans la CLDR principalement des personnes ayant déjà fait une approche de la cause publique et y ayant pris goût (entretien réalisé avec CC-S et avec membre-S 4). Pour la plupart des membres, la participation au travail de la CLDR est une source d'information supplémentaire considérable concernant ce qui est mis en place au niveau institutionnel sur un territoire communal et pluri-communal.

Avec tous ces profils de personnes plus ou moins engagées dans différents groupements, les réunions proposent une « plateforme de personnes mobilisées » permettant de faire des liens entre les différents groupes et villages d'une commune (entretien réalisé avec AR-S).

De plus, dans certains cas, l'engagement en politique se substitue à l'engagement dans cette commission locale (entretien réalisé avec CC-S). Plusieurs communes comptent en effet parmi leurs candidats aux élections, d'anciens membres d'une CLDR mise en place précédemment.

*« Il y avait déjà cette vision-là, publique, qui m'a toujours intéressée. Mais rentrer vraiment dans une formation politique, c'est vraiment avec le PCDR oui » (entretien réalisé avec CC-S).*

La commission locale permet, via son organisation, de se rapprocher du monde politique et de ses structures (entretien réalisé avec membre-S 4). On y fait le plein d'informations, mais on y côtoie également certains membres du conseil communal tout en prenant part à un exercice politique reproduisant certaines formes de la discussion politique traditionnelle. Plusieurs cas peuvent alors se présenter, nous pouvons par exemple en citer trois de manière non-exhaustive :

- soit un membre de la commission est approché par une liste électorale au vu de sa connaissance dans un domaine particulier, de son talent d'orateur ou de sa volonté d'engagement. Concernant la formation d'une liste politique dans la commune S, un conseiller communal affirme d'ailleurs :

*« J'attendais des interventions plutôt thématiques [pour trouver un candidat...] et ça ne s'est pas présenté. Je n'ai pas utilisé [la CLDR], mais ça serait logique »* (entretien réalisé avec CC-S)

- Soit la personne envisage l'engagement politique et voit dans la CLDR un bel espace pour se faire connaître des électeurs, ou décide de tester l'expérience de la participation avant, et, étant convaincu par l'essai, finit par se lancer effectivement en politique.
- Soit la personne s'engage dans le but unique de participer en tant que citoyen, et se rend compte, au fil du processus, que l'engagement politique peut lui plaire et que son influence pourrait être plus conséquente en étant membre du conseil communal.

## Politique

Ce côté institutionnalisé, motivant pour certains, peut être bloquant pour d'autres (entretien réalisé avec membre-S 4). Comme cela sera abordé plus tard, les procédures dans lesquelles s'inscrit la démarche ne sont pas toujours adaptées à la vision des participants. En outre, les membres de la CLDR doivent se rendre compte qu'il s'agit d'une commission d'avis et non de décision. Tout le processus reste en effet consigné dans un cadre précis (entretien réalisé avec AD-S 1 et 2).

Dans ce cadre est notamment inscrite la présence de membres du conseil communal représentant au maximum un quart des participants, et, comme l'affirme un acteur local :

*« Le quart politique est cadenassé mais on voit qui est proche du pouvoir, comment ça se négocie. L'influence politique est moindre mais la connotation est là »* (entretien réalisé avec AR-S).

Chez les citoyens, la présence politique est parfois perçue comme grande, donnant lieu dans la commission à une opposition entre « deux mondes » (entretien réalisé avec membre-S 4). On retrouve dans ce commentaire une reproduction de la critique faite à l'encontre de la représentation

puisque celle-ci mène, par définition, à l'opposition entre une élite élue et les citoyens. La participation ne permet pas de faire tomber cette sensation de séparation entre les deux groupes.

Cependant, tout en étant de « deux mondes » différents, certains membres considèrent que tous les participants sont sur un pied d'égalité et que les débats ne sont pas politisés par la présence des mandataires (entretien avec Membre-S 2).

À côté des membres du conseil communal, le bourgmestre tient une place particulière : il est en effet le président de la commission, rôle qu'il définit lui-même. Selon le bourgmestre de cette commune, il s'agit plutôt d'un titre honorifique pour lequel il faut faire preuve d'humilité pour laisser les citoyens s'exprimer tout en revenant sur les éléments éventuellement biaisés (entretien réalisé avec CC-S).

La place que le bourgmestre prend dépend principalement de sa personnalité et du climat local (entretien réalisé avec AD-S 1 et 2). Il prend généralement plus de place que le citoyen mais ses interventions ne sont pas vues négativement pour autant (entretien réalisé avec Membre-S 3).

## 5. Avis du Pôle Aménagement du Territoire (PAT) et de la DGO3

Après avoir été approuvé par le conseil communal, la version finale du programme est envoyée au Pôle Aménagement du Territoire (PAT) (anciennement CRAT) et à la DGO3 pour avis. La nécessité de demander ces avis justifie le respect du cadre et des procédures. Elles peuvent être décourageantes pour les citoyens (entretien réalisé avec AR-S).

Pour les agents de développement, il est parfois difficile de composer avec deux éléments en opposition : d'un côté les réalités du terrain avec la commission locale, les membres, leur quotidien, leur investissement parfois relatif et de l'autre, les exigences de la région wallonne basées sur le respect d'un canevas précis (entretien réalisé avec AD-S 1 et 2).

## f. Commune politiquement instable

Dans cette deuxième commune d'un peu plus de 5.000 habitants, la mise en place d'une opération de développement rural est une toute nouvelle expérience. Il s'agit donc de la première CLDR pour la commune, mise en place fin octobre 2017.

### 1. Diagnostic de la commune

Dans cette commune, la première étape concerne aussi le diagnostic. Les agents de développement de la FRW y ont rencontré 47 personnes-ressources lors de rencontres organisées par thèmes : social, enfance/jeunesse, agriculture, tourisme, économie, ressources naturelles et forestières, aménagement du territoire, histoire/culture. À ces personnes, il faut également ajouter les autorités communales.

### 2. Information et consultation de la population

#### *L'information à la population*

À la FRW et au sein du conseil communal, les avis se rejoignent, « *il y a eu beaucoup de communication* » (entretien réalisé avec CC-I). L'ensemble de la population a été visé par des articles dans le bulletin communal, des toutes-boites, un courrier destiné à chaque famille, ou encore, après les consultations, un bulletin communal spécial destiné au compte-rendu des consultations et la présence de la FRW à un évènement ayant lieu dans la commune pour discuter de ce compte-rendu ou de la suite de la procédure (entretien réalisé avec AD-I).

À côté de cette communication dédiée à l'ensemble de la population, certains groupes ont été plus spécialement visés puisqu'un courrier a également été envoyé aux président.e.s des diverses associations (en se basant sur les associations subsidiées par la commune) et qu'une demande de présence/d'engagement a été faite aux membres de la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité (CCATM) afin d'assurer la cohérence entre le PCDR et le schéma de structure établi par la CCATM. Comme le note l'agent de développement, cette demande est liée à la compétence d'avis du pôle aménagement du territoire puisque ce dernier vérifie systématiquement le lien entre les deux outils (entretien réalisé avec AD-I).

## *La consultation de la population*

Les réunions de consultation ont débuté en janvier 2017 et ont permis de récolter l'avis de 399 personnes soit un peu moins de 10% de la population. Outre les consultations « classiques », une consultation a été organisée pour les jeunes et une autre pour les demandeurs d'asile (entretien réalisé avec AD-I).

Dans les consultations, certains perçoivent un manque de jeunes (entretien réalisé avec CC-I 2 et AR-I) mais aussi d'autres groupes de la population (agriculteurs, indépendants). À l'opposé de ce manque est remarquée la présence de plusieurs personnes actives dans des associations, « généralement le même genre de personnes » (entretien réalisé avec CC 3).

### 3. Installation de la Commission de développement rural, composée d'élus et de citoyens

#### *L'ouverture des candidatures pour la commission locale*

Pour avoir un impact sur le document final, deux implications sont possibles : devenir membre de la CLDR ou participer aux groupes de travail qui nous intéressent (ces derniers sont ouverts à tous) (entretien réalisé avec AD-I).

Dans les personnes se portant candidates pour devenir membre de la CLDR, certains élus ne sont pas étonnés de retrouver des personnes déjà engagées dans leur village ou des groupements (entretien réalisé avec CC-I 1) alors que d'autres acteurs soulignent tout de même la présence, en plus de ces personnes « qu'on voyait partout », de personnes qui n'étaient pas forcément « connues » dans la vie publique de la commune (entretien réalisé avec AR-I).

Il faut noter que les candidatures pour la CLDR sont, comme dans la commune précédente, parfois influencées par les mêmes éléments. Dans cette commune, certains conseillers communaux l'affirment d'ailleurs d'eux-mêmes : ils ont contacté certaines personnes pour les motiver à se porter candidat.e.s.

Il peut s'agir de certains « habitués » de la vie publique :

*« Ce serait quelque chose pour toi » / « L'occasion peut-être de faire avancer certains projets »* (entretien réalisé avec CC-I 1)

ou des personnes qui soutiennent une liste particulière :

*« Pour ne pas avoir que des partisans d'une liste »* (entretien réalisé avec CC-I 2).

Finalement, toutes les candidatures sont acceptées, soit une quarantaine, afin d'avoir un nombre de membres assez important (entretien réalisé avec AD-I), en sachant que certaines démissions sont parfois déposées (trois avaient été déposées en juillet 2018) (entretien réalisé avec AD-I).

## *La mise en place de la commission locale de développement rural*

### *Contraintes légales*

Dans cette commune, les mêmes contraintes légales sont évidemment d'application. Malgré cela, l'agent de développement ne semble pas parler du décret comme d'une contrainte pesante.

Après le dépôt des candidatures, le travail d'analyse de la répartition géographique et thématique des candidats est fait par les agents de développement, même si toutes les candidatures ont été acceptées. Il s'agit alors de pouvoir proposer au conseil communal le profil des mandataires qui devraient compléter la composition de la CLDR afin de balancer les manques perçus chez les citoyens candidats (entretien réalisé avec AD-I).

Dans ce cas-ci, il s'agissait par exemple d'assurer une meilleure représentation des femmes, du monde agricole ou encore des jeunes :

« À eux de voir avec le conseil communal ce qu'ils peuvent faire » (entretien réalisé avec AD-I).

### *Membres*

La CLDR est composée d'une quarantaine de membres, ce qui correspond à la norme selon l'agent de développement (entretien réalisé avec AD-I). Malgré la communication abondante et l'ajout des représentants du conseil, certains profils sont toujours peu présents : étudiants, agriculteurs, ouvriers ou personnes sans emploi (un membre de la CLDR est sans emploi, alors que le groupe des personnes sans emploi représente 10% de la population générale). Toutefois, différents membres affirment être conscients que certaines tranches de la population ne soient pas représentées et essaient parfois de prendre la parole en leur nom (entretien réalisé avec Membre-I 3).

Tous ces membres expriment différentes motivations ou différentes visions. Certains désirent comprendre les difficultés de la gestion communale (entretien réalisé avec Membre-I 1), d'autres souhaitent apporter une vision commune ou encore s'investir et faire avancer les choses sans devoir s'engager en politique, par manque d'envie ou manque de temps (entretien réalisé avec Membre-I 2 et 5). À l'inverse de ces derniers, l'agent de développement et les membres relèvent tout de même dans la CLDR la présence de personnes engagées dans la politique :

*« Si c'est avant les élections, on sait qu'il y a des candidats qui ne sont pas encore connus et qui seront dans la CLDR et si c'est après les élections, on va avoir des candidats déçus »* (entretien réalisé avec AD-I).

On remarque aussi la présence majoritaire de personnes intéressées par la politique :

*« Quand on est inscrit à la CLDR, c'est qu'on s'intéresse à la politique »* (entretien réalisé avec Membre-I 1).

Que ce soit chez les membres, les conseillers communaux ou l'agent de développement, le constat reste partagé. Les membres de la CLDR affichent le profil de personnes qui aiment s'investir et le font déjà au sein de leur commune (entretien réalisé avec Membre-I 3 et CC-I 2). Ils sont dynamiques, engagés et se retrouvent, avec d'autres personnes engagées qu'ils connaissent déjà, dans la commission locale (entretien réalisé avec Membre-I 1 et 4).

Comme dans la commune précédente, cela peut représenter des avantages pour les liens à faire dans la commune ou l'apport de certaines informations,

*« C'est important d'avoir des gens qui sont dans certains groupes, celui qui reste chez lui ne peut pas apporter la même chose »* (entretien réalisé avec CC-I 2),

Mais cela peut aussi avoir des inconvénients comme la fatigue des participants, les difficultés de disponibilité (éviter le chevauchement de réunions) ou la non-représentativité du groupe, puisque les personnes s'impliquant ne représentent pas forcément le profil le plus répandu dans la population, étant parfois très tourné vers l'individuel.

Finalement, la candidature volontaire mène à ce résultat : pour se porter candidat, il faut être intéressé et disponible (entretien réalisé avec Membre-I 4).

Certains soulignent également la présence de nouveaux habitants, non-originaux de la commune, ce qui est parfois critiqué par une partie de la population (entretien réalisé avec Membre-I5 et AR-I). Quelques habitants leur reprochent en effet de ne pas pouvoir connaître les réalités de la commune ou de ne pas avoir les mêmes réflexions que les gens ayant toujours habité en milieu rural. Cet avis n'est pas partagé par tous. D'autres citoyens voient le nouveau point de vue apporté comme un plus dans les débats de la CLDR.

## 4. Elaboration participative de la stratégie et des projets du PCDR

### Travail

Alors que dans la première commune, plusieurs réunions étaient destinées au retour sur le diagnostic (via les tableaux AFOM), dans celle-ci, ce retour est principalement réalisé à la première rencontre et de façon plus condensée. Cela permet de passer plus rapidement aux réunions consacrées aux groupes de travail. Ces groupes sont rassemblés à raison de deux réunions par thème, pour récolter des projets et leur donner une première hiérarchie (entretien réalisé avec AD-I). Même si la première rencontre des groupes commence par une analyse AFOM, reprise cette fois en deux temps : atouts et faiblesses d'abord, opportunités et menaces ensuite ; les groupes de travail ont l'avantage d'aborder des éléments plus concrets :

*« Il leur faut du concret, travailler sur le diagnostic, c'est risquer de les perdre et c'est la difficulté, c'est de garder une CLDR motivée »* (entretien réalisé avec AD-I).

Ces groupes de travail sont ouverts à tout qui veut participer à une ou plusieurs réunions sur un thème plus précis : énergie, nature, économie, cadre de vie, mobilité, etc. Pour l'agent de développement, le fait d'inviter une nouvelle fois toute la population à ces réunions doit avoir pour but « d'augmenter la représentativité du groupe » :

*« Il faut qu'il y ait des membres de la CLDR dans les groupes de travail mais, pour justement augmenter la représentativité de la CLDR [...], on a décidé de continuer à ouvrir les groupes de travail à tous »* (entretien réalisé avec AD-I).

Cela permet aussi d'élargir le groupe à des « *personnes plus intéressées ou plus au fait dans un domaine spécifique* » (entretien réalisé avec AR-I). Mais cela n'est pas sans inconvénient puisque certains participants viennent aux groupes de travail pour y défendre un projet ou un village (entretien réalisé avec AR-I), ce qui ne correspond pas à la réflexion prônée par la FRW. Cela demande un travail particulier pour les agents de développement :

*« On a organisé un groupe de travail mobilité/sécurité routière, il y a eu 25 personnes. Dans les 25 personnes, il y a eu 15 nouveaux je crois, parce que c'est un sujet qui mobilise. À nous de travailler pour que ces 15 nouvelles personnes qui arrivent comprennent dans quel jeu ils jouent et ne viennent pas avec leur projet »* (entretien réalisé avec AD-I).

Toutefois, malgré l'opportunité qu'elle laisse aux citoyens, la possibilité de participer aux réunions sans être membre de la CLDR ne rencontre pas toujours le succès attendu :

*« Un regret par rapport aux groupes de travail [...], c'est que finalement on a de moins en moins [...] de citoyens lambdas qui participent. Il y a la CLDR qui est constituée, [...] et donc eux, ils se mobilisent pour participer aux groupes de travail, [alors] que les citoyens lambdas, ils ont donné leur avis dans les consultations et ils participent de moins en moins »* (entretien réalisé avec AD-I).

Enfin, au fil des réunions, l'agent de développement a pu se rendre compte que des publics différents formaient la CLDR, certains tournés vers l'aspect réflexion et d'autres vers les projets concrets, et que, de manière générale, la priorité n'était plus forcément aux projets « en dur » ou aux « grands travaux » (entretien réalisé avec AD-I).

### *Participation des membres*

Quand la CLDR se réunit, ceux qui participent estiment être entendus (entretien réalisé avec Membre-I 1) : le temps de parole est court mais suffisant (entretien réalisé avec Membre-I 5) et égal pour tous. Peu de personnes semblent parler moins dans le groupe puisque selon un membre :

*« Faire la démarche c'est ne pas avoir peur »* (entretien réalisé avec Membre-I 2)

Pour les groupes de travail, en fonction des thèmes, polémiques, emblématiques ou non, la taille du groupe de citoyens présent pour débattre varie. On y trouve principalement des membres de la CLDR mais aussi des « *personnes qui [ont] plus d'affinités avec ces groupes de travail, [...] qui s'intéressent juste à un domaine* » ou des personnes venant défendre un intérêt ou un projet particulier (entretien réalisé avec AR-I). Le travail de ces groupes de travail est ensuite validé par la CLDR dans son ensemble.

### *Difficultés*

Différents acteurs relèvent une diminution dans la fréquentation des membres de la CLDR aux réunions. Cette dernière peut être expliquée par plusieurs facteurs.

Premièrement, la fréquence des réunions peut, pour certains, être difficile à suivre. Le rythme est en effet soutenu puisque les réunions se sont déroulées toutes les deux semaines ou même plus fréquemment parfois (entretien réalisé avec AD 3, AR 2 et Membre-I 2). Le rythme est expliqué par l'agent de développement qui souhaite pouvoir donner une première hiérarchie aux projets développés dans chaque groupe avant la période électorale durant laquelle ils ne peuvent organiser de réunions de consultation. Pendant cette phase, les agents de la FRW ont alors la possibilité de s'atteler à la description plus poussée des projets (entretien réalisé avec AD-I).

Deuxièmement, au niveau de la prise de décisions, certains membres semblent frustrés par la rapidité des décisions et ressentent parfois un manque de recul (entretien réalisé avec Membre-I 4). D'autres ressentent également certaines frustrations dans les procédures mises en place par la Fondation Rurale de Wallonie, puisque, comme cela sera abordé par la suite, le travail de la CLDR doit rester ancré dans des procédures plus larges et s'inscrire dans les outils communaux existants (entretien réalisé avec AD-I).

De plus, pour les membres qui ont besoin de travail concret, la première étape de réflexion peut sembler longue et floue (entretien réalisé avec CC-1 et 2 et Membre-I 2).

À cela s'ajoute, comme dans la première commune, la complexité des informations. Le vocabulaire et les abréviations utilisés sont parfois très complexes (entretien réalisé avec AD-I et Membre-I 5) :

*« Commission, CLDR, PCDR, pour beaucoup de gens, ça ne veut pas dire grand-chose »*  
(entretien réalisé avec CC-I 2)

Il n'est dès lors pas étonnant que les citoyens de la commune, non-membres de la commission, ne soient pas au courant de ce qui y est décidé (entretien réalisé avec Membre-I 5 et 2 et CC-I 2). En outre, pour certains membres, il n'est pas toujours facile de bien identifier les étapes de la démarche : entre besoins, moyens, projets, outils ou objectifs...

*« On est là pour vous écouter sur vos besoins et on n'est pas là pour vous écouter sur les moyens que vous allez mettre. Et l'exemple de la sécurité routière est vraiment très bien, les gens disent 'les gens roulent trop vite, il faut de la sécurité routière et tout de suite', ils ne parlent plus objectifs, ils pensent projets, 'il faut mettre des ralentisseurs, il faut mettre des bacs à fleurs, il faut mettre...' non, vous avez un besoin de sécurité, ok »* (entretien réalisé avec AD-I).

Enfin, une dernière crainte est liée au côté institutionnalisé de la démarche. Le travail est parfois discrédité par les citoyens extérieurs sous prétexte que le conseil communal garde la main et décide en fin de processus (entretien réalisé avec AR-I). Plusieurs membres craignent également que leur travail n'aie pas l'impact espéré sur les décisions communales, voire que le PCDR ne corresponde pas, au moins en partie, aux éléments relevés lors des réunions (entretien réalisé avec Membre-I 3, 4, 5). Un conseiller communal souligne effectivement la recherche de subsides, seule solution pour faire avancer des projets d'ampleur (entretien réalisé avec CC-I 1). Pour la FRW, il s'agit alors de rappeler que ces projets, d'ampleur ou non, doivent correspondre à des besoins soulevés par les citoyens (entretien réalisé avec AD-I).

## Effets possibles

Ayant connu le cas de membres de CLDR créant ensemble une liste électorale, l'agent de développement affirme que la participation dans la commission peut donner le goût de la gestion publique en montrant que l'on peut « être à la manœuvre » (entretien réalisé avec AD-I).

Comme cela a été constaté dans la commune précédente, la CLDR est une bonne première approche de la chose publique et peut effectivement donner envie d'aller plus loin :

« Quand on voit ce qu'il est possible de faire, on se dit faire de la politique pour mettre en œuvre » (entretien réalisé avec Membre-I 1).

Alors qu'il est également généralement partagé qu'il faut avoir un intérêt pour la chose publique pour se porter candidat membre de la commission, ainsi que l'exprime un membre,

« il suffit d'une petite étincelle pour passer le cap et se présenter sur une liste » (entretien réalisé avec Membre-I 2).

## Politique

Dans cette commune où la majorité politique est instable, la présence des représentants du conseil communal soulève beaucoup plus de réactions que dans la commune précédente. Il n'est d'ailleurs pas nécessaire d'être originaire de la commune pour sentir l'appartenance des membres à un groupe politique ou à l'autre (entretien réalisé avec Membre-I 4), laissant peu de membres non-engagés ou proches de la politique « partisane » locale.

En fonction de leur personnalité, les représentants politiques peuvent adopter différents rôles : ils sont actifs en tant que citoyen, ils rationalisent les débats ou ils justifient la politique communale avec des retours sur ce qui a été fait et des réponses aux critiques (entretien réalisé avec AR-I, Membre-I 1 et 2).

Dans cette commune où le suspense est complet pour les élections, la présence de différents groupes représente une source de tensions mais aussi, pour le bourgmestre, une source de craintes sur les intentions des membres (soutien de l'opposition par exemple) (entretien réalisé avec AD-I et Membre-I 1).

La période ayant son influence, puisque la commission a été mise en place l'année durant laquelle se déroulent les élections, cette CLDR a parfois été utilisée comme « tribune politique » (entretien réalisé avec CC-I 2), rendant difficile la non-politisation des débats (entretien réalisé avec CC-I 1). L'instabilité politique communale a donc, sans aucun doute, été ressentie dans les échanges :

*« C'était la guerre ouverte » (entretien réalisé avec AD-1).*

*« On entre dans des petites guéguerres, comme on peut voir au conseil communal »  
(entretien réalisé avec Membre-I 2)*

Au vu des tensions au sein des groupes de travail, les représentants politiques ont dû abandonner les réunions (d'un commun accord entre FRW et représentants du conseil communal) et aucune réunion n'a été organisée au mois de juin (entretien réalisé avec AD-1) :

*« On [les AD] a dû intervenir en groupes de travail en disant que les gens ne sont pas venus pour ça, donc les querelles politiques, ce n'est pas l'endroit. [...] Donc on leur a dit : soit plus personne, on arrête les groupes de travail mais c'est au détriment de la participation citoyenne et la dynamique est lancée, [...] ou alors on vous demande de ne plus participer. On a fait une proposition comme ça aux différents groupes politiques, ils ont été tous d'accord, ils n'ont plus participé » (entretien réalisé avec AD-1).*

Pourtant, le but de la CLDR est bien de co-construire le PCDR, citoyens et conseil communal ensemble. La présence du quart communal est donc importante pour recadrer certains éléments, expliquer mais surtout pour participer aux discussions en vue d'apporter un soutien au PCDR lors de son passage au conseil communal (entretien réalisé avec AD-1 et AR-1).

## 5. Avis du Pôle Aménagement du Territoire (PAT) et de la DGO3

Comme pour chaque commune, le PCDR de la commune est envoyé au Pôle Aménagement du Territoire (PAT) (anciennement CRAT) et à la DGO3 pour avis. La même dualité que dans la commune précédente - entre terrain et instances d'avis - est soulignée par l'agent de développement. Alors que ces instances s'attendent à un vocabulaire particulier, il peut arriver que l'auteur du PCDR ait tendance à l'utiliser aussi au sein de la CLDR, or, les membres n'ont pas toujours les notions nécessaires à sa compréhension (entretien réalisé avec AD-1 et Membre-I 4).

À côté du vocabulaire, le canevas à suivre pour rédiger le PCDR peut aussi s'avérer bloquant. Pour l'agent relais de la commune, il y a un cheminement à respecter, prédéfini et cadenassé ; le travail de la FRW permet de respecter ces critères (entretien réalisé avec AR-1), jouant parfois sur les mots pour rester dans le domaine du PCDR :

*« [...] le développement rural ne paye pas un aménagement de sécurité routière, il paye un aménagement de convivialité dans les villages. À nous aussi de jouer sur les mots [...] »  
(entretien réalisé avec AD 3).*

# IV. Etude comparative des deux cas décrits

---

Au niveau communal, comme aux autres niveaux de pouvoir, l'éloignement entre les politiques et les citoyens s'est fait ressentir. Le mécanisme de participation basé sur la commission locale vient s'ajouter au système représentatif, c'est-à-dire au conseil et au collège communal. Il permet aux citoyens, lorsque les mandataires sont réceptifs à leurs commentaires, de se sentir plus proches de la décision publique et des élus locaux.

Après la description de la situation dans chaque commune, il est intéressant d'observer les éléments convergents et divergents et d'analyser plus en détail les effets de cette participation ainsi que l'influence de la situation politique.

## a. Décision

En ce qui concerne la prise de décision, la dimension participative porte effectivement une connotation positive qui permet de lui donner plus de légitimité. Cette légitimité passe par la transparence dans les décisions, même si les procédures sont parfois floues pour les personnes non-habituées aux procédures publiques. Dans les deux communes prises en compte, ces procédures sont parfois sources de commentaires et ne paraissent pas toujours parfaitement adaptées au travail de participation :

*« C'est fort cadenassé dans une organisation bien précise » (entretien réalisé avec AR-I).*

*« Je trouve qu'ils ont leur canevas [...] il y avait quelque chose qui était ressorti de la CLDR [...], ils l'ont mis en évidence mais ça ne rentrait pas dans leur canevas » (entretien réalisé avec Membre-I 4).*

Comme cela a été abordé pour chaque commune, les procédures doivent en effet respecter un cadre particulier et précis. Il s'agit de correspondre au décret régissant cette participation et de répondre aux exigences des instances d'avis. Ce constat pose la question de l'adéquation des procédures aux demandes des citoyens et aux réalités de chaque commune et de chaque commission.

Alors que les citoyens sont pris en compte comme ayant des ressources d'expertise supplémentaires, dans la commune qualifiée comme politiquement instable, tous ne sont pas confiants quant à l'efficacité et au respect de l'avis des membres dans la version finale du programme communal de développement rural :

« [...] mais quelle est la vraie part qu'on apporte... ? Je ne sais pas » (entretien réalisé avec Membre-I 3).

Dans cette commune où il s'agit de la première ODR, il faut en effet découvrir le niveau de réceptivité des élus communaux aux pratiques de participation ; mais aussi la capacité du groupe à surpasser les éventuels projets préconçus souvent poussés lors d'une première ODR, que ce soit par les élus ou par les groupements de la commune (comme ce fut le cas dans la Commune S).

Alors que, dans la commune politiquement instable, les réponses à ces questions restent encore à découvrir, dans la commune politiquement stable, les membres ont tout de même l'impression d'avoir une influence et d'être entendus. L'important, via cette participation, est de masquer les différences entre les citoyens et les mandataires communaux et passer au-dessus de l'opposition entre « deux mondes » ressentie par exemple lorsque les réunions sur le diagnostic de la commune laissent la parole aux élus et acteurs de structures locales.

Toutefois, rapprocher les citoyens des décisions est difficile lorsqu'ils ne participent pas. Comme ce fut précisé à plusieurs reprises pour les deux communes, les personnes mobilisées dans la CLDR ont souvent tendance à être des personnes déjà intéressées par la politique ou sensibles aux enjeux de la vie publique. La participation via les CLDR n'a donc pas vocation de ramener les groupes éloignés de la parole publique sur un pied d'égalité avec ces personnes mobilisées ou les élus locaux. Or, la légitimité de la décision passe aussi par la représentation de tous les acteurs du territoire (catégories socio-économiques, âges, métiers, etc.)

## b. Vivre ensemble

Pour certains auteurs, les procédures de participation permettent la rencontre d'avis et d'intérêts divergents. Dans la commune politiquement stable, on se rend compte au fil des témoignages que les débats ne sont pas marqués par des conflits d'idées. Il s'agirait en effet plutôt de rencontres entre personnes se côtoyant déjà suite à d'autres engagements et n'étant pas forcément en situation de désaccord :

*« [...] c'est une plateforme de rencontre. [...] les gens, malgré tout, se connaissent parce que comme souvent ils se retrouvent dans d'autres structures, mais c'est un plus [...]. En règle générale les gens viennent dans un esprit positif » (entretien réalisé avec AR-S).*

Dans la commune caractérisée par une situation politique instable, cet esprit de rencontre se retrouve aussi. Toutefois, les témoignages sont fortement marqués par les tensions entre les différents groupes politiques. Il s'agit ici de la différence la plus importante entre les deux communes analysées. Dans la commune stable politiquement, les débats ne sont pas considérés par les membres comme politisés et les élus ne prennent pas une place déraisonnable dans les discussions. À l'inverse, dans la commune instable politiquement, les tensions sont palpables entre les candidats des différentes listes électorales, ces derniers profitent des réunions pour critiquer les choix faits en cours de législature. Bien sûr, au vu des décisions prises par la CLDR (programme pour 10 ans avec obtention de subsides) et de la proximité des élections communales, il n'est pas surprenant que l'outil puisse être utilisé par certains comme tribune politique.

### c. Professionnalisation

L'organisation de la participation par les agents de développement de la FRW, professionnels de la participation, est dans les deux communes soulevée positivement par les acteurs locaux, que ce soit pour l'organisation des réunions ou la gestion des débats. Toutefois, quelques commentaires sont à relever concernant le fond et la forme de cet accompagnement. La dualité relevée par les agents de développement entre la réalité des réunions, des membres y participant et les exigences de la Région wallonne est aussi ressentie par les membres et les acteurs autour de la CLDR.

Dans les deux communes, le lexique adapté aux instances d'avis est jugé comme complexe par les membres des commissions. Au niveau de la forme toujours, il est noté, particulièrement dans la commune considérée comme politiquement instable, que l'on ressent la nécessité de correspondre à un cadre, à un canevas utilisé dans les différentes communes accompagnées, ce qui est parfois décevant pour les participants découvrant cette nouvelle structure participative.

Au niveau du fond maintenant, dans la commune politiquement stable, où la deuxième CLDR a été mise en place, un membre du conseil communal parle de « questions bateau » pour entamer les travaux de la CLDR (âge moyen élevé, densité de population faible, ...) faisant de nouveau référence aux objectifs attendus par les instances d'avis, ne correspondant pas forcément au travail de la CLDR ou à l'impact direct qu'elle peut ou veut avoir puisqu'elle vise généralement la qualité de vie.

## d. Individus

Au niveau de l'impact sur les individus, les constats sont semblables dans les deux communes. La CLDR est sans conteste un lieu d'information pour les citoyens. Bien qu'ils aient, pour la plupart, déjà fait une approche de la chose publique via un engagement au niveau de la commune, le travail de la commission leur permet d'en apprendre plus sur la gestion institutionnelle du territoire sur lequel ils habitent : acteurs, outils, moyens, contraintes, etc.

Pour ces personnes engagées, la participation à la CLDR ne constitue pas souvent un apprentissage du débat raisonné mais plutôt un retour ou une continuité par rapport à ce qu'ils ont connu dans d'autres structures collectives. Certaines nuances sont toutefois apportées par le côté institutionnalisé. La majorité des personnes membres de commissions locales, comme ce fut soulevé par plusieurs acteurs, sont des personnes ayant déjà dépassé le stade de l'ignorance rationnelle avant l'implication dans ces commissions. Toutefois, en participant à une démarche institutionnelle, il s'agit tout de même de se rendre compte de la capacité d'action des élus et des instances locales sur des thèmes proches des citoyens. S'en est suivi plusieurs fois des engagements de membres de CLDR en politique.

Malgré ces constatations, il ne faut pas oublier la présence, certes minoritaire, de membres n'étant pas forcément engagés dans la vie publique locale et découvrant la participation au débat et à la vie publique. Il ne semble pourtant pas que l'on puisse parler ici d'« empowerment » de personnes « sans voix » puisqu'elles ne représentent pas des groupes « exclus » de la scène publique mais ayant simplement tendance à favoriser l'ignorance rationnelle à la participation.

## e. Effets structureaux

En ce qui concerne les rapports entre les différents groupes formant la société, quelle réelle représentativité des membres peut-on observer ?

### Représentativité sociologique

Selon les auteurs, la participation volontaire pourrait mener à une auto-sélection des candidats, imposant des logiques sociales proches de celles régissant la participation politique.

La première étape à prendre en compte est celle de l'information. Deux éléments sont alors importants. Premièrement, dans les deux communes, la communication est tournée vers toute la population via de l'information "grand public" : affiches, bulletin communal, réseaux sociaux, lettres... Evidemment, dans ce premier cas, la prise en compte de cette information est différente selon les personnes. En reprenant les mots de l'agent-relais communal :

*« C'est toujours très difficile parce que les gens ne comprennent déjà pas ce que c'est. On est dans un système assez paradoxal où on n'a jamais [eu] autant de moyens de communication mais où en fait les gens ne comprennent plus rien »* (entretien réalisé avec AR-S).

On comprend le ressenti des acteurs communaux par rapport à une information parfois complexe et à certains groupes qui ne sont, dans les faits, pas touchés par leur communication.

Deuxièmement, les agents de développement ont pu mettre en avant l'importance du bouche-à-oreilles et des relations interpersonnelles pour motiver à prendre part à ce type de démarche. De nouveau, cet impact n'est pas le même dans tous les groupes de la population. Les personnes déjà engagées dans d'autres structures locales ont plus souvent tendance à aborder ce genre de sujets que les personnes n'ayant jamais pris connaissance des projets locaux. À cela peut être ajouté le recours aux groupements existants dans les communes que ce soit pour sonder la population (récolte d'information) ou pour l'informer.

Finalement, les conséquences de ces deux éléments se remarquent dans les réunions de consultation puisque leur succès est souvent considéré comme mitigé quant aux profils présents : dans les deux communes, certains villages ne sont pas représentés, ainsi que certaines corporations. De plus, plusieurs acteurs remarquent la présence de beaucoup de personnes actives dans l'associatif et dans la vie collective de leur commune.

Une fois la commission mise en place, les mêmes difficultés de représentation de certains groupes sont constatées : certains corps de métiers, certains villages ou certains groupes d'âge (les jeunes) ne sont pas assez représentés. À côté des quelques nouveaux habitants présents dans la CLDR, la majorité appartient aux citoyens intéressés par la gestion du bien commun (et donc par la politique locale), engagés dans la vie locale et sensibles aux enjeux qui lui sont liés. Comme souligné à plusieurs reprises, ce constat est lié à la complexité des procédures et informations, à l'influence des relations directes, à l'implication ou non dans la gestion publique mais aussi à l'acceptation de l'inscription dans une démarche institutionnelle.

En s'engageant dans la commission locale, il s'agit en effet d'accepter et de soutenir une démarche mise en place par les autorités communales. Certaines personnes s'inscrivant en opposition avec le groupe majoritaire en place ont tendance à rejeter la possibilité de s'impliquer dans la CLDR, y

voyant un processus contrôlé par ces mandataires. À ces personnes, il faut ajouter celles qui perçoivent la participation comme une initiative citoyenne et non comme une initiative institutionnelle, dans la continuité des mouvements citoyens qui se sont développés ces dernières années. Ces derniers mettent effectivement en avant un côté « action » que l'on ne retrouve pas en début d'ODR.

## Représentativité politique

Le fait que la participation découle de cette démarche institutionnelle amène certaines normes. Par exemple, le PCDR produit sur base des réunions de la CLDR doit correspondre dans la forme et dans certains principes (par rapport aux objectifs à atteindre par exemple) à ce qui est attendu par l'administration. Dans cet ordre d'idées, les débats sont « guidés » vers un type d'argumentation valorisé :

*« Et là les gens sont plus à avoir une vision, mais c'est parce qu'ils [les agents de développement] nous ont beaucoup aiguillés aussi, sur comment donner son avis » (entretien réalisé avec Membre-I 4).*

La vision collective et sur le long terme est valorisée au contraire des éléments portant sur la défense d'un projet personnel ou sur une plainte individuelle. Afin de permettre au plus grand nombre de participants de connaître les données du territoire pour argumenter de manière attendue, les agents de développement consacrent la/les première(s) réunion(s) de la CLDR à l'information précise concernant l'état de la commune dans les domaines importants. Toutefois, les données mises à disposition des participants sont parfois complexes, comme nous avons pu le relever dans l'analyse de chaque commune.

Toute cette première étape de réflexion est longue et manque parfois de concret pour les personnes ayant perçu dans la CLDR l'opportunité de réaliser des projets en collaboration avec les autres habitants de leur commune.

Ces éléments expliquent aussi l'aisance plus grande de certains membres de la commission. Il est plus facile de prendre part au débat lorsqu'on a déjà eu l'occasion de participer à des réflexions collectives dans d'autres groupements ou lorsqu'on connaît déjà les acteurs, outils, démarches mises en place sur le territoire dans différents domaines.

Enfin, la présence de mandataires publics dans les débats peut enlever de l'aisance à certains participants dans leurs interventions. Même s'il s'agit ici de petites entités locales, cette influence peut malgré tout se faire ressentir en fonction de la personnalité des élus.

# V. Conclusion

---

Ce mémoire a pour ambition d'analyser la composition des commissions locales de développement rural, tout en se questionnant à propos d'une éventuelle influence de la politique locale sur le profil des membres constituant cette assemblée.

Dans un premier temps, le retour sur les recherches de différents auteurs comme B. Manin, L. Blondiaux, M. Reuchamps ou encore J. Fishkin a permis de mettre en lumière les principes du gouvernement représentatif mais surtout les éléments menant à sa fragilisation et à la mise en avant de la participation. Toutefois, nous l'avons vu, la participation n'échappe pas aux critiques : non-observation des effets attendus, principes de représentativité....

Dans un deuxième temps, avec l'aide des acteurs de terrain, différents éléments intéressants ont été soulevés. Au sein des deux commissions analysées, la composition est marquée par une forte présence de personnes préalablement engagées dans d'autres groupements locaux, quels que soient leurs milieux d'action (social, sportif, culturel, etc.). Cette particularité est d'une part liée à l'organisation de la procédure : la communication vers la population, la complexité des informations ou le caractère institutionnalisé qui amène un lexique difficilement accessible et un cadre prédéfini pour la démarche. Cette procédure peut paraître floue pour les non-initiés aux démarches institutionnelles. D'autre part, la particularité de composition est aussi liée aux personnes elles-mêmes : certains individus portent un intérêt marqué à la vie publique et s'engagent dans différentes structures alors que d'autres ne sont pas intéressés par cette dimension publique et ne le seront probablement jamais. En outre, certaines personnes évitent la démarche par rejet des initiatives mises en place par les autorités locales.

En ce qui concerne la composition de ces commissions, on constate que les logiques sociales propres à leur mise en place sont proches de celles régissant la participation politique. De plus, la politisation de plusieurs membres, marquée par leur engagement comme candidat sur les listes politiques, montre qu'ils ont un profil proche des élus locaux. Cela explique que l'on puisse retrouver à l'encontre de la participation (dans la forme analysée ici) les mêmes critiques que celles faites à l'encontre de la représentation concernant le profil des élus.

Ensuite, les éléments soulevés lors des interviews sont intéressants pour la comparaison des deux commissions locales choisies. Cette comparaison permet en effet de mettre en avant la dynamique propre à chaque commune, donnant au critère politique la qualité de critère explicatif.

Dans la commune considérée comme politiquement instable, la commission est un lieu où se retrouvent des citoyens qui défendent des idées en conflit et, par la même occasion, des listes politiques et des groupes politiques différents, au moins au niveau local. Certes, les tensions entre les élus locaux ne sont pas toujours constructives mais la CLDR représente un lieu de débat important.

Dans la commune considérée comme politiquement stable, la commission n'est pas marquée par la présence de personnalités politiques locales ou de groupes politiques différents. Les conflits d'idées y sont moins présents et les tensions entre les membres de groupes politiques différents inexistantes.

Dans la commune politiquement instable, il y a donc une interférence de la politique sur la participation alors que dans la commune politiquement stable, la participation se fait en dehors des canaux de la politique partisane. Malgré cela, il faut être prudent et garder à l'esprit que ce deuxième cas n'est pas forcément plus démocratique. Le débat y est par exemple moins présent et démontre peut-être un certain « endormissement » de la réflexion citoyenne par manque d'interactions entre intérêts politiques divergents. Nous constatons que l'indicateur correspondant à une majorité stable ou instable de longue durée semble le plus important. Il ne fait par contre aucun doute que la situation de la majorité en place détient une influence sur les participants, éliminant, dans les commissions des communes politiquement instables, les personnes ne voulant pas être impliquées dans une démarche proche de la politique de type partisane.

Pour conclure, ce travail laisse ouverte la question du tirage au sort, modalité qui n'est pas envisagée dans le cadre de la CLDR. On peut pourtant penser que ce tirage au sort pourrait avoir un résultat plus probant en termes de représentativité des différents groupes. C'est un sujet sur lequel il serait opportun et intéressant de se pencher afin de connaître l'impact réel et les éventuels inconvénients.

Outre ces démarches, on constate aujourd'hui la mise en place de participations en ligne. C'est le cas notamment dans certaines communes ayant mis en place une ODR et bientôt pour toutes celles-ci :

*« Au lendemain des élections communales, la Fondation Rurale de Wallonie a dévoilé sa plateforme participative. Elle sera offerte aux 124 communes rurales wallonnes qu'elle accompagne dans le cadre des opérations de développement rural (ODR) » (FRW b).*

Via cet outil, la FRW veut toucher le public moins présent aux réunions villageoises. Elle donne en exemple les jeunes actifs, peu disponibles, mais à ceux-ci nous pouvons désormais ajouter les différents profils relevés dans ce mémoire, citons les personnes rejetant les dispositifs à connotation politique, les personnes s'auto-excluant à cause des formes de discussion de la politique traditionnelle ou ne voulant pas s'impliquer dans une structure collective sur le long terme, etc.... Ce dispositif permettra-t-il de contrecarrer les différents manques assignés à la participation ?



# Bibliographie

---

## Ouvrage :

Blondiaux L., *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, coll. « La république des idées », 2008, 109p.

Manin B., *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, coll. « Champs Essais », 2012, 352p.

Vigour C., *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*. La Découverte, « Repères », 2005, 335p.

## Ouvrage collectif :

Reuchamps M. et al., *Le G1000 : une expérience citoyenne de démocratie délibérative*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 2017/19 (n° 2344-2345), p. 5-104.

## Article de revue :

Blondiaux L. et Fourniau J.-M., « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 2011/1 (N°1), p. 8-35.

Blondiaux L., « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, 2001/5 (no18), p. 44-51.

Carrel M., « La gouvernance est-elle démocratique ? Les enjeux de la participation citoyenne », *Informations sociales*, 2013/5 (n° 179), p. 144-151.

Chevallier J., « Intérêt général », in Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J.-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL : <http://www.dicopart.fr/es/dico/interet-general>.

Faniel J., « Les résultats des élections communales du 14 octobre 2012 en Wallonie », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2204-2205, no. 39, 2013, p. 5-106.

Fishkin J. and Luskin R., "The Quest for Deliberative Democracy", *A PEGS Journal*, 1999a, Vol9.N°1, p. 3-8.

Fishkin J., "Democratic Practice: Filter vs. Mirror", *New Perspectives Quarterly*, 2013, Vol 30/2, p. 51-60.

Jacquemain M., « L'autre parole des jeunes », 2013, FWB, p1-7, URL : <http://hdl.handle.net/2268/137378>

Martin P., « Réconcilier délibération et égalité politique : Fishkin et le sondage délibératif », *Revue française de science politique*, 1998, 48<sup>e</sup> année, n°1, p. 150-154.

Sintomer Y., « Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ? », *Participations*, 2011/1 (N° 1), p. 239-276.

## Mémoire

Sorce J., « Réforme des grades légaux en Région wallonne et responsabilisation des hauts fonctionnaires locaux : le cas des directeurs généraux communaux », Mémoire de master en Sciences Politiques (finalité en Administration Publique), sous la direction de Grandjean G., Liège, Université de Liège, 2017, 78p.

## Site internet :

Fondation Rurale de Wallonie (FRW a), <http://odr.frw.be/decouverte-des-odr/communes> (consulté le 26/06/2018)

Fondation Rurale de Wallonie (FRW b), <https://www.frw.be> (consulté le 10/09/2018)

Portail d'informations statistiques locales sur la Wallonie (WALSTAT a), [https://walstat.iweps.be/walstat-catalogue.php?indicateur\\_id=200300&ordre=0](https://walstat.iweps.be/walstat-catalogue.php?indicateur_id=200300&ordre=0) (consulté le 25/06/2018)

Portail d'informations statistiques locales sur la Wallonie (WALSTAT b), [https://walstat.iweps.be/walstat-catalogue.php?niveau\\_agre=C&theme\\_id=9&indicateur\\_id=831101&sel\\_niveau\\_catalogue=T&ordre=1](https://walstat.iweps.be/walstat-catalogue.php?niveau_agre=C&theme_id=9&indicateur_id=831101&sel_niveau_catalogue=T&ordre=1) (consulté le 25/06/2018)

Portail d'informations statistiques locales sur la Wallonie (WALSTAT c), [https://walstat.iweps.be/walstat-catalogue.php?niveau\\_agre=C&theme\\_id=4&indicateur\\_id=235300&sel\\_niveau\\_catalogue=T&ordre=0](https://walstat.iweps.be/walstat-catalogue.php?niveau_agre=C&theme_id=4&indicateur_id=235300&sel_niveau_catalogue=T&ordre=0) (consulté le 25/06/2018)

Portail d'informations statistiques locales sur la Wallonie (WALSTAT d),  
[https://walstat.iweeps.be/walstat-catalogue.php?niveau\\_agre=C&theme\\_id=4&indicateur\\_id=235300&sel\\_niveau\\_catalogue=T&ordre=6](https://walstat.iweeps.be/walstat-catalogue.php?niveau_agre=C&theme_id=4&indicateur_id=235300&sel_niveau_catalogue=T&ordre=6) (consulté le 25/06/2018)

Province du Luxembourg, <http://www.province.luxembourg.be/fr/agriculture-et-ruralite.html?IDC=4691#.W3pIO7jLjIU> (consulté le 24/06/2018).

Réseaulux, « Fiche 5. Hiérarchie urbaine : aménagement du territoire. », 2012, disponible à l'adresse suivante : <http://www.reseaulux.be/IMG/pdf/fiche-5-amt.pdf> (consulté le 04/09/2018).

Réseau wallon de Développement rural, « Fiche 32. L'Echelle de la Participation. », [http://www.reseau-pwdr.be/sites/default/files/fiche\\_32%20Echelle%20Participation.pdf](http://www.reseau-pwdr.be/sites/default/files/fiche_32%20Echelle%20Participation.pdf) (consulté le 31/12/2018).

Service Public de Wallonie (SPW), « La pratique du développement rural », Ed. Guides méthodologiques, 2017, disponible à l'adresse suivante : <https://agriculture.wallonie.be/documents/20182/38855/VERSION+FINALE+WEB++Broch++Prat++Devel++rural.pdf/93fd9be7-b185-4130-ab0b-b875ca6bb567> (consulté le 24/06/2018).

Union des Villes et Communes de Wallonie asbl (UVCW) et Direction générale opérationnelle 5 (DGO5), « Focus sur la commune. 169 fiches pour une bonne gestion communale », 2017, disponible à l'adresse suivante : [http://www.uvcw.be/no\\_index/publications-online/60.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/publications-online/60.pdf) (consulté le 24/06/2018).

UVCW, « L'invité du mois », n°902, Novembre 2015, disponible à l'adresse suivante : [http://www.uvcw.be/no\\_index/articles-pdf/6249.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/6249.pdf) (consulté le 31/08/2018).

## Texte de loi

Décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 relatif au développement rural. (2014). *Moniteur Belge* 2 juin.

## Communication dans un congrès ou colloque :

Damay L., « De nouvelles formes, outils et initiatives de démocratie au niveau local », in *Cycle de conférences et atelier-débat sur la démocratie citoyenne*, 24 novembre 2017, Tenneville.

## Article de journal

Lorent P., « Un Sénat 'mixte' séduit peu à peu les citoyens », *Le Soir*, 26 décembre 2018, p. 4.

## Entretiens

Entretien réalisé avec AD-S 1 et 2, agent de développement pour la commune 1, le 27 juillet 2018

Entretien réalisé avec AD-I, agent de développement pour la commune 2, le 14 août 2018.

Entretien réalisé avec AR-S, agent relais de la commune 1, le 7 août 2018.

Entretien réalisé avec AR-I, agent relais de la commune 2, le 20 août 2018.

Entretien réalisé avec CC-S, membre du conseil communal de la commune 1, le 13 août 2018.

Entretien réalisé avec CC-I 1, membre du conseil communal de la commune 2, le 31 août 2018.

Entretien réalisé avec CC-I 2, membre du conseil communal de la commune 2, le 18 juillet 2018.

Entretien réalisé avec Membre-S 1, citoyen de la commune 1, le 16 juillet 2018.

Entretien réalisé avec Membre-S 2, citoyen de la commune 1, le 26 juillet 2018.

Entretien réalisé avec Membre-S 3, citoyen de la commune 1, le 24 juillet 2018.

Entretien réalisé avec Membre-S 4, citoyen de la commune 1, le 13 août 2018.

Entretien réalisé avec Membre-I 1, citoyen de la commune 2, le 31 juillet 2018.

Entretien réalisé avec Membre-I 2, citoyen de la commune 2, le 2 août 2018.

Entretien réalisé avec Membre-I 3 et 4, citoyen de la commune 2, le 8 août 2018.

Entretien réalisé avec Membre-I 5, citoyen de la commune 2, le 9 août 2018.

## Observation

Réunion de la commission locale de développement rural de la commune S (CLDR-S 1) du 7 février 2018.

Réunion de la commission locale de développement rural de la commune S (CLDR-S 2) du 7 mars 2018.