

LE DEVELOPPEMENT RURAL DURABLE EN REGION WALLONNE

Stany NOEL

Résumé

La politique de développement rural a été initiée il y a 25 ans en Région wallonne. Face au recul de l'agriculture, l'objectif était de mettre en œuvre un développement spécifique des zones rurales. Après des premières expériences locales, la Fondation Rurale de Wallonie a été désignée en 1980 pour mener des opérations pilotes de rénovations rurales dans 24 communes réparties en Région Wallonne. Dix ans plus tard, un Décret sur le Développement Rural était pris par le Gouvernement Wallon. Il s'agit d'une politique qui associe participation de la population et diagnostic territorial, dans une approche globale et intégrée. A l'heure actuelle, 80 communes (soit près de la moitié des entités rurales) y adhèrent, signe du succès de cette politique. Les défis ne manquent cependant pas, du fait d'une part de la diversité de plus en plus grande des fonctions remplies par le milieu rural et d'autre part de la diversité sociologique de plus en plus grande de la population. Quant à la notion de durabilité, elle est peu à peu intégrée dans les opérations.

Mots-clés

Développement rural, Fondation rurale de Wallonie, participation, Région wallonne

Zusammenfassung

Die Politik der ländlichen Entwicklung wurde vor 25 Jahren in der Wallonischen Region eingeführt. Bedingt durch den Rückgang der Landwirtschaft, war das Ziel damals eine spezifische Entwicklung für den ländlichen Raum einzusetzen. Nach ersten lokalen Erfahrungen, hat die Ländliche Stiftung der Wallonie 1980 in der gesamten Wallonie Pilotaktionen zur ländlichen Entwicklung in 24 Gemeinden gestartet. Zehn Jahre später wurde ein Erlaß über die Ländliche Entwicklung durch die Wallonische Regierung unterschrieben. Es handelt sich um eine globale und integrierte Politik die die Beteiligung der Bevölkerung und die Sozialwirtschaftlichediagnose verbindet. Zur Zeit, haben 80 Gemeinden (d.h. die Hälfte der wallonischen ländlichen Gemeinden) sich der Politik der ländlichen Entwicklung angeschlossen. Ein Zeichen des Erfolges ! Die Herausforderungen fehlen jedoch nicht, einerseits weil der Raum immer mehr Funktionen ausübt und andererseits durch die immer größere soziologische Vielfaltigkeit der Bevölkerung. Nach und nach wird ebenfalls die Nachhaltigkeit in den Aktionen einbezogen.

Schlüsselwörter

ländliche Entwicklung, ländliche Stiftung der Wallonie, Mitwirkung, Wallonische Region

I. PRÉSENTATION DES CARACTÉRISTIQUES ESSENTIELLES DE LA RÉGION WALLONNE ET DE SON MONDE RURAL

A. Aperçu géographico-historique

La Région Wallonne est située au cœur de l'Europe occidentale, mais légèrement décentrée par rapport à l'axe O-E (Londres - Bruxelles - Bassin de la Ruhr) et à l'axe N-S (Amsterdam - Lille - Paris) et largement ouverte, du S-O au S-E, sur de vastes régions à dominante rurale des pays limitrophes (Picardie, Champagne - Ardennes, Lorraine, Grand Duché de Luxembourg, Rhénanie-Palatinat).

Elle occupe 58 % du territoire national, mais compte moins de 35 % de la population totale, (soit une densité de 200 hab./km², contre 350 pour la Belgique). Le revenu par habitant y est de ± 10 % inférieur à la moyenne belge. Sur le plan institutionnel, la Région Wallonne est une entité de l'état fédéral; elle est dotée d'un parlement et d'un gouvernement dont les compétences portent principalement sur la gestion du territoire et les matières économiques.

La Wallonie a été pendant longtemps identifiée à son bassin industriel qui, au milieu du 19^e siècle, était le plus développé du continent européen (charbonnage, sidérurgie, textile...). Au 20^e siècle, un lent déclin

s'amorce; il s'accéléra brutalement après la deuxième Guerre Mondiale: en quelques décennies, des pans entiers de l'industrie lourde ont disparu (charbonnage) ou se sont fortement restructurés (sidérurgie). La crise pétrolière de l'époque vient accentuer un taux de chômage qui atteint 20 à 30 % dans certains anciens pôles industriels (Mons, La Louvière...). Vingt-cinq ans plus tard, ce processus de démantèlement n'est pas encore stoppé, alors que la reconversion n'y est que balbutiante.

B. Et le milieu rural wallon ?

Pendant plus d'un siècle, il a constitué un réservoir de main-d'oeuvre pour les industries. On n'y trouvait en effet, en dehors de l'agriculture (et de l'exploitation des ressources naturelles : bois, pierres...), guère d'activités économiques.

Deux mots sur l'agriculture : au nord du sillon Sambre et Meuse, les sols sablo-limoneux sont très aptes à la culture (céréales et betteraves); au sud, les sols plus pauvres ainsi que le relief plus élevé conviennent mieux aux herbages et à l'élevage de bovins, principalement laitiers. Il reste 22 000 agriculteurs, soit 2,4 % de la population active.

Que représente aujourd'hui ce milieu rural ?

3/4 du territoire wallon.

1/3 de sa population (+ 1 million d'habitants).

Ces 25 dernières années, la situation y a fortement évolué.

II. LES CONCEPTIONS DU DÉVELOPPEMENT RURAL EN RÉGION WALLONNE

A. Rétroactes

Au milieu des années 70, des changements de plus en plus marqués se manifestent en milieu rural :

- la diminution du nombre d'exploitants s'accélère;
- les activités économiques se développent dans le secteur secondaire (PME) ou tertiaire (horéca, tourisme, services) ;
- si l'exode rural est encore dominant, par contre le phénomène de retour vers les campagnes commence à se manifester de ci de là ;
- il s'accompagne d'une diversification sociologique de la population ;
- c'est aussi le début des préoccupations pour l'environnement et la qualité de vie, qui se traduit notamment par la croissance du courant écologiste.

A l'échelon institutionnel de notre pays, un double phénomène s'opère :

- le processus de régionalisation de l'État belge se met en route (sorte de décentralisation) ;
- la fusion des communes se réalise en 1977 : désormais, les entités rurales s'étendront sur des surfaces de l'ordre de 5 000 à 15 000 ha et compteront entre 2 000 et 10 000 habitants (en moyenne).

Au niveau européen, une directive de 1975 visant à aider les territoires ruraux « défavorisés » est appliquée au Sud-Est, en vue de réorienter son développement suite aux réformes de la PAC. C'est dans ce contexte que naît la Fondation Sud-Est, en 1975.

Le Sud-Est ne peut plus être le parent pauvre de la Wallonie; il est à même de contribuer au redéploiement de celle-ci à condition :

- qu'une juste part des moyens publics lui soit attribuée ;
- que ces moyens se traduisent au travers de mesures spécifiques ;
- que cette politique soit adaptée à la réalité du terrain.

B. Législation

A partir de 1975, des expériences dites de « rénovation rurale » sont menées dans diverses zones du Sud-Est (Ourthe-Ambève, axée sur la relance économique suite à la fermeture de carrières; plateau de Bastogne, axée sur le remembrement agricole; vallée de l'Attert, axée sur la revalorisation des noyaux bâtis).

En 1979, reconnaissant la validité de ce type d'actions, le Comité Ministériel pour les Affaires Wallonnes (prémices du Gouvernement Wallon) décide de mener des opérations pilotes de Rénovation Rurale dans 24 communes réparties sur le territoire wallon (pas seulement le Sud-Est) et confie à la FSE qui devient Fondation Rurale de Wallonie, la mission d'accompagner ces opérations. Plus de 10 ans plus tard, le 6 juin 91, sur base des résultats de ces expériences, le Gouvernement Wallon prend un décret sur le Développement Rural.

Décret relatif au Développement Rural (extraits)

Une opération de développement rural consiste en un ensemble coordonné d'actions de développement, d'aménagement et de réaménagement entreprises ou conduites en milieu rural par une commune, dans le but de sa revitalisation et de sa restauration, dans le respect de ses caractères propres et de manière à améliorer les conditions de vie de ses habitants au point de vue économique, social et culturel.

L'opération est synthétisée dans un document appelé programme communal de développement rural.

Le programme communal de développement rural est un document fixant, intégrant et harmonisant les objectifs du développement rural.

L'Exécutif arrête le contenu minimal d'un programme communal de développement rural.

Celui-ci contient au moins cinq parties :

- une description des caractéristiques socio-économiques de la commune ;

- les résultats de la consultation de la population ;
les objectifs de développement ;
- les projets pour atteindre les objectifs ;
- un tableau récapitulatif détaillant les différents projets, la planification temporelle, les intervenants financiers et les objectifs poursuivis.

Toute commune menant une opération de développement rural doit assurer l'information, la consultation et la participation de toute la population. L'information est au minimum assurée par une réunion dans chaque village ou hameau. Une réunion est proposée dans chaque groupe ou association ayant son siège dans la commune. La consultation et la participation s'effectuent à travers des groupes de travail et la commission locale de développement rural.

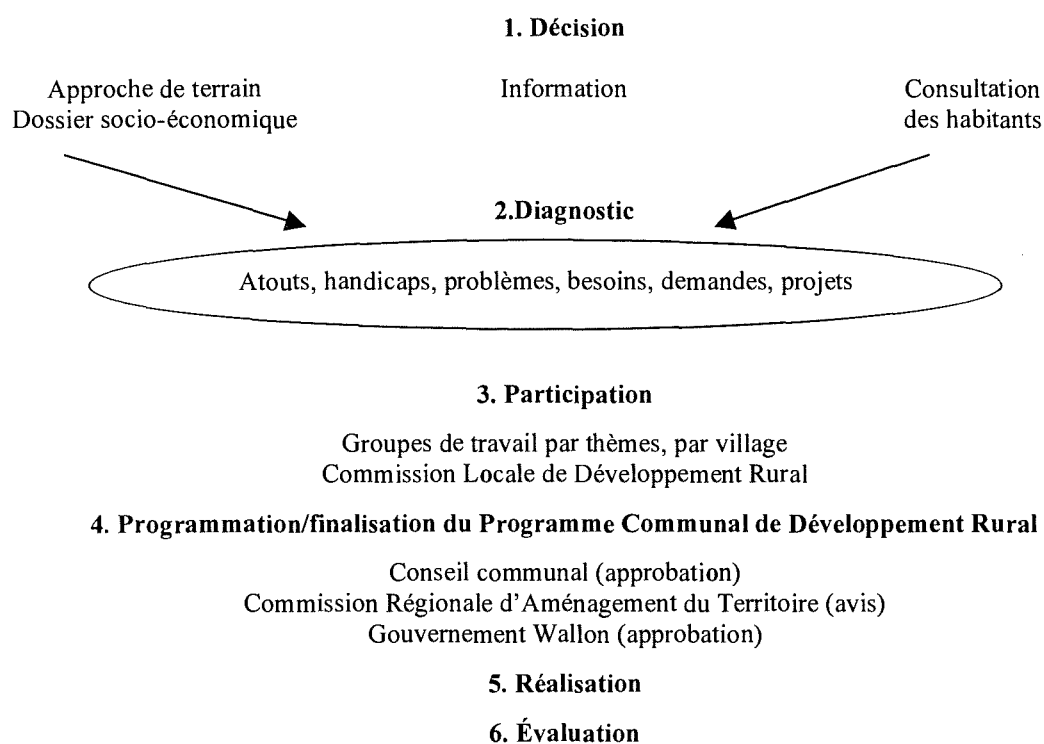
Dans les six mois de la décision de principe de mener une opération de développement rural, la commune crée une commission locale de développement rural. Elle constitue également des groupes de travail. Chacun d'eux a pour objet, soit un thème de développement, soit un village particulier.

La commission locale est présidée par le bourgmestre ou son représentant. Elle compte dix membres effectifs au moins et trente membres effectifs au plus, ainsi qu'un nombre égal de membres suppléants.

Un quart des membres effectifs et suppléants peut être désigné au sein du conseil communal. Les autres membres sont désignés parmi des personnes représentatives des milieux politique, économique, socioprofessionnel et culturel de la commune, des différents villages ou hameaux qui la composent, ainsi que des classes d'âge de sa population. Chaque groupe de travail est représenté au sein de la commission.

Organe consultatif à la disposition de la commune, la commission locale répond à toutes les demandes d'avis et s'exprime, au besoin, d'initiative. À la demande de la commune, elle dresse les axes directeurs et le cadre d'un projet de programme de développement rural. Au plus tard le 1^{er} mars de chaque année, la commission locale établit un rapport à l'intention de la commune. Ce rapport fait état des activités de la commission ainsi que de l'avancement des différents projets du programme au cours de l'année civile précédente et contient des propositions de projets à poursuivre ou à entreprendre. Les rapports et avis de la commission locale sont consignés dans un registre qui peut être consulté à l'administration communale, pendant les heures d'ouverture des bureaux, aux jours fixés par la commune. La commission locale est associée à toutes les phases d'élaboration, de réalisation, de suivi, de mise à jour et de révision du programme communal de développement rural. Sur sa proposition, la commune arrête le règlement d'ordre intérieur de la commission.

Figure 1 : Les grandes phases d'une Opération de Développement Rural



C. Type d'actions

La caractéristique essentielle du développement rural *made in Wallonie* est qu'il ne s'agit pas d'une politique para-agricole, mais bien d'une politique de la ruralité (cfr. artl §1 du décret), en ce compris l'agriculture. Son champ d'action est donc très large (art. 2 §2 du décret) :

- Protéger et mettre en valeur le cadre de vie ;
- Créer et améliorer les services à la population ;
- Promouvoir l'habitat ;
- Créer et aménager des espaces publics ;
- Aménager les voiries, moyens de transport et de communication d'intérêt communal ;

Promouvoir l'emploi et les activités économiques.

La commune est le territoire d'action : c'est l'institution publique proche du citoyen, c'est la commune qui sollicite les autorités et pouvoirs subsidants pour l'aider à mener à bien les projets qu'elle a choisis en concertation avec sa population (approche ascendante).

Le développement rural s'appuie sur la participation de la population à la fois de manière générale (les habitants du village) mais aussi de manière plus ciblée (monde associatif, acteurs économiques, agriculteurs, jeunes...).

Celle-ci est informée, consultée et invitée à formuler ses réflexions et propositions (approche participative).

Elle prend en compte tous les aspects (économiques, sociaux et culturels) et tous les domaines (la vie socio-collective, les lieux de rencontre, le cadre de vie, l'agriculture, l'environnement, le tourisme, les PME...) (approche globale) en veillant à ce que les actions et projets réalisés dans tel ou tel domaine non seulement n'aient pas d'impact négatif sur d'autres mais, idéalement, apportent un « plus » (approche intégrée) à ces autres domaines aussi. Elle vise enfin à valoriser les ressources locales (endogène).

On parle donc de développement rural, global, intégré, ascendant et participatif.

Exemples de projets réalisés en Développement rural :

- Acquisition et protection d'un milieu naturel ;
Création de nouveaux espaces publics aux centres de localités ;
- Station pilote d'épuration des eaux ;
- Compostage des déchets organiques agricoles et forestiers ;
Construction d'un atelier rural (bâtiment d'accueil pour artisans) ;
- Aménagement d'une « maison de village » (locaux de rencontre pour la population) ;
- Restauration et aménagement de lavoirs, d'anciens moulins ...;
- Construction de logements communaux locatifs ;
- Aménagement d'espaces verts ;
- Réhabilitation d'un immeuble historique en commerces locaux ;

- Réaffectation d'une ligne de chemin de fer en sentier touristique ;
- Achat d'un moulin à vent et aménagement en vitrine du savoir-faire local.

III. LE CONCEPT DE DURABILITE

A. Définition

Il n'y a pas de définition officielle ; dans sa « Charte pour le développement rural », la Fondation Rurale de Wallonie a défini le développement, en intégrant la notion de durabilité.

B. Intégration de la durabilité dans le développement rural

Pour la FRW, le développement :

est un processus...

- qui naît d'une démarche volontariste et participative;
- qui nécessite la mobilisation des ressources physiques et humaines d'un territoire;
- qui est mis en oeuvre dans le respect de l'indenté de ce territoire, de ses potentialités, de ses faiblesses;
- qui articule diagnostic, objectifs et projets;
- qui aboutit à une programmation dans le temps et dans l'espace des actions à entreprendre.

est une dynamique...

c'est l'amélioration générale des conditions de vie et des structures économiques et sociales.

c'est une expansion, un progrès, un essor durable d'un point de vue quantitatif et qualitatif ne se résumant pas à la croissance économique.

Le développement doit garantir à l'Homme de plus en plus de bien-être matériel mais aussi son émancipation, son épanouissement aux plans individuel et collectif. Le développement intègre donc les notions de démocratie, de citoyenneté et de responsabilité.

IV. LES DEFIS DE LA MISE EN APPLICATION DU DEVELOPPEMENT RURAL DURABLE

A. Difficultés

Alors que le Développement Rural se veut global, les subventions sont limitées à un certain type d'investissements. Cette différence entre la philosophie globale et l'application en terme de moyens, encore fort sectorialisée, est un frein.

L'objectif est de faire en sorte que le PCDR étant approuvé par l'ensemble du Gouvernement Wallon, ses projets soient cofinancés lorsqu'il y a lieu, par deux, voire plusieurs ministères. Cette manière de faire correspond à la « transversalité » prônée par l'actuel Gouvernement Wallon dans son « Contrat d'Avenir ».

D'autre part, un certain nombre d'actions et de projets dépassent les limites du territoire communal. Des expériences dites « transcommunales » vont être initiées en ce sens, notamment au niveau économique.

Le GW a l'intention de rationaliser / réduire les différents outils d'aménagement et de développement. Nous estimons qu'il ne faut pas refaire le monde et que le PCDR doit être l'outil d'intégration des différentes politiques menées sur un territoire communal en milieu rural. La spécificité du développement rural survivra-t-elle ou fera-t-on du développement local uniformisé ?

B. Réussites

La politique de DR a connu un grand succès, du moins si l'on se réfère au nombre de communes qui y ont adhéré (+ 80, dont 66 avec la FRW); 500 000 ruraux et 1/3 du territoire wallon sont concernés. Quinze communes (au moins) attendent pour démarrer une opération de Développement Rural. Une sélection s'impose, en fonction des critères de ruralité.

Depuis 1980, 220 conventions ont été signées, portant sur un montant total de 2,3 Milliards de francs belges (60 MI d'euros), soit un montant moyen par convention de 10 Millions de francs belges (250 000 euros). Aux projets subventionnés à 80 %, il faut ajouter ± 600 projets hors convention (soit sur fonds propres, soit avec d'autres subventions que le développement rural). Le budget de la Région Wallonne à l'attention de la FRW et du DR confondus a, jusqu'à présent, permis de faire face à la demande.

C. Perspectives

Géré, au départ, par la Direction Générale de l'Aménagement du Territoire, le Développement Rural est passé à la Direction de l'Agriculture (et c'est le même ministre qui a la ruralité, l'agriculture, la forêt et la conservation de la nature dans ses attributions). Les conditions pour redéfinir une politique de développement rural sont réunies.

Quels sont les enjeux ?

C'est dans le milieu rural que se trouve l'essentiel de nos ressources naturelles et que s'abrite la biodiversité. Mais, pour la première fois, d'un point de vue historique, la place, le rôle et le devenir de l'agriculture en milieu rural ne va plus de soi. Jamais le milieu rural wallon n'a été aussi attractif; jamais les divergences entre les fonctions qui y sont remplies n'ont été si grandes (certains ne font qu'y dormir en semaine et s'y reposer le week-end, aspirant au calme; d'autres y travaillent quotidiennement, exploitant les ressources du territoire; d'autres encore y viennent ponctuellement se détendre, voire se défouler). Jamais non plus, la capacité de participation de la population à la réflexion et à la prise de décision sur le devenir de son territoire n'a été si grande. Jamais non plus, inversément, les options prises au niveau macro-économique mondial n'ont pesé aussi lourd sur le devenir du monde rural.

Adresse de l'auteur :

Stany Noël
Fondation Rurale de Wallonie
Rue de la Laiterie, 9
B-4950 Faymonville
Belgique