



**8^{ème} CONFERENCE DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR
LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE**

Strasbourg, 19 et 20 mars 2015

Yves Luginbühl, CNRS, France

Paysage et démocratie

plan de l'intervention

- 1. Place du paysage dans l'histoire politique européenne et sur les modes de gouvernance territoriale**
- 2. Modalités d'exercice de la démocratie, capacités à rendre compte des avis des populations concernées sur le devenir de leur cadre de vie, échelles de gouvernance**
- 3. Évolutions actuelles de l'exercice démocratique dans le contexte de la mondialisation des échanges et de la crise ; conséquences sur les paysages**
- 4. Formes contemporaines de démocratie participative et expériences actuelles**
- 5. Facteurs de succès ou d'échec de ces expériences**
- 6. Pistes de réflexion pour l'avenir**

1.

Place du paysage dans l'histoire politique européenne

- Une question très ancienne :
 - Antiquité sumérienne, indienne et grecque
 - La Polis grecque, le forum, démocratie inégalitaire (non participation des femmes, esclaves et métèques)
- Le cas de la Frise hollandaise :
 - Terpens : isolats de terres dans la mer du nord
 - Territoire relativement autonomes du pouvoir féodal
 - Région de naissance du terme flamand « Lantscap »
- Le célèbre cas de Sienne :
 - Les effets des Bon et Mauvais Gouvernements d'Ambrogio Lorenzetti,
 - Passage du Gouvernement des 24 au Gouvernement des 9



Terpens vers l'an 800



Terpens (reconstitution et actuels)



Fresque des effets du bon et du mauvais gouvernement Ambrogio Lorenzetti, Palais ducal de Sienne, 1338



Le bon gouvernement
La campagne



Le bon gouvernement La ville



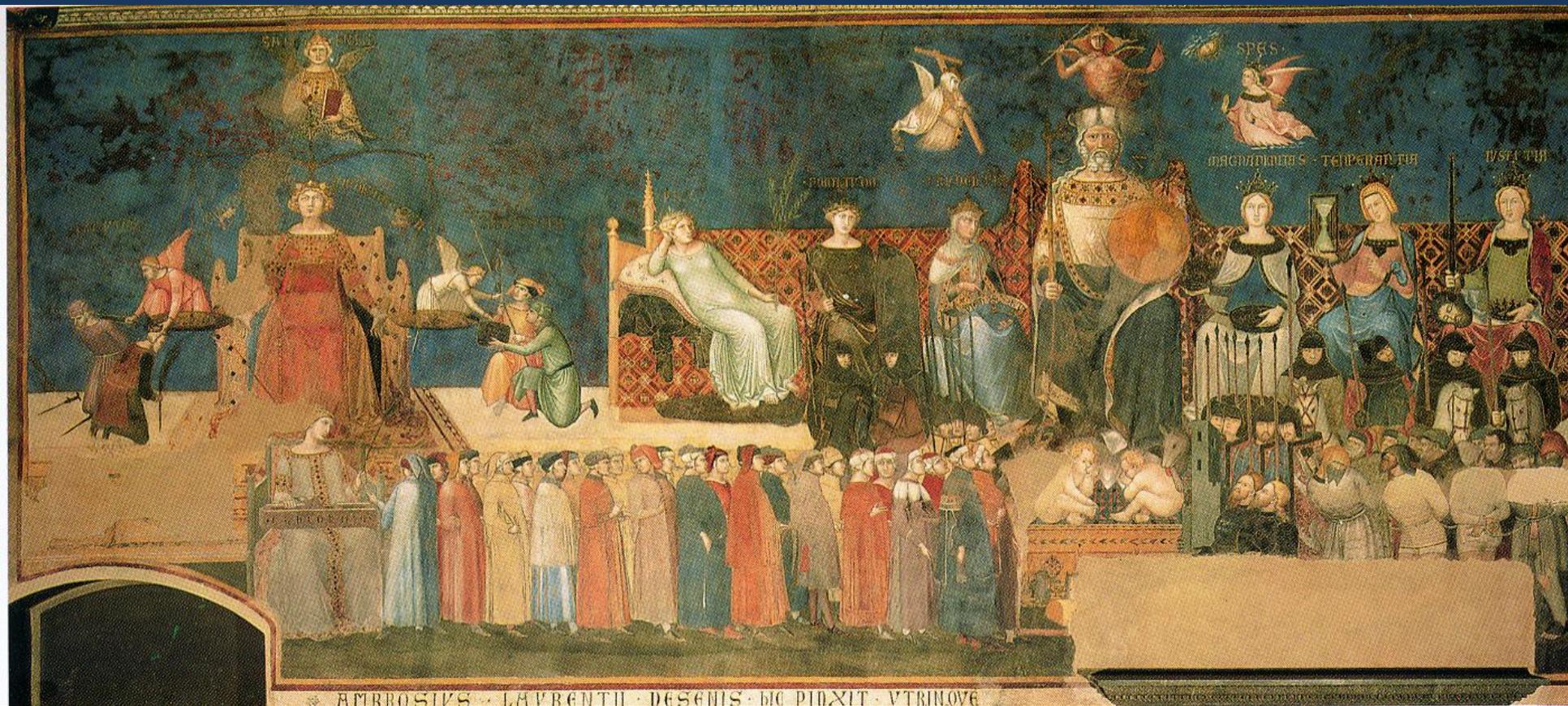
Le bon gouvernement La ville et la campagne



crises et valeurs des paysages



Le bon gouvernement





Le mauvais gouvernement



Le mauvais gouvernement la campagne



- Le mauvais gouvernement
la ville

Autres formes de gouvernements

- Angleterre :
 - Parlement de Montfort en Angleterre en 1265 (3% de votants)
 - *Bill of Rights*, 1688, le parlement a de + en + de pouvoir
- Les deux premières démocraties :
 - Démocratie libérale américaine, 1788, principes naturels de liberté et égalité devant la loi
 - Démocratie française, 1789, liberté, égalité, fraternité
- Le cas de l'arbre à palabres : (Nelson Mandela)
 - moyen de discuter des problèmes de la société locale
 - des conflits qui l'animent, des punitions à celui qui enfreint la règle commune
 - Sans doute le plus proche de la relation paysage/démocratie
- Les expériences de démocratie de proximité ou participative, les plus enclines à développer la relation paysage/démocratie



Arbres à palabres

2.

Modalités d'exercice de la démocratie

- Le problème du mode de représentativité des populations :
 - Débat en 1789 entre EJ Sieyes (démocratie représentative) et JJ Rousseau (démocratie directe)
 - Dans un contexte inégalitaire (pas de droit de vote aux femmes, ni aux colonisés)
 - Aux USA, exclusion des races de couleur, et des colonisés
 - Dans les deux pays, esclavage aboli en 1848 en France et en 1868 aux Etats-Unis
- Démocraties directes, indirectes ou semi-directes
 - Exemples de la Suisse et de l'Italie (référendums d'initiative populaire par exemple)
 - Droit de veto sur l'adoption d'une loi
- Divers régimes de démocratie : parlementaire, présidentiel, semi-présidentiel, d'Assemblée, libéral notamment
- Significations différentes pour la relation entre paysage et démocratie

Conditions d'une relation paysage/démocratie

- Conception du paysage : remarquable, exceptionnel ou quotidien
- Échelle de gouvernance : différentes selon échelle internationale, nationale, régionale et locale
- Statut politique et social des acteurs : distinctes si élus, associations, experts, habitants
- Le processus de participation dépend de ses définitions : divers selon information, consultation, concertation, négociation et participation

Le problème sémantique

- Avant les années 1970 : paysages remarquables (lois de protection des paysages dans la plupart des pays européens)
- Nouvel intérêt au paysage chez les scientifiques :
 - Géographie physique, diverses écoles, russe, française, italienne, anglaise..., dès 19^{ème} siècle
 - Géographie humaine : histoire, début 20^{ème}
- L'environnement modifie le sens du paysage :
 - Introduction des différences entre paysage vu et paysage vécu
 - Émergence des représentations sociales et perceptions du paysage
- Échelle internationale : sites, puis paysages culturels exceptionnels, aires de beauté naturelle exceptionnelle, Convention du Patrimoine Mondial de 1972, puis 1992
- Cependant : tout paysage est un paysage quotidien (Convention Européenne du Paysage, 2000)

Échelle de gouvernance

- **Échelle internationale** : Patrimoine Mondial ; démocratie des experts le plus souvent, mais intérêt pour la mobilisation des acteurs locaux et habitants
- **Échelle nationale** : lois sur paysage par représentants des peuples, démocratie représentative
- **Échelle régionale** : enquêtes d'utilité publique, davantage consultation que participation ; problème des communautés de communes en France : peu de démocratie
- **Échelle locale** : la plus concernée par la participation, avec de nombreux problèmes ; moyen pour peser sur décisions sur qualité du cadre de vie, échapper aux processus mondiaux des échanges (prix agricoles, par exemple)

Problème du statut des acteurs

- **Échelle internationale** : institutions planétaires pesant sur les flux monétaires et d'échanges des ressources et denrées (OMC par exemple), lobbies internationaux (exemples des semences appropriées par les grands groupes multinationaux)
- **Échelle nationale** : poids des partis politiques, groupes de pression et grands lobbies économiques (entreprises d'infrastructures, de construction,...)
- **Échelle locale** : démocratie sous influence de groupes de pression, des leaders locaux, rôle des conflits locaux
- **Diversité des acteurs** : agents administratifs, élus, praticiens du paysage, scientifiques, habitants : écarts de conceptions de la participation

Diverses formes d'exercice de démocratie

- **Communication** : flux unique, groupe cible
- **Information/sensibilisation** : flux unique, renforce la capacité d'action
- **Consultation** : expression d'avis divers, pas d'accès ni de garantie à la prise de décision
- **Dialogue et échange** : mieux se connaître, égalité des acteurs
- **Concertation** : construction d'objectifs communs, sans partage de la décision
- **Négociation** : obtention d'un accord au sein d'un ensemble de rapports de forces
- **Nécessité de recours à l'ensemble de ces diverses formes de démocratie**

Définition de la démocratie

- Régime politique dans lequel le peuple est souverain
- Paul Ricœur :

« Est démocratique, une société qui se reconnaît divisée, c'est-à-dire traversée par des contradictions d'intérêt et qui se fixe comme modalité, d'associer à parts égales, chaque citoyen dans l'expression de ces contradictions, l'analyse de ces contradictions et la mise en délibération de ces contradictions, en vue d'arriver à un arbitrage. »

In Ricœur Paul, 1997, L'idéologie et l'utopie, Essais, Seuil, Paris, 413 pages.

3.

Évolutions actuelles de l'exercice démocratique

- Émergence de la démocratie participative :
 - Exigence d'écoute des citoyens
 - Manque de confiance dans les élus :
 - Enquête européenne :
 - Confiance dans les élus politiques : de 1,60% à 5,60% des sondés (21 pays, +2 régions espagnoles).
 - Confiance dans les partis politiques : de 1,71% à 5,66%
 - Contestation d'opérations non concertées
- Diversité des formes de démocratie participative :
 - Pierre Rosanvallon : démocratie d'interaction (+ ajustement)
 - Massimo Morisi : démocratie délibérative, argumentative

De la contestation au projet

- Formes spontanées de démocratie participative :
 - Contestation de projets politiques rejetés par les populations (par exemple *comitati* vénitiens, projets d'éoliennes, etc.)
 - Passage au projet (projet = processus continu)
- Problème de l'initiative
- Formes institutionnelles :
 - Problème du contrôle politique
 - Méfiance des élus (détournement de la démocratie représentative)
 - Problème de la représentativité des participants
 - Problème de l'élaboration du projet
 - Refuge dans la technique ou la technologie et la modélisation

4.

Formes contemporaines de démocratie participative

- Développement des expériences
- Grande diversité :
 - Des initiatives (milieu associatif, habitants, élus, chercheurs, collectif, praticiens, artistes...)
 - Des formes d'outils mis en œuvre, selon le paysage concerné :
 - Lecture collective du paysage, ateliers, focus groupes, etc.
 - Enquêtes, cartographie collective ou interactive
 - Maquettes
 - Internet, ...
 - Processus d'élaboration du projet : démarche souvent itérative
 - Médiation ou participation ?

5.

Facteurs de succès ou d'échec des expériences

- Projet de paysage = ou ≠ de projet politique ?
- Temps du débat, du projet et temps électoral
- Conception du paysage plus proche de protection chez les politiques
- Agir sur le paysage :
 - Sur ses éléments,
 - Sur les processus de transformation économique
- Le contexte : paysage urbain ou paysage rural :
 - En ville : comités de quartiers, éco-quartiers (ex de Tenever à Brême, Allemagne, la Ruhr, etc.
 - En milieu rural : associations (MIR en Bretagne), ateliers paysage en Dordogne, Lifescape aux Pays-Bas, les Comitati de Vénétie, le projet agroculturel dans la banlieue de Milan (Lionella Scazzosi), etc.

L'apport des connaissances

- Quelles connaissances ?
 - Savantes ? Profanes, c'est-à-dire celles des habitants ?
 - Quand les introduire dans le processus de participation ?
 - Sous quelles formes ?
- Mobiliser mais pour quel objectif ?
 - Par exemple : rôle des collectifs qui animent les contestations de quartiers sans aboutir à un projet
 - Parvenir à un projet partagé est essentiel, la médiation ne se suffit pas à elle-même
- Animation et aboutissement du projet :
 - Qui anime ? animateur indépendant ou partie prenante du projet ?
 - Validation des étapes du projet

Formes du projet

- Projet d'aménagement d'un bourg par exemple : exemple de Villandry en France, projet abouti par des chercheurs et praticiens avec habitants et élus, (mais le maire ne suit pas le projet)
- Projet plus complexe d'un quartier, d'une petite région (exemple du Vall de Camprodon en Catalogne) aboutissant à une Charte après de nombreux ateliers collectifs
- Question du sens donné par le projet au paysage futur
- Projet processus en continu : par exemple projet de l'autoroute A75 à Saint-Flour poursuivi pendant plus de 17 ans par le praticien paysagiste
- La question de l'évaluation :
 - Évaluation des effets réels sur le paysage
 - Évaluation en continu dans le processus d'élaboration du proj

6.

Pistes de réflexion pour l'avenir

- Échelle européenne :
 - Action sur directives européennes, programme d'infrastructures, normes de santé (bien-être), éducation,
 - Programmes de recherche de l'Union, pas assez ouverts à la question du paysage
- Échelle nationale :
 - Action sur politiques sectorielles (Convention Européenne du Paysage)
 - Engagement de documents d'urbanisme participatifs
 - Systématiser les atlas ou inventaires de paysage participatifs
 - Articulation Observatoires photographiques aux bases de données statistiques

Pistes de réflexion pour l'avenir (suite)

- Échelle régionale :
 - Engagement de programmes d'action participatifs tels plans de paysage, chartes ou contrats
 - Renforcer les atlas régionaux et leur volet participatif avec usage d'internet pour consulter et faire participer les populations
- Échelle locale :
 - Inciter les élus à la mise en œuvre d'opérations de participation à l'amélioration du paysage par la protection, la gestion, l'aménagement
 - Développer des actions expérimentales avec l'aide des régions ou des Etats

Pistes de réflexion pour l'avenir (suite)

- Réfléchir la question des relations entre science et action, rôle des médias sur la complexité des processus d'évolution des paysages
- Statut et place des animateurs : médiateurs ou concepteurs ?
Incidences sur la pédagogie
- Effets du projet comme processus sur l'engagement des autorités à moyen ou long terme ; place respective des scientifiques et des praticiens, inter et trans-disciplinarité
- Problème de l'évaluation en continu du projet : quelles formes d'évaluation ?
- Engagement d'une réflexion sur les relations entre démocratie et économie
- **Proposition de réunion d'un groupe de réflexion au sein du Conseil de l'Europe pour élaborer des recommandations sur paysage et démocratie**

« Dans un environnement de plus en plus complexe, où les parties prenantes sont de plus en plus nombreuses et diverses, une large participation garantit la légitimité de la décision. La procédure elle-même d'élaboration de la décision (notamment quand elle est obligatoire) devient une source de légitimité..»

« Information, participation du public, concertation et association dans les plans de prévention des risques ».
Ce rapport a été réalisé par le **CERTU** (Lydie BOSCH), sous maîtrise d'ouvrage du **MEDAD/DPPR/SDPRM** (Magali PINON-LECONTE), avec la contribution des membres du comité de pilotage du programme



TROUVER UN LANGAGE COMMUN



Merci pour votre attention...

