

Conseil de l'Europe  
Groupe de travail  
« Démocratie et paysage »

# Paysage et démocratie

*Yves Luginbühl*

*Directeur de recherche émérite au CNRS, Paris*

# Paysage et démocratie

## *plan du rapport*

- 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**

# Expériences historiques de la démocratie +/- en relation avec le paysage

- Une question très ancienne : de l'Antiquité sumérienne à la Polis grecque, le forum...
- **Le cas de la Frise hollandaise** : terpènes de la mer du nord, territoires 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, 1338, Passage du Gouvernement des 24 au Gouvernement des 9
- Angleterre : Parlement de Montfort en Angleterre en 1265, *Bill of Rights*, 1688,
- Les deux premières démocraties : Démocratie libérale américaine, 1788, Démocratie française, 1789
- Le cas de l'arbre à palabres (Nelson Mandela) : 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

# La question du mode de représentation du peuple

- Questions débattues dans les régimes à tendance démocratique (de la Polis aux démocraties américaine et française)
- Démocraties directes, indirectes ou semi-directes (exemple de la Suisse et des votations qui concernent parfois des problèmes de paysage)
- 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 (par exemple : convention du Patrimoine Mondial), nationale (sites classés), régionale et locale
- Statut politique et social des acteurs : distincts si élus, associations, experts, habitants
- Le processus de participation dépend de ses formes : information, consultation, concertation, négociation et participation

# 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**

### 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

# Principes méthodologiques

- Voir le document CEP-CDCPP-WG (2016) 2F
- Information : nécessaire mais pas suffisante
  - Toutes voies possibles (presse, internet, affiches, etc.)
  - Forme essentielle montrant la capacité de chaque citoyen à peser sur l'avenir de son cadre de vie
- Représentation des citoyens : ne pas en faire un principe intangible ; on peut compter sur le bouche à oreille dans le territoire concerné pour les non participants
- Attention aux questionnaires à remplir par les participants ; préférer l'entretien
- Lecture collective du paysage : excellent outil si le circuit est filmé et reproduit ensuite dans des ateliers de réflexion – débat – conception ; mais il ne doit pas être tracé au hasard, les entretiens permettent de localiser les lieux à enjeux
- Focus groupes : nombre limité de participants choisis en fonction de leurs compétences et rôle dans le territoire

# Principes méthodologiques

- Attention aux « bonnes pratiques » qui risquent d'être mises en œuvre dans un contexte différent de celui où elles ont été élaborées
- Processus participatif = processus aboutissant à un projet, mais passant par diverses étapes
- Éviter de privilégier un outil plutôt qu'un autre, les diversifier en fonction du contexte social, géographique et politique
- Attention aux participants qui viennent parfois pour imposer leur propre regard et monopolisent la parole (c'est inévitable, mais c'est à l'animateur de contrôler la prise de parole)
- Ne pas confondre contribution à la prise de décision et décision



**TROUVER UN LANGAGE COMMUN**

