



Strasbourg, 18 février 2015

CEP-CDCPP (2015) 11F

CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

CEP-CDCPP

8^e CONFERENCE DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

*Conférence organisée sous les auspices de la Présidence belge
du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*

MISE EN PLACE DES PROCEDURES DE PARTICIPATION DU PUBLIC ET DES AUTRES ACTEURS CONCERNES PAR LA CONCEPTION ET LA REALISATION DES POLITIQUES DU PAYSAGE

Manuel sur la planification participative du paysage

Conseil de l'Europe
Palais de l'Europe, Strasbourg
18-20 mars 2015

*Document du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe
Direction de la Gouvernance démocratique*

Résumé

1. La Convention européenne du paysage et la Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage indiquent :

Convention européenne du paysage

« Chaque Partie s'engage :

... c. à mettre en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage mentionnées à l'alinéa b ci-dessus ; » (article 5 de la Convention européenne du paysage – Mesures générales)

Recommandation CM/Rec(2008)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage

« A. Participation

La certitude que le renforcement de la relation entre population et lieu de vie est à la base d'un développement durable affecte l'ensemble du processus de définition des politiques du paysage. Par ailleurs, la participation est considérée comme un instrument permettant de renforcer l'identité des populations, qui se reconnaissent elles-mêmes dans leur cadre de vie.

L'implication du public, qui peut supposer des contradictions dues à la diversité des systèmes de valeurs que les divers groupes sociaux peuvent exprimer, devrait être considérée comme un enrichissement et une possibilité de validation des connaissances, de définition des objectifs et d'action.

La participation implique une communication dans les deux sens, des experts et des scientifiques vers les populations et vice-versa. Les populations possèdent des connaissances empiriques (savoirs locaux et naturalistes) qui peuvent être utiles pour compléter et relativiser les savoirs savants.

Cela a également une influence sur l'activité de « qualification », comprise comme la confrontation dialectique entre les analyses des experts et les valeurs attribuées par les populations au paysage, dans la conscience de l'existence de différents systèmes de « valeurs » et de « non-valeurs », aussi bien consolidées qu'en cours de définition (universelles, propres aux cultures nationales, aux cultures locales, à la culture de chaque individu). Ces systèmes de valeurs appartiennent à la culture savante comme à la culture populaire : elles sont qualitatives et non pas quantifiables, certaines sont parfois en opposition entre elles. Le concept de participation implique la prise en compte de la perception sociale du paysage et des aspirations des populations dans les choix de protection, de gestion et d'aménagement des paysages. Dans ce sens, le concept de paysage proposé par la convention implique un exercice de démocratie qui transcende les différences pour trouver les traits communs, jusqu'à la formulation de synthèses opérationnelles ; cela constitue une alternative à la formulation de classifications hiérarchiques des qualités paysagères par des experts.

Les moyens pour la participation devraient être choisis par chaque Etat, dans des modalités adaptées aux différents problèmes identifiés, en tenant compte des habitudes de consultation et de confrontation en vigueur, des différentes organisations administratives, des caractéristiques des différentes réalités territoriales, des types d'instruments opérationnels utilisés, des échelles d'intervention, des expériences passées et présentes au niveau international. En tout état de cause, la participation vise tous les acteurs concernés : les autorités nationales, régionales et locales, les populations directement concernées, le public en général, les organisations non gouvernementales, les acteurs économiques, les professionnels et les scientifiques du paysage.

La participation concerne les différentes phases des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques du paysage, en particulier ceux de la connaissance des paysages, ceux de la définition des objectifs de qualité paysagère et de décision, ceux de réalisation des actions dans le temps. La participation devrait être considérée aussi comme un système d'information réciproque des diverses catégories d'acteurs. Il est particulièrement important que la participation soit organisée à toutes les phases de la mise en œuvre, depuis la connaissance jusqu'à la mise en œuvre des actions décidées en

concertation, c'est-à-dire tout au long de la réalisation des projets élaborés par l'ensemble des acteurs.

Dans la définition des modalités d'approbation des choix, il peut être fait appel aux moyens déjà utilisés et expérimentés, tels que la concertation, l'enquête publique, les réunions d'information ou les expositions pédagogiques. Ces moyens peuvent être également utilisés simultanément. »

* * *

2. Un « Manuel sur la planification participative du paysage » se référant à la Convention européenne du paysage a été préparé dans le cadre du Projet LIFEscape

Auteurs :

M. Per BLOMBERG (Municipalité de Lund)

Mme Katarzyna FIDLER (Biuro projektów Fidler), au nom de tous les partenaires LIFEscape

Adresses : www.lifescape.eu

Le manuel indique :

« Adoptée à Florence en 2000, la Convention européenne du paysage est entrée en vigueur en 2004. Dans cette Convention, 27 pays se sont engagés à reconnaître l'importance de la protection des paysages dans leur législation, à attirer l'attention du public sur les problèmes liés aux paysages et à promouvoir la coopération internationale dans ce domaine. Jusqu'à présent, ces engagements ont été très mal tenus. Le projet LIFEscape, subventionné par le programme opérationnel européen « Sud de la Baltique », s'associe aux autorités locales et aux planificateurs des paysages – des experts et des spécialistes de Pologne, de Lituanie, de Suède et du Danemark – afin de partager leur expérience et de mettre en œuvre les solutions de gestion innovantes les mieux adaptées à chaque zone pilote. Le projet a été mis en œuvre entre 2011 et 2014, sous l'autorité du Parc paysager du plateau d'Elbląg, en Pologne.

Partenaires du projet

- Municipalité de Tolkmicko, Pologne*
- Parc national de Žemaitija, Lituanie*
- Université de Klaipėda, Lituanie*
- Municipalité de Lund, Suède*
- Municipalité de Sjöbo, Suède*
- Université de Linnaeus, Suède*
- Municipalité de Slagelse, Danemark*

Organisations associées

- Directeur général pour la protection de l'environnement (GDOŚ), Pologne*
- Association des réserves et parcs nationaux lituaniens*
- Ministère de l'environnement, Lituanie*
- Conseil national suédois du patrimoine*
- Agence suédoise des forêts*
- Conseil administratif de la région de Scanie, Suède*
- Réseau européen des autorités locales et régionales pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage (RECEP-ENELC)*
- Visions et stratégies sur le pourtour de la mer Baltique 2010 (VASAB)*

*En partie financé par l'Union européenne
(Fonds européen de développement régional)*

Les auteurs sont entièrement responsables du contenu de ce manuel. Celui-ci ne représente pas les opinions de l'Union Européenne, et celle-ci ne peut être tenue pour responsable de l'utilisation qui en est faite. »

Les auteurs du Manuel ont aimablement donné la permission au Secrétariat du Conseil de l'Europe de l'utiliser afin de préparer un Manuel général pouvant servir de source d'inspiration aux Parties à la Convention européenne du paysage.

La Conférence est invitée à :

- prendre note du « Manuel sur la planification participative du paysage » préparé dans le cadre du Projet LIFEscape ;
- noter que les auteurs du Manuel – M. Per Blomberg (Municipalité de Lund) et Mme Katarzyna Fidler (biuro projektów Fidler), au nom des partenaires de LIFEscape – ont donné la permission au Secrétariat du Conseil de l'Europe de l'utiliser afin de préparer un manuel général pouvant servir de source d'inspiration aux Parties à la Convention ;
- demander au Secrétariat de préparer ainsi un Manuel général sur la planification participative du paysage, qui sera soumis aux Parties à la Convention.

Manuel sur la planification participative du paysage

*Préparé dans le cadre du Projet LIFEscape
et se référant à la Convention européenne du paysage*

Table des matières

1. Introduction	8
1.1. Préface.....	8
1.2. Résumé.....	8
2. Pourquoi participer à la planification des paysages ?.....	10
2.1. Nous sommes tous des participants – Paysage et démocratie	11
2.2 Développement durable – Bâtir ensemble l’avenir	12
2.3. La planification, c’est le changement.....	12
2.4. Défis à prendre en compte.....	12
3. Comment mener une planification participative du paysage ?.....	13
3.1. Soutien au sein de l’organisation	13
3.2. Temps et ressources	13
3.3. Le contrat avec les habitants – Une relation de confiance	14
3.4. Un processus alliant élus, fonctionnaires et population – Les rôles et les responsabilités.....	14
3.5. Retours d’information à la population	14
4. Qu’est-ce que la planification participative du paysage ?.....	15
4.1. L’échelle de la participation.....	15
4.2. L’information	16
4.3 La consultation.....	16
4.4. Le dialogue.....	16
4.5. La participation	16
4.6. La codécision	16
5. Outils de planification participative du paysage	17
5.1. Introduction – Accroître ses connaissances – Implication	17
5.1.1. Analyse des opérateurs.....	17
5.1.2. Communication – Dynamique de groupe	17
5.1.3. La méthode ABCD – Développement communautaire fondé sur les ressources	18
5.1.4. La méthode safari – Faire ressortir les expériences	18
5.1.5. Les histoires locales	18
5.1.6. L’analyse du paysage.....	18
5.1.7. Les groupes d’étude et les formations.....	19
5.1.8. Les réseaux professionnels.....	19

5.1.9. Les ambassadeurs et les mentors.....	19
5.1.10. La méthode photographique.....	19
5.1.11. La résolution de conflit	20
5.2. L'information	20
5.2.1. Les réunions générales	20
5.2.2. Le site internet.....	20
5.2.3. L'information et le marketing au moyen de documents imprimés, d'affiches, etc.....	21
5.2.4. La vidéo sur internet	21
5.2.5. Le voyage d'études	21
5.3. La consultation.....	22
5.3.1. Le questionnaire	22
5.3.2. Le groupe de discussion.....	22
5.3.3. Le GeoPanel.....	23
5.3.4. Le panel de citoyens.....	23
5.3.5. Le sondage du public	23
5.3.6. Le panel par texto.....	24
5.3.7. Spaceshaper.....	24
5.4.1. Le forum ouvert	25
5.4 Le dialogue.....	25
5.4.1. Les promenades.....	25
5.4.2. La méthode du manuel.....	26
5.4.3. Le chat.....	26
5.4.4. Les forums de discussion sur internet.....	26
5.4.5. La méthode du World Café – Le Dialogue Café.....	27
5.4.6. Les débats.....	27
5.4.7. L'assemblée de citoyens	28
5.4.8 Les ateliers sous forme de dialogue	28
5.4.9. L'analyse « SWOT ».....	29
5.4.10. Le conseil	30
5.5. La participation	30
5.5.1. L'atelier de prospective.....	30
5.5.2. L'atelier charrette.....	32
5.5.3. La mise en relation – La conférence	32
5.6. La codécision	33
5.6.1. Le référendum	33
5.6.2. Le conseil d'utilisateurs	33
5.6.3. Le groupe de travail	33

6. Le processus de planification spatiale	33
6.1. Le processus de planification dans le sud de la Baltique	34
6.2. Démarrage du processus (faciliter la participation)	35
6.3. Informations globales et analyse du paysage	36
6.4. Les visions et les régulations.....	37
6.5. Le projet (stratégie)	37
6.6. La mise en œuvre	37
7. La gestion et la protection du paysage	38
7.1. La proposition de protection	38
7.2. Le projet de gestion	39
7.3. Les régulations et la protection	39
7.4. La gestion	39
7.5. La gestion des paysages en dehors des zones protégées	40

1. Introduction

Bienvenue dans ce Manuel sur la planification participative du paysage !

1.1. Préface

Si vous lisez ces lignes, c'est que vous vous intéressez vraiment aux paysages, parce que vous travaillez dans l'aménagement du territoire ou dans l'environnement, que vous exercez un mandat électif local, que vous avez à prendre des décisions administratives, ou parce que vous effectuez un travail universitaire.

Avec ce manuel, notre objectif est de vous fournir des idées neuves sur la manière de rendre les processus de gestion et de planification des paysages plus efficaces et durables pour tous les acteurs du processus, mais aussi pour les paysages eux-mêmes.

Les chapitres 2 et 3 sont consacrés aux avantages – encore parfois ignorés – d'une participation approfondie de tous les acteurs à un stade précoce. Le chapitre 4 aborde quant à lui les indispensables définitions des différents niveaux de l'échelle de participation. Les chapitres 6 et 7 présentent des conclusions plus larges sur le cadre juridique de nos discussions dans certains pays européens.

Avec ses outils et ses méthodes, le chapitre 5 forme le cœur de ce manuel. Qu'il s'agisse de méthodes d'information très génériques et très utilisées comme les réunions globales ou les sites internet, de mesures de consultation plus interactives ou encore de mécanismes de contrôle citoyen complets, tout est expliqué de manière concise et pratique, afin d'être facilement applicable. Nous vous recommandons particulièrement la section 5.1, « Introduction », car elle donne des exemples de préparation pour le processus de participation, en bâtissant lentement la confiance. Cette étape est souvent sous-estimée, mais elle est cruciale, surtout dans des pays où la société civile ne fonctionne pas encore très bien.

Ce manuel n'est pas un livre de recettes à suivre du début à la fin, mais plutôt un recueil dans lequel trouver les outils qui vous intéressent, pour ensuite les mélanger en les adaptant au contexte de la région et à la situation de planification. Dans certains pays, un processus plus détaillé sur la participation des parties prenantes est déjà disponible (voir la section Bibliographie et références).

Le projet LIFEscape touche à sa fin, mais la coopération et l'échange d'expérience entre les pays d'Europe du Nord et de l'Est continuera sous la forme du Forum LIFEscape pour la Planification participative du paysage (www.lifescape.eu). En outre, la pratique de la planification du paysage continuera à évoluer pour répondre aux besoins de la Convention européenne du paysage ; les retours d'expérience des utilisateurs de ce manuel seront utiles pour ses révisions ultérieures.

Nous recevrons avec plaisir les commentaires sur des améliorations potentielles ; ceux-ci doivent être envoyés à l'adresse indiquée en couverture intérieure.

1.2. Résumé

Le projet LIFEscape a pour objectif de montrer comment la Convention européenne du paysage peut être mise en œuvre au niveau local, grâce à un travail dans quatre domaines pilotes. Le projet est centré sur la planification participative du paysage et sur la manière d'impliquer davantage la population dans la planification et la gestion. En testant diverses méthodes et outils, dans un dialogue avec la population, le projet vise à savoir plus précisément quelles sont les modalités pratiques de la mise en œuvre de la participation dans la planification du paysage.

La condition la plus importante pour promouvoir l'accroissement de la participation est qu'il existe un consensus à cette fin à travers toute l'organisation. Une implication accrue nécessite de renouveler les

modèles de travail et de partager les responsabilités entre des services et des fonctionnaires différents, ainsi qu'entre les élus et les fonctionnaires. Ces nouveaux processus exigent aussi une réorganisation des ressources et du temps. Cependant, au final, il s'agit essentiellement d'une question d'attitude : l'organisation est-elle prête à donner une influence plus grande à la population ? Pour que cela fonctionne, la direction doit avoir clairement annoncé son intention de travailler sur le problème.

Une participation accrue nécessite souvent plus de temps, et donc plus de ressources. Si l'on veut que le processus soit créatif, il faut prendre le temps des rencontres et du dialogue. De fait, le dialogue peut parfois faire gagner du temps, en évitant les conflits ultérieurs ou les mauvaises décisions. Les citoyens d'aujourd'hui ont un bon niveau d'éducation ; ils s'engagent sur les questions qui les préoccupent et protestent s'ils pensent que des projets ou des décisions sont mauvais. Il serait également dommage de se priver des connaissances de la population ; elles peuvent s'avérer utiles lors de la planification. Les fonctionnaires et le personnel politique ne disposent pas de la totalité des connaissances au niveau local, et, dans la plupart des cas, l'aide des habitants du territoire leur est indispensable. On peut utiliser un grand nombre de méthodes et d'outils pour améliorer le dialogue ; la durée de leur mise en œuvre varie. Par conséquent, il est important de définir ses ambitions le plus tôt possible, et de débloquer les ressources et le temps nécessaires à leur réalisation.

La participation peut prendre de nombreuses formes, aux degrés d'influence divers. L'échelle d'Arnstein propose huit échelons pour en décrire les niveaux, de la non-participation (manipulation par l'organisme décisionnaire) aux activités gérées par les utilisateurs. Les municipalités suédoises et l'Association suédoise des collectivités locales et des régions (SALAR) utilisent une description similaire, à partir des cinq échelons supérieurs de l'échelle d'Arnstein. Elle prend en compte les formes de participation les plus constructives. Ces degrés sont : l'information, la consultation, le dialogue, la participation et la codécision. Le rapport décrit 40 méthodes et outils pour la planification participative du paysage. Ils sont présentés en fonction de leur niveau dans l'échelle. Dans la planification locale et régionale, on s'attache souvent à un changement souhaité du paysage : nouveaux bâtiments, routes ou production d'énergie ; cependant, d'après la Convention européenne du paysage, le processus de planification vise aussi à localiser et à préserver la valeur du paysage existant. Au niveau local, cette approche est souvent nouvelle. Ces mesures d'avenir nécessitent un processus de planification, décrit de manière globale dans ce manuel.

Lors de la planification d'un paysage, on prend parfois également la décision d'introduire une forme de protection pour en sécuriser la valeur. Une fois cette protection mise en place, la longue phase de gestion du paysage peut commencer. Les personnes gérant les zones protégées (réserves, parcs paysagers ou parcs nationaux) connaissent très bien ce processus. La Convention européenne du paysage aborde également ces aspects, dans son article 1d. Le présent manuel propose des recommandations générales pour ceux qui travaillent dans la protection du paysage.

1.3. Qu'est-ce que le paysage ?

Le terme « paysage » est complexe et pluridimensionnel. Chaque personne a sa propre expérience et sa propre définition de ce qu'est le paysage. Cependant, les manières d'en évaluer la valeur sont souvent communes. Chaque époque a eu des normes définissant le beau et le laid, le chaotique et l'ordonné, le bien et le mal. Ces normes nous font appréhender le monde de la même manière. L'art, la littérature, les films, les secteurs de l'environnement et du tourisme sont quelques-uns des domaines qui influencent notre vision du monde.

On décrit souvent les paysages de manière visuelle : le paysage est un panorama que nous admirons. Cela se reflète dans la langue, avec le terme « orientation paysage », qui tire son origine des tableaux paysagers. On peut également décrire le paysage comme un milieu écologique qui nous entoure et nous régule, en nous fournissant de la nourriture, des matériaux de construction ou d'autres biens économiques. Ces fonctions sont étudiées, par exemple dans une science comme l'écologie des paysages. Une troisième définition du paysage serait ce qui unit l'homme à son environnement. L'homme appartient au paysage, et le paysage fait partie de l'homme. On pourrait dire que le paysage

est le résultat des interactions entre des facteurs naturels et humains. C'est cette compréhension plus large du terme « paysage » qui est utilisée dans la Convention européenne du paysage.

1.4. La Convention européenne du paysage

La Convention européenne du paysage est une vision de l'importance que le paysage pourrait ou devrait avoir pour l'être humain. Elle veut également montrer comment, par la protection, la gestion et la planification, nous pourrions créer un développement durable.

La Convention a été préparée en commun par les Etats européens, puis acceptée en tant qu'accord international le 20 octobre 2000 à Florence, sous l'égide du Conseil de l'Europe. Il revient ensuite à chaque Etat d'en appliquer les intentions. La plupart des Etats européens l'ont ratifiée, c'est-à-dire approuvé de manière formelle ses intentions et les mesures suggérées sur la manière de mettre en œuvre ses préconisations.

La Convention vise également à soutenir la coopération en matière de paysage en Europe, car son objectif est de renforcer la contribution de la population dans son ensemble, et des communautés locales en particulier. La Convention comprend toutes sortes de paysages, ruraux et urbains, dans lesquels les gens vivent au quotidien ou au cours de leurs loisirs. Une vue d'ensemble de la Convention est nécessaire, afin de permettre à tous les paysages de se développer de manière durable. L'objectif de la Convention européenne du paysage est d'orienter le développement de manière plus interactive, afin que tout le monde puisse participer et avoir une influence. Pour être effectué dans les meilleures conditions possibles, ce travail doit être accompli en coopération étroite entre les autorités, les organisations, les entreprises et les individus. Cela permettra également d'élargir la participation aux décisions concernant le paysage, aux niveaux local et régional. Une planification participative du paysage est donc un instrument essentiel pour atteindre les objectifs de la Convention.

Celle-ci rend possible la participation active de chacun aux débats sur la manière d'utiliser et de développer l'utilisation des ressources du paysage. Les opinions concernant ces questions sont nombreuses et variées, et dépendent de ce qu'une personne voit et apprécie dans le paysage de son quotidien.

La Convention du paysage ne remet pas en cause le droit de la propriété, car il s'agit d'une convention et non d'une directive ; en d'autres termes, c'est un accord et non une loi, qui serait prescriptive.

2. Pourquoi participer à la planification des paysages ?

La démocratie est un concept pluriel, qui prend de nombreuses expressions. La plupart des pays d'Europe fonctionnent avec une démocratie représentative : nous choisissons des délégués lors d'élections générales. Les citoyens délèguent le pouvoir de décision à des responsables politiques, qui doivent ensuite défendre leur bilan à l'élection suivante. L'étroitesse des liens entre le personnel politique et les citoyens varie au gré de chaque élection. A l'échelle européenne, on constate que chaque personne élue représente de plus en plus de citoyens. Cela est vrai au niveau local, mais également pour les mandats électoraux au niveau européen, niveau dont l'influence s'accroît. Ceci contribue à la diminution de l'engagement dans la démocratie aux niveaux international et national ; cependant, de nombreuses personnes gardent un fort intérêt pour ce qui se passe autour d'elles, c'est-à-dire pour la « démocratie locale ». L'augmentation de la confiance en la démocratie et de l'implication des citoyens sont actuellement des sujets importants en Europe ; ainsi par exemple, la participation à la planification locale et régionale.

On recense d'ordinaire quatre grands objectifs pour impliquer les citoyens dans les processus de gouvernement.

- Meilleure gouvernance : afin d'améliorer la légitimité, la confiance, le contrôle et les bonnes décisions ;

- Meilleurs services : pour améliorer l'efficacité et la qualité et créer des services correspondant aux exigences des individus ;
- Accumulation du savoir, dans le but d'améliorer les compétences, les connaissances, la sensibilité et la confiance des participants ;
- Citoyenneté active : favoriser de meilleures relations entre les citoyens et la municipalité/l'administration locale, et lutter contre le désengagement.

Il est parfois souhaitable de ne pas organiser de dialogue avec les citoyens. Par exemple :

- lorsqu'une décision a déjà été prise et qu'il n'est pas possible de la modifier ;
- lorsque le dialogue est de pure forme, car il répond à un engagement pris, sans que l'on s'intéresse vraiment à l'avis de la population ;
- lorsque le dialogue est utilisé pour reculer l'échéance à laquelle on doit prendre une décision, sans pour autant faire partie intégrante de cette prise de décision.

2.1. Nous sommes tous des participants – Paysage et démocratie

La participation accrue à la prise de décision, à la planification et à la gestion est un sujet abordé dans de nombreux contextes. Internationalement, deux conventions ont une importance particulière : la Convention d'Aarhus et la Convention du paysage. La Convention d'Aarhus concerne l'accès à l'information, la participation du grand public au processus de décision, ainsi que le droit des procès liés aux problèmes environnementaux (Aarhus, 25 juin 1998). Cette convention est particulière, car elle associe les questions d'environnement et de droits humains. Elle incite à mettre en place un processus démocratique pour créer une interaction entre les citoyens et l'Etat ; elle a pour objet la relation entre les citoyens et leurs gouvernements. C'est donc également un traité sur les obligations des autorités, leur volonté de répondre aux attentes des citoyens, ainsi que sur les exigences de transparence. Les citoyens ont le droit d'accéder à l'information environnementale, le droit d'intervenir dans les décisions en matière d'environnement, le droit de faire appel des décisions relatives à l'environnement, ainsi qu'un droit d'examen juridictionnel concernant la violation de leurs droits.

La Convention du paysage comprend également un volet démocratique distinct. Tout d'abord, car elle met l'accent sur l'importance sociale du paysage et, ensuite, car elle souligne qu'il est essentiel que la population puisse prendre une part active à l'évaluation et à la gestion du paysage. L'aspect démocratique apparaît clairement dans la définition même du terme, selon la Convention : un paysage « désigne une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». L'article trois de la Convention rappelle son objectif. Il s'agit de favoriser et de mettre en œuvre des politiques des paysages visant à « promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages », grâce aux mesures spéciales indiquées à l'article 6. Elle cherche aussi « à mettre en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage mentionnées [dans la Convention] »

Dans le débat public, le consensus semble être qu'un engagement politique accru et élargi constitue le meilleur remède contre la défiance à l'égard des politiques, la montée de l'indifférence citoyenne et la baisse de la participation aux élections. Dans une situation économique difficile, les rivalités pour l'accès aux ressources publiques et les besoins de nombreux groupes de citoyens en matière de services publics s'accroissent. Tandis que la distribution des ressources est un problème politique, la planification par les pouvoirs publics est davantage un sujet de planification. Par conséquent, il est important de mener un dialogue élargi pour trouver des solutions satisfaisant l'intérêt collectif, sans que des groupes économiquement forts ne monopolisent les ressources au détriment des groupes plus faibles.

2.2 Développement durable – Bâtir ensemble l’avenir

Les problèmes environnementaux et l’ambition d’accomplir un changement durable dans la société nécessitent un dialogue entre les citoyens et les pouvoirs publics. Le développement durable est fondé sur le changement des modes de vie individuels, afin de diminuer la consommation de produits et de services coûteux en ressources naturelles. Toutes les mesures visant au développement durable exigent une forme de dialogue, dans laquelle les planificateurs, les fonctionnaires et le personnel politique doivent répondre des mauvaises performances. Le travail sur l’Agenda 21 en est un exemple typique. Les planificateurs doivent entrer en contact avec les personnes qui connaissent et comprennent l’environnement local.

Les villes deviennent sans cesse plus diverses et multiculturelles. Au sein d’une culture majoritaire normative, il est important de trouver une manière pour les minorités culturelles de maintenir leur identité. L’émergence d’une ville multiculturelle est liée au développement d’un sens d’appartenance parmi ses habitants. Il est difficile de trouver des solutions qui conviennent à tous, et il est donc très utile de recueillir un grand nombre d’avis, surtout auprès de ceux qui ont des difficultés à se faire entendre.

Au cours de la décennie 1990, dans les anciens pays communistes ainsi qu’en Scandinavie, l’administration publique a pris quelques orientations libérales. Le secteur privé a inspiré des modèles client/performance, une concurrence et des relations achat-vente internes, ainsi que la prise en charge par le privé d’un certain nombre de services publics. Cela est partiellement le résultat de ressources limitées, mais aussi de décisions politiques. Cette évolution a accru la demande de mise en réseau, remplaçant la configuration précédente, plus hiérarchisée. La politique locale cherche plus largement à créer les conditions du développement local en coordonnant diverses ressources. À cette fin, le dialogue devient un instrument important.

2.3. La planification, c’est le changement

La planification réussie d’une zone nécessite la confiance de celles et ceux qui y vivent. Il est important de procéder de manière à donner de la légitimité aux décideurs, aux fonctionnaires et aux projets. Une planification participative bien menée pourrait réduire le nombre de recours et de remises en cause de l’utilité publique du plan. Ce type de planification permet d’améliorer la compréhension entre les différentes perspectives, même si tout le monde n’est pas d’accord. La coopération doit avoir lieu dès le début du processus, avant que les idées et les représentations ne se figent.

La planification marque souvent le début d’un processus nouveau, ainsi que l’occasion de faire des choix. En prenant parti, on génère des antagonismes entre les gens et les divers intérêts. Le rôle du planificateur est, autant que possible, de résoudre ces conflits et de trouver les meilleures solutions pour la société. Pour trouver les meilleures solutions, il est nécessaire d’écouter des opinions divergentes. La planification est également un processus dans lequel nous apprenons mieux ensemble sur les différentes perspectives et les possibles solutions. Par conséquent, la planification aboutit souvent à développer et à soutenir des processus de coopération. La communication sur la planification est aussi importante que le projet lui-même. Il est essentiel de donner le nom du responsable de la planification, et il est important de bien se préparer pour ce rôle.

2.4. Défis à prendre en compte

Une participation accrue lors de la planification apporte quelques complications. Elle requiert plus de temps et de ressources en administration publique ; ces ressources manquent souvent. Il est important de trouver des outils et des méthodes efficaces et adaptés à la situation. La démocratie exige le dialogue et prend du temps. Cependant, tout le monde n’est pas égal lorsqu’il s’agit de s’exprimer, ce qui rend difficile l’établissement d’une réelle participation représentative. Les nouvelles technologies de l’information offrent tout de même des possibilités élargies de participation : il n’est plus nécessaire

de se rencontrer, ni de passer beaucoup de temps pour contribuer à un projet. Malheureusement, les possibilités d'utiliser la technologie sont inégalement distribuées dans la société.

L'éternelle question est de savoir quelle(s) voix entendre, et comment les opinions qui émergent peuvent être reliées à la démocratie représentative. Si l'administration ne s'efforce pas de faire entendre les voix les plus faibles au cours du processus de planification, les personnes ayant le plus de ressources domineront les débats. Il faut également être attentif au nombre de personnes partageant un avis. Par exemple, dans une réunion, une opinion est-elle exprimée par 5 ou 500 personnes ? Va-t-elle ou non dans le sens de la politique menée par l'élu de la circonscription ?

La participation comporte également le risque d'être dévoyée pour servir de tribune à des experts ou des personnalités politiques. Si le dialogue n'est pas mené avec des intentions honnêtes, la confiance dans le processus sera affaiblie, tout comme l'intérêt suscité par les consultations à venir. S'il faut du temps pour bâtir une culture du dialogue, il est en revanche facile de saper en peu de temps la confiance qu'il inspire. Une personnalité politique dépend davantage de la confiance que lui accorde le public qu'un fonctionnaire ou un expert, qui n'auront pas les mêmes motivations. Par conséquent, il faut souvent une perspective politique pour lancer une participation accrue dans la planification.

3. Comment mener une planification participative du paysage ?

Pour que le dialogue atteigne ses objectifs, il faut avoir clairement défini les éléments suivants :

- Objectifs (Pourquoi dialogue-t-on avec les citoyens ? Que souhaite-t-on obtenir ?)
- Environnement (Dans quel contexte se déroule le dialogue ? Qui est concerné par le problème ? Que s'est-il passé auparavant sur le territoire ?)
- Méthode (Comment le dialogue sera-t-il mis en œuvre ? Quels outils sont les mieux adaptés aux objectifs du groupe de discussion ? De combien de temps et de quelles ressources dispose-t-on ?)

3.1. Soutien au sein de l'organisation

La condition la plus importante pour promouvoir l'accroissement de la participation est qu'il existe un consensus à cette fin à travers toute l'organisation. Une implication accrue nécessite de renouveler les modèles de travail et de partager les responsabilités entre des services et des fonctionnaires différents, ainsi qu'entre les élus et les fonctionnaires. Ces nouveaux processus exigent aussi une réorganisation des ressources et du temps. Cependant, au final, il s'agit essentiellement d'une question d'attitude : l'organisation est-elle prête à donner une influence plus grande à la population ? Pour que cela fonctionne, la direction doit avoir clairement annoncé son intention de travailler sur le problème.

3.2. Temps et ressources

Une participation accrue nécessite souvent plus de temps, et donc plus de ressources. Si l'on veut que le processus soit créatif, il faut prendre le temps des rencontres et du dialogue. De fait, le dialogue peut parfois faire gagner du temps, en évitant les conflits ultérieurs ou les mauvaises décisions. Les citoyens d'aujourd'hui ont un bon niveau d'éducation ; ils s'engagent sur les questions qui les préoccupent et protestent s'ils pensent que des projets ou des décisions sont mauvais. Il serait également dommage de se priver des connaissances de la population ; elles peuvent s'avérer utiles lors de la planification. Les fonctionnaires et le personnel politique ne disposent pas de la totalité des connaissances au niveau local, et, dans la plupart des cas, l'aide des habitants du territoire leur est indispensable. On peut utiliser un grand nombre de méthodes et d'outils pour améliorer le dialogue, mais le temps nécessaire à leur mise en œuvre varie. Par conséquent, il est important de définir ses ambitions le plus tôt possible, et de débloquer les ressources et le temps nécessaires à leur réalisation.

La démocratie exige du temps et des ressources, qu'il convient de lui fournir.

3.3. Le contrat avec les habitants – Une relation de confiance

Une coopération efficace n'apparaît pas comme par magie ; elle exige du temps et des efforts. Les personnes exerçant du pouvoir ou de l'influence suscitent toujours un certain scepticisme. La population a pu vivre de mauvaises expériences, par exemple si l'on n'accordait auparavant aucune importance à l'opinion publique. Une coopération efficace s'enracine dans une confiance mutuelle, qui met souvent du temps à se constituer (ce temps varie selon l'expérience et le poste). Dans certains cas, une bonne coopération est déjà en place, et le dialogue fonctionne immédiatement. D'autres fois, il faut d'abord apaiser les tensions préexistantes, afin de commencer un dialogue sur de bonnes bases. Une coopération accrue avec les populations concernées est une garantie de prospérité à long terme, que ce soit pour les fonctionnaires ou les responsables politiques des municipalités et des régions, ou pour les administrateurs dans les zones protégées. Cela accroît la confiance dans le travail mené et donne à l'organisation des connaissances utiles. La confiance est un capital qui se renforce avec le temps, mais qui se perd facilement si l'on prend des décisions inadaptées.

Plusieurs facteurs justifient l'implication de la population dans la planification du paysage. Tout d'abord, il est intéressant d'acquérir plus de connaissances et d'informations sur certains aspects d'un paysage. Il peut également être important de connaître l'avis des divers participants, leurs attentes, leurs demandes, ainsi que leur conception du paysage. Troisièmement, on peut souhaiter développer des relations et des réseaux sur le territoire en question, ou renforcer les réseaux existants – l'homme étant avant tout un être social. Quatrièmement, on peut avoir besoin d'un soutien important pour agir sur certaines questions. Ce dernier point devient plus évident lorsque l'on rencontre des résistances sur une question particulière. Enfin, cela peut correspondre à un désir de progresser (personnellement ou avec autrui) et d'améliorer les conditions de vie du moment ; il s'agit là d'un engagement politique en faveur d'un lieu ou d'un paysage environnant.

3.4. Un processus alliant élus, fonctionnaires et population – Les rôles et les responsabilités

Dans une démocratie représentative, les responsables politiques élus ont leur mandat pour faire avancer leurs idées. Si l'on n'est pas satisfait des résultats, il est possible de changer de représentants lors de l'élection suivante. Le mandat électoral constitue aussi l'occasion de nouer un dialogue direct entre les responsables politiques et la population, afin de trouver les meilleures solutions pratiques. La mise en œuvre pratique des politiques est déléguée à des fonctionnaires. Ceux-ci sont souvent des experts de leur domaine, et c'est en cette qualité qu'ils mettent en œuvre les mesures. Le degré de consultation de la population varie d'un fonctionnaire et d'une organisation à l'autre.

Un dialogue prolongé lors de la planification nécessite une interaction entre ces trois parties prenantes, et la définition de nouveaux rôles pour les différents acteurs. Le fait d'impliquer davantage la population dans la planification implique des changements de mission pour les fonctionnaires, ce qui nécessite parfois de nouvelles compétences. Il ne suffit pas d'être un expert de son sujet : il faut également savoir communiquer et trouver des solutions transversales. L'organisation concernée peut recruter des chargés de communication et mettre en place des processus pour mieux gérer le dialogue. La population comme le personnel politique doivent apprendre comment fonctionne un processus participatif, et acquérir des compétences pour mener un dialogue et trouver des solutions créatives.

3.5. Retours d'information à la population

Il ne suffit pas d'avoir mis en place un bon dialogue : la population doit aussi être informée sur la manière dont ses opinions sont prises en compte. Par conséquent, il est important de communiquer des résultats sur l'implication dans la planification. Cela pose les jalons du prochain processus et améliore la confiance accordée aux responsables politiques et aux fonctionnaires. Il faut prévoir très tôt les modalités et la fréquence de ces retours d'informations. Parfois, il peut être utile de donner une conclusion plus formelle à un processus, ou de valoriser le fait que l'on ait atteint une vision commune sur la question envisagée. Il est également important d'informer sur les désaccords, afin d'apprendre

au cours du processus. On peut aussi utiliser les différents points de vue dans des projets à venir, afin de trouver de meilleures solutions.

Conférence sur la population de cigognes blanches dans la vallée de Vomb, par Emma Adahl, travaillant sur le projet cigognes. La population et les fonctionnaires posent des questions et l'on discute de l'avenir des cigognes dans la région. Hemmestorp Mill, Suède.

Voici une méthode simple pour lancer un dialogue avec les citoyens :

Étape 1 – Formation d'un groupe de planification en charge du dialogue. Il est judicieux de former un petit groupe responsable du dialogue avec la population. Ce groupe détermine l'objectif de la discussion, les méthodes et les outils à utiliser, l'étendue de la discussion, etc.

Étape 2 – Elaboration d'un plan de projet détaillé. Ce plan doit définir l'étendue, le calendrier, les activités-clés et les dates de la discussion, les ressources disponibles, les ressources supplémentaires nécessaires, ainsi qu'un plan de communication (voir étape 3).

Étape 3 – Communication. La communication, tout comme l'évaluation, doit demeurer un thème récurrent tout au long du processus de dialogue. Une communication forte doit être mise en place afin d'attirer les participants, de montrer aux citoyens que le dialogue est important, de trouver des soutiens pour cela, en interne et avec les parties prenantes (entreprises, société civile...) et d'expliquer ce qui se passe une fois le dialogue terminé.

Étape 4 – Réalisation. Ce moment du projet comprend tout le travail pratique nécessaire pour mener à bien le processus : réservation de locaux, préparation du matériel, invitation des participants, planification de la nourriture lors des réunions, préparation et modération des outils internet, demande d'aide aux administrations/services concernés, enregistrement des débats.

Étape 5 – Utilisation des résultats. C'est à cette étape que les résultats du dialogue sont intégrés au projet. La manière de procéder dépend de la nature des questions et des processus, mais il est important de savoir comment utiliser les résultats dès le début du dialogue.

Étape 6 – Retour d'expérience. Si les participants n'étaient pas inclus dans la prise de décision finale, il est important qu'ils soient informés – ainsi que les autres citoyens – sur ce qui s'est passé après le dialogue, sur la prise en compte des avis des participants, ainsi que sur les raisons ayant conduit à ignorer certaines opinions, le cas échéant. Outre le travail de communication global (par exemple dans les médias ou sur le site internet de la municipalité/de l'autorité régionale), il est essentiel de publier des documents d'information ou d'organiser des réunions détaillant les résultats pour les participants.

4. Qu'est-ce que la planification participative du paysage ?

(Les divers degrés de l'échelle de la participation)

4.1. L'échelle de la participation

La participation peut prendre de nombreuses formes, et des degrés d'influence divers. L'échelle d'Arnstein propose huit échelons pour en décrire les niveaux, de la non-participation (manipulation par l'organisme décisionnaire) aux activités gérées par les utilisateurs. Les municipalités suédoises et l'Association suédoise des collectivités locales et des régions (SALAR) utilisent une description similaire, à partir des cinq échelons supérieurs de l'échelle d'Arnstein. Elle prend en compte les formes de participation les plus constructives. Ces degrés sont : l'information, la consultation, le dialogue, la participation et la codécision

Les échelons les plus élevés ne correspondent pas nécessairement aux meilleures formes de participation. Nous avons déjà abordé la relation entre la démocratie représentative et la démocratie directe, ainsi que les difficultés entre les deux formes. Dans certaines situations, l'information seule est la meilleure solution, alors que dans d'autres, il est judicieux de laisser une grande partie du pouvoir décisionnaire aux mains des participants.

L'échelle de la participation doit être considérée comme un moyen de structurer le dialogue avec les citoyens par rapport aux décisions que vont prendre les responsables politiques, en travaillant à partir des conditions locales à l'œuvre dans la municipalité/la région

Au cours d'un processus participatif, on retrouve très souvent plusieurs niveaux d'engagement. Certains citoyens désirent participer plus activement, en influençant le processus, ce qui prend plus de temps. D'autres se satisfont d'un dialogue, ou simplement d'une consultation sur les propositions adoptées, voire d'une simple information sur les travaux et les résultats obtenus.

4.2. L'information

Afin de participer, il faut être bien informé et pouvoir prendre connaissance de la question qui doit être débattue. Certains sujets ne sont pas adaptés à une concertation des citoyens, mais ceux-ci conservent le droit d'être informés de la décision prise. Une organisation transparente génère de la confiance. La situation peut aussi être inversée : les fonctionnaires et les responsables politiques peuvent souhaiter obtenir des informations sur une situation ou une zone. La population a donc également l'occasion d'informer la municipalité ou l'organisation de planification.

4.3 La consultation

Ce processus permet aux citoyens de défendre ce qu'ils pensent être la meilleure alternative pour une question en discussion. Des projets différents doivent être préparés par des professionnels et préalablement acceptés par les responsables politiques, puis les citoyens peuvent choisir la solution qu'ils préfèrent. Le processus peut aussi donner lieu à la consultation de divers experts sur un sujet particulier, ou à une enquête auprès d'un groupe d'experts ou ouverte à l'ensemble du public.

4.4. Le dialogue

Ce processus permet aux gens de se rencontrer afin de mener un dialogue sur un problème actuel. Il est essentiel que tout le monde puisse faire valoir son opinion et défendre sa vision de la question. Cependant, il n'est pas nécessaire d'atteindre un consensus. Il existe de nombreux outils permettant le bon fonctionnement d'un dialogue ; ces méthodes sont détaillées au chapitre suivant. La concertation est souvent au cœur de la planification participative du paysage.

4.5. La participation

Avec la participation, les citoyens prennent part aux travaux dans la durée et sont impliqués dans le processus d'élaboration dès le début et jusqu'à la proposition finale, qui sert de base aux décisions politiques. La participation a lieu en profondeur et nécessite davantage de préparation pour fonctionner correctement. C'est une forme d'implication citoyenne très intéressante, mais qui mobilise beaucoup de temps et de ressources.

4.6. La codécision

Dans ce cas-ci, l'assemblée démocratiquement élue décide de déléguer ses responsabilités à un groupe de personnes choisies non pour leur appartenance politique, mais en tant que personnes. Les exemples dans lesquels un groupe local a obtenu le droit de décision ne manquent pas : crèches coopératives, gestion des zones naturelles protégées, collectifs de quartier... Il existe également des tentatives de transférer le travail et la phase décisionnelle aux populations locales, mais la modalité de participation la plus commune est une collaboration avec les fonctionnaires, afin d'élaborer un projet, qui est ensuite validé par les responsables politiques.

5. Outils de planification participative du paysage

Ce chapitre présente un certain nombre d'outils et de méthodes pour la planification participative du paysage. Souvent, plusieurs outils s'avèrent utiles au cours du processus ; on est donc libre de combiner les méthodes et les techniques. Nous présenterons d'abord les outils, puis les diverses méthodes, de l'information à la codécision, selon un ordre croissant dans l'influence et les besoins en ressources. Nous avons recueilli de nombreuses propositions auprès de l'Association suédoise des collectivités locales et des régions (SALAR), et nous en avons collecté d'autres dans ses publications et sur son site internet. Les paragraphes 5.2 à 5.6 suivent les échelons de l'échelle de la participation élaborée par la SALAR, d'après les degrés de l'échelle d'Arnstein.

5.1. Introduction – Accroître ses connaissances – Implication

Il est souvent impossible de commencer un dialogue immédiatement, car des préparatifs sont nécessaires pour que cela fonctionne. Tout d'abord, un minimum de planification est nécessaire ; ensuite, les futures parties prenantes doivent être informées ; enfin, les fonctionnaires, les responsables politiques et la population doivent connaître le déroulement du processus et avoir confiance en celui-ci.

5.1.1. Analyse des opérateurs

Un dialogue sur des bases saines nécessite l'identification rapide des parties prenantes, qu'il conviendra ensuite d'impliquer dans le processus.

L'analyse des parties prenantes est un bon outil de planification pour tous les projets. Chaque acteur a généralement sa préférence pour une méthode ou un outil de collaboration particulier. Certaines parties prenantes peuvent bouder la participation, mais demeurent importantes pour obtenir un bon résultat : les jeunes, par exemple. Le meilleur moyen d'obtenir une vue d'ensemble juste des différents acteurs est de rencontrer les habitants de la région et de leur demander quels groupes d'intérêt et réseaux y sont actifs. Qui sont les personnes-clés ? Quelles sont les ressources des différents acteurs pour participer ? Parmi les associations et les pouvoirs locaux, qui devrait être impliqué ?

5.1.2. Communication – Dynamique de groupe

Une bonne communication est une condition essentielle à la participation.

Par conséquent, la réunion et la manière dont elle est organisée sont très importantes. Idéalement, elle doit concilier créativité, démocratie et efficacité, ce qui est difficile. En outre, il faut éviter que seules quelques personnes ne s'expriment, afin que tous les participants puissent donner leur avis. Il est nécessaire d'avoir un véritable programme pour la réunion, afin que l'on s'accorde sur l'objectif et sa mise en œuvre. Nous ne sommes pas égaux en matière de communication, mais l'on peut beaucoup apprendre pour améliorer ses compétences. On peut évidemment aussi faire appel à des chargés de communication ou de processus. Il est parfois intéressant de faire présider la réunion par une personne neutre, afin que davantage de personnes s'impliquent. L'ameublement, la pièce elle-même, l'horaire, la dynamique de groupe, la nourriture ou les boissons, etc. sont importants pour créer une bonne communication. C'est aussi une bonne idée de connaître les principales techniques de manipulation dans la communication (*master suppression techniques*), afin de les éviter. Elles sont au nombre de cinq (Berit Ås, 1976) : rendre invisible (marginaliser ou ignorer la personne qui s'oppose), ridiculiser, retenir des informations, utiliser la double contrainte (donner un choix, pour lequel on sera puni quelle que soit l'option choisie), blâmer de manière récurrente/humilier. À l'inverse, il existe cinq techniques de confirmation (recherche de doctorants de l'université de Stockholm) : visualisation, adhésion, information, double récompense, confirmation de normes raisonnables.

5.1.3. La méthode ABCD – Développement communautaire fondé sur les ressources (*Asset-Based Community Development*)

La méthode ABCD se concentre sur les ressources offertes par une situation et un lieu donnés, plutôt que sur les problèmes.

Pour générer de l'implication, il est souvent plus constructif de travailler sur des sentiments positifs plutôt que négatifs. Par habitude, nous avons tendance à nous concentrer sur les problèmes lorsque nous discutons de situations de planification. En prenant en compte les conditions de vie de la population d'une région, ses rêves et ses aspirations, on peut créer un développement constructif. Ce sont les personnes qui vivent sur place qui définissent les ressources disponibles. Cette méthode implique que les personnes présentes ont été bien choisies et que ce qui arrive est opportun ; le processus est bien délimité dans le temps. Cela peut sembler simple, mais les résultats sont assez bons.

5.1.4. La méthode safari – Faire ressortir les expériences

L'objectif de cette méthode est de mettre l'accent sur l'intérêt d'une région, et de la présenter sous son meilleur jour.

On invite les participants à un voyage de découverte dans une zone donnée, afin de susciter leur intérêt et d'initier un dialogue ou une consultation. La durée de la sortie peut varier : marche, sortie à vélo ou voyage en car. Un safari peut être un bon moyen de lancer un processus se déroulant par exemple sous forme de réunions. Les participants obtiennent quelque chose, et leur participation ne leur demande pas un grand effort. Commencez par identifier le principal groupe de discussion, puis ses exigences et ses souhaits. Il convient d'adapter l'activité afin que tous ceux qui le souhaitent puissent participer, quel que soit leur âge ou leur mobilité.

5.1.5. Les histoires locales

Une histoire captivante accroît l'intérêt et l'implication.

Les histoires locales sont un modèle similaire à celui du safari, mais peuvent être racontées à l'intérieur ou à l'extérieur, voire en ligne. Les participants écoutent l'histoire, et peuvent ensuite la commenter. Les histoires n'ont pas besoin d'être extraordinaires : elles peuvent parler de nous et de notre expérience d'une région. D'après les recherches, nous écoutons et comprenons mieux si nous entendons une histoire. Les histoires suscitent des sentiments et activent nos expériences. Elles sont souvent plus facilement assimilées que la terminologie technique, les descriptions de projet ou les statistiques.

5.1.6. L'analyse du paysage

Une analyse du paysage et du contexte est toujours un bon point de départ pour un projet.

Au cours du projet, il est souhaitable que la population et les experts puissent contribuer selon leurs connaissances. Cela peut prendre la forme de simples dessins sur une carte avec des coordonnées permettant un traitement SIG, ou d'analyses de paysage avancées, avec une forte implication d'experts. Au Royaume-Uni, il existe une longue tradition d'analyses de caractérisation des paysages (*Landscape Characterisation Assessment, LCA*) et d'analyses historiques des paysages (*Historic Landscape Assessment, HLA*). La mise en place d'une participation aux analyses des paysages garantit un meilleur socle et de meilleures connaissances, en particulier quant au contexte social. Une analyse n'est jamais vraiment terminée, et la discussion peut continuer, mais il faut produire quelque chose, afin que les participants voient comment les experts ont intégré leur contribution et puissent corriger d'éventuelles erreurs.

5.1.7. Les groupes d'étude et les formations

Il est intéressant de développer des compétences et des connaissances dans le processus de planification participative du paysage.

Cela peut s'appliquer à des conditions physiques et sociales, mais aussi lorsqu'il s'agit d'atteindre une vision commune. L'ampleur de ce processus peut être variable : cours occasionnel, ou groupe d'étude de longue durée, administré par les participants eux-mêmes. Certaines personnes auront plus de temps que d'autres, voudront en apprendre davantage ou élargir leur réseau social. L'acquisition de connaissances pourrait devenir une part importante de l'analyse du paysage ; il est donc judicieux qu'elle ait pour thème un domaine encore peu traité. Il est important d'obtenir un vrai résultat, et la formation ou le groupe d'étude doivent produire quelque chose à l'issue du processus.

5.1.8. Les réseaux professionnels

Le paysage est complexe, et, pour bien le comprendre, de nombreuses compétences différentes sont nécessaires.

Pour aller au fond des choses, il est donc important de créer des réseaux professionnels étendus. Un réseau étendu est également une occasion de partage d'expérience, ce qui profite à tout le monde. Pensez à grande échelle, et affranchissez-vous des catégorisations traditionnelles du paysage. Même dans un territoire à forte valeur naturelle, les questions sociales sont importantes pour qu'il conserve sa valeur intrinsèque. Cela est évident dans le cas d'un paysage culturel, mais dans les zones vraiment sauvages, le tourisme et les activités de plein air sont également importantes pour valoriser l'espace. Il faut aussi garder l'esprit ouvert envers les différents professionnels, et se montrer curieux de ce qu'ils ont à dire.

5.1.9. Les ambassadeurs et les mentors

L'intervention d'ambassadeurs et de mentors comme ressources dans des projets locaux permet d'atteindre plus facilement certains groupes cibles.

Les professionnels peuvent avoir du mal à atteindre ces groupes : enfants, adolescents, migrants... Les contacts personnels sont importants dans les projets de développement local. Les mentors et les ambassadeurs utilisent leurs réseaux pour entrer en relation avec certains groupes. L'ambassadeur doit posséder de réelles qualités de communication et atteindre des groupes que l'on souhaite voir s'engager. Le rôle de mentor consiste davantage à soutenir les groupes qui ont du mal à faire entendre leur avis, par exemple les jeunes. Le mentor devient un référent et un soutien pour eux.

5.1.10. La méthode photographique

L'utilisation de photographies et de films permet d'observer et d'analyser les conditions physiques, mais également le processus.

On peut par exemple demander aux participants de prendre une photo correspondant à leur vision d'un paysage. Cela peut constituer une entrée en matière à une discussion sur les qualités et les faiblesses du territoire. C'est une manière de montrer d'autres perspectives et de dialoguer sur des valeurs différentes. On peut également utiliser des images de différents paysages prises avant une réunion, afin d'initier une discussion sur les paysages que nous préférons. Cela permet de mieux comprendre les diverses opinions et de découvrir des références communes lorsque l'on parle de la beauté d'un paysage.

5.1.11. La résolution de conflit

Toutes les dynamiques de groupe génèrent un conflit sous une forme quelconque.

Tout le monde ne peut pas être d'accord tout le temps. Cependant, les désaccords ne mènent pas nécessairement au conflit. Il faut être préparé aux situations de conflit engendrées par une divergence, et les prévenir ou les résoudre lorsqu'elles se présentent. Lorsque vous n'êtes pas d'accord, il est très important de se concentrer sur l'objet du désaccord et non sur la personne, de laisser vos interlocuteurs parler sans les interrompre, et de mettre un terme aux discussions qui dégènèrent. L'écoute est le meilleur moyen de résoudre les divergences d'opinion. A l'inverse, l'abus de pouvoir est une cause fréquente de conflits. Il est essentiel que les experts/les fonctionnaires et les responsables politiques réfléchissent à l'influence et au pouvoir dont ils disposent. Sur certains sujets, il est impossible d'atteindre un consensus, et il faut alors prendre une décision au niveau politique.

5.2. L'information

L'information est un prérequis pour la planification participative du paysage. Toutes les parties doivent être informées du déroulement du processus, du lieu et de la date des réunions, des résultats des diverses activités, ainsi que du résultat final. Il existe plusieurs canaux pour faire circuler l'information. Voici quelques suggestions.

5.2.1. Les réunions générales

Lorsque vous voulez informer de nombreuses personnes simultanément sur un thème ou un sujet important, une réunion d'information/une réunion générale est un outil adapté.

Une réunion d'information/une réunion générale est par essence une communication dans une seule direction. Il ne faut pas l'assimiler à un dialogue. Il s'agit avant tout d'une méthode d'information des citoyens, permettant par exemple de lancer un projet de dialogue à grande échelle et d'informer de nombreuses personnes sur son déroulement. Un autre exemple pourrait être lorsque la direction souhaite informer d'une décision déjà prise (raisonnement, situation). Il est judicieux de soutenir l'information verbale par des supports de présentation/d'information variés. Au cours d'un tel événement, la personne qui effectue la présentation doit répondre à des attentes importantes. L'objectif et les thèmes de la réunion doivent être clairs pour tous les participants. Assurez-vous que l'invitation stipule bien qu'il s'agit d'une réunion d'information. De tels événements donnent souvent lieu à des débats. Cependant, il ne sera pas possible d'entendre tous les participants. Dans la plupart des cas, seules les personnes qui osent s'exprimer dans d'autres contextes donneront leur avis et leur opinion. Si le sujet abordé est controversé, beaucoup de participants ne parviendront pas à assimiler des informations importantes. C'est pour cela qu'il faut une personne chevronnée pour diriger la réunion, donner la parole à plusieurs participants et gérer des situations diverses. Une réunion générale est facile à organiser et permet de donner des informations similaires à de nombreuses personnes simultanément. En revanche, cette forme de communication n'est pas adaptée si l'on veut aller au fond des choses ou avoir un dialogue.

5.2.2. Le site internet

Les sites internet sont des outils simples et efficaces pour transmettre des informations simultanément à de nombreuses personnes.

Un site internet n'est pas un canal d'information statique que l'on développe une fois pour toutes. Il doit être continuellement mis à jour et adapté aux exigences du monde autour de nous. Malgré l'accès quasi généralisé aux ordinateurs et à internet, il est impossible d'atteindre tous les citoyens avec un site internet. Réfléchissez à la manière dont vous informez : le contenu s'adresse-t-il davantage à des citoyens ou à des utilisateurs ? Un seul support peut éventuellement donner plusieurs niveaux d'information. Par exemple : une description exhaustive de la gestion de la région, destinée aux

habitants, aux médias et aux autres parties prenantes, ainsi que des informations plus approfondies pour les utilisateurs et les professionnels. Ce type d'information, adaptée en fonction du poste et du groupe de discussion, est de plus en plus commun. Le site internet est sans conteste le canal le plus rapide pour la diffusion de l'information. Il doit être géré de manière professionnelle et nécessite des ressources, au niveau des compétences et des outils.

5.2.3. L'information et le marketing au moyen de documents imprimés, d'affiches, etc.

L'information imprimée véhicule un message clair, mais a parfois du mal à atteindre son groupe de discussion, et elle est assez chère.

L'information des citoyens sur l'actualité de la municipalité ou de la zone en question est une tâche essentielle. Il faut utiliser plusieurs canaux, car les gens emmagasinent l'information de différentes manières. Les sites internet et les autres canaux de communication en ligne ont pris en charge une grande partie des flux d'information ; cependant, le support imprimé demeure préférable dans de nombreux cas. Lorsque l'on produit un document imprimé, il est important d'utiliser des mots que tout le monde comprend, et d'éviter une terminologie trop technique. Assurez-vous de bien connaître votre groupe de discussion, afin que l'information arrive à bon port. S'adresse-t-on aux jeunes et aux personnes âgées de la même manière ? Le contenu des imprimés doit également être disponible sur le site internet. Ce médium est l'occasion de donner des informations détaillées, d'initier des forums de discussion, etc. Si vous souhaitez publier le programme de nombreuses activités, l'imprimé est aussi un bon canal. L'invitation est modulable : elle peut inclure un ticket d'entrée, un formulaire de réponse, etc. Une méthode fréquemment utilisée par certaines entités consiste à aller dialoguer dans un quartier, en rencontrant des personnes dans la rue. Dans ce cas-là, il peut être utile d'avoir un document à fournir aux personnes qui souhaiteraient des informations supplémentaires. Une brochure ou un dépliant explicatif ou factuel sont de bons supports, car ils sont faciles à ranger dans une poche ou un sac et peuvent être lus plus tard. Les informations que vous songez à faire imprimer ont-elles une durée de vie courte ou longue ? Si elle est courte, pensez à d'autres canaux d'information, car le cycle entre l'idée et le document final est assez long ; il est bien sûr variable selon les exigences du produit fini. Comptez à rebours à partir d'une date de livraison imaginaire, et vous verrez clairement le temps nécessaire à l'élaboration du produit. Et n'oubliez pas le dialogue !

5.2.4. La vidéo sur internet

Aujourd'hui, il est possible, avec des outils assez simples, de produire votre propre vidéo/émission de télévision, que vous pouvez ensuite mettre en ligne sur le site internet de la municipalité/de l'organisation.

L'utilisation de la vidéo rapproche souvent beaucoup l'élu(e) de la population. Les images animées sont un excellent moyen pour les organisations d'inviter la population à des réunions, à des panels de citoyens, etc. Pour expliquer les choses simplement, « une image vaut mille mots ». Entraînez-vous afin d'éliminer le stress de se retrouver devant la caméra. S'il existe une formation aux médias près de vous, essayez d'y participer. Le temps que vous consacrerez à ce médium dépend de vos ambitions : il n'y a pas de limites à l'investissement en temps et en argent pour une vidéo. N'oubliez pas que grâce à des sites comme YouTube, des niveaux de production simplifiés sont désormais largement acceptés. Le contenu et le message sont plus valorisés que la conception visuelle. Le temps de production d'un bref entretien, qui ne nécessite qu'un montage minimum peut être très réduit, si vous disposez des bonnes technologies. En revanche, si vous devez acheter des compétences tout au long de la chaîne de production, de l'enregistrement au produit fini, le coût du film grimpera en flèche. La présentation d'un film sur votre page d'accueil nécessite souvent des outils informatiques spéciaux.

5.2.5. Le voyage d'études

Un voyage d'études peut être apprécié pour informer, mais aussi pour améliorer les connaissances des participants.

Il est intéressant d'observer des ressemblances de situation, ou de s'inspirer d'un projet mis en œuvre/en préparation sur un autre territoire. Les voyages d'études peuvent vous emmener dans votre quartier ou beaucoup plus loin, selon ce que vous souhaitez montrer, et les ressources dont vous disposez. Les voyages d'études ont souvent lieu en bus, ce qui limite le nombre de participants.

5.3. La consultation

Dans la consultation, un groupe donné reçoit un questionnaire lui demandant son avis sur une question spécifique. Il peut s'agir d'experts, mais aussi du grand public. Les outils utilisés peuvent être très simples (questionnaires), ou plus sophistiqués, comme le système britannique Spaceshaper.

5.3.1. Le questionnaire

Les questionnaires sont des enquêtes rédigées, utilisées pour récolter des informations que l'on ignore : sondages d'opinion, tests d'évaluation ou de connaissances.

Cet outil peut prendre la forme d'un questionnaire postal, d'un questionnaire de groupe ou d'un talon-réponse. La méthode que vous choisirez dépend de l'objectif de l'enquête et des ressources disponibles. L'un des avantages du questionnaire par rapport à l'entretien est qu'il permet d'atteindre simultanément de nombreuses personnes : pour obtenir autant de réponses en entretien, il faudrait beaucoup plus de temps. Cependant, dans un questionnaire, les personnes interviewées peuvent être anonymes, ce qui rend tout approfondissement ou explication impossibles. A cet égard, l'entretien est beaucoup plus adapté.

5.3.2. Le groupe de discussion

Le groupe de discussion est essentiellement un outil de consultation. C'est une méthode simple et rapide, qui accroît l'implication. Elle peut cependant s'avérer très gourmande en temps, particulièrement pour constituer les groupes et les réunir.

Cette méthode peut être utilisée comme outil de cartographie : on commence par demander au groupe d'estimer les facteurs importants pour une question donnée. Souvent, la cartographie est liée à une évaluation de ces facteurs. Le groupe note les éléments qu'il juge importants ; cela sert ensuite de base pour établir des priorités. L'avantage majeur du groupe de discussion est qu'il se fonde sur le dialogue et l'engagement, et que ses résultats peuvent être rapidement résumés et présentés. Le travail et l'analyse sont concentrés sur une question centrale, dans cette méthode. Elle est particulièrement efficace au début d'un processus de dialogue, car elle aide à identifier les éléments importants d'une région, et constitue la base de la poursuite du processus. Elle permet d'identifier la langue du groupe de discussion, sa perception et sa compréhension d'un sujet ; c'est une méthode complémentaire au questionnaire, car elle permet d'élaborer des questions pertinentes. Les débats du groupe de discussion doivent toujours être encadrés par un modérateur ou une modératrice. Cette personne doit être bien préparée et maîtriser le sujet. Elle doit être aidée par un assistant, qui garde une trace des travaux. Il est judicieux de meubler la pièce de réunion en demi-cercle, afin que tous les participants puissent voir les informations mises à jour. La méthodologie du groupe de discussion comporte un certain nombre d'étapes de base. Les travaux d'un groupe de discussion ne permettent pas de traiter d'une question en profondeur. Un groupe de taille idéale comporte entre 6 et 12 participants ; ainsi, chacun est suffisamment à l'aise pour donner son avis. Pour obtenir des résultats plus fiables, il peut être intéressant de traiter d'une même question dans plusieurs groupes. La méthode fonctionne mieux avec un groupe homogène, concerné par la question, mais des groupes hétérogènes peuvent parfois être utiles. Avant de planifier le groupe et d'en inviter les participants, il est important de réfléchir à sa composition. Les participants peuvent être sélectionnés pour leur représentativité de la population plus globale, ou d'une certaine partie de la population. Ce peut être une bonne manière d'impliquer des groupes marginalisés. Chaque réunion dure entre 2 et 3 heures ; cette méthode est d'ordinaire assez économique. Un café ou un repas offert peuvent être nécessaires pour inciter les citoyens à prendre

part aux groupes de discussion. Les bâtiments, la nourriture et les dispositions prises pour faciliter la participation (par exemple la garde d'enfants) sont autant de coûts additionnels.
(SALAR)

5.3.3. Le GeoPanel

Les citoyens sont invités à donner leur avis ou à faire des contributions en posant une marque en un lieu précis ou en identifiant une route ou une zone entière de la carte.

Le GeoPanel permet de poser des questions comme : « quels sont les lieux sûrs pour les piétons ? » ou encore « où bâtir une aire de jeux ? » Le marqueur que l'on met sur la carte peut être associé à un commentaire expliquant les raisons de son positionnement. Toutes les réponses sont géographiquement liées et peuvent être analysées à l'aide d'un SIG (système d'information géographique) par votre municipalité ou votre organisation. Ne posez pas trop de questions, ni des questions trop compliquées. Essayez votre questionnaire sur un groupe-test avant de l'envoyer. Le GeoPanel permet à de nombreuses personnes d'exprimer leur avis et de faire des propositions, indépendamment du lieu et de l'espace. Les informations obtenues peuvent être rassemblées sans effort supplémentaire ; si votre outil de travail est une carte SIG, les réponses peuvent être corrélées aux diverses couches du système. Les cartes employées lors d'une enquête internet peuvent aussi être imprimées et utilisées dans des réunions. Il est essentiel de disposer de bonnes cartes pour utiliser le GeoPanel au maximum de ses capacités. Cette méthode peut être utilisée par un nombre illimité de participants, mais nécessite d'avoir accès à internet. Les questions posées doivent avoir été bien pensées : l'enquête ne doit pas prendre plus de 15 minutes. Le coût peut varier selon les compétences disponibles au sein de l'organisation et, partant, le nombre de spécialistes extérieurs consultés.
(SALAR)

5.3.4. Le panel de citoyens

*« Dans la méthode du panel de citoyens, les participants sont choisis au hasard ; une municipalité peut ainsi toucher des gens qui ne participeraient pas autrement. Dans cette méthode, il faut informer les participants et rester ouvert à la discussion et à la consultation. »
(Lindholm & Moritz, 2007).*

Diverses formes de panels de citoyens ont été développées ; les réunions dans un espace donné se doublent de plus en plus de réunions virtuelles sur internet, aussi appelées e-panels. Les e-panels permettent d'obtenir des réponses plus rapides et demandent moins d'engagement ; la participation se fait de chez soi (Association suédoise des collectivités locales et des régions, 2010). Le panel de citoyens peut se dérouler sur une journée, sous forme d'atelier comportant diverses activités. Le vote du public peut être une alternative intéressante, car elle donne des réponses rapides et efficaces. Un panel de citoyens confère une dynamique à l'organisation. Les membres du panel ne représentent qu'eux-mêmes, et il ne faut pas les solliciter trop souvent : entre 2 et 4 fois en six mois est une bonne fréquence. Pour qu'un panel de citoyens communique par e-mail ou par internet, il faut que ses membres y aient accès et qu'ils sachent utiliser un ordinateur connecté à internet. Les diverses tâches de gestion d'un panel de citoyens prennent du temps : invitation des participants, questions, traitement des réponses, administration du panel, puis résultats à communiquer au panel et à publier...

5.3.5. Le sondage du public

Cette méthode est utilisable lors des grandes réunions : vous pouvez utiliser un équipement de vote du public pour obtenir rapidement une idée des opinions d'un groupe sur une ou plusieurs questions.

Dans l'invitation, indiquez clairement l'objectif de la réunion. Communiquez-en rapidement les résultats, et informez le public sur internet ou via d'autres canaux d'information. Veillez à formuler les questions de sorte qu'il soit facile d'y répondre. Vous pouvez peut-être les tester au préalable sur quelques personnes. Cette méthode fournit une réponse immédiate aux questions posées sur grand

écran. Les textos y apparaissent au fil de leur réception. Tout le monde a l'occasion de donner son avis ; ce mode de fonctionnement empêche les personnes les plus à l'aise en public de « prendre en otage » la réunion. Cela permet de poser de nombreuses questions en un temps relativement court, et les réponses sont anonymes. Puisque vous participez à la réunion, vous voyez rapidement si votre avis est largement partagé, ou si d'autres opinions s'expriment. Cette méthode est souvent appréciée, car vous obtenez une vision de première main de ce que pensent les gens, sur de nombreux sujets. Comme vous devrez louer de l'équipement, vous devez prévoir des locaux adaptés, et donc estimer le nombre de participants le plus justement possible. Prévoyez du temps pour les préparations, la réservation de la salle et de l'équipement, pour les invitations, la formulation des questions, etc. La réunion elle-même ne sera pas plus longue qu'une réunion ordinaire. L'équipement peut être plus ou moins moderne, et son coût varie. De nombreuses municipalités et régions ont équipé leurs bâtiments administratifs d'installations de vote ; ces infrastructures peuvent donc être utilisées pour effectuer des sondages auprès des citoyens. Si vous pensez investir dans ces outils, il peut être judicieux d'acquérir un équipement mobile. Vous pourrez ainsi l'utiliser dans de nombreux lieux. C'est aussi une bonne idée de coordonner vos investissements avec une ou deux municipalités voisines. Si vous achetez de l'équipement compatible, vous pourrez le mettre en commun lors de grandes réunions.

5.3.6. Le panel par texto

Un panel par texto est un panel citoyen dans lequel la communication a lieu par SMS.

Les citoyens sont invités à s'inscrire sur le site internet, afin de participer à un panel citoyen. Cette méthode est utile si vous souhaitez obtenir rapidement l'avis de nombreuses personnes. Les réponses étant envoyées par texto, les questions doivent être simples. Questions adaptées :

- Appeler des réponses Oui/Non/Ne sait pas
- Demandant un classement
- Demandant de choisir une proposition
- Permettant éventuellement des réponses courtes par texto

Formulez les questions afin qu'elles soient faciles à comprendre. Publiez les réponses, les résumés, etc. sur votre site internet. Décidez si l'envoi des réponses sera à la charge du répondant ou du destinataire. Les textos ont un coût : vérifiez ce qui est inclus dans vos contrats de téléphonie. Le panel par texto est une manière simple et rapide de récolter des opinions. Aujourd'hui, le taux de pénétration des téléphones portables est élevé, et ils sont particulièrement prisés par les jeunes. Certaines personnes n'apprécieraient pas de voir leur réponse facturée. Si des mineurs sont invités à participer, vous devrez, la plupart du temps, vous assurer du consentement de leurs tuteurs légaux. Il est préférable de cibler des groupes spécifiques dans l'invitation : habitants d'une zone, jeunes, festivaliers, etc. La SALAR a élaboré un outil en ligne simple pour la gestion des questions par SMS. L'utilisation de ce programme est gratuite, seuls les coûts des SMS demeurent à votre charge. (SALAR)

5.3.7. Spaceshaper

C'est un kit d'outils pratiques pour mesurer la qualité d'un espace public avant d'investir du temps et de l'argent pour l'améliorer. Spaceshaper collecte les avis des professionnels et des utilisateurs de l'espace.

Au cours d'ateliers animés par un modérateur, on discute des résultats, de la qualité de la planification et du fonctionnement différent de l'espace selon les personnes. Spaceshaper encourage la population à exiger davantage de ses espaces locaux. Les jeunes sont souvent les grands absents de l'engagement communautaire, mais Spaceshaper 9-14 est spécifiquement développé pour les inciter à participer à l'amélioration de leurs parcs, rues, aires de jeux et autres espaces. Depuis le lancement de l'outil, en février 2007, plus de 300 animateurs ont été formés, et 200 ateliers Spaceshaper ont eu lieu dans tout le pays. Spaceshaper fonctionne en récoltant les avis de nombreuses personnes ; elles visitent un site et

remplissent un questionnaire. Un atelier d'une demi-journée donne ensuite à chacun la possibilité d'expliquer ce qu'il pense du territoire. Cela aide ensuite les utilisateurs et les gestionnaires de l'espace à mieux comprendre son fonctionnement pour les différents acteurs et leur permet d'identifier les forces et les faiblesses d'une zone. Ainsi, ils peuvent ensuite à proposer des améliorations ciblées.

5.4.1. Le forum ouvert

Le forum ouvert est une forme de réunion totalement libre, dont le programme n'est pas défini à l'avance. Les seuls paramètres connus sont le lieu, l'heure et le thème.

Cette méthode peut s'avérer utile avec des groupes importants. Le nombre recommandé de participants varie, entre dix et plusieurs centaines. Un forum ouvert peut durer entre une demi-journée et trois jours. Il est animé par au moins une personne. Le déroulement de la réunion est le suivant : vous vous rencontrez et vous décidez ensemble des questions dont vous souhaitez discuter, en lien avec le thème. Tous ceux qui le souhaitent peuvent proposer des sujets ; ceux qui suscitent le plus d'intérêt feront l'objet d'un débat entre les participants. Les sujets de discussion sont inscrits au planning des diverses réunions. Chaque discussion est alors dirigée par la personne qui en a suggéré le thème, qui se charge également d'en rendre compte. On se divise en groupes dans différentes salles, et les discussions se terminent lorsque vient le moment du repas ou de la pause-café. On divise souvent une journée en trois sessions, et l'on commence par une conférence pour inspirer les participants. Au cours des discussions, les participants sont libres de changer de groupe s'ils le souhaitent. Cela peut enrichir d'autres discussions, via l'échange de bons procédés entre les groupes. A la fin de la journée, les groupes se rassemblent pour un résumé des discussions et pour évaluer la réunion. Des documents écrits doivent être remis aux participants ; cela donnera une bonne idée du travail en cours dans la région.

5.4 Le dialogue

Dans la consultation, un groupe donné reçoit un questionnaire lui demandant son avis sur une question spécifique. Il peut s'agir d'experts, mais aussi du grand public. Les outils utilisés peuvent être très simples (questionnaires), ou plus sophistiqués, comme le système britannique Spaceshaper.

5.4.1. Les promenades

Cette méthode s'appuie sur l'idée que, lorsque l'on est dehors, on pense de manière plus créative que dans une salle de conférence.

Cette méthode connaît plusieurs variantes. L'objectif est de laisser s'exprimer la créativité et de récolter de nombreuses idées auprès des participants. La méthode peut être utilisée pour un groupe d'invités allant de 10 à 30 participants. Dans toutes les promenades, vous évoluez en groupe et vous vous arrêtez en des lieux choisis auparavant par les organisateurs ou par les participants eux-mêmes. Ces pauses servent à favoriser les débats sur place, ou à prendre des notes en vue d'une discussion ultérieure. Il existe également des promenades pour évaluer de nouveaux quartiers ; une méthode bien connue pour cela est le « gatur », au fonctionnement bien spécifique. « Les participants sont des experts de la région, possédant des expériences diverses : architectes, administrateurs, habitants... Chaque groupe doit comprendre entre 10 et 15 personnes. S'il est utile de faire participer davantage de personnes à l'évaluation, on peut organiser plusieurs promenades. La personne encadrant la randonnée a auparavant prévu un certain nombre de haltes, stratégiquement choisies. Il peut s'agir par exemple de l'entrée de la zone à visiter, ou d'une place. Les participants ne sont pas censés discuter entre eux pendant la promenade ; ils doivent seulement prendre des notes à chaque halte. Après la promenade, les participants se rassemblent dans une salle ; ils discutent alors des lieux observés, et chacun peut donner son avis. Les avis sont montrés à tous, par exemple grâce à un tableau de conférence, un projecteur ou un ordinateur et un vidéoprojecteur. Cela permet à chacun de s'assurer qu'aucun avis n'est mal interprété, et que toutes les contributions sont bien notées. » (de Laval 1997, cité dans Tylstedt 2008)

Une variante de cette méthode consiste à organiser une rencontre dans la rue entre des responsables politiques/des fonctionnaires et des citoyens, à les faire marcher ensemble tout en posant des questions sur un sujet particulier, au moyen d'un formulaire ou d'un questionnaire prédéfini, ou d'autres outils semblables. Les réponses sont notées au fil de la promenade. Les responsables politiques et les fonctionnaires rassemblent alors les résultats, qu'ils présentent au cours d'une réunion d'analyse. Ces documents sont utilisés lors de la poursuite des travaux sur la question. Les résultats sont ensuite communiqués à la population par une annonce officielle ou un autre moyen, selon ce qui a été indiqué lors des entretiens. Il est important de décider à l'avance du thème traité, ainsi que du programme et du lieu. Les résultats doivent également être communiqués avant de rencontrer les citoyens. Cette méthode n'est pas une analyse détaillée d'une question. Elle doit plutôt être considérée comme une méthode de consultation. La préparation, l'événement lui-même et le travail de suivi exigent du temps, et il faut prévoir des réunions afin d'analyser les résultats. (SALAR)

5.4.2. La méthode du manuel

Cette méthode consiste à élaborer trois manuels. Elle est coûteuse en ressources et en temps, pour les administrateurs comme pour les participants.

Ces manuels contiennent des informations et des questionnaires, ensuite distribués à des groupes d'étude bien définis. Le premier manuel est une introduction des questions en débat. Parallèlement aux groupes d'étude qui répondent au premier manuel, de nouveaux groupes d'étude sont créés, pour traiter des problèmes en cours. Les réponses du premier manuel et du groupe d'étude sont alors rassemblées dans le deuxième manuel. De nouvelles questions sont ajoutées au deuxième manuel, qui est également envoyé à la population. Les commentaires du deuxième manuel sont compilés dans un troisième manuel, qui est le résultat final ; c'est sur celui-ci que s'appuient les élu(e)s pour prendre leur décision. Cette méthode nécessite environ une année de travail ; c'est l'un de ses inconvénients. En revanche, elle est efficace pour partager les connaissances ; c'est aussi un excellent outil de dialogue. (de Laval 1999)

5.4.3. Le chat

Avec le chat, les participants communiquent par messages courts, en temps réel.

Il est possible d'ouvrir un chat pour un temps limité, par exemple entre 19 et 20 heures, afin de permettre à la population de poser ses questions aux responsables, sur un sujet donné. C'est un peu une forme moderne d'appel téléphonique : un chat doit être rapide. Il peut donc être judicieux de prévoir plusieurs personnes pour répondre aux demandes, et de mobiliser ses collaborateurs plus jeunes, davantage habitués à cette forme de communication. En très peu de temps, de nombreuses personnes peuvent poser une question qui leur tient à cœur aux responsables d'un projet. Les questions et les réponses sont publiques, et l'on peut suivre le chat sans poser de question. Le contenu de la séance peut être sauvegardé pour être réutilisé, publié, etc. L'inconvénient est que tout le monde n'ose pas participer, car les échanges se font à un rythme soutenu. En dehors de la préparation, du marketing et de la réalisation, les efforts consentis sont assez minimes. Il faut avoir accès à un programme de chat, savoir-faire un peu de marketing et disposer d'un groupe à même de répondre aux questions pendant les horaires d'ouverture du chat. La SALAR a développé un outil en ligne gratuit pour le chat. (SALAR)

5.4.4. Les forums de discussion sur internet

Pour établir une discussion avec les citoyens, on peut également employer le dialogue sur internet.

Un tel outil peut être utilisé pour des discussions complètement ouvertes, auxquelles tout le monde est invité à participer. Il est également possible de l'utiliser dans un cadre plus restreint, par exemple pour un panel de citoyens, ou comme moyen de poursuivre un débat après la réunion d'un groupe de

discussion. La discussion peut se dérouler entièrement à l'écrit ou par vidéo, selon son thème et son objectif. Il est important de déterminer très tôt si le forum sera public, ou fermé et seulement accessible à un nombre restreint d'utilisateurs, par exemple aux membres du panel de citoyens. En rendant possible l'utilisation du multimédia, on aide les personnes qui ont du mal à s'exprimer par écrit à donner leur avis. Une personne peut jouer le rôle de modérateur et régulièrement contrôler les commentaires afin de filtrer les contenus inappropriés. (Une alternative consiste à publier en direct pendant les heures de bureau et à publier les contributions reçues en dehors de ces horaires le matin suivant, après une relecture rapide.) Ce moyen permet de s'affranchir du temps et de l'espace ; il permet aussi à de nombreuses personnes de s'exprimer. Les questions d'actualité sont souvent débattues rapidement et la discussion est transparente, car toutes les contributions sont affichées. Cette méthode nécessite que les participants aient accès à un ordinateur connecté à internet. Elle exige aussi de disposer d'un modérateur, dont le travail dépend des activités du forum. (SALAR)

5.4.5. La méthode du World Café – Le Dialogue Café

Le World Café est un outil de dialogue encourageant les gens à débattre de sujets actuels, dans un environnement informel et confortable.

La pièce est meublée le plus agréablement possible ; la séance peut par exemple avoir lieu dans un café où l'on est assis autour de petites tables. La personne responsable de la réunion dirige le processus. La réunion doit commencer par un bref résumé des faits dont on débat. Il convient de proposer des documents d'information aux participants. Autour de chaque table, de petits groupes de dialogue examinent un thème ou des problèmes donnés ; ces questions doivent être ouvertes et complexes. A certains moments de la réunion, les participants changent de table/de groupe. Le processus comporte essentiellement trois parties : première analyse, analyse en profondeur, préparation de la proposition. Il faut garder une trace écrite du travail accompli à chaque table. Les idées et les avis sont transmis aux autres participants pendant la réunion, ou à l'issue de celle-ci. Il existe des règles/des principes simples pour stimuler l'engagement et la créativité des participants. La personne organisant la rencontre doit recevoir une brève formation à cette méthode. L'ameublement de la pièce est important. Les questions et les sujets doivent être pertinents et clairs. Le coût peut varier : si le local choisi est un véritable café, avec environ dix participants, cela ne reviendra pas très cher. Pour les grands événements impliquant des centaines de participants dans un lieu dédié, le coût ne sera évidemment pas le même. Cette méthode ne nécessitant pas un encadrement lourd, elle peut être une manière économique d'organiser des réunions créatives. (SALAR)

5.4.6. Les débats

Dans la plupart des cas, par « débat », on entend une réunion au cours de laquelle un groupe de personnalités politiques dialoguent avec un panel d'experts, mais cela peut également inclure les représentants de citoyens engagés sur un thème, souvent devant un public nombreux.

L'objectif est que les élu(e)s/les fonctionnaires bénéficient d'une présentation approfondie, par des experts et des parties prenantes, de la question/du thème abordé. En même temps, tout le monde peut poser des questions supplémentaires, ce qui donne souvent lieu à des discussions longues et intéressantes. Parfois, la personne présidant la réunion la conclut en permettant à tous les participants – personnalités politiques ou experts – d'indiquer ce qu'ils ont retiré de cette rencontre. Dans l'invitation, il est important d'indiquer l'objectif de la réunion, ainsi que l'utilisation qui sera faite de ses résultats. Un débat exige un important travail de préparation, car il faut rassembler et définir les sujets à débattre, trouver et inviter des participants, afin que le « panel d'experts » soit vraiment diversifié. La personne supervisant le débat doit avoir une solide expérience des réunions, et il faut charger plusieurs personnes de garder une trace des débats, éventuellement en les enregistrant. Prévoyez un délai de planification et d'information suffisant afin que tous les participants puissent être là, et faites de la publicité autour du débat. Décidez de la manière dont vous ferez remonter les commentaires auprès des membres du panel et du public. Cette méthode exige que la personne qui

l'âme sache mener une discussion. Il faut prévoir des ressources pour les informations, les communications et la documentation autour du débat. (SALAR)

5.4.7. L'assemblée de citoyens

Cette méthode permet de trouver facilement un lieu de réunion pour les citoyens, les organisations locales et les responsables politiques. Elle a pour objectif d'aborder des questions importantes, de dialoguer et de répondre aux questions des habitants.

Cette méthode peut aussi être une coopération suivie avec la communauté locale, et la discussion/le dialogue sont centrés sur des problèmes intéressant la région. Le nombre de réunions en plein air peut varier : tous les deux mois, chaque trimestre ou deux fois par an.... Elles se déroulent le soir et sont dirigées par des responsables politiques locaux, assistés de fonctionnaires pour présenter les faits, les méthodes, etc. L'ordre du jour est indiqué à grands traits sur les invitations à la réunion. Pour s'assurer que toutes les questions seront bien abordées, il convient d'en faire une liste à l'avance. Pendant la réunion, il faut également laisser du temps aux participants pour poser des questions supplémentaires. On résume ensuite les résultats pour les participants, à l'aide de documents individuels ou d'une lettre d'informations envoyée après chaque réunion. D'ordinaire, ces documents sont aussi disponibles sur internet. Le résumé est aussi communiqué au sein de l'organisation, dans les conseils et les administrations. A Lund, des assemblées de citoyens ont régulièrement lieu. Elles ne peuvent pas décider d'actions à mettre en place, mais peuvent donner des recommandations ou faire des propositions. Le compte-rendu de la réunion est signé par la personne qui la préside, ainsi que par deux des citoyens présents. Il est ensuite affiché dans les bureaux des citoyens et les bibliothèques. Il est également présenté au conseil municipal. Il est important de décider de l'ordre du jour et d'envoyer les invitations suffisamment tôt, mais également de faire la promotion de la réunion de diverses manières. Les dépenses en ressources sont relativement faibles. Souvent, la réunion a lieu à l'intérieur, et les principaux postes de dépense sont le personnel, notamment le temps passé à planifier la réunion et à y participer, les réponses aux notes/la rédaction du compte-rendu qui sera envoyé aux participants. (SALAR)

5.4.8. Les ateliers sous forme de dialogue

Les ateliers sous forme de dialogue sont en fait des discussions de groupe simplifiées, dont l'objectif est de permettre aux participants d'examiner un problème en profondeur, de débattre des différents avis et de développer les points de vue/arguments afin d'obtenir une compréhension plus profonde d'une question.

Les ateliers permettent une discussion approfondie sur un sujet particulier, avec quelques personnes et pendant quelques heures. Ils sont utiles lorsqu'une organisation veut mieux comprendre ce qui motive les avis ou les déclarations de la population. L'atelier sous forme de dialogue est semblable au groupe de discussion, mais se concentre davantage sur le dialogue, la discussion et la négociation. Un atelier peut durer seulement quelques heures ou toute une journée. C'est un petit événement. Comme les ateliers sous forme de dialogue font intervenir un nombre limité de personnes, ils ne peuvent pas être utilisés pour récolter des informations statistiquement fiables afin de mesurer précisément l'opinion publique. Le fait que les participants façonnent leurs opinions au cours de la discussion peut aussi signifier qu'elles ne sont pas représentatives de celles du reste des citoyens. Cette méthode peut cependant permettre de récolter de précieuses informations sur les opinions des citoyens sur une question particulière. Les participants ont l'occasion d'aborder une question de manière approfondie, et notamment par rapport à ses coûts, ses avantages et ses conséquences à long terme. En discutant en groupe, les participants découvrent d'autres perspectives ; ils peuvent ainsi développer leurs opinions, puis les confronter à d'autres. Ces dialogues peuvent renforcer les relations entre les participants et leur donner de nouvelles compétences ou connaissances. D'ordinaire, une rencontre regroupe entre 8 et 16 participants. La composition du groupe varie selon le sujet. Les participants peuvent être choisis sur des critères démographiques, au moyen de groupes d'intérêt ou au hasard. Cette méthode de consultation n'est pas très coûteuse, sauf s'il faut choisir les participants de manière vraiment

aléatoire, ce qui est générateur de dépenses. Des mesures d'encouragement pour participer à l'atelier peuvent s'avérer nécessaires. Dans votre budget, prévoyez la location du lieu de la réunion (choisissez un bâtiment informel si possible), la nourriture et les moyens d'accueil spécifiques, par exemple la garde d'enfants. (SALAR)

5.4.9. L'analyse « SWOT »

L'acronyme anglais SWOT signifie Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (forces, faiblesses, opportunités, risques).

L'analyse SWOT est souvent utilisée pour analyser les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces associées à une situation ; c'est une phase stratégique. A de nombreux égards, cette méthode est applicable au travail des municipalités/organisations, par exemple pour connaître les avis des citoyens sur les projets, les commissions, etc.

D'ordinaire, ce modèle d'analyse prend la forme d'un tableau à quatre cases, donnant une vue d'ensemble des principaux facteurs à prendre en compte dans l'analyse d'une opération, d'un projet, de plans, etc.

Voici des clés pour utiliser l'analyse SWOT :

Forces	Faiblesses
Opportunités	Risques

1. Phase de réflexion : les participants essaient de trouver un maximum de facteurs susceptibles d'avoir un effet sur l'action/la question/le sujet.
2. Positionnement de tous les facteurs conjointement dans le tableau.
3. Evaluation des facteurs sur une échelle de 1 à 5, dans laquelle 5 signifie très bon (forces et opportunités) ou très mauvais (faiblesses et risques).
4. Classement d'après l'échelle d'évaluation dans les quatre zones.
5. Mesures proposées :
 - Comment utiliser les forces
 - Comment traiter les faiblesses
 - Comment tirer parti des opportunités
 - Comment éviter/minimiser les risques

Une fois mis en commun, les résultats de l'analyse SWOT forment un socle pour la poursuite du processus. Il est essentiel de communiquer clairement sur la finalité de la réunion et sur le fait qu'elle utilisera l'analyse SWOT. Pour diriger le processus, choisissez une personne connaissant la méthode. Disposez le local afin qu'il y ait de la place aux murs pour y fixer des notes mentionnant des éléments dans leur catégorie respective. Pour ce type d'activité, les post-it se révèlent très pratiques. Il est aussi possible de n'utiliser que les deux premières cases de la matrice : quelles sont les forces et les faiblesses ? Cette méthode permet de voir rapidement les forces et les faiblesses, les risques et les opportunités liés à une action/un sujet. C'est un bon outil pour savoir précisément, sur un sujet particulier, où concentrer ses efforts. Les forces que vous identifiez doivent évidemment être exploitées par la suite. Vous devez réfléchir à la manière de circonscrire les faiblesses mises à jour. Quant aux risques, ils doivent être neutralisés, par exemple pour la phase d'action. Enfin, vous devez vous efforcer d'utiliser et de développer les opportunités.

5.4.10. Le conseil

L'idée sous-tendant cette forme de communication est de rassembler les gens pour discuter d'alternatives aux problèmes : avantages et inconvénients, ainsi que les conséquences de la mise en œuvre des projets.

De manière générale, les conseils sont bien préparés et organisés, avec un dialogue clairement structuré entre les citoyens, les parties prenantes, les entreprises et tous les autres acteurs au sein d'une zone géographique donnée. Il existe plusieurs variantes de cette méthode, applicable à des situations où les objectifs et les actions possibles demeurent ouverts. Par exemple, il peut s'agir de déterminer la direction et la base de changements à venir, au cours d'un dialogue avec les habitants et les acteurs d'une zone. Les propositions sont formulées et hiérarchisées, puis transmises aux responsables politiques pour qu'ils décident. Parfois, le terme « conseil » est utilisé lorsqu'une municipalité ou un conseil régional veut que les citoyens se prononcent entre deux solutions, sur internet ou lors de réunions. On s'engage souvent à ce que la proposition recueillant le plus d'avis favorables soit celle qui sera appliquée. C'est donc une méthode de participation.

Il ne faut pas oublier que l'on réfléchit sur une situation réelle. Si l'on veut que les parties prenantes au projet y contribuent activement, cette réunion doit être ancrée dans la réalité. Il ne peut s'agir d'un « essai à blanc », sans véritable objectif ni définition claire dans le temps et l'espace. Assurez-vous de bien cibler votre groupe et les parties prenantes, et d'avoir invité le bon nombre de participants dès le départ. Pour superviser le processus, recrutez une personne sachant définir des règles et des limites et expliquer clairement l'impact qu'auront les participants, c'est-à-dire le cadre dans lequel ils agissent. A la fin du projet, n'oubliez pas de communiquer aux participants ce qui a été décidé, et de quelle manière. Cette méthode nécessite un travail et des efforts considérables, avant, pendant et après l'événement, de la part des fonctionnaires et des responsables politiques. Les principales propositions sont déjà bien avancées ; à ce titre, aucune nouvelle proposition ne peut être ajoutée au processus.

5.5. La participation

Ces méthodes permettent aux participants de s'impliquer davantage dans les décisions prises. Plus le niveau d'influence est élevé, et plus il faudra de temps et de ressources pour prendre en compte les points de vue et les propositions. Les personnes ayant une influence sur le processus de décision doivent être présentes, et il est important que les participants aient confiance dans la manière dont les résultats seront utilisés.

5.5.1. L'atelier de prospective

L'atelier de prospective est une méthode pédagogique et une manière de travailler qui permet de faire surgir des idées et des visions intéressantes. Il peut accueillir au maximum environ 25 participants.

La forme particulière de cette méthode génère simultanément liberté et sécurité ; elle met à profit l'impulsion et la créativité des participants. Son objectif est que ses participants découvrent un terrain commun, sur lequel développer et réaliser leurs idées ensemble. Un atelier de prospective réussi est un bon point de départ pour des actions en projet, et il permet souvent de former des équipes de travail continuant à réfléchir à des solutions et à de nouveaux processus de développement. Cet événement peut prendre plusieurs formes. La méthode nécessite des modérateurs connaissant les techniques associées. Ses principes fondamentaux sont la gouvernance, la démocratie et la structure participatives. Les idées et les avis de chacun sont respectueusement écoutés, débattus, puis intégrés dans un contexte commun. La méthode se base sur un thème, un sujet ou un état de fait que vous souhaitez changer ou développer. Ce thème est ensuite traité de diverses manières, en plusieurs étapes : inventaires de problèmes, décisions importantes des plans d'action (que faut-il faire et quand, voire parfois comment le faire et qui en est chargé). Divers documents sont utilisés, et certaines questions permettent d'avancer tout au long du processus. L'atelier de prospective exige une grande précision temporelle, et il est important de se tenir au calendrier annoncé. La méthode peut nécessiter

un suivi détaillé, afin de soutenir la continuité du processus dans les groupes de travail. La méthode est fondée sur les contributions actives des participants et sur la possibilité qui leur est donnée d'être présents tout au long du processus. Il est judicieux de former un groupe mélangé, incluant des responsables politiques, des fonctionnaires, des citoyens et d'autres parties prenantes. Le recrutement des participants à la réunion peut varier. Vous pouvez organiser une réunion ouverte, à laquelle il est possible de s'inscrire, ou vous pouvez inviter des participants préalablement choisis. Il peut également être intéressant de mélanger ces deux types d'organisation. Ces ateliers sont souvent organisés un jour férié, afin d'avoir un maximum de participants. Il faut prévoir une grande salle, avec de grands murs. (SALAR)

Un atelier de prospective dure entre un et trois jours, et se découpe en cinq phases d'égale importance : phase de préparation, phase critique, phase utopique, phase de concrétisation, puis phase de mise en œuvre et de suivi.

Phase de préparation

Les participants décident d'un thème et choisissent un responsable d'atelier. Les aspects pratiques tels que le lieu de l'atelier, sa durée ou ses participants doivent être définis pendant la phase de préparation.

Phase critique

La phase critique marque le lancement officiel de l'atelier ; tous les membres du groupe doivent formuler les problèmes associés au thème décidé auparavant. Les participants sont alors divisés en petits groupes, afin d'analyser et d'essayer de comprendre les avis donnés.

Phase utopique

C'est le moment de laisser toutes les pensées négatives derrière soi et d'imaginer ce que l'on souhaite. Tout le monde peut formuler sa vision et ses idées d'un avenir idéal. Les idées n'ont pas besoin d'être faisables, ni même réalistes, seulement créatives et attrayantes.

Phase de concrétisation

Il s'agit de la phase la plus importante de l'atelier. C'est maintenant que les problèmes et les visions doivent être formulés de manière à être utilisables. Des groupes sont formés pour traiter spécifiquement des problèmes identifiés. Ils discutent de la manière de procéder, des acteurs à impliquer et du calendrier pour les résoudre.

Phase de mise en œuvre et de suivi

Les participants retournent en session plénière, et tout doit être mis en place. Les résultats de l'atelier ont été synthétisés et révisés. Ils doivent désormais être distribués à toutes les personnes concernées : aux participants à l'atelier, mais aussi aux parties prenantes qui n'y étaient pas. Pour que le processus se poursuive, des réunions de suivi doivent être régulièrement organisées, et il faut des leaders pour maintenir le dynamisme (Denvall & Salonen, 2000).

Les participants à un atelier de prospective doivent s'engager dans la durée, afin d'être présents pendant la phase de mise en œuvre. Cette méthode est sans doute plus adaptée à une organisation ou à une association ayant une activité régulière, plutôt qu'à un processus de participation temporaire des utilisateurs. Cependant, le principe du découpage en phases peut être utile : phase critique, puis solutions.

5.5.2. L'atelier charrette

« L'atelier charrette peut durer plusieurs jours (jusqu'à une semaine). Il rassemble urbanistes, autorités publiques, promoteurs, propriétaires, associations concernées et population, ainsi qu'un chef de projet.

Cette méthode permet d'élaborer ensemble une nouvelle proposition, par exemple au moyen de divers ateliers. La charrette doit être soigneusement préparée, et la méthode se conclut par une proposition finalisée. Cette méthode est très efficace pour prendre des décisions rapides, mais elle n'est pas adaptée aux modes de planification suédois. Si dans son projet l'équipe a omis un aspect qui tient à cœur à l'une des parties et si celle-ci proteste, l'atelier charrette doit être recommencé. Cette méthode a de nombreux avantages, dont le principal est le développement d'un dialogue et d'une bonne coopération entre toutes les parties impliquées. » (de Laval 1999)

« L'atelier charrette est une méthode utile si le projet réunit des acteurs aux intérêts divergents. Carl Johan Engström, ancien directeur de la planification d'Uppsala, indique que la municipalité d'Uppsala a utilisé la méthode charrette pour la planification des usages du quartier de Sävja. La ville d'Uppsala avait l'intention de rouvrir une ancienne gare sur une ligne de banlieue. Le projet a provoqué un grand débat à Sävja, et plusieurs groupes de pression s'étaient formés. La municipalité d'Uppsala a invité tous les groupes intéressés à un séminaire de deux jours, dans l'esprit de l'atelier charrette. Les problèmes ont été résolus d'une manière créative et gratifiante ; de plus, tous les acteurs ont pu s'exprimer. » (Anna Squassina vt 2011) BPR

5.5.3. La mise en relation – La conférence

L'objectif de cette méthode est d'organiser des réunions, par exemple entre les jeunes et les responsables politiques et fonctionnaires locaux.

Par sa forme, ce mode de consultation permet de discuter, d'aplanir les obstacles et de stimuler la coopération sur le long terme. Aujourd'hui, de nombreuses municipalités utilisent diverses méthodes pour toucher les jeunes ou initier des collaborations visant à améliorer leur engagement et leur influence. Cette méthode peut aussi être utilisée pour organiser des réunions entre les groupes de citoyens, les responsables politiques et les fonctionnaires. Le Conseil régional de Västra Götaland a organisé une conférence : « Matchmaking in Regional Council Direction » (La mise en relation à la direction du conseil régional). Un modèle a été conçu dans le cadre de ces travaux, puis utilisé lors de la conférence. La réussite de cette conférence a encouragé plusieurs municipalités à poursuivre des efforts dans le sens des grandes lignes identifiées lors de la réunion. La municipalité d'Uddevalla est l'une d'elles.

Les principales caractéristiques du modèle de mise en relation (par exemple pour les jeunes) sont les suivantes :

- participation à l'organisation de la conférence, depuis la phase de planification jusqu'au suivi et à la poursuite des efforts,
- forme favorisant l'interaction et la discussion de diverses manières,
- encouragement à l'élaboration d'idées et à la participation de tous, aussi activement et aussi concrètement que possible,
- engagement visible pour soutenir/stimuler des projets, et poursuite du développement par les membres de la conférence, lorsqu'elle est terminée.

Cette méthode nécessite une bonne préparation et planification, un plan de mise en œuvre et une personne supervisant la réunion. Elle exige également une forte implication de toutes les parties, dès la phase de planification. Chacun est invité à prendre part aux discussions, et de nombreuses propositions

et idées surgissent pendant la réunion, qui dure entre une demi-journée et une journée. Le travail de préparation mobilise des ressources importantes : élaboration du programme, invitations, loyer et documentation. (SALAR)

5.6. La codécision

Le fait de déléguer la prise de décision aux citoyens concernés est appelé démocratie directe, ou parfois codécision. Plus le niveau d'étude d'une décision est circonscrit, et plus l'on utilise fréquemment la démocratie directe. Au niveau national, on connaît quelques exemples de référendums dont le résultat engage l'Etat ; au niveau régional, cela est plus commun, et au niveau local, également assez habituel. Souvent, la décision concernant certains points pratiques est déléguée aux parties prenantes ; c'est une forme de délégation de pouvoir dans la démocratie représentative.

5.6.1. Le référendum

L'organisation d'un référendum est un moyen de conférer le pouvoir de décision aux citoyens d'une région.

Son résultat peut être contraignant ou consultatif ; dans ce deuxième cas, les pouvoirs publics prennent une décision influencée par le résultat du référendum. Le référendum comme instrument contraignant existe au niveau régional dans certains pays, notamment la Suisse ou le Mexique. Lors d'un référendum, il faut donner le choix entre des alternatives bien distinctes ; pour être équitable, ce mode de consultation nécessite des mesures administratives lourdes.

5.6.2. Le conseil d'utilisateurs

Une autre forme de démocratie directe est de constituer plusieurs conseils d'utilisateurs, qui nomment des délégués pour prendre des décisions ensemble, sur des sujets variés.

Ces sujets sont souvent choisis car ils reflètent les intérêts et les opinions de la population d'une région. On connaît des exemples de planification dans lesquels la population a été chargée d'élaborer des plans en coopération avec des professionnels. Dans d'autres types d'organisation, la prise de décision concernant certaines questions a été déléguée aux résidents des zones protégées. Nombre des méthodes et outils cités ci-dessus dans les parties « Dialogue » et « Participation » peuvent être utilisés pour prendre des décisions au niveau local. Il faut faire la distinction entre une situation où le pouvoir décisionnel a été délégué, et une situation où les décisions doivent être prises via les canaux classiques de la démocratie représentative.

5.6.3. Le groupe de travail

Pour les questions plus pratiques, une troisième forme de démocratie directe consiste à nommer un groupe de travail exerçant la responsabilité de la planification et de la prise de décision au niveau local.

Il s'agit de la forme la plus commune de délégation de responsabilité et de prise de décision. Elle peut être mise en œuvre pour l'administration de terrains publics jouxtant une zone résidentielle, pour la gestion de l'immobilier, l'organisation d'activités ou la mise en place de divers projets.

6. Le processus de planification spatiale

La Convention européenne du paysage donne la définition suivante, dans son article 1c : « *Objectif de qualité paysagère* » désigne la formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ». Cela signifie que les municipalités et les autres autorités publiques présentent une stratégie ou un projet pour la qualité du paysage dans une zone donnée, en association avec le grand

public. Ce processus peut avoir lieu dans le cadre d'une analyse de la qualité du paysage, d'un document d'aménagement, d'un plan de gestion, ou d'une procédure similaire. A l'article 1f, on retrouve la définition suivante : « *“Aménagement des paysages” comprend les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages.* » Ces mesures d'avenir nécessitent un processus de planification ; c'est celui-ci que nous allons nous attacher à décrire dans ce chapitre. Dans la planification locale et régionale, on s'attache souvent à un changement souhaité du paysage : nouveaux bâtiments, routes ou production d'énergie ; cependant, d'après la Convention européenne du paysage, le processus de planification vise aussi à localiser et à préserver la valeur du paysage existant. Au niveau local, cette approche est souvent nouvelle.

6.1. Le processus de planification dans le sud de la Baltique

Généralités

Tous les pays engagés dans le projet ont un processus de planification en trois parties, comprenant un volet national, régional et local. Les intérêts nationaux et régionaux régulent la planification locale. Cependant, les différents niveaux ont une influence variable. En Suède, la responsabilité pour la planification est locale, tout en étant soumise à un fort contrôle national ; cependant, ces dernières années, la planification régionale a commencé à se développer. Le Danemark s'est orienté dans la direction inverse, avec une planification régionale autrefois forte ; depuis, le pouvoir de décision bascule vers le niveau local. En Pologne et en Lituanie, les trois niveaux ont une grande importance ; cependant les niveaux national et régional dominent. La planification locale est plus faible ; les directives des échelons supérieurs ont plus d'effet. Par leur influence de longue date, les mouvements sociaux en Suède et au Danemark ont forgé une tradition d'engagement citoyen sans équivalent en Pologne et en Lituanie au cours de l'époque communiste. Dans leur développement accéléré depuis la fin du communisme, la Pologne et la Lituanie ont donné la priorité à la croissance économique et aux investissements d'infrastructure, ce qui va parfois à l'encontre de la valeur du paysage. Une tendance similaire a été observée au Danemark et en Suède, principalement dans les années 1960 et 1970. Les quatre pays ont une législation et une structuration administrative similaires ; cependant, les différences de fonctionnement peuvent être importantes. Divers groupes d'intérêt exercent leur influence. L'application de la loi varie.

Le Danemark

Le système de planification danois est structuré en quatre niveaux ; il est régulé par une loi de planification spatiale. Au niveau national, les priorités générales d'intérêt national dominent. A l'échelon urbain, chaque municipalité élabore un projet générique pour l'utilisation des terrains et l'intérêt à accorder aux questions sociales. Les municipalités produisent ensuite des plans de zonage pour les zones spéciales de développement. Le quatrième niveau est celui des campagnes, dans lesquelles priorité est donnée à la production agricole. Les implantations sont strictement régulées par la loi. L'engagement public est encouragé à tous les niveaux ; au niveau local, la loi stipule que les parties prenantes doivent être consultées. Pour de nombreux projets, un dialogue et une participation volontaires et élargis ont lieu pour améliorer l'influence du public sur la planification.

Conférence internationale LIFEscape à Korsør, mai 2012. Sondage des partenaires, à l'issue de la conférence. Korsør, Danemark.

Conférence internationale LIFEscape à Korsør, 30-31 mai 2012. Participants à la conférence. Korsør, Danemark.

La Suède

En Suède, les municipalités ont le monopole de la planification ; on constate donc historiquement une forte influence locale sur la planification spatiale. L'Etat identifie les intérêts nationaux, ensuite considérés au niveau régional dans le travail des conseils administratifs des régions. Des fédérations

associant municipalités et régions (essentiellement dans l'administration de la santé) ont eu une influence accrue sur la planification spatiale, particulièrement dans les zones urbaines. Ces fédérations aident les municipalités à se coordonner au niveau régional, mais ces dernières conservent le monopole de la planification.

Les formes les plus communes d'engagement des utilisateurs dans le processus de planification sont l'affichage des propositions, par exemple dans les bibliothèques, et l'invitation des parties prenantes à une réunion consultative. L'invitation est faite par voie de presse, par voie d'affichage et par courrier. Les propositions présentées étant habituellement terminées, les participants à la réunion sont surtout des personnes ayant un avis sur la proposition. D'ordinaire, seule une minorité des parties prenantes prend part aux réunions de consultation. La plupart des réunions sont des réunions d'information ; elles sont l'occasion de poser des questions et d'apporter son grain de sel. En outre, la population peut laisser des commentaires écrits sur les propositions de planification ; ceux-ci doivent être pris en compte dans le processus de consultation. Cependant, pour de nombreux projets, une collaboration approfondie avec le grand public a lieu, sur la base du volontariat.

La Pologne

En Pologne, les intérêts nationaux et régionaux ont une grande influence sur la planification locale. Des plans de développement locaux ne peuvent pas être menés dans des zones déclarées d'intérêt national ou régional. L'Etat est à l'origine de divers documents et réglementations ; il présente une stratégie nationale de planification spatiale, qui régule ensuite le travail aux niveaux régionaux et locaux. La planification régionale comprend également un projet spatial. Un important travail de coordination entre les intérêts locaux et nationaux est effectué dans la région. Au niveau local, c'est le conseil municipal qui initie le projet. Certaines municipalités n'ont pas encore adopté de projet local.

La Lituanie

La Lituanie s'est dotée d'une loi de planification spatiale en 1995 ; celle-ci régule le travail aux échelons national, régional et local. Cet instrument vise à garantir une utilisation durable du paysage, et à encourager le développement économique. A l'origine, une grande attention a été accordée à la planification dans les régions frontalières. Le premier plan national s'est achevé en 2002, et en 2010 toutes les régions et les municipalités avaient présenté des projets pour les zones dont elles avaient la charge. Le processus de planification fonctionne sans accroc à tous les niveaux, mais la priorité est souvent donnée au développement économique, parfois au détriment des valeurs culturelles et naturelles d'un paysage.

6.2. Démarrage du processus (faciliter la participation)

Le fonctionnement d'une planification locale dépend des mandats et des ressources. Il est essentiel de donner un mandat précis à la planification participative dès le début du processus et de provisionner des ressources pour permettre une coopération plus ambitieuse avec la population. L'engagement des responsables politiques dans le processus est également important, tout comme celui des hauts fonctionnaires.

La deuxième étape du processus de lancement est d'identifier les acteurs, les intérêts et les groupes qu'il est important d'intégrer au processus. En outre, les méthodes et les outils doivent être déterminés et préparés le plus tôt possible. Il est essentiel d'entrer en contact avec les parties prenantes tôt dans le processus, d'informer sur le travail et la coopération prévus, et de rester ouvert aux suggestions quant aux formes, aux méthodes et aux outils de coopération.

Il faut organiser une réunion de lancement avec les divers acteurs. L'invitation doit être la plus large possible. Il n'est peut-être pas très efficace de convoquer tous les acteurs à une réunion municipale ; les fonctionnaires devraient plutôt chercher les lieux où se rencontrent les divers groupes.

6.3. Informations globales et analyse du paysage (Echange de connaissances)

L'étape suivante du processus consiste à résumer les connaissances avec des experts et avec la population, par la consultation et le dialogue. L'article 6c de la Convention européenne du paysage prévoit, pour l'identification et la qualification :

« 1) *En mobilisant les acteurs concernés conformément à l'article 5.c et en vue d'une meilleure connaissance de ses paysages, chaque Partie s'engage :*

- a) i) à identifier ses propres paysages, sur l'ensemble de son territoire ;*
- ii) à analyser leurs caractéristiques ainsi que les dynamiques et les pressions qui les modifient ;*
- iii) à en suivre les transformations ;*
- b) à qualifier les paysages identifiés en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés.*

2) Les travaux d'identification et de qualification seront guidés par des échanges d'expériences et de méthodologies, organisés entre les Parties à l'échelle européenne en application de l'article 8. »

Les travaux sur le paysage pourraient connaître une impulsion intéressante s'ils transcendent les secteurs, c'est-à-dire s'ils cessent de séparer la nature et la culture, mais se centrent sur les processus et les fonctions du paysage. Les analyses et les évaluations des paysages devraient inclure tous les paysages, pas seulement des lieux considérés comme beaux ou spéciaux pour diverses raisons. Une approche importante dans l'évaluation du paysage pourrait être la manière dont il contribue au bien-être économique et social d'une région ; il est donc important de travailler sur ses éléments porteurs d'identité et de les décrire.

Le *Landscape Character Assessment* (LCA, étude de caractérisation du paysage) d'une zone constitue un excellent outil de travail. Il divise le paysage en zones caractéristiques, selon des normes physiques et sociales. Celles-ci sont décrites d'après divers thèmes, dont il est utile de débattre : conditions naturelles, bâtiments, utilisation de la terre, infrastructure, évolutions, etc. Cette méthode identifie des caractères spécifiques du paysage, qu'elle divise ensuite en zones caractéristiques. Ces caractères spécifiques sont de grands morceaux de paysage, ayant un caractère similaire, tandis que les zones caractéristiques sont des unités paysagères plus petites, unifiées par leurs conditions sociales et physiques. Ce niveau est souvent beaucoup plus clair pour la population participant à la discussion. Le LCA peut être mené à différents niveaux : nationaux, régionaux ou municipaux, voire à d'autres niveaux locaux ; il est également possible de corréler des études à divers niveaux de mesure. A l'origine, le LCA était utilisé comme outil de décision par les experts, mais il peut aussi être un outil d'engagement de la population et des groupes d'intérêt pour entretenir ou développer une région.

Pour obtenir une compréhension historique du développement du paysage, on peut effectuer une *Historic Landscape Characterisation* (HLC, caractérisation historique du paysage). Cette méthode est depuis longtemps utilisée en Angleterre pour identifier les changements du paysage et les « anneaux de croissance » qui y sont encore visibles. Si dans une large mesure le LCA est une analyse visuelle, la HLC se concentre en revanche sur les sources et les occurrences historiques. Tout comme le LCA, la HLC divise le paysage en plusieurs niveaux ; tout d'abord en différenciant les types de paysages historiques sur tout le territoire, et ensuite en les subdivisant en zones différentes. Les deux méthodes utilisent des approches spatiales et cartographiques ; elles utilisent les systèmes d'information géographique (SIG). La HLC peut être utilisée seule ou avec le LCA, afin de fournir des informations sur l'histoire du paysage et d'en décrire les évolutions.

Voici plusieurs outils et méthodes éventuellement utiles pour obtenir des informations sur le contexte : les « Gaturts » dans le paysage, les méthodes photographiques au cours desquelles les participants recensent des aspects paysagers importants, les ateliers où l'on effectue des analyses ou des résumés simples sur des cartes, les forums ouverts concentrés sur divers thèmes intéressant les participants, et les débats, au cours desquels des experts et des citoyens sont interrogés devant un parterre d'invités. A

partir de ces méthodes, on peut ensuite examiner les diverses questions par rapport aux problèmes, aux valeurs, aux lignes de développement possible et aux obstacles. Tout cela doit avoir lieu en coopération étroite avec la population, afin que ses connaissances soient intégrées au travail.

6.4. Les visions et les régulations

Une fois effectuées l'analyse et la description de la situation, on peut envisager la manière dont on veut développer le paysage et/ou le réguler. Pour ce faire, les fonctionnaires dialoguent avec les experts et la population, puis présentent une proposition commune comme base du projet, ou comme base de gestion des questions liées au projet.

Pendant ce processus, il est important de prendre en compte les approches des différents groupes : habitants, professionnels et visiteurs. Il est nécessaire d'organiser un atelier pour définir clairement les visions locales ; cela peut être un forum ouvert, un atelier de prospective ou un panel de citoyens, selon le niveau d'ambition. La vision formule souvent ce que l'on souhaite pour un paysage donné.

Cependant, il est fréquemment nécessaire d'exercer une régulation pour satisfaire les intérêts publics ou pour équilibrer les différents intérêts. Si l'on souhaite par exemple développer une zone pour le tourisme, on ne peut pas construire un complexe industriel au même endroit. Ainsi, la réglementation définit les restrictions nécessaires pour rendre possible le développement souhaité. Même dans des paysages susceptibles d'être protégés et qu'il est important de réglementer, un certain développement est nécessaire afin de les valoriser durablement. Cela peut par exemple prendre la forme de services permettant aux éleveurs de continuer à vivre dans la zone, préservant ainsi un paysage façonné par le pastoralisme.

Il est rare d'atteindre un consensus sur les visions et les réglementations. Il appartient donc aux responsables politiques de décider comment équilibrer les intérêts de chacun. La haute administration exerce également une grande influence sur la manière de prendre en compte les intérêts régionaux et nationaux, voire internationaux.

6.5. Le projet (stratégie)

Le projet officiel constitue le point de vue politique pour la zone en question. Son élaboration est un exercice d'équilibre entre les divers représentants politiques, à partir d'une solide description de la situation, d'analyses et de visions partagées par toutes les parties prenantes, toutes conditions intéressantes pour développer un point de vue correspondant aux intentions de la Convention européenne du paysage. Cependant, les différents acteurs ont souvent des visions divergentes, et il appartient donc aux responsables politiques de décider de la manière dont ces divers intérêts doivent être pris en compte dans le projet.

Parfois, il n'est pas nécessaire d'élaborer un projet officiel et il est suffisant de disposer d'une bonne base pour continuer à aborder les sujets de la zone ; cependant, une décision politique formelle renforce la légitimité du document. Les quatre pays disposent d'une procédure officielle pour la consultation des projets, mais il est vraisemblable de penser qu'une consultation approfondie pour un projet/une stratégie permet de mieux enraciner le projet dans son contexte. Le chapitre consacré à la consultation suggère de nombreux outils et méthodes à cette fin.

6.6. La mise en œuvre

Il ne suffit pas de produire un bon projet générant une forte adhésion. Il faut ensuite le mettre en œuvre ; pour cela, les structures administratives et politiques locales sont largement mises à contribution. Le projet doit être en phase avec ce qu'il est possible de faire sur les plans pratique et politique. Il convient d'instituer des routines auprès des parties prenantes pour le suivi et l'information concernant le déroulement du projet.

Il est souhaitable de mettre en place une information continue, donnant l'occasion de poser des questions sur la mise en œuvre. Cela peut prendre la forme d'une lettre d'informations ou d'une section sur un site internet, mais aussi de réunions globales ou de promenades dans la zone, donnant lieu à des questions directes et à des échanges de vues. Les différents points de vue concernant la région doivent être énoncés clairement et faciles à trouver sur le site internet, dans la bibliothèque ou dans un lieu central. Afin de suivre le processus, on peut par exemple s'inspirer de la méthode anglaise Spaceshaper, qui mesure les appréciations individuelles d'un lieu avant et après un événement.

Il est aussi utile d'évaluer tout le processus de planification participative du paysage, afin d'améliorer ses connaissances pour l'avenir. Qu'est-ce qui a bien ou mal fonctionné ? Aurait-on pu utiliser d'autres outils ou méthodes ? Faut-il améliorer l'enracinement dans notre organisation ; y a-t-il un besoin d'éducation pour faciliter le processus ?

7. La gestion et la protection du paysage

Lors de la planification d'un paysage, on décide parfois d'introduire une forme de protection pour en sécuriser la valeur. Une fois cette protection mise en place, la longue phase de gestion du paysage peut commencer. Les personnes gérant les zones protégées (réserves, parcs paysagers ou parcs nationaux) connaissent très bien ce processus. La Convention européenne du paysage aborde elle aussi ces aspects, dans ses articles 1d : « *“Protection des paysages” comprend les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine* » et 1e : « *“Gestion des paysages” comprend les actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales* ». Tout comme dans le processus de planification, il est important que le dialogue soit inscrit dans l'ADN de l'organisation, sans quoi il sera difficile de mener une bonne discussion et de prendre en compte les vues partagées.

7.1. La proposition de protection

Dans le travail de protection et de gestion des paysages, il est essentiel de bien dialoguer avec la population. Dès la planification d'une mesure de protection, il faut lancer une discussion pour diminuer le risque de conflits à venir. C'est souvent la phase la plus critique, et il est essentiel de trouver de bonnes solutions pour toutes les parties très rapidement.

C'est rarement une bonne idée de montrer un projet terminé à un propriétaire ; le dialogue doit commencer à un stade neutre, et être centré sur les différentes valeurs du paysage. Ce processus est utile si plusieurs parties prenantes désirent une protection du paysage ; à ce moment-là, la discussion n'est pas binaire. Parfois, des groupes de propriétaires locaux prennent l'initiative du dialogue ; dans de tels cas, il est particulièrement important de prendre en compte les avis à l'origine de l'initiative. Dans la plupart des cas, les promenades sur le terrain constituent le meilleur moyen d'initier un dialogue sur une protection à venir. Si plusieurs acteurs sont impliqués, un atelier avec un résumé des principaux faits et une analyse forces-faiblesses peut constituer un bon outil de travail.

Lorsqu'il s'agit de protéger une zone, les autorités et les propriétaires concernés prennent toujours part au processus. On peut les considérer comme des acteurs de premier plan. Il est également essentiel de faire participer des acteurs de second plan, notamment des associations ou des réseaux actifs dans la zone. Il peut s'agir de clubs d'activités sportives, d'associations de chasse ou de protection de la nature, de sociétés d'ornithologie, d'entreprises gérant des routes, etc. Quelques recherches sont nécessaires pour les identifier. Il est très rare que l'on donne l'occasion aux acteurs de troisième niveau (ceux qui ne sont pas organisés ni habitués à donner leur avis) de prendre part au dialogue sur les zones protégées. Il est beaucoup plus difficile de s'adresser à eux, et leur implication exige un travail spécifique. Ce groupe peut comprendre des personnes habitant à la périphérie de la zone à protéger, des touristes, des visiteurs, ou encore des résidents estivaux. Une invitation plus large par

voie de presse, ou des activités dirigées organisées à la bonne période de l'année permettent d'inclure davantage de personnes dans le dialogue.

Il est important d'établir qui est officiellement responsable de la zone protégée, ainsi que la chaîne de décision dans le processus et dans la gestion ultérieure. Une prise de décision et une gestion transparentes améliorent la confiance dans le processus, ainsi que le travail de conservation du paysage.

7.2. Le projet de gestion

Lorsque les limites de la zone de protection prévue sont définies, on entame une phase de discussion sur la conservation et la gestion. Cela figure habituellement dans un projet de gestion. En impliquant les habitants de la zone et les parties prenantes dans le projet de gestion, on accroît la compréhension des mesures de protection et de conservation du paysage, et le travail est enraciné localement. Les connaissances locales de la zone sont essentielles au projet de gestion.

On choisit la méthode de travail en fonction du nombre d'acteurs impliqués, mais il est souhaitable d'organiser une grande réunion afin d'échanger sur le meilleur moyen d'entretenir les aménagements, une fois ceux-ci réalisés. Il est également judicieux de faire effectuer une grande partie des travaux nécessaires dans la zone par des entreprises locales, car cela crée un attachement au projet, et accroît l'implication pour l'entretien des installations de protection.

Au final, un projet de gestion est l'œuvre d'experts ; il faut être capable d'améliorer les formes de gestion nécessaires pour conserver la valeur du paysage. Les différents acteurs ont parfois des attentes divergentes ; un arbitrage à un échelon politique ou administratif élevé est alors nécessaire, afin de déterminer comment maintenir l'équilibre entre des intérêts divergents. Ces décisions peuvent être prises d'une manière générant de la compréhension entre les parties prenantes, au lieu d'être considérées comme des directives technocratiques imposées d'en haut. Le dialogue et les mesures prises sont donc essentiels pour bâtir une confiance mutuelle dans la zone. Il faut du temps pour bâtir la confiance, et celle-ci est facilement sapée, ce qui peut ensuite souvent générer des conflits.

7.3. Les régulations et la protection

Dans la décision de protection elle-même, de nombreuses réglementations stipulent ce qu'il est permis de faire dans la zone. Tout comme dans le plan de gestion, les objectifs diffèrent selon les aspects du paysage ; il peut être difficile de déterminer ce qui est essentiel selon les parties, ainsi que la manière de combiner différents objectifs. L'autorité publique responsable doit décider de l'équilibre des objectifs. Avec une base et une participation larges, il est d'ordinaire plus facile de prendre une décision pondérée, puis de la faire accepter. Afin que les réglementations et les mesures de protection soient bien appliquées, elles doivent être intégrées par toutes les parties prenantes. Tout d'abord, les règles doivent être connues de tous. Les raisons de leur établissement doivent être claires, et l'intérêt à s'y conformer doit être fort. Pour atteindre cet objectif, le processus de dialogue est essentiel ; s'il est bien mené, il économisera du travail et des dépenses en aval.

7.4. La gestion

Il est également important d'avoir un dialogue ouvert lors du travail pratique de gestion du paysage. Celui-ci doit porter sur ce qui se passe, et sur la manière de concevoir le travail au mieux. Il peut être judicieux d'établir un groupe ou un conseil de référence réunissant divers acteurs, afin d'avoir une large base représentative. Ce groupe doit être formé afin de donner aux acteurs concernés l'impression qu'ils sont correctement représentés. Le groupe doit choisir un(e) représentant(e) ayant une légitimité en son sein et capable de travailler avec les autres représentants. Il est essentiel que la personne représentant le groupe fasse ensuite circuler les informations obtenues.

Certaines questions peuvent nécessiter une réunion globale, afin de récolter tous les points de vue. L'opinion des personnes non représentées demeurera toujours une inconnue. Il peut s'agir des groupes difficiles à contacter (jeunes, enfants), mais aussi des générations futures et bien sûr des autres espèces vivantes, incapables d'exprimer leur opinion.

Il est important de tenir les parties prenantes au fait des évolutions du paysage, si l'on veut maintenir de bonnes relations avec elles. L'information préalablement à une mesure de sauvegarde importante permet l'expression d'opinions spontanées. Selon l'objectif et le groupe ciblé, on peut communiquer par des lettres d'informations, par des réunions, par les médias ou par e-mail.

La création d'activités communes dans la région facilite la collaboration ; c'est aussi l'occasion de réunions spontanées. Ces activités peuvent prendre la forme de promenades annuelles pour étudier le paysage ou sa gestion. Il peut aussi s'agir d'une conférence, suivie d'un diaporama de la zone.

Il est essentiel de trouver des formes permettant un dialogue continu sur le paysage, dans une zone géographique donnée. Certaines zones, qui ont une valeur élevée et des problématiques complexes, exigent un dialogue plus intensif, tandis que d'autres parties d'un paysage peuvent se satisfaire d'un processus simple, par exemple en lien avec les projets et les programmes municipaux.

7.5. La gestion des paysages en dehors des zones protégées

En dehors des régions dotées d'une organisation officielle, il est difficile de travailler en mettant en œuvre une gestion participative. Les pouvoirs de gestion sont divisés entre de nombreux acteurs : propriétaires fonciers, autorités publiques, associations, etc.

Pour les municipalités, il peut être utile de mener un dialogue lors de l'élaboration des grands plans municipaux. Ensuite, les acteurs essentiels de différents aspects du paysage peuvent être identifiés, et l'on peut établir des canaux d'échange de vues et de connaissances concernant la poursuite du travail.

Il est essentiel de trouver des formes permettant un dialogue continu sur le paysage, dans une zone géographique donnée. Certaines zones, qui ont une valeur élevée et des problématiques complexes, exigent un dialogue plus intensif, tandis que d'autres parties d'un paysage peuvent se satisfaire d'un processus simple, par exemple en lien avec les projets et les programmes municipaux.

Bibliographie et références

Sources imprimées

En langue anglaise ou française

Convention d'Aarhus. Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, Commission économique des Nations unies pour l'Europe, 1998.

Caspersen, Ole H., "Public participation in strengthening cultural heritage: The role of landscape character assessment in Denmark" (La participation du public dans le renforcement du patrimoine culturel : le rôle de la caractérisation du paysage au Danemark), *Danish Journal of Geography*, volume 109, p. 33-45, 2009.

Conseil de l'Europe, Convention européenne du paysage, *Naturoipa* 98, 2002.

Dialogue in biosphere reserves, *References, Practices and Experiences* (Références, pratiques et expériences),

Biosphere Reserves Technical Notes, février 2007, UNESCO/MAB 2007.

Engage your stakeholders. Stakeholder involvement toolkit for local authorities (Faire participer les parties prenantes. Boîte à outils de participation pour les collectivités locales), UBC Commission on Environment (Union des villes de la Baltique, Commission de l'environnement), 2009.

Grigaitienė, Irma & Godienė, Giedrė, *Landscape dimension of the Spatial Planning of Cultural Heritage Sites in Lithuania* (Perspective paysagère de la planification spéciale sur les sites de patrimoine culturel en Lituanie), 2012.

Guide to Sustainable Tourism in Protected Areas (Guide du tourisme durable dans les zones protégées), Parks & Benefits 2011, EU-project in the Baltic Sea Programme 2009-2012 (Projet européen dans le cadre du programme de la Baltique 2009-2012), avec la participation du Parc national de Žemaitija (Lituanie).

Landscape News (Actualité du paysage), Conseil national suédois du patrimoine, 2009.

Nordic Landscapes and the European Landscape Convention (Les paysages nordiques et la Convention européenne du paysage), Nordisk Ministerråd, s. d., brochure.

Spatial Planning in Denmark (La planification spatiale au Danemark), ministère danois de l'Environnement, 2007.

Särlöv Herlin, Ingrid, *Communication – Tools in Integrated Landscape Management and Stakeholder Participation – Evaluating Experiences from Formulating the Making of New Management Plans for AONBs in England* (Communication – Les outils dans la gestion intégrée des paysages et la participation des parties prenantes – Evaluation des expériences d'élaboration des nouveaux projets de gestion des lieux de grande beauté naturelle en Angleterre).

Ås, Berit, "The five master suppression techniques" (Les cinq techniques de manipulation dans la communication), in *Women in white: the European outlook* (Les femmes en blanc : perspective européenne), p. 78-83, 2004.

En langue danoise

Aagaard Nielsen, Kurt & Steen Nielsen, Birger, *Demokrati og naturbeskyttelse, Dannelse af borgerfællesskaber gennem social læring – med Mon som eksempel*, 2007.

Agger, Annika, *Demokrati og deltagelse – et borgerperspektiv på kvarterloft*, 2005.

Agger, Annika & Hoffman, Birgitte, *Borgerne på banen, Handbog til borgerdeltagelse i lokal byudvikling*, Velfærdsministeriet, 2008.

Capacent Epinion, *Kickstart af omradefornyelse: En metode til effektiv borgerinddragelse og repræsentativ holdningsundersøgelse*, 2008.

Delman, Thomas Fabian, *Den igangvarende by – borgerdeltagelse i byudvikling*, Arkitekturskolen Aarhus, 2011.

Hansen, Per Henrik, *Rad til nardemokrat: Borgerinddragelse gennem lokalrad, foreninger og landdistriktsrad*, 2007.

Torpe, Lars, *Borgerinddragelse i kommunerne: Formal, former og erfaringer samt nogle overvejelser omkring borgerdeltagelse i forbindelse med forebyggelse og sundhedsfremme*, Arbejdsrapport fra Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning 2006:8, Aalborg Universitet, 2006.

Vejledning om Landskabet i Kommuneplanlægningen, Miljøministeriet, 2007.

En langue polonaise

Czyżewska, Aleksandra, *Jak planować proces rewitalizacji społeczno-gospodarczej przestrzeni miejskiej?* Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych "Stocznia", 2010

Kęłowski, Wojciech, *Budżet partycypacyjny, Krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, 2013

Obywatele jako partnerzy, Podręcznik OECD na temat informowania, konsultacji i udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji politycznych OECD, 2001.

En langue suédoise

Blücher, Gösta & Graninger, Göran (éd.), *Planering med nya förutsättningar, Ny lagstiftning, nya värderingar*, Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande, 2006.

Handbok i utvärdering av medborgardialog, Sveriges Kommuner och Landsting, 2011.

IT-verktyg i demokratins tjänst, Del 2: Verktyg, Sveriges Kommuner och Landsting, 2010.

Medborgardialog för unga, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm, april 2012.

Nord, Jenny & Särlöv Herlin, Ingrid, *Utveckling av metod för landskapskaraktärisering*, SLU rapport från FoMA projekt, 22 mars 2011

Planer och process – Handbok i dialoginriktad planering, Länsstyrelsen i Skåne, 2007 (Suède).

Sveriges Arkitekter & Byggherrarna, *Tidiga skeden i planering, bygg och förvaltning*, Intellecta, 2008 (Suède).

Utveckla principer för medborgardialog, Sveriges Kommuner och Landsting, 2012.

Ahlström, Lisa, *Omradesanalys som deltagandemetod – att tolka och förmedla berättelser till planeringsunderlag*, Rapport för licentiatexamen i arkitektur, Institutionen för Arkitektur, Chalmers Tekniska Högskola, Göteborg, 2011.

Sources internet

Convention européenne du paysage :

www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/Landscape/default_fr.asp

Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (Directorat général à la protection de l'environnement, Pologne) : www.gdos.gov.pl (polonais et anglais)

Klaipėdos Universitetas (université de Klaipėda) : www.ku.lt (lituanien et anglais)

Länsstyrelsen Skåne (Conseil administratif de la région de Scanie) : www.lansstyrelsen.se/skane (suédois, anglais et autres langues)

Lietuvos Respublikos Aplinkos Ministerija (ministère de l'Environnement de la république de Lituanie) : www.am.lt/VI (lituanien et anglais)

Lietuvos valstybinių parkų ir rezervatų asociacija (Association des réserves et parcs nationaux de Lituanie) www.parkuasociacija.lt (lituanien et anglais)

LIFEscape, www.lifescape.eu (anglais)

Linnéuniversitetet (université de Linnaeus) : lnu.se (suédois et anglais)

Lunds kommun : www.lund.se (suédois et anglais)

Program Laboratorium Partycypacji Obywatelskiej (laboratoire de participation civique) : www.partycypacjaobywatelska.pl (polonais et anglais)

RECEP-ENELC: www.recep-enelc.net (anglais)

Riksantikvarieämbetet (Conseil national suédois du patrimoine) : www.raa.se (Suédois et anglais)

Sjöbo Kommun : www.sjobo.se (suédois)

Skogsstyrelsen (Agence suédoise de foresterie) : www.skogsstyrelsen.se (Suédois et anglais)

Slagelse Kommune : www.slagelse.dk (danois)

Municipalité de Tolkmicko : www.tolkmicko.pl (polonais, anglais et plusieurs autres langues)

Visions et stratégies sur le pourtour de la mer Baltique 2010 (VASAB) : www.vasab.org (anglais)

Žemaitijos nacionalinis parkas (Parc national de Žemaitija) : www.zemaitijosnp.lt (Lituanien, anglais, allemand et russe)

* * *