



Strasbourg, 18 février 2015

CEP-CDCPP (2015) 13F

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*

PRESENTATION DU RAPPORT

PAYSAGE ET DEMOCRATIE

PERSPECTIVES

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

Le Préambule de la Convention européenne du paysage indique :

« Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Convention,

...

Désirant répondre au souhait du public de jouir de paysages de qualité et de jouer un rôle actif dans leur transformation ; »

La Conférence est invitée à :

- prendre connaissance du rapport réalisé dans le cadre du Programme de travail du Conseil de l'Europe de la Convention européenne du paysage et en particulier de ses conclusions, et à décider des suites qu'il conviendra de lui donner.

Paysage et démocratie

M. Yves LUGINBÜHL

Directeur de recherche émérite au Centre national de recherche scientifique (CNRS), France¹
et Expert du Conseil de l'Europe pour la rédaction de la Convention européenne du paysage



«L'idée que je me ferais plus tard de la notion de commandement, (...) fut profondément influencée par le spectacle du régent et de sa cour. J'ai observé les réunions tribales qui se tenaient régulièrement à la Grande Demeure et elles m'ont beaucoup appris (...) Tous ceux qui voulaient parler le faisaient. C'était la démocratie sous sa forme la plus pure. Il pouvait y avoir des différences hiérarchiques entre ceux qui parlaient, mais chacun était écouté (...) En tant que responsable, j'ai toujours suivi les principes que j'ai vus mis en œuvre »

Introduction²

Poser la question de la relation entre paysage et démocratie³ pourrait a priori paraître incongru à un profane. Jusqu'à une période récente le paysage a relevé de décisions politiques prises dans un contexte de démocratie représentative, mais le plus souvent sous-tendues par des avis d'experts. La démocratie semblait ainsi aller de soi. Mais à la réflexion, très vite, apparaissent de multiples questions qui se réfèrent au mode de gouvernance des territoires, à la place de la connaissance savante par rapport aux savoirs empiriques, à l'intérêt qu'y portent les citoyens, aux relations entre le monde politique et la société civile, au développement des expériences de participation à la prise de décision politique, etc. Immense domaine en vérité, qui ne fait que faire resurgir des pans de l'histoire politique européenne et même planétaire. S'il est primordial d'interroger la question politique de l'exercice démocratique comme ont pu le faire de très nombreux auteurs depuis l'Antiquité, il est évidemment plus compliqué d'analyser les relations qui existent entre celui-ci et le paysage, même si elles ont fait l'objet de plusieurs travaux et publications.

Le présent rapport, sollicité par le Conseil de l'Europe, ne pourra sans doute pas épuiser toutes les questions qui se posent. Mais il tentera d'ouvrir des pistes de réflexion et de proposer les termes d'un débat qui ne manquera pas de se développer au sein des réunions régulières autour de la Convention européenne du paysage, comme l'Assemblée permanente de cette convention ou comme les ateliers annuels.

¹ Président de comités scientifiques - <http://www.ladyss.com/?lang=fr>

² La Grande Demeure à laquelle la citation de Nelson Mandela fait référence est l'équivalent de l'arbre à palabre.

³ Du grec ancien δημοκρατία / *dēmokratía*, « souveraineté du peuple », combinaison de δῆμος / *dēmos*, « peuple » et κράτος / *krátos*, « pouvoir », « souveraineté » ou encore *kratein*, « commander », est le régime politique dans lequel le peuple est souverain.

Le rapport est organisé selon le plan suivant :

- 1- La première réflexion portera sur la place du paysage dans l'histoire politique européenne et sur les modes de gouvernance territoriale qui ont précédé les régimes s'affirmant comme démocratiques au 18^e siècle.
- 2- En second lieu, le rapport examinera les modalités d'exercice de la démocratie et leurs capacités à rendre compte des avis de l'ensemble des populations concernées sur le devenir de leur cadre de vie. Ici se posera bien évidemment la question des échelles de la gouvernance, du local au national et à l'international.
- 3- Troisièmement, on analysera les évolutions actuelles de cet exercice démocratique dans le contexte de la mondialisation des échanges et de la crise actuelle et leurs conséquences sur les paysages.
- 4- La quatrième partie sera consacrée aux formes contemporaines de démocratie participative et aux expériences qui se développent partout dans le monde et particulièrement en Europe.
- 5- Dans un cinquième temps, le rapport étudiera les divers facteurs qui pèsent sur le succès de ces expériences, peuvent les entraver ou à l'inverse leur garantir une réussite la plus accomplie.
- 6- Dans la dernière partie qui tiendra lieu de conclusion, le rapport proposera une synthèse et des pistes de débat ou d'approfondissement futures.

1. Les enseignements de l'histoire politique de la gouvernance territoriale.

Il faudrait remonter à l'Antiquité sumérienne, indienne et surtout grecque et à la Polis, cité où le forum constituait le lieu du débat entre les citoyens ; mais ces premières formes de démocratie étaient fortement inégalitaires, n'acceptant la participation ni des femmes, ni des esclaves, ni des métèques, du moins pour la « démocratie » athénienne. Nous n'irons pas jusqu'à cette période, mais nous commencerons par le Quattrocento italien ; il présente en effet un exemple très représentatif des questions qui se posent dans la gouvernance territoriale et paysagère. Exemple illustre, quasi trivial tant il est connu et tant il a souvent illustré la Convention européenne du paysage.

Il s'agit bien évidemment de la célèbre fresque d'Ambrogio Lorenzetti peinte sur les murs d'une salle du palais ducal de Sienne en 1338 et qui représente une leçon de gouvernance territoriale. « Les effets du bon et du mauvais gouvernement », fresque qui est constituée par quatre ensembles de représentation picturale, a été réalisé dans un contexte politique singulier⁴ qui a vu évoluer la gouvernance territoriale et paysagère d'un gouvernement composé à l'origine des Vingt-Quatre pour passer à un gouvernement plus restreint, celui des Neuf, qui assurait le pouvoir des grandes familles de l'aristocratie communale.

Comme l'indique Chiara Frugoni, (1995), « *les Neuf, plutôt que de se faire représenter directement, ont-ils préféré montrer plutôt le gouvernement des Vingt-quatre qui dura de 1236 à 1270 et fut créé pour s'opposer au pouvoir absolu du podestat et à l'influence des grandes familles, avec la constitution du conseil dit « Consistoire Elu » qui marqua l'entrée du populus dans le gouvernement de la ville : dans un discours de propagande tel que cette fresque, le rappel du passé peut fournir l'appui rassurant de la tradition et de l'histoire et suggérer, à travers une réalité passée, beaucoup plus ouverte aux classes sociales inférieures que ne l'était le gouvernement des Neuf, le modèle sans nul doute démagogique duquel le gouvernement prétendait s'inspirer* »⁵.

La fresque représente « une conception de la gouvernance territoriale qui peut se transposer en gouvernance paysagère et part de l'hypothèse que chaque acteur, à son échelle, autant temporelle que spatiale, gouverne une part du paysage dans lequel il vit ; conception qui renvoie au doublon *droits et*

⁴ Le régime politique de l'Italie était celui des communes autonomes – l'Italie ne connaissant l'unité qu'au 19^{ème} siècle – et les communes de Sienne et de Florence se livrant des guerres continuelles, les armées de l'une pillant le territoire de l'autre et réciproquement.

⁵ Frugoni Chiara, 1995, Pietro et Ambrogio Lorenzetti, SCALA editions, 82 pages, page 68.

devoirs de chaque citoyen. Si l'on examine la fresque de Lorenzetti, chaque acteur, à son échelle, dans les fonctions qu'il remplit dans la société décrite par le peintre, en gouverne une part, c'est-à-dire quelques éléments de la composition du paysage, qu'il soit rural ou urbain. Le fait que l'artiste représente le bon gouvernement à côté du paysage qu'il gère avec les sujets du pouvoir ne signifie pas que ce paysage-là ne dépend, dans sa gestion politique, que du prince et des personnages qui l'entourent. Lorenzetti le fait bien ressentir au spectateur de la fresque : chacun est à son poste, remplit sa fonction, même l'« *essaim dansant des demoiselles* », belle expression proposée par G. Duby. Le sens politique du tableau est celui de l'ordre, de la paix, de l'abondance, d'une sérénité qui se dégage du paysage, même si l'on sait pertinemment que ce régime politique n'est pas une démocratie, qu'il est un régime autoritaire où les droits de l'homme ont encore peu de signification. »⁶

A l'inverse, le paysage du mauvais gouvernement est le paysage du pillage, de la guerre, du crime et de l'absence d'activité productive. Lorenzetti a écrit sur la fresque du mauvais gouvernement ses vices : avarice, luxure, orgueil, injustice...

D. Cosgrove⁷ évoque la question de la représentation du pouvoir politique et estime que ses détenteurs, comme le Duc de Sienne, ont considéré que le recours à de représentants des quartiers qui composent la ville dans les prises de décision était allée trop loin ; l'élite politique restreignit radicalement le rôle de ces représentants, donnant ainsi plus de pouvoir aux riches aristocrates et bourgeois, privilégiant l'individualisme sur la vie collective.

Il faut dire que dans cette période, les élites sociales et en particulier le pouvoir régalien cherchaient à lutter contre les pratiques collectives et les terres communes qu'elles impliquaient, comme dans le cas de l'Angleterre où les Lords régnant sur les Counties ont engagé la mise en place des enclosures (dès le 13^e siècle) pour instituer des domaines privés en lieu et place des *commons*, terres collectives qui constituaient la terre des paysans pauvres. Les *commons* peuvent être considérés comme une forme de gouvernance partagée d'un territoire – nous n'irons pas jusqu'à dire qu'elle était démocratique – qui permettait à ces paysans d'accéder à une économie de survie négociée entre eux-mêmes et le pouvoir seigneurial et qui a évolué au cours du temps et en particulier entre 1750 et 1850 avec les *Parliamentary Enclosures* mises en œuvre par le parlement ; celles-ci achevèrent d'instaurer la propriété individuelle du sol dans tout le Royaume Uni. Cette évolution de gouvernance territoriale et paysagère, qui fit passer le paysage anglais de paysages d'openfields à des paysages de bocages avec des parcelles entourées de haies végétales (aubépines et chênes) s'exerça à l'échelle du Royaume et permit aux monarques anglais d'imposer un droit régalien face au droit coutumier qui était l'un des principes de la féodalité. Ce fut en même temps une révolution économique, celle de l'avènement du libéralisme, avec la révolution fourragère et le début du développement industriel, processus sur lesquels Adam Smith⁸ puis Ricardo⁹ élaborèrent leurs théories économiques fondée sur le marché, qui furent ensuite à l'origine de celles de Karl Marx avec « Le Capital »¹⁰.

Un autre exemple mérite d'être cité, car il s'est produit dans une région européenne où le premier mot équivalent au terme paysage est apparu au 15^e siècle. Dans les Frises hollandaise, allemande et danoise, la paysannerie qui occupait les terres de marais en bordure de la mer du nord, édifiaient des

⁶ Luginbühl Yves, 2012, La mise en scène du monde, construction du paysage européen, Prix Edouard Bonnefous 2013 de l'Académie des Sciences Morales et Politiques, CNRS Editions, Paris, 430 pages.

⁷ Cosgrove E. Denis (1998, première édition 1984), Social formation and symbolic landscape, The University of Wisconsin Press, Madison, 322 p., page 27.

⁸ Smith Adam, 1776, Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations, 1776, Paris, PUF, coll. « Pratiques théoriques », 1995, 1512 p.

⁹ Ricardo David, 1817, Des principes de l'économie politique et de l'impôt, Londres.

<http://bibliothèque.uqac.quebec.ca/index.htm>

¹⁰ Marx Karl Heinrich, 1867, Le Capital. Critique de l'économie politique, du titre original allemand Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie, Hamburg, Otto Meisner.

« terpens »¹¹ sortes de tertres qu'ils construisaient en accumulant de la terre prélevée dans la proximité, de manière à être à l'abri des plus fortes marées. Sur ces *terpens*, ils installaient leurs fermes et y vivaient de manière plus ou moins isolée du pouvoir seigneurial. Ils géraient ainsi leur territoire de vie de manière presque autonome, éloignés des règles contraignantes de la féodalité. Cette pratique fut très répandue aux 10^e et 11^e siècles au point que les chercheurs purent cartographier ces *terpens* qui étaient au nombre de 1000 au moins. Dire que cette gestion territoriale et paysagère constituait un mode démocratique de gestion territoriale et paysagère est sans doute exagéré. Mais elle représentait une gouvernance partagée entre un petit nombre d'individus et à une échelle micro-locale. Si nous mentionnons cet exemple, c'est parce que c'est dans cette région littorale d'Europe du Nord que le terme *lantscap* est apparu en 1462, première occurrence connue de l'équivalent du mot paysage ; or, ce terme allie *land*, c'est-à-dire pays, et *scap*, équivalent de l'allemand *Schaft* signifiant communauté, mais il le complète par le droit coutumier qui constituait une forme de gouvernance territoriale.

Or, la destinée du paysage est précisément de rompre avec le droit coutumier et de s'inscrire dans le droit régalien, tel que l'évolution du sens du mot anglais *landscape*, issu du danois *landskab* le révèle. Kenneth Olwig a superbement conté cette évolution du mot, calqué sur le terme danois à la suite du mariage du roi d'Angleterre James 1st avec la princesse danoise Anne qui a emporté le *landskab* dans ses bagages vers l'Angleterre. Le couple royal y a vu un moyen d'imposer le droit régalien contre le droit coutumier défendu par les Lords et d'instaurer, à la suite du rattachement de l'Ecosse à l'Angleterre, le Royaume Uni¹². Encore une fois, le droit coutumier n'était pas la marque d'une gouvernance territoriale et paysagère démocratique ; mais le droit régalien non plus, qui était davantage une forme d'absolutisme.

D'autres formes de gouvernement ont cependant existé entre temps, comme en Angleterre où le Parlement anglais apparaît tout en restreignant le pouvoir royal selon les principes de la Grande Charte. Le premier parlement élu est le Parlement de Montfort en Angleterre en 1265. Seule une petite minorité dispose d'une voix : le Parlement est élu par quelques pour cent de la population¹³. La convocation du Parlement dépend du bon vouloir du roi ou de la reine (le plus souvent lorsque la royauté a besoin d'argent). Le pouvoir du Parlement s'est toutefois développé au cours du temps et en particulier lors de la Révolution Glorieuse de 1688, le *Bill of Rights*, établi en 1689 qui lui attribue davantage d'influence ; l'électorat augmente lentement et le Parlement prend de plus en plus de pouvoir jusqu'à ce que la Monarchie ne remplisse qu'un rôle emblématique.

Ces périodes de la Renaissance et jusqu'au 18^e siècle ont vu des pouvoirs despotiques s'imposer dans toute l'Europe et c'est bien pour cette raison que les révolutions sont apparues lors du siècle des Lumières.

Les deux premières démocraties modernes sont en effet nées à ce moment clé de l'histoire politique du monde : la démocratie américaine (1788) a devancé la démocratie française et leurs modèles ont fait des émules dans le monde entier. La première n'était pourtant pas considérée par ses pères fondateurs comme une démocratie, mais elle est envisagée par les historiens comme la première démocratie libérale, dans la mesure où l'engagement constitutionnel (1788) fonde les principes naturels de liberté, d'égalité devant la loi, et s'oppose aux régimes aristocratiques¹⁴.

Cependant, la relation entre ces démocraties et la question du paysage n'est pas immédiate. Et d'autre part, les démocraties ont évolué et n'ont pas connu les mêmes principes tout au long de l'histoire : en

¹¹ Lebecq Stéphane, 1980, De la protohistoire au Haut Moyen Âge : le paysage des « Terpen », le long des côtes de la mer du nord, spécialement dans l'ancienne Frise, In Le paysage, réalités et représentations, X^e Colloque des Historiens médiévistes, Revue du Nord, Lille 1979, pages 125-148.

¹² Olwig Kenneth Robert, 2002, Landscape, Nature and the body politic, from Britain's renaissance to America's new world, the University of Wisconsin Press, Madison, 300 pages.

¹³ Moins de 3% en 1780.

¹⁴ Wikipédia – article démocratie.

France le suffrage universel a été instauré en 1848 et le vote des femmes a été institué en 1947. Les exemples précédents montrent en tout cas que cette forme de gouvernance politique pouvait se décliner selon diverses échelles et d'innombrables cas très divers existent dans le monde entier à toutes les échelles, plus ou moins ouverts à la participation de certains groupes de la société ; l'exemple africain de l'arbre à palabres en est un en effet ; mais peut-on en parler en termes de démocratie ? Nelson Mandela estime effectivement que l'arbre à palabres, qu'il dénomme la « Grande Demeure » constitue un système démocratique d'exercice du pouvoir, permettant à chacun de s'exprimer au-delà des hiérarchies sociales qui existent forcément¹⁵. Si la place des femmes y est mineur et le renforcement de leur participation souhaité, l'arbre à palabres est un moyen de discuter des problèmes de la société locale, des conflits qui l'animent, des éventuelles punitions qu'il faut infliger à un individu qui a enfreint la règle commune. Mais comme l'exemple des *terpens* de la mer du nord ou de la fresque de Lorenzetti, ces exemples se déroulent à une échelle locale et ne concernent pas l'échelle nationale qui est cependant celle de la mise en œuvre des démocraties politiques de la planète.

2. Modalités d'exercice de la démocratie et échelles de gouvernance

L'une des premières préoccupations des théoriciens de l'exercice de la démocratie a été de trouver le mode de représentativité qui satisfasse la majorité des citoyens. La question a été à l'origine de tensions entre les révolutionnaires français et notamment Emmanuel-Joseph Sieyès qui opposait le mode de gouvernement représentatif qu'il a contribué à mettre en place à la démocratie directe¹⁶ que défendait Jean-Jacques Rousseau¹⁷, plus confiant dans le peuple. Le système de gouvernement est resté fondé sur un droit de vote limité sur la base de la fortune des individus (c'est-à-dire le suffrage censitaire), aux hommes (les femmes n'ont pas le droit de vote), à un corps politique exclusif des personnes des autres races ou des colonisés¹⁸. Par ailleurs, les États-Unis et la France connaissent l'esclavage. Il est aboli en 1865 aux États-Unis (plus tôt dans certains États) et en 1848 en France (sauf de 1794 à 1802), les discriminations en matière politique s'étant prolongées en réalité beaucoup plus longtemps. Il faudra cependant attendre le milieu du 19^{ème} siècle pour que les partisans du régime représentatif le qualifient de « démocratie », ce mot perdant sa signification d'origine. Cette première réflexion nous conduit à résumer les diverses formes de démocratie pour que le contexte politique soit bien tracé avant de s'engager dans le rapport de celle-ci avec le paysage.

La question de la représentativité des citoyens est donc posée dès le départ. Il s'agissait de résoudre le problème qui a animé le débat évoqué précédemment entre Sieyès et Rousseau et qui opposait la démocratie directe à la démocratie représentative. La première est le régime qui permet au peuple d'adopter lui-même les lois et les décisions importantes et de choisir les agents d'exécution qui peuvent être révoqués par lui-même. La démocratie indirecte, c'est-à-dire représentative, est constituée par un régime où des représentants sont tirés au sort ou élus par les citoyens, pour un mandat non-impératif à durée limitée, pendant lequel ils ne sont pas forcément révocables par les citoyens.

Mais il existe également une forme de démocratie semi-directe lorsque le peuple est cependant appelé à statuer lui-même sur certaines lois, par des référendums, qui peuvent être des référendums d'initiative populaire, soit pour s'opposer par un veto à un projet de loi, soit pour proposer un projet de loi. Ce dernier cas est représenté par exemple par les cantons suisses ou l'Italie.

¹⁵ Mandela Nelson, 1995, Un Long chemin vers la liberté, autobiographie de Nelson Mandela, Fayard, Paris.

¹⁶ EJ Sieyès : « *Les citoyens qui se nomment des représentants renoncent et doivent renoncer à faire eux-mêmes la loi ; ils n'ont pas de volonté particulière à imposer. S'ils dictaient des volontés, la France ne serait plus cet État représentatif ; ce serait un État démocratique. Le peuple, je le répète, dans un pays qui n'est pas une démocratie (et la France ne saurait l'être), le peuple ne peut parler, ne peut agir que par ses représentants.* » (Discours du 7 septembre 1789)

¹⁷ Jean-Jacques Rousseau considère que la démocratie ne peut être que directe : « *La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volonté générale et la volonté générale ne se représente point.* », Du contrat social livre III, chapitre 15.

¹⁸ Aux États-Unis, exclusion sur base de la couleur de peau et en France exclusion des colonisés

A l'intérieur de la démocratie représentative, il existe plusieurs régimes : parlementaire, présidentiel, semi-présidentiel, d'Assemblée, libéral notamment. Le régime parlementaire est caractérisé par le fait que le gouvernement est politiquement responsable devant le Parlement, dont il est généralement issu. Celui-ci peut donc le destituer en recourant à une motion de censure, dont les modalités varient en fonction des pays. En contrepartie, le gouvernement, responsable de l'exécutif, peut dissoudre l'Assemblée, responsable du législatif. Il y a donc séparation des pouvoirs dans un régime parlementaire, celui-ci étant qualifié de « souple » en raison du contrôle réciproque entre exécutif et législatif.

Le régime présidentiel est caractérisé par une séparation des pouvoirs plus stricte. Le pouvoir exécutif n'a pas de responsabilité politique devant le pouvoir législatif, ce dernier ne pouvant le destituer. À l'inverse, le chef de l'État (également chef du gouvernement), élu au suffrage universel direct ou indirect, dispose de moins de pouvoir sur le Parlement que dans un régime parlementaire, car il ne peut le dissoudre. Aux États-Unis, où le régime est véritablement présidentiel, le Président dispose d'un droit de veto sur les textes de lois.

Le régime semi-présidentiel rassemble des caractéristiques du régime parlementaire et du régime présidentiel, ce qui lui permet d'être désigné comme un régime mixte. Dans la Cinquième République française, le chef de l'État est élu au suffrage universel direct, nomme les membres du gouvernement et les destitue. Il peut dissoudre l'Assemblée qui, comme le Sénat, ne peut remettre en cause le gouvernement que par le biais d'une motion de censure. Si le Président ne dispose pas de la majorité parlementaire, il est a priori contraint à une « cohabitation », et perd ainsi l'effectivité de son pouvoir au profit du gouvernement et du chef du gouvernement. Dans ce cas, ce régime se rapproche du régime parlementaire.

Le régime d'assemblée est représenté par une assemblée unique, élue au suffrage universel direct ; elle détient l'ensemble des pouvoirs politiques, les pouvoirs exécutifs et judiciaires subordonnés au pouvoir législatif. Il fut pratiqué en France entre 1792 et 1795, lorsque la Convention fut chargée d'établir une constitution. Ce régime n'est pas nécessairement associé à une séparation des pouvoirs.

Dans une démocratie libérale la capacité des élus à exercer un pouvoir de décision est soumise à la règle de droit, et est généralement encadrée par une constitution qui met l'accent sur la protection des droits et libertés des individus, définissant ainsi un cadre contraignant aux dirigeants. Il ne s'agit pas d'un régime représentatif particulier, celui-ci peut donc être parlementaire, présidentiel ou mixte comme en France. Elle n'implique pas non plus un régime représentatif au sens strict, mais peut aussi qualifier un régime semi-direct (comme la Suisse) ou participatif. Parmi les principes, qui se retrouvent dans la plupart des régimes représentatifs, on y retrouve les droits et libertés des individus, mais également la liberté d'expression, de réunion ou d'association et de la presse, le droit de propriété, et le droit de commercer, c'est-à-dire le libre-échange.

Nous ne commenterons pas davantage ces diverses formes de démocratie, mais nous allons tenter d'analyser les liens qui s'établissent entre elles et la question du paysage. A cet égard, plusieurs remarques liminaires s'imposent :

- La première se réfère à la conception que les sociétés se construisent du paysage. Il n'en va en effet pas de même selon que l'on considère le paysage comme remarquable ou que l'on l'assimile au cadre de vie quotidien.
- La seconde remarque a trait à la question de l'échelle de gouvernance à laquelle on se situe. La situation est différente selon que l'on raisonne à l'échelle nationale ou que l'on conduit une action à une échelle régionale ou locale.
- Troisièmement, la relation entre démocratie et paysage varie en fonction du statut politique et social des acteurs qui sont mobilisés : le processus d'élaboration de lois, de mesures diverses ou l'engagement d'actions d'aménagement, de gestion ou de protection ne sera pas le même selon que l'on s'adresse à des élus, à des associations ou à de simples habitants.

- Enfin, le processus de participation dépend des définitions que l'on lui attribue : entre information, consultation, concertation et participation, la place des citoyens, des experts et des responsables politiques ou des institutions n'est pas la même.

La définition du paysage

La définition de paysage a en effet changé au cours du temps et avant les années 1970, il était le plus souvent assimilé aux paysages remarquables, et soumis aux réglementations qui avaient été prises dans la plupart des pays d'Europe, visant à les protéger en raison de leur caractère pittoresque, légendaire, scientifique ou artistique. A partir de la fin des années 1960, la communauté scientifique a commencé à se ré-intéresser au paysage qui était plutôt tombé en déshérence après la grande vague due aux travaux des géographes dans plusieurs pays, comme en Angleterre, Italie, Pays-Bas, France, Russie, Espagne, etc., et qui voyaient le paysage soit comme le résultat des processus biophysiques, c'est-à-dire la tectonique, l'hydrologie, l'érosion ou la géomorphologie, soit comme un moyen de connaître les ressources minières du pays. Ce fut le cas de l'Ecole russe qui apporta beaucoup à la connaissance de la formation de massifs montagneux comme le Caucase, par exemple ; soit comme le produit de l'interaction entre la nature et les activités sociales : ce fut le cas de l'Ecole française avec Paul Vidal de la Blache ; un courant historique a également produit de nombreux ouvrages sur l'histoire des paysages de certains pays comme W.G. Hoskins en Angleterre, Emilio Sereni en Italie, Roger Dion en France, etc. Ces ouvrages datent pour la plupart des années de l'entre-deux guerres, certains étant publiés dans les années 1950.

L'émergence des préoccupations environnementales a modifié le sens donné au paysage et impulsé un renouveau des recherches qui avaient eu tendance à s'estomper – certes pas dans tous les pays – mais d'une manière générale en Europe. L'innovation la plus importante et qui concerne la relation entre démocratie et paysage est sans doute l'apparition des travaux sur les perceptions ou représentations sociales des paysages. Celles-ci ont en effet mis l'accent sur la diversité des regards sociaux portés sur le paysage et révélé leur importance dans l'action politique, dans la mesure où les recherches ont montré que les acteurs sociaux agissent en fonction de leurs perceptions ou représentations sociales des paysages et non forcément en fonction des problèmes qui se posent directement sur le terrain. Ces travaux scientifiques qui se sont produits dans de nombreux pays en Europe et parallèlement en Amérique du nord, ont ainsi commencé à modifier le sens attribué au paysage en introduisant la catégorie des perceptions ou représentations sociales et en centrant de plus en plus la question du paysage sur les paysages quotidiens et non plus sur les paysages remarquables.

C'est ainsi que lors de la rédaction de la Convention européenne du paysage, le débat qui s'est engagé a montré un intérêt quasi immédiat pour ces paysages quotidiens, même si les paysages remarquables n'étaient pas oubliés. Les paysages quotidiens ont donc été introduits dans le champ d'application de la Convention européenne du paysage (article 5) et ont impulsé un mouvement d'intérêt partout en Europe, l'argument essentiel reposant sur le fait que la grande majorité des populations européenne vit désormais dans des paysages qui ne sont pas remarquables, mais surtout urbains et périurbains, bien évidemment aussi ruraux, et que l'enjeu fondamental est bien celui de l'amélioration du cadre de vie de ces populations.

L'autre facette de la sémantique du terme paysage et qui rejoint les réflexions précédentes conduit à une attitude assez générale des élus qui considèrent le plus souvent le paysage comme associé à la protection et donc contraire à leurs souhaits de développement économique. Ici également l'ancienne conception du paysage assimilé à la protection des sites remarquable resurgit constamment et il est assez rare que les élus admettent la nouvelle définition plus ouverte sur la société et ses aspirations évaluées par le biais des perceptions et représentations sociales. Nous discuterons plus loin de la position des élus par rapport à un exercice démocratique dans des opérations d'aménagement du paysage, mais d'ores et déjà, nous pouvons dire que l'engagement de tentatives de débat avec leur électeurat n'est pas le bienvenu.

Nous pouvons donc dire que du sens attribué au paysage dépend la qualité démocratique du débat qui s'engage entre les acteurs concernés et de la décision politique. Heureusement, le sens du terme a évolué vers une plus grande participation des populations concernées, comme l'indique clairement la Convention européenne du paysage, à travers la définition qui précise que le paysage est une « *partie de territoire telle que perçue par les populations...* », faisant donc allusion aux représentations sociales et aux perceptions qui constituent le moteur de l'action politique. L'une des preuves de la demande de démocratie est la requête de certains acteurs d'Amérique du sud pour que l'exemple de la Convention européenne du paysage se transpose soit dans une convention mondiale du paysage, soit – solution sans doute plus vraisemblable – dans une convention à l'échelle d'un continent comme cette convention européenne l'est pour l'Europe. Et il s'agit également de la pertinence du sens du paysage plus proche du paysage quotidien. D'ailleurs les expériences de participation des populations à l'échelle locale sont nombreuses dans cette région d'Amérique.

La question de l'échelle de gouvernance

Cette innovation sémantique a alors fait surgir des expériences de participation, parfois spontanées, sans relation directe avec la Convention européenne du paysage mais celle-ci les a inscrites d'une certaine manière dans ses principes, en particulier dans les articles sur l'identification et la caractérisation des paysages, les objectifs de qualité paysagère en particulier¹⁹, et recommandant de favoriser la participation des populations à ces travaux. Si ces expériences sont à l'échelle de petits territoires et non à celle d'une nation, l'engagement de politiques en faveur du paysage dépend à la fois des institutions nationales et des collectivités territoriales. Il s'agit du sens du paysage tel que l'envisage la Convention européenne du paysage qui incite les Etats parties à mettre en place des politiques paysagères à cette échelle. On peut admettre que c'est une action démocratique qui passe par la décision d'élus représentant le peuple. Ils peuvent ainsi faire voter une loi en faveur du paysage.

L'échelle nationale est également celle de la décision en faveur de politiques de protection de paysages remarquables comme ceux qui sont candidats à l'inscription sur la liste du Patrimoine Mondial. Ici, le jeu démocratique s'exerce entre les experts et les élus des collectivités territoriales ou de la Nation. Leur représentativité électorale et leur reconnaissance dans la communauté de l'expertise est la règle pour défendre un dossier devant la communauté et les institutions internationales. D'une certaine manière, la démocratie s'efface devant les enjeux diplomatiques et les jeux de pouvoir entre experts internationaux et personnalités politiques. D'autant plus que dans la plupart des cas, les candidatures à l'inscription sur la liste du Patrimoine Mondial n'ont pas mobilisé les populations concernées ou ne les ont pas consultées.

Ce n'est pas toujours le cas, certaines candidatures ont réussi grâce à la sollicitation des populations concernées et l'UNESCO s'est bien rendu compte que la mobilisation sociale constituait une force essentielle pour que les acteurs locaux s'approprient la candidature et l'éventuelle inscription. D'une certaine manière, la Convention du Patrimoine Mondial était en retard sur la demande de démocratie des sociétés et tente de le rattraper. Il s'agit là de l'expression du décalage entre la conception experte telle que l'envisage l'UNESCO et la demande d'écoute des populations par leurs représentants politiques que la plupart des enquêtes auprès d'elles mettent en lumière. Ces enquêtes montrent en effet que de nombreuses populations reprochent à leurs élus de ne pas les écouter. De la même manière, les décisions relatives à la protection de sites ou de paysages à l'échelle nationale ne donnent pas très souvent la parole aux populations, mais relèvent d'expertises, d'avis techniques des administrations concernées et des élus régionaux ou locaux. Il peut exister des enquêtes publiques, mais elles ne constituent pas vraiment une marque de démocratie effective mais davantage une consultation, ce qui est fort différent.

¹⁹ Article 6 C *Identification et qualification*, et notamment b à qualifier les paysages identifiés en tenant compte des valeurs particulières qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernés. Et article 6 D *Objectifs de qualité paysagère* : Chaque Partie s'engage à formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés, après consultation du public conformément à l'article 5.c.

L'échelle de gouvernance est donc essentielle pour un exercice pertinent de la démocratie s'il s'agit de la question du paysage ; nous en avons déjà vu quelques exemples, ils se multiplient partout en Europe et même au-delà comme en Amérique du nord ou du sud où les mouvements en faveur de la prise en compte des aspirations des populations sur des territoires restreints sont nombreux et tentent de lutter contre les aménagements qui ne satisfont pas. L'exemple de la Vénétie est intéressant, car il montre qu'après avoir contesté des équipements qui sont contraires aux aspirations des populations locales, les comités – « *comitati* » – qui sont créés par certains acteurs contestataires cherchent à construire des projets d'aménagement fondés sur l'analyse du paysage²⁰.

L'échelle locale est donc celle où l'exercice démocratique est le plus opérationnel, mais elle pose d'innombrables questions qui seront examinées plus loin. L'échelle locale apparaît en particulier comme celle qui permet aux habitants de se ressaisir de la qualité de leur cadre de vie et c'est bien pour cette raison que les expériences se multiplient. Elle constitue une forme d'opposition aux processus de toutes sortes impulsés par la mondialisation des échanges commerciaux et financiers contre lesquels les citoyens européens (et du monde) ne peuvent lutter directement. L'échelle locale semble être une sorte de refuge contre la globalisation planétaire. Mais à cette échelle se pose bien évidemment la question de la capacité des habitants, par l'intermédiaire des élus qui les représentent dans la sphère politique de peser sur des décisions qui sont prises à l'échelle mondiale. Par exemple sur le prix des denrées alimentaires qui se décident sur les cours mondiaux et qui ont une incidence sur les paysages, privilégiant certaines cultures plutôt que d'autres. Ou sur le prix du pétrole qui a des effets sur les infrastructures et les modes de transport.

Une autre question se pose à propos de l'échelle de gouvernance : dans certains cas, les décisions d'aménagement du territoire sont prises dans le cadre de collectivités locales où les citoyens sont éloignés des procédures administratives et politiques. C'est par exemple le cas des associations de communes, ou de parcs naturels dans lesquels les démarches d'analyse des paysages et d'élaboration de programmes d'aménagement relèvent de techniciens et des élus, sans que les habitants ne soient jamais consultés ni même informés. C'est le cas des communautés de communes en France dont les représentants ne sont plus élus par le peuple mais choisis par des élus dans des jeux de confrontation politique et de pouvoir qui échappent aux habitants et relèvent de ce que certains pourraient qualifier de « cuisine politicienne ». Dans ce cas, on est assez loin de la démocratie, les décisions sont prises dans un cercle de privilégiés et dans l'intérêt de quelques groupes de pression politiques et économiques. Cette réflexion renvoie ainsi au statut des acteurs concernés.

La question du statut des acteurs concernés

L'exemple précédent est assez éloquent pour révéler les difficultés de l'exercice démocratique à l'échelle locale. Mais le statut des acteurs concernés va bien plus loin encore. La gouvernance territoriale et comme corollaire la gouvernance paysagère dépendent des jeux de pouvoir entre des groupes sociaux ou de pression comme les lobbies économiques, politiques ou syndicaux. Les processus d'échanges commerciaux et financiers planétaires sont en effet conduits par des groupements économiques ou financiers qui pèsent sur les décisions et se situent à l'opposé de la démocratie. Les prix des céréales, des productions animales, etc., qui déterminent le devenir de pans entiers des paysages européens sont fixés par des accords mondiaux (OMC) dans lesquels les grandes multinationales du commerce des denrées alimentaires qui n'ont pas la moindre préoccupation territoriale ni paysagère, agissent uniquement dans l'objectif du profit à court ou moyen terme.

Ces processus se déroulent à l'échelle internationale, mais ils sont présents également à l'échelle nationale ; ici ce sont les jeux de pouvoir entre partis politiques, syndicats ou groupes de pression

²⁰ Varotto Mauro, 2000, In difesa dei luoghi dell'abitare: il fenomeno dei comitati spontanei in Veneto, Quaderno 3 Osservatorio Veneto, Verona. Et Varotto Mauro, Visentin Ludovico Fabrizio, 2008, Comitati locali e criticità ambientali in Veneto. L'evoluzione del fenomeno negli ultimi 10 anni, A.R.S. n°116 gennaio/marzo 2008.

économiques également qui ont une incidence sur les décisions politiques en faveur de certains d'entre eux. La place de l'intérêt général passe souvent après des intérêts catégoriels. On peut prendre l'exemple des politiques du logement, des infrastructures qui sont aux mains de grandes sociétés immobilières ou de génie civil, comme pour les autoroutes. Le poids des lobbies est souvent plus important que celui des associations de défense de l'environnement ou du paysage. L'exemple récent et dramatique du barrage de Sivens en France est à cet égard éloquent et de nombreux cas pourraient être évoqués partout en Europe.

A l'échelle locale aussi, même si les citoyens ont davantage de possibilité d'intervenir dans les procédures de négociation, certains groupes agissent selon leur propre intérêt et l'intérêt général passe après. Ici, le jeu est plus équilibré, mais il est certain, comme on peut le constater dans quelques expériences de participation citoyenne que des acteurs ont plus de capacité à intervenir que d'autres, ne serait-ce que parce qu'ils ont l'habitude de prendre la parole en public et qu'ils savent imposer leurs vues face à d'autres habitants, moins rompus au débat et moins entraînés à l'exercice de la controverse. L'exercice démocratique peut être faussé également par des enjeux locaux qui sont occultés parce que leur exposition sur la place publique ravive des conflits souterrains que certains groupes locaux ne souhaitent pas voir débattre devant l'ensemble de la population ; c'est notamment le cas des questions de maintien des haies du bocage dans de nombreuses régions, questions qui soulèvent en outre le problème de la qualité de l'eau. Les milieux de protection de l'environnement ne sont d'ailleurs pas tous d'accord entre eux et des tensions peuvent surgir entre les partisans de la préservation de la biodiversité tandis que d'autres sont davantage attachés à la qualité du paysage, sans que le lien puisse être fait sereinement.

Les acteurs qui promeuvent ces opérations de participation peuvent également appartenir à diverses sphères de la société : chercheurs, praticiens du paysage, artistes, associations de défense de l'environnement ou du paysage se mobilisent de manière variée, parfois collaborant, mais avec des problèmes d'entente sur les méthodes et les outils utilisés. Parfois, des concurrences apparaissent aussi entre ces communautés et même à l'intérieur d'une même corporation, des tensions peuvent survenir, comme entre les écologues et les sciences humaines qui ne conçoivent pas le paysage de la même manière. L'intervention d'artistes peut aussi poser des problèmes car s'ils attirent l'attention du public grâce aux œuvres et installations qu'ils créent dans l'espace public, ils ne vont pas toujours jusqu'au bout d'un projet concret. Nous verrons dans la cinquième partie comment ces acteurs d'origine diverse peuvent apporter des solutions ou créer des conflits au sein d'opérations de participation.

Cependant, c'est bien par la négociation publique et la confrontation des points de vue que ces problèmes peuvent trouver des solutions ; mais comme nous le verrons, de nombreux obstacles s'opposent à ces débats qui en outre, ne conviennent pas forcément aux élus qui y voient une perte de temps alors qu'ils sont soumis au temps électoral et qu'ils souhaitent souvent prendre une décision qui peut s'avérer déterminante dans leur réélection.

Les définitions données aux procédures de participation

Les définitions qui sont données aux procédures de participation sont diverses et vont de l'information à la participation réelle. Dans un document technique élaboré dans le cadre du programme de recherche « Paysage et développement durable » du ministère français de l'écologie, intitulé « Paysage et participation »²¹, l'auteur, Yves Michelin, se référant à Beuret et al, 2006, et en accord avec les membres du Comité scientifique du programme distingue les procédures suivantes :

- La communication : elle est à flux unique, et vise à obtenir l'adhésion d'un groupe d'acteurs cible.

²¹ Fiche technique « Participation et paysage », 2013, programme Paysage et développement durable, 2005-2010, Yves Michelin, MEDDE, Bureau des paysages, IRSTEA, 8 pages.

- L'information : à flux unique également, mais permet d'accéder à une forme de pouvoir dans la mesure où elle renforce la capacité d'agir.
- La consultation : si elle assure l'expression d'avis divers, elle ne permet pas le partage du pouvoir de décision et ne fournit aucune garantie sur la prise en compte des avis exprimés.
- Le dialogue et l'échange : ils visent à mieux se connaître et les acteurs sont mis sur un pied d'égalité.
- La concertation a pour objectif la construction collective de visions prospectives et d'objectifs, mais ne permet pas toujours le partage de la prise de décision.
- La négociation vise l'obtention d'un accord au sein d'un ensemble de rapports de forces.

En préalable à la conclusion de cette seconde partie, il paraît évident que ces 4 paramètres, le sens attribué au paysage, l'échelle de la gouvernance, le statut des acteurs et les formes de participation, sont liés et indissociables. Il sera difficile de les séparer dans l'analyse et les souhaits d'amélioration de l'exercice démocratique dans sa relation au paysage.

Avant de conclure sur les enseignements de cette partie, il nous semble indispensable de préciser le sens des formes d'exercice de la démocratie, telles qu'elles sont apparues dans l'évolution qu'elles ont subies dans les dernières décennies. Dans les années 2000 – 2010, l'accent était mis sur la concertation, forme encore non totalement aboutie de la participation. Un rapport réalisé en 2007 par le ministère français de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables a eu pour objectif de faire le point sur les définitions des termes et expressions mobilisés dans le cadre des actions d'information, de participation du public, concertation et association dans les plans de prévention des risques²². Il insiste tout d'abord sur les enjeux, objectifs et sens de la participation et de la concertation. Il précise ainsi :

*« La concertation n'est pas une fin en soi. Les raisons pour lesquelles on s'engage dans une démarche participative telle que la concertation sur un projet, une politique ou la mise en place d'instances de concertation peuvent être diverses : motivées par une volonté politique forte, par une obligation réglementaire, par un contexte particulier... Ainsi, même si les injonctions à la participation et à la concertation sont de plus en plus nombreuses et pressantes, et qu'il semble être devenu impossible de « faire sans » concertation, **on ne concerte pas pour concerner**. La concertation n'a de sens que par rapport aux objectifs qu'on lui aura fixés et qui l'auront motivée. C'est en fonction d'eux que l'on définira les procédés et outils utilisés et l'évaluation de la démarche mise en œuvre. Ces objectifs peuvent être de plusieurs ordres. Une même démarche de concertation peut avoir plusieurs buts, de natures très diverses. »²³*

Par ailleurs il en définit la dimension citoyenne en déclinant les attendus de la participation et de la concertation : *« On peut attendre d'une démarche participative qu'elle crée un nouveau de l'intérêt pour la chose publique et le collectif, qu'elle rétablisse une confiance entre représentants (élus) et représentés (citoyens), dans un contexte souvent évoqué de « crise de la démocratie représentative » ou « crise du politique », dont un des principaux symptômes est le fort taux d'abstention lors des élections. »* ; ainsi ces attendus sont de plusieurs ordres, participation et concertation permettent en outre de partager les enjeux, participation et la concertation permettent de transformer l'action publique, participer et se concerter peuvent intervenir utilement dans l'élaboration de projets (voir en annexe 1).

²² Programme « *Information, participation du public, concertation et association dans les plans de prévention des risques* ». Il a été réalisé par le CERTU (Lydie BOSCH), sous maîtrise d'ouvrage du MEDAD/DPPR/SDPRM (Magali Pinon-Leconte), avec la contribution des membres du comité de pilotage du programme.

²³ Op. cit. page 5.

Si nous citons en annexe 1 ces extraits du rapport mentionné auparavant, c'est parce qu'il résume parfaitement, à condition de l'actualiser, les conditions dans lesquelles l'exercice de la démocratie dite « participative » peut s'exercer ; s'il ne se réfère qu'à la question de la prévention des risques, il n'en est pas moins applicable au champ du paysage, même s'il ne cite pas la Convention européenne du paysage qui avait déjà été adoptée et ratifiée par la France lors de son élaboration.

Si la définition la plus classique de la démocratie est celle du régime politique dans lequel le peuple est souverain, nous préférons proposer la définition de Paul Ricœur : « *Est démocratique, une société qui se reconnaît divisée, c'est-à-dire traversée par des contradictions d'intérêt et qui se fixe comme modalité, d'associer à parts égales, chaque citoyen dans l'expression de ces contradictions, l'analyse de ces contradictions et la mise en délibération de ces contradictions, en vue d'arriver à un arbitrage.* »²⁴.

Nous verrons dans les développements qui suivent que cette définition correspond davantage à une expression de la démocratie appliquée à l'aménagement du paysage.

3. Les évolutions de l'exercice démocratique dans le contexte de la mondialisation, relations au paysage

L'émergence de la participation et son évolution

La forte demande d'écoute des citoyens par les responsables politiques pourrait constituer un atout de la démocratie ; encore faut-il qu'elle soit vraiment mise en œuvre. Car le plus souvent, les habitants d'un lieu regrettent que les élus ne les entendent pas, ce qui permet de comprendre le développement des mouvements alternatifs qui naissent partout en Europe et se traduisent parfois par les expériences locales de contestation ou participation. Celles-ci sont encore peu connues, elles apparaissent le plus souvent sur une base de contestation de décisions politiques qui mettent en péril le paysage vécu par des populations confrontées à des projets auxquels elles n'adhèrent pas. Parfois des transformations qui mettent à mal ce que les populations considèrent comme des équilibres, incitent les élus locaux à s'aventurer dans le débat local. Ces expériences naissent autour de l'aménagement du cadre de vie, s'orientant vers la construction collective de nouveaux paysages. Mais elles ne constituent pas encore un mouvement dominant. Si elles sont encore marginales par rapport aux procédures institutionnelles habituelles, elles témoignent d'une volonté d'élargissement de la démocratie, s'inscrivant dans son évolution historique.

Pierre Rosanvallon²⁵ a procédé à une analyse approfondie de cette évolution historique et en particulier de la question de la représentativité de la totalité de la population dans un système procédant par l'élection favorisant le parti majoritaire. Pour lui, les régimes démocratiques des Etats-Unis d'Amérique et de la France ont suivi une évolution qui a élargi leur assise sociale soit par le suffrage universel soit par l'extension du vote aux femmes, soit encore par la création d'organes de contrôle du pouvoir destinés à éviter les dérives que ne manquait d'entraîner l'élection de représentants d'un parti majoritaire.

Les sociétés elles-mêmes et non plus les Etats ont exploré la voie de la mobilisation de certains groupes qui, en organisant des rassemblements de « citoyens », ont tenté d'intervenir dans les décisions publiques. C'est aux Etats-Unis, dans les années 1960, que ce mode de mobilisation a pris forme avec les initiatives engagées par le philosophe John Dewey. Cette forme de contribution à la décision politique a trouvé des terrains d'expression dans la plupart des pays européens. Elle s'est d'ailleurs traduite par la Convention d'Aarhus de 1998²⁶, à laquelle la Convention européenne du

²⁴ Ricœur Paul, 1997, *L'idéologie et l'utopie*, Essais, Seuil, Paris, 413 pages. Et Ricœur Paul, 1997, *Amour et justice*, PUF, Paris, 110 pages.

²⁵ Rosanvallon Pierre, 2008, *La légitimité démocratique, Impartialité, Réflexivité, proximité*. Seuil Editions, Paris, 350 pages.

²⁶ Op. cit.

paysage se réfère et prône la participation des populations au processus d'engagement de l'action paysagère, dès le stade d'identification et de caractérisation des paysages.

Dans la décennie 1990, les sciences sociales ont débattu de cette question de la concertation, de la participation et des modalités qu'elles prennent ; de nombreuses publications ont vu le jour et des programmes de recherche sur ce thème ont été engagés. Ces publications ont été souvent centrées sur les dispositifs collectifs qui se constituent autour de questions d'environnement et permettent le débat entre des groupes opposés d'une société locale. Ces dispositifs ont parfois été construits par des scientifiques eux-mêmes ou par des institutions dans un projet d'aménagement ou de gestion d'un problème d'environnement.

Dans ces années d'engagement de la participation, un débat est né sur le rôle des experts face au politique et à la société civile. Yves Le Bars²⁷, évoque, lors d'un colloque sur la modélisation à l'interface Natures et Sociétés²⁸, les trois âges de la décision publique : le premier est celui de l'expert décideur pour satisfaire les besoins de base, le second est celui où le décideur mobilise plusieurs experts pour répondre à une contestation et le troisième celui du dialogue à trois, le décideur, les experts et les « autres ». Nous pourrions dire également que le terme d'expert est relativement flou, car il peut s'agir, dans le domaine du paysage, de praticiens paysagistes ou de scientifiques, ce qui est très différent. Dans cette période de démarrage de la participation de la société civile à la décision publique en matière d'aménagement du paysage ou de problèmes d'environnement, un colloque eut lieu avec pour titre « Les experts sont formels », s'inscrivant ainsi dans une critique du rôle de l'expert. Il s'agissait de la première période évoquée par Yves Le Bars, et il est vrai qu'un discours critique à l'égard des experts s'est développé, parfois un peu caricatural.

Depuis cette période, le contexte a changé et la démocratie participative et ses variantes se sont développées, sans que toutefois le rôle de l'expert ne soit complètement explicité. L'expert doit-il être animateur du dispositif de participation ? Ou médiateur ? Ou encore ne doit-il pas se contenter d'apporter ses compétences et ses connaissances au service de l'élaboration d'un projet commun de paysage ? La question de la médiation est sujette à débat dans le domaine du paysage : certains chercheurs estiment que le paysagiste est avant tout un nouveau médiateur, d'autres pensent que si la médiation constitue un outil au service de la participation, l'essentiel est de parvenir à un projet de paysage améliorant les conditions de vie des populations et ainsi que le paysagiste ne doit pas abandonner son statut de concepteur. Ce sont des questions qui pourront faire partie des pistes de réflexion que nous proposons de développer au sein du Conseil de l'Europe.

Paysage et démocratie d'interaction

De tels projets participatifs demandent la mobilisation des participants dans le temps ; or les crédits de recherche et d'étude ne sont prévus que pour des durées limitées, contrairement à la poursuite de la conduite et de l'animation de la participation dans le temps. La continuité pose la question du temps et des écarts qui existent entre temps électoraux – conduisant souvent à des ruptures d'expériences de participation citoyenne – et le temps des expériences : les élus ne sont pas immuables et leur changement à l'occasion d'une élection peut conduire à modifier les priorités données aux actions engagées ou leur cours alors que les processus de débat les justifient et les échanges des informations ne sont pas terminés.

« Ces deux processus interactifs du travail de justification et d'échange d'information dessinent pour cela une relation beaucoup plus forte et beaucoup plus riche que celle qui est établie par un mandat. (...) C'est certes d'abord par la contrainte de justification et la circulation de

²⁷ Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts, président du groupe recherche, conseiller de la Direction Générale du Cemagref, conseiller à la Commission Particulière du Débat Public sur les déchets radioactifs, président du Groupe de Recherche et d'Echanges Techniques (2), ancien président de l'Agence Nationale pour les Déchets Radio-Actifs en France.

²⁸ Modélisations à l'interface Natures et Sociétés, Colloque NSS Cirad IRD, Montpellier, décembre 2005.

l'information que le pouvoir se rapproche de la société. Mais les citoyens se sentent également plus forts quand ils comprennent mieux le monde, quand ils sont plus outillés pour percevoir les enjeux du moment, donner un langage et un sens à ce qu'ils vivent. Le sentiment de distance, de confiscation est en effet aussi dérivé de l'ignorance. (...) Quand ils se sentent plus impliqués dans cette circulation d'informations et de connaissance, les citoyens établissent donc de fait un nouveau rapport aux gouvernants. C'est donc une nouvelle économie sociale de la proximité et indissociablement de la maîtrise sociale – de l'empowerment – qui est à l'œuvre dans la démocratie d'interaction. »²⁹.

L'expression *démocratie d'interaction* est différente de celle qui est le plus souvent utilisée de *démocratie participative* et également de celle de *démocratie délibérative*, dans le sens où elle permet une réflexion permanente de l'ensemble des acteurs mobilisés. C'est pourquoi le projet de paysage envisagé comme un processus ouvert et non limité dans le temps est plus pertinent que l'élaboration d'un projet fini à l'image d'un projet architectural. Il permet aux acteurs non seulement de s'engager dans un « processus d'échanges permanents, tant entre le pouvoir et la société qu'au sein de la société elle-même. Elle dépasse ainsi la distinction classique entre démocratie participative et démocratie délibérative. »³⁰, et de se nourrir des connaissances issues de l'analyse des effets d'application de mesures expérimentées en vraie grandeur : « C'est un travail incessant d'inclusion, de réaction, d'interprétation. Il y a de la sorte une certaine désubstantialisation de la politique qui n'implique nullement une désociologisation. »³¹

La *démocratie d'interaction* répond au principe défendu pour justifier le sens du paysage comme produit d'une interaction entre des processus biophysiques et des processus sociaux³². L'*interaction* peut être complétée par la notion d'*ajustement* : il signifie que dans le déroulement même du processus de projet, les acteurs ajustent peu à peu leurs positions quitte à les modifier à l'aide de nouvelles connaissances issues d'aménagements expérimentaux. L'histoire fournit d'ailleurs des enseignements pertinents pour comprendre la notion d'*ajustement* présente dans les travaux de géographes, historiens et archéologues où ils analysent les réactions des sociétés aux situations de crises d'environnement³³. L'exploitation d'une ressource peut en effet conduire à une situation de crise parce que son prélèvement a été trop intense et que son stock s'épuise. Lors du prélèvement, les sociétés constatent que la ressource commence à manquer pour la poursuite d'une activité économique. La crise se déclare et les sociétés entrent alors dans une phase de décroissance de l'exploitation de la ressource à laquelle suit une autre phase d'*ajustement* de leurs capacités tant techniques, sociales que politiques : l'*ajustement* constitue un moment et une opportunité de recomposition des forces sociales, des institutions politiques, des activités économiques et des systèmes techniques qui permet l'engagement d'une nouvelle phase de croissance sur un nouveau mode d'exploitation de la ressource³⁴. Il devient un mode de gouvernance qui implique des transformations des techniques utilisées mais également des configurations sociales et politiques. La technique, refuge fréquent du monde politique est insuffisante, alors qu'il y a recours systématiquement pour résoudre une crise d'environnement ; le problème du changement climatique a fait émerger l'imaginaire technologique susceptible de répondre à l'épuisement des ressources énergétiques : le recours aux ressources renouvelables est souvent désigné comme la voie d'avenir alors que c'est tout le système social et politique mondial qui est en jeu et doit être recomposé. La technique n'est souvent qu'une échappatoire aux nécessités de modifier

²⁹ Rosanvallon Pierre, Op. cit. page 330.

³⁰ Ibidem page 337.

³¹ Ibidem page 338.

³² Tel que la Convention Européenne du Paysage le formule dans sa définition du paysage, le paysage « résultant de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations »

³³ Voir le développement des notions d'interaction et d'ajustement in Luginbühl (Yves), 2009, Biodiversité, changement climatique et paysage, in Humanité et biodiversité, manifeste pour une nouvelle alliance, Ligne ROC, Descartes et Cie, 314 pages, pages 212 à 237.

³⁴ Beck Corinne, Luginbühl Yves, Muxart Tatiana, 2006, Temps et espaces des crises environnementales, ouvrage collectif dans la collection « Indisciplines » de QUAE. Voir notamment les contributions de Jean-Paul Métaillé et Bernard Davasse à propos des ressources forestières dans les Pyrénées.

en profondeur l'ensemble du système politique et social. Ainsi la démocratie d'interaction ouvre sur un va-et-vient permanent cognitif, informationnel et social. Comme le formule E. Morin :

« Dès qu'un individu entreprend une action, quelle qu'elle soit, celle-ci commence à échapper à ses intentions. Cette action entre dans un univers d'interactions et c'est finalement l'environnement qui s'en saisit dans un sens et qui peut devenir contraire à l'intention initiale. Souvent l'action reviendra comme un boomerang sur notre tête. Cela nous oblige à suivre l'action, à essayer de la corriger (...) »³⁵

Suivre l'action, essayer de la corriger, tel est l'objectif des projets de paysage envisagés comme des processus continus, où l'action tente d'infléchir les transformations en cours dans le sens que le débat peut faire émerger. Mais tous les citoyens souhaitent-ils débattre ? Si les gouvernements ont besoin des formes alternatives d'exercice de démocratie pour répondre à des situations de controverses, il n'est pas certain que tous adhèrent à la solution de la démocratie d'interaction. Et au premier rang le monde politique, comme déjà indiqué auparavant. La démocratie participative est souvent critiquée par les élus eux-mêmes qui la considèrent comme une dérive de la démocratie représentative, ou comme une voie confuse susceptible de troubler le jeu politique et la place des élus, représentants du peuple, dans la prise de décision politique. Lors d'un colloque organisé à Venise en 2008, un conseiller d'Etat italien affirma que la participation de la population à la décision politique était la porte ouverte à la prise en main des affaires locales par la mafia !

Il semble évident que dans les débats qui ont lieu lors de ces expériences, la prise de parole repose sur le volontariat et soulève la question de la représentativité des participants et de la pression que peuvent exercer des organisations catégorielles sur le débat collectif. Que représente en effet une action où les participants ne sont pas sélectionnés sur un mode représentatif par rapport à la société locale concernée ? Cette question pose de nombreux problèmes dans l'organisation de telles actions et dans leur pertinence sociale et politique. Massimo Morisi, juriste de l'université de Florence, pose ces diverses questions lors de la Biennale Toscana del Paesaggio³⁶. Il distingue diverses catégories de politiques parmi lesquelles les plans de paysage peuvent s'inscrire comme des politiques publiques issues de la démocratie délibérative ou argumentative³⁷, à côté des politiques publiques issues du milieu politique, de celles qui sont issues de la technocratie ou qui proviennent de référendums. Il introduit également d'autres questions quant à l'organisation de cette forme de participation.

Celle de l'initiative tout d'abord : la différence entre une action de démocratie de proximité engagée par une institution politique et par une association d'habitants née du constat d'une situation de conflit n'est pas anodine. Elle introduit un doute sur la validité sociale de la participation ; ne participent pas tous les habitants d'un lieu où est apparue une situation de conflit ; mais on peut penser que la représentativité des participants ne constitue pas un obstacle en soi à la circulation de l'information. L'essentiel est que l'action de participation s'engage, à condition qu'elle soit suffisamment ouverte ; dans une localité donnée, l'information circule par le bouche à oreille et rapidement, l'ensemble de la population est plus ou moins informée des débats qui ont eu lieu et dont la tenue est le témoignage d'une controverse. Les débats peuvent s'enrichir des conversations informelles qui ont lieu en dehors des réunions programmées.³⁸

Aujourd'hui, la désaffection des citoyens à l'égard du politique est confirmée par une enquête européenne qui fournit les résultats suivants :

³⁵ Morin Edgar, 2005, Introduction à la pensée complexe, Essais, Points, Seuil, Paris, 160 pages, page 106.

³⁶ Massimo Morisi, 2008, Partecipazione e governo del territorio, Biennale Toscana del Paesaggio, 13-15 novembre 2008.

³⁷ Les termes désignant la démocratie non représentative sont divers ; celui de démocratie d'interaction est plus proche de la conception défendue ici que ceux de démocratie délibérative, argumentative ou participative.

³⁸ P. Rosanvallon signale une étude menée par la Commission électorale britannique qui révèle que chaque jour, 15 millions de conversations politiques se tiennent chaque jour en Angleterre grâce aux nouveaux modes de communication ; c'est ce qu'il dénomme « implication citoyenne diffuse », in op. cit. page 327.

- confiance dans les élus politiques : de 1,60% à 5,60% des sondés (21 pays, + 2 régions espagnoles) ;
- confiance dans les partis politiques : de 1,71% à 5,66%.

Ces résultats montrent en effet une très faible confiance dans les élus et les partis politiques que confirment les élections un peu partout en Europe, notamment aux élections européennes où l'abstention est forte, et la montée des partis d'extrême-droite ou d'extrême-gauche. Ils permettent de comprendre le succès, relatif cependant, des opérations de participation autour du paysage. Mais comme nous allons le voir, elles ne vont pas de soi. Elles exigent des conditions particulières pour assurer une certaine efficacité.

4. Formes contemporaines de démocratie participative mise en œuvre sur le paysage

Des expériences diverses et parfois spontanées

Dans les années 1990, les expériences participatives mettant en jeu le paysage ont émergé et se sont développées après cette décennie. Elles ont accompagné des mouvements sociaux qui ont apparus en Europe autour de problèmes de qualité du cadre de vie menacé par des équipements ou des aménagements jugés contraires au bien-être des populations concernées.

En France, des travaux réalisés dans les Côtes d'Armor ont permis de repérer l'une de ces expériences spontanées qui s'est déroulée dans un petit bassin versant : la MIR³⁹, association locale, organise une manifestation autour du problème de la qualité de l'eau dégradée par l'épandage des lisiers des élevages hors sol ; elle invite les habitants des communes riveraines de la rivière en question à une fête sur ses rives. Après la fête, les participants entreprennent une promenade le long du cours d'eau et sont sollicités pour observer les haies existantes, les emplacements d'anciennes haies arasées et ceux où il serait important d'en replanter ; les agriculteurs présents discutent et adhèrent plus ou moins aux constats effectués. Après la fête, l'association s'engage dans des propositions de replantations de haies en convaincant les agriculteurs d'y participer. Son action a pris l'aspect d'une manifestation festive où le débat s'est déroulé de manière conviviale et le résultat s'est soldé par des replantations de haies discutées en commun ; depuis l'association a fourni aux agriculteurs des photographies aériennes de leur exploitation avec le tracé des haies, qui leur permettent de suivre leur évolution.

Ces mouvements sont proches des expériences que les sciences sociales ont tentées dans les mêmes années, s'inspirant des actions spontanées nées dans des contextes d'opposition à des décisions politiques. Lors de travaux réalisés dans la vallée de la Dordogne en 1993, ont été organisés des *ateliers paysage*, dans la même trajectoire qu'avait empruntée Mairie Conseils⁴⁰. Ils faisaient suite à une vaste étude des paysages de la vallée de la Dordogne⁴¹, qui présentait une dimension d'expérimentation scientifique en menant une enquête auprès des 284 communes de la vallée pour localiser les paysages d'intérêt local, les transformations perçues localement et les projets individuels et collectifs, publics et privés connus sur chaque commune⁴² ; ces éléments furent cartographiés à l'échelle de 1/25.000^e, et c'est sur cette base que se sont déroulés les ateliers paysage avec les élus, les

³⁹ Mission d'Initiative Rurale, citée dans un programme de recherche sur l'évaluation de la politique de reconstitution du bocage. Evaluation des politiques publiques de paysagement du territoire, 2003, UMR LADYSS. Hughes Lamarche, dir. Programme de Recherche Politiques Publiques et Paysages ; Analyse, évaluation, comparaisons ; ministère de l'écologie et du développement durable, France

⁴⁰ Organe opérationnel de la Caisse des Dépôts et Consignations ; Annie Blanchard, Yves Gorgeux, notamment ont conduit des expériences de mobilisation et de participation des acteurs locaux et des habitants dans plusieurs communes ou communautés de communes en France.

⁴¹ Conduite pour EPIDOR, organisme interrégional et interdépartemental de gestion de la vallée de la Dordogne par le laboratoire STRATES et la société SEGESA, Société d'Etudes Economiques, géographiques et sociologiques Appliquées dirigée par Jean-Claude Bontron ; STRATES, laboratoire CNRS – Université de Paris 1 devenu en 1997 LADYSS. L'enquête a reçu un taux de réponse de 72%.

⁴² Inspirée d'un travail similaire réalisée dans la vallée de la Loire.

techniciens des administrations concernées et des habitants. Cette expérience a été relatée dans les conclusions des premiers ateliers de la Convention européenne du paysage, tenus à Strasbourg. Nous ne ferons qu'en tirer les enseignements essentiels.

Ces ateliers qui commençaient par une visite collective du territoire choisi (5 communes représentant à peu près l'espace d'une unité de paysage) au cours de laquelle les participants ont pu échanger in situ leurs connaissances sur les transformations des paysages en les commentant. Ils se sont poursuivis par des ateliers en salle qui a permis de formaliser l'état des lieux sur les cartes établies auparavant par l'enquête : chaque participant était invité à apporter ses propres compléments sur les cartes. Celles-ci ont été modifiées et validées lors de la réunion suivante ; il s'agit d'une étape importante qui scelle la reconnaissance d'un document prenant le statut d'un ensemble de connaissances partagées.

Le processus de négociation autour d'un projet d'aménagement collectif s'est fondé sur l'échange et le partage des informations, en partant d'une préoccupation commune : la qualité de l'eau de la rivière inquiétant les élus, en raison d'une décision de l'Administration chargée de la santé publique d'avoir fermé un camping de 2000 places à la suite de la présence de bactéries dangereuses pour la santé des baigneurs. Nous n'entrerons pas dans les détails des réunions, mais nous soulignons l'importance de démarrer le processus de négociation sur un fait concret qui fait sens pour la collectivité et sur laquelle il est ensuite possible de décliner les diverses conséquences urbanistiques, écologiques et agricoles de cette question de la qualité de l'eau, comme le réseau d'adduction d'eau potable dont le coût est élevé si les habitations sont dispersées par exemple. Ce débat revient ainsi à reconstituer peu à peu le paysage de la portion de vallée concernée et l'assemblée reconnaît la nécessité de la maîtrise du territoire par les documents de planification ou par des mesures spécifiques, mais en respectant la globalité du territoire. Chacun apporte des pistes pour remédier aux problèmes constatés en commun et peu à peu se construit un projet collectif qui peut être assimilé à un projet de paysage.

Les enseignements de cette expérience sont les suivants :

- la lecture collective du paysage constitue une étape importante qui a été reproduite ailleurs et qui confirme son efficacité ;
- le second point est la cartographie : elle permet à chaque participant de localiser les paysages locaux importants, les transformations et les projets, tout en partageant cette connaissance par le débat avec les autres habitants ;
- Le troisième point est représenté par le processus d'élaboration du projet sur la base des connaissances partagées. Il se construit pas à pas, par l'apport mutuel de solutions issues des divers acteurs présents dont les élus. Mais l'un des problèmes de ce processus est sa continuité. En l'absence de financements qui permettent d'aller plus loin, ce processus s'arrête et rien ne permet d'assurer l'aboutissement de l'ensemble des mesures imaginées lors des discussions. Il s'agit là d'un véritable problème qui n'est pas résolu tant que les crédits alloués à ces expériences par les collectivités territoriales se limitent dans le temps ; en outre, un changement d'élus n'est jamais à exclure et fait planer un doute sur la poursuite de l'opération.

En tout cas, ce type de démarche participative apporte de précieux enseignements pour la contribution des populations à l'expérience collective d'élaboration d'un projet de paysage dans le cadre de la démocratie.

De la contestation au projet

En Italie, Mauro Varotto et Ludovico Visentin ont analysé ces mouvements qui apparaissent en Vénétie⁴³ : ils ont établi une cartographie des *comitati* qui se sont formés pour lutter contre des implantations nouvelles d'équipements contestés ; ces comités au nombre de 108 en 2000 se répartissent en deux catégories :

⁴³ Varotto Mauro, 2000, op.cit.

- ceux qui ont une démarche de contestation des installations de décharges, d'infrastructures, d'antennes de relais télévisuels ou téléphoniques, de carrières ou d'incinérateurs, notamment ;
- la seconde catégorie est davantage orientée vers l'élaboration de projets d'aménagement des paysages. Les deux géographes italiens, remarquent que cette seconde catégorie s'est développée aux dépens de la première. Les comités sont passés en une dizaine d'années de la protestation à la proposition et leur nombre atteint alors 253. En outre, ils ont pris une assise spatiale plus large, passant à l'échelle supra-locale ou s'organisant à l'échelle régionale par des contacts entre eux à travers les réseaux sociaux, formant ainsi des regroupements plus puissants face aux administrations locales et régionales. En s'organisant à une échelle inférieure, ils ont également changé de sens, s'orientant vers des organisations à but civique ou de défense de la démocratie de proximité :

« (...) leur désir de qualité environnementale, de conscience civique, de justice sociale et soutenable des procès de développement économique constitue le défi culturel du nouveau respect de l'environnement civique. »⁴⁴

« Dans de nombreux cas, la protestation des comités se transforme en proposition politique, en la structurant en un projet plus ample de développement territorial alternatif, qui intervient dans les commissions pour orienter l'administration d'aménagement du territoire. »⁴⁵

Cette évolution est remarquée également par P. Rosanvallon qui souligne que les « *Dans les années 1960 et 1970, la référence à la démocratie participative était le fait de mouvements sociaux qui revendiquaient une nouvelle répartition des pouvoirs. (...) L'enjeu n'est plus le même au début du XX^e siècle.* »⁴⁶ Pour lui, les gouvernements ont besoin de ces mouvements alternatifs qui remplissent un rôle de transmission de l'information ou de déblocage de situations controversées. S'il affirme qu'ils sont « *presque toujours mis en place par les gouvernements eux-mêmes.* »⁴⁷, il omet cependant les mouvements spontanés issus ni du monde politique ni du monde scientifique et en particulier des sciences sociales, mais apparaissant à l'occasion d'une situation de conflit ou d'un problème posé à la société à une échelle donnée, comme les *comitati* vénitiens, innovant ainsi dans la relation entre paysage et démocratie. Ils s'inscrivent dans l'ensemble des associations alternatives qui éclosent un peu partout, comme en Amérique latine. Leur particularité réside dans l'usage du paysage comme support à des revendications civiques pour l'amélioration du cadre de vie, alliant les désirs d'une plus grande justice sociale avec les exigences d'un développement soutenable et la reconnaissance des valeurs affectives et esthétiques du territoire dans lequel ils émergent.

De nombreux exemples pourraient être encore évoqués. Nous en examinerons dans la partie suivante. Ce qu'il est possible de retenir de ces enseignements est sans doute la diversité des formes démocratiques de participation liées au paysage. Mais également la progression claire de la contestation au projet qui, de plus en plus, prend l'allure d'un processus continu, bien que les conditions politiques et financières de leur mise en œuvre ne le permettent pas toujours. Nous proposons désormais d'examiner les facteurs de réussite ou d'échec de ces expériences dont les démarches ont progressé depuis leur apparition sur la scène sociale.

5. Facteurs de réussite ou d'échec de la démocratie participative appliquée au paysage

La réussite ou l'échec des opérations de participation autour du paysage dépendent de multiples facteurs. Ceux-ci appartiennent à des mondes très divers et nous en avons déjà examinés certains, comme le jeu politique des élus qui ne voient pas toujours ces expériences d'un bon œil parce qu'elles remettent en cause, à travers le temps de débat nécessaire, leur capacité à prendre des décisions qui leur assure une nouvelle élection ; parce qu'elles sèment la confusion dans leur vision de la démocratie représentative et qu'elles s'appuient sur une définition du paysage qui ne correspond pas à leur

⁴⁴ Varotto Mauro, Visentin Ludovico Fabrizio, 2008, op. cit.

⁴⁵ Varotto Mauro, op. cit. page 6.

⁴⁶ Rosanvallon Pierre, Op. cit. page 323.

⁴⁷ ibidem

conception, plus proche de la protection. Envisager le paysage comme un projet n'est pas encore entré dans les mœurs du monde politique, bien que certaines expériences aient eu un succès certain, comme le plan paysage de Saint-Flour en France mis en œuvre par le paysagiste Alain Marguerit en 1993 et qu'il continue à suivre régulièrement, confirmant ainsi le caractère continue du projet de paysage dans le temps.

Aux Pays-Bas, Lifescape est une opération s'appuie sur l'engagement de nouvelles pratiques favorables au maintien des paysages et au développement durable. Ce type d'opération soutenue par l'Union Européenne est répandu dans plusieurs pays d'Europe. Lifescape procède d'une démarche paysagère qui tente d'influer sur des processus de transformation économique et sociale favorables au cadre et conditions de vie des populations locales :

« Le changement implique une réaction. Nos paysages, les gens et la nature qui en font partie, les échanges économiques qu'ils entretiennent, tout change rapidement. Lifescape – Your Landscape est une réponse à ce changement. Pour relever ce défi, ce programme cherche à rassembler les gens au-delà des frontières nationales afin de susciter l'innovation, d'établir les meilleures pratiques et faire la démonstration d'une approche efficace. Ainsi d'une part Lifescape implique la nature humaine et se concentre sur les liens que les gens ont, ou pourraient avoir, entre eux et avec les paysages qui les entourent. D'autre part il s'agit de se servir de ces liens et de les appliquer à des cas concrets de gestion durable de paysages ruraux. »⁴⁸

L'action paysagère négociée ne s'applique plus ainsi directement sur des éléments de paysage, mais sur des processus de transformation des paysages et sur la manière de penser le paysage. L'opération « Lifescape – Your landscape » ne tente pas seulement d'enrayer des évolutions de paysage considérées comme néfastes à leur qualité et aux conditions de vie des habitants ou des populations proches, elle a engagé de nombreuses opérations de pédagogie ou des manifestations culturelles susceptibles d'agir également sur les conceptions du paysage. Elle innove en introduisant des pratiques nouvelles de maintien des activités économiques favorables à des paysages de qualité :

« Lifescape – Your Landscape vous guide dans l'exploration de nouvelles façons de profiter du paysage rural, tout en préservant sa beauté et sa valeur culturelle et historique. Quatorze partenaires dans cinq pays européens travaillent ensemble et partagent leurs expériences pour parvenir à de nouvelles approches pour la préservation de leurs paysages sur le long terme. »⁴⁹

Le contexte

Le contexte dans lequel les opérations de participation sont réalisées constitue également une question essentielle : les formes de participation peuvent différer selon que le processus se déroule dans un paysage rural, un paysage urbain ou un paysage périurbain. Des expériences existent dans les trois cas dans de nombreux pays européens ; elles diffèrent par la forme, ne serait-ce que parce que le partage des connaissances des habitants n'est pas identique. L'anonymat relatif des habitants en milieu urbain n'est pas forcément favorable à l'émergence de processus de participation spontané, et pourtant des expériences montrent que des mobilisations peuvent apparaître à l'initiative de mouvements associatifs de quartiers, comme ce fut le cas à Paris dans l'exemple de la réalisation des Jardins d'Eole, où une association a provoqué un débat avec la mairie de Paris pour aboutir à la création d'un parc urbain sur un espace délaissé par l'activité ferroviaire. En ville, des comités de quartiers auxquels sont invités les habitants ont été également créés. Mais l'initiative venant des élus, des réticences apparaissent de la part d'habitants qui se méfient des actions issues du monde politique⁵⁰.

⁴⁸ « Lifescape, Your landscape », programme Interreg IIIB de l'Union Européenne pour l'Europe du nord-ouest. Elle est présente en Angleterre, en Belgique, aux Pays-Bas et en Allemagne avec 14 partenaires institutionnels.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Voir à cet égard la plaquette publiée par la Conférence Permanente du Développement Territorial, ministère de la Région Wallonne : La participation des citoyens à la vie communale : enjeux et pratiques, 2003, 175 pages.

Dans l'espace rural, l'interconnaissance des habitants est souvent plus développée et peut contribuer à une situation de meilleure participation ; mais souvent, elle est également porteuse d'oppositions héritées de l'histoire, de conflits de voisinage qui entraînent des blocages peu propices au débat public. Les populations sont souvent plus âgées et moins enclines à participer à un débat, plus méfiantes qu'en ville où les jeunes sont plus nombreux. Le cas du périurbain où se mêlent populations anciennement établies et populations récentes est peut-être dans une situation encore différente. Mais d'une manière générale, en l'absence d'évaluation des expériences actuelles, il est encore difficile de tirer des conclusions généralisables. Dans toutes les situations, l'engagement d'un processus de participation n'est donc pas aussi aisé que l'on pourrait le croire et doit être étudié soigneusement, ou bien relever d'une initiative d'un mouvement associatif, d'une communauté d'artistes, d'un collectif local, etc. Le développement de la participation n'a pas encore atteint un stade de maturité : il faut peut-être attendre que les expériences actuelles aient produit leurs effets positifs ou négatifs pour les nouvelles puissent se nourrir des leçons des premières.

Pour concrétiser la multiplicité des expériences de participation autour du paysage, nous donnons en annexe des informations relatives aux travaux du programme « Paysage et développement durable » du ministère français de l'écologie qui a permis d'engager au moins 6 équipes dans des projets de recherche avec une dimension participative. Deux d'entre elles ont réalisé une sorte d'inventaire analytique de ces expériences à l'échelle européenne dont nous fournirons quelques éléments.

L'apport des connaissances

L'apport des connaissances dans le processus participatif est également une question non résolue : sous quelles formes assurer cet apport ? A quel moment du processus faut-il apporter les connaissances des praticiens ou des scientifiques : au début du processus ou au moment où émergent des questions spécifiques à un thème donné ? Le processus lui-même est producteur de nouvelles connaissances contribuant à alimenter le débat et peuvent infléchir les décisions. Les connaissances scientifiques sont souvent difficiles à comprendre par les habitants et c'est parfois un argument des praticiens du paysage pour écarter les chercheurs du processus de participation.

Entre connaissances savantes et connaissances empiriques, il existe en effet des décalages qui peuvent troubler le jeu du partage des connaissances entre les acteurs de la participation⁵¹. Pourtant, les connaissances empiriques sont souvent utilisées par les scientifiques pour d'une part assurer une évaluation des espèces végétales ou animales dans un territoire, comme le font les écologues qui ont recours aux comptages d'oiseaux ou de mammifères dans un territoire donné comme les sciences

Voir également : Barret Philippe (Geysler), Guide pratique du dialogue territorial, Concertation et médiation pour l'environnement et le développement local, Fondation de France, 2003 ; et Luginbühl Yves, 2009, « Rappresentazioni sociali del paesaggio ed evoluzione della domanda sociale », in Castiglioni B., De Marchi M. (a cura), Di chi è il paesaggio, la partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione, CLEUP, Padova, pp. 59-67 ; ou Luginbühl Yves, 2009, Partecipar au paysage de demain, in Di chi è il paesaggio, La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione, a cura di Benedetta Castiglioni e Massimo De Marchi, CLEUP, Padova.

⁵¹ Voir à cet égard la définition des savoirs citoyens qu'en donne Héloïse Nez, in « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif », Sociologie [En ligne], N° 4, vol. 2 | 2011, mis en ligne le 29 février 2012 : « Notre définition de départ des savoirs citoyens est donc relativement large : elle inclut l'ensemble des connaissances, des expériences et des techniques, c'est-à-dire non seulement les ressources cognitives (savoirs au sens strict) mais aussi les habiletés pratiques (savoir-faire), que peut mobiliser un acteur qui ne dispose ni d'un statut d'élus, ni d'un statut de professionnel lorsqu'il intervient dans les dispositifs participatifs. Nous distinguons ainsi les savoirs citoyens des savoirs institutionnels, portés par les élus (dont la légitimité est fondée sur le suffrage universel) ou les professionnels (considérés comme des experts, c'est-à-dire des individus dotés d'un savoir spécifique et occupant une position reconnue de spécialiste), même si les parcours individuels montrent que les frontières ne sont pas toujours aussi étanches entre les différents types d'acteurs et de savoirs ». Elle distingue a priori divers types de savoirs : les savoirs d'usage, les savoirs professionnels, les savoirs militants, l'expertise associative.

sociales recueillent les témoignages des habitants pour comprendre leurs représentations sociales du paysage ou pour connaître des zones à risques mémorisées par les personnes les plus âgées, comme des espaces inondables ou des couloirs à avalanches. Dans le paysage urbain, sociologues, anthropologues ou géographes interrogent les habitants et parviennent à appréhender les conflits d'usage ou ethniques dans un quartier.

Les programmes de recherche conduits par le ministère français de l'écologie ont porté sur plusieurs expériences de participation dans des milieux divers ; elles révèlent de nombreux facteurs de réussite ou d'échec. Un premier enseignement de l'analyse de ces expériences qui ont été conduites dans diverses régions françaises et qui ont été aussi étudiées dans d'autres pays montrent que certaines d'entre elles, souvent aux mains de collectifs d'artistes ou d'architectes ont pour objectif de rassembler des habitants d'un quartier urbain dans des manifestations festives, mais souvent, ces opérations ne mènent pas à un projet concret ; elles ne font qu'organiser la convivialité et l'interconnaissance entre des habitants sans les entraîner dans l'aventure de l'élaboration du projet collectif. D'une certaine manière, ces collectifs ont un certain succès auprès des élus, précisément parce qu'ils constituent des opérations sans véritable objectif d'aménagement et qu'ils leur laissent la liberté d'élaborer le projet d'aménagement à leur guise sous couvert de participation.

L'animation et l'aboutissement au projet de paysage

Dans une opération menée dans une commune riveraine de la Loire⁵², les responsables mettent également l'accent sur le processus de participation tout en supposant que c'est l'essentiel et que l'aboutissement à un projet d'aménagement est secondaire. Mais ils reconnaissent finalement que ce projet est important, car il a mobilisé une partie de la population et que ceux-ci ont créé une association pour l'embellissement de leur commune.

Il s'agit en effet d'un écueil que nous considérons comme un risque : si le processus de participation est essentiel, il doit cependant parvenir à un compromis sur un projet qui satisfasse l'ensemble des acteurs. L'objectif de ces opérations de participation est bien de faire aboutir la démarche en vue d'améliorer le cadre de vie des populations et non de les rassembler uniquement dans le but de créer du lien social, même si celui-ci est essentiel. L'animation du processus de participation est une condition de la réussite et les responsables de ces opérations, pour la plupart praticiens du paysage, tout en étant des médiateurs, ne doivent pas abandonner leur mission de concepteurs. Cette question de l'animation est essentielle et le statut de l'animateur doit être réfléchi avec précision : doit-il être partie prenante de l'opération à part entière, être par exemple un praticien ou un scientifique ? Doit-il être indépendant et ne pas avoir de responsabilité dans les mesures envisagées, se contentant du simple rôle d'animation, comme certains responsables de colloques le font en faisant appel à un journaliste ?

L'opération du Vall de Camprodon⁵³ qui a eu lieu en Catalogne espagnole a abouti à la charte du paysage négociée par de nombreux partenaires locaux, privés et publiques et conduit à un programme d'actions paysagères signé par l'ensemble des acteurs ayant participé collectivement à son élaboration. S'inspirant de la Convention européenne du paysage cette charte fixe les objectifs de qualité paysagère partagés entre ces divers acteurs. Elle innove par rapport au processus habituel dans ce type de document qui, partant d'un diagnostic, aboutit à l'élaboration d'un projet de paysage fondé sur une déclinaison d'opérations diverses destinées à « redonner du sens » au paysage, définir une « nouvelle identité ». Si le programme d'actions passe d'abord par la définition des objectifs de qualité paysagère, elle n'est pas encore entrée totalement dans un processus organisé et permanent de participation des habitants, bien que de nombreuses associations locales aient participé aux réunions organisées par la municipalité de Camprodon.

⁵² Il s'agit de la commune de Villandry, sur le territoire de laquelle un projet d'aménagement commun a été élaboré par les habitants et une équipe de scientifiques et de praticiens (voir en annexe).

⁵³ Carta del paisatge de la vall de Camprodon, pacte per a la protecció, ordenació, gestió i millora dels paisatges, pla de gestió, 2009, 34 pages, direcció tècnica : Josep Maria Mallarach, consultor ambiental.

On retrouve ici la question du sens donné au paysage, bien que la question de l'identité soit sujette à discussion. La signification que le processus de projet donne au paysage est fondamentale : elle permet de se distancier des problèmes que pose la dimension esthétique difficile à négocier. C'est d'ailleurs l'un des problèmes auquel les biens inscrits sur la liste du Patrimoine Mondial sont confrontés : dans la catégorie des biens naturels, le critère vii qui se réfère à la beauté naturelle exceptionnelle d'une aire de nature est sans doute la question la plus discutée au sein des organisations mondiales liées à l'UNESCO, l'UICN et ICOMOS. Pour éviter de s'en remettre à une définition de l'esthétique naturelle très complexe et souvent en référence aux canons académiques, l'UICN, dans une étude conjointe avec ICOMOS insiste en effet sur la signification donnée au paysage naturel⁵⁴.

D'autres questions se posent comme celle de la validation des décisions, la diffusion du contenu et des conclusions des débats, les formes de restitution des décisions, l'interaction entre les formes locales de démocratie de proximité et les débats d'échelle régionale, nationale ou internationale, etc., il s'agit de pistes à explorer et qui pourront alimenter les discussions au sein des réunions du Conseil de l'Europe autour de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage.

L'évaluation des projets participatifs

Il reste la question essentielle de l'évaluation des projets ; la validation des différentes étapes du processus de participation en fait partie et elle est essentielle, car elle permet aux participants de reconnaître le fruit de leur engagement. Mais il est étonnant que de très nombreux projets s'affirmant comme projets de paysage n'aient jamais été soumis à une évaluation de leurs effets réels sur le paysage, même si le ministère français responsable des questions de paysage a engagé un programme de recherche sur l'évaluation des politiques publiques sur le paysage⁵⁵. Si l'on considère que le projet de paysage est assimilable à un processus qui se nourrit des connaissances qu'il produit lui-même, il offre aussi dans son déroulement une phase d'évaluation : les enseignements issus du processus de projet constituent un moyen d'évaluer les effets du projet ; ils informent en continu les acteurs du projet des effets des mesures prises et mises en œuvre et permettent de les infléchir ou de les corriger au fur et à mesure de l'avancement du projet. Le processus de projet assure une boucle de rétroaction : comme le présente Jean-François Seguin⁵⁶, le projet de paysage constitue un processus territorial qui débute par la connaissance, passe par la définition des objectifs de qualité paysagère, par celle de l'élaboration des mesures de protection, gestion ou aménagement à laquelle suit la phase de bilan, de suivi et d'évaluation qui, en retour, alimente la connaissance, impulsant à nouveau l'action infléchie par ce que le processus a fourni comme connaissances nouvelles.

6. Synthèse, propositions de thèmes pour un débat

La relation démocratie/paysage est donc un domaine complexe qui dépend de multiples facteurs appartenant à de nombreux champs de signification. Si de nombreuses expériences existent partout en Europe et dans le monde, elles ne s'appliquent pas de la même manière à l'échelle internationale, européenne, nationale, régionale et locale. Il paraît clair que l'échelle locale est celle qui répond le plus aux souhaits des populations concernées, alors que l'échelle internationale est fortement dépendante de processus difficilement maîtrisables par les peuples. D'ailleurs, le projet de Traité constitutionnel de l'Union européenne, proposé en 2004, distinguant la démocratie participative de la démocratie représentative, y voyait un moyen de « *dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives de la société civile* ». Même si ce traité n'a pas été retenu parce que

⁵⁴ UICN, 2014, Etude sur l'application du critère vii. Réflexion sur les phénomènes naturels remarquables et la beauté naturelle exceptionnelle dans le cadre de la Convention du Patrimoine Mondial, Gland, 114 pages.

⁵⁵ Politiques publiques et évaluation : analyse, évaluation, comparaison, 1998-2005, ministère français de l'écologie.

⁵⁶ Seguin Jean-François, 2008, Le projet de paysage comme processus territorial, exposé présenté lors d'un atelier inter DIREN dans le cadre de la mise en œuvre du Système d'Information sur la Nature et les Paysages, 16 et 17 octobre, Vichy. Jean-François Seguin a été chef du Bureau des Paysages, organe du ministère français chargé de l'Ecologie et Président de la Convention européenne du paysage.

plusieurs pays s'y sont opposés par un vote défavorable, comme la France, la Hollande et l'Irlande, le désir de participation n'en est pas moins relativement vif dans les sociétés européennes.

Parmi ces facteurs, le sens même du terme paysage, qui n'est pas toujours identique dans les pays d'Europe, mais qui a été défini avec l'assentiment de la grande majorité des pays européens à travers la ratification de la Convention européenne du paysage, intervient en interaction avec les échelles d'action et le statut des acteurs mobilisés. Partout, en Europe comme dans d'autres continents se manifeste le désir des populations d'être écoutées par le monde politique qui, souvent, semble dépassé pour contourner les grands processus mondiaux des échanges commerciaux et financiers. Le recours à la participation devient un mode d'exercice démocratique revendiqué par de nombreux mouvements sociaux, comme les « Indignés », le Forum social mondial, qui peinent cependant à faire entendre leurs voix.

Plusieurs pistes de réflexion s'avèrent déjà pertinentes pour poursuivre l'engagement dans la mise en œuvre d'une démocratie qui permette d'aborder la question du cadre de vie, paysage du quotidien des populations : nous en proposerons quelques-unes, qui ne présument pas de leur exhaustivité.

- a) A l'échelle européenne, quelle voie suivre pour favoriser la mise en œuvre d'une démocratie permettant d'améliorer le paysage quotidien, cadre de vie des populations ? Agir sur les directives sectorielles européennes et sur la Politique agricole commune, sur les programmes d'infrastructures, sur les normes de santé, d'éducation ? Ouvrir les programmes de recherche de l'Union Européenne à la question du paysage, trop marginaux pour le moment.
- b) A l'échelle nationale, inciter les gouvernements à insérer un objectif paysager dans les politiques sectorielles comme le prône déjà la Convention européenne du paysage, développer des documents d'urbanisme participatifs qui prennent en compte la dimension paysagère. Systématiser les atlas de paysage, ou les inventaires du même type, comme le « *Landscape Character Assessment* » au Royaume-Uni, avec la participation des populations aux phases d'identification, de caractérisation et de qualification des paysages, aux objectifs de qualité paysagère. Articuler ces atlas et assimilés avec des observatoires photographiques des paysages et les bases de données relatives à la démographie, au logement, à l'agriculture, aux infrastructures, etc.
- c) A l'échelle régionale, engager des programmes d'action participatifs tels que les plans de paysage, les chartes ou les contrats, etc. Renforcer les atlas régionaux et leur volet participatif avec l'usage d'internet pour consulter et faire participer les populations.
- d) A l'échelle locale, inciter les élus à la mise en œuvre d'opérations de participation à l'amélioration du paysage par la protection, la gestion, l'aménagement et développer des actions expérimentales avec l'aide des régions ou des Etats.

Mais au-delà de ces préconisations, il est essentiel de développer la réflexion sur la démocratie d'interaction ou délibérative en favorisant la recherche en sciences sociales et écologiques, déjà investies dans ce thème, mais insuffisamment soutenues par les crédits incitatifs à la recherche qui ont subi des diminutions importantes ces dernières années en raison de la crise et de l'exigence de réduire les déficits publics. Les questions suivantes pourraient faire l'objet d'un groupe de réflexion au sein du Conseil de l'Europe :

- a) Au-delà de la pertinence de la participation, la question des relations entre science et action qui est posée et à propos desquelles le débat n'est pas clos. D'autant qu'interviennent dans la diffusion des connaissances les médias qui, le fait est connu, modifient et le plus souvent réduisent la complexité des connaissances :

« Le nouveau monde de la démocratie d'interaction ne prendra ainsi forme que si émerge à ses côtés un journalisme rénové, susceptible de lier une fonction d'animation du débat public »

à une capacité de présence active à la société par l'investigation, et à une entreprise de déchiffrement intellectuel de la complexité du monde. Une telle refondation du journalisme est elle-même indissociable de la capacité de sciences sociales à informer le débat public et à enrichir la qualité. »⁵⁷.

Ici doit être réfléchi la question de l'apport de la connaissance, que ce soit la connaissance savante ou que ce soit la connaissance profane et empirique, la forme et le moment de son apport dans les dispositifs de participation autour du paysage.

- b) La question de l'animation paraît également essentielle : si souvent, l'animateur des opérations de participation appartient à la communauté des praticiens du paysage ou des architectes, se pose le problème de leur place et de leur statut dans ces opérations : médiateurs ou concepteurs ? Ce qui renvoie à la formation et aux programmes pédagogiques de leur établissement d'enseignement.
- c) Le projet de paysage : comment faut-il le concevoir ? Il est souvent calqué sur le projet d'architecture ou de jardins, mais la question des échelles d'intervention modifie leur périmètre et leur contenu. Le projet de paysage comme processus continu et participatif semble s'avérer pertinent désormais, cette continuité pose la question de l'engagement des autorités compétentes dans la mise en place de procédures à moyen ou long terme et de financements appropriés. Quelles équipes mettre en place dans ces projets ? L'interdisciplinarité s'impose mais elle ne va pas de soi et dans le cas de recherches/actions, il est essentiel de s'interroger sur la place des scientifiques aux côtés des professionnels du paysage et des autres acteurs.
- d) L'évaluation des opérations de participation démocratique : peu souvent évaluées, elles demandent pourtant d'examiner leurs effets concrets sur le paysage quotidien et le bien-être ou le mal-être qu'en retirent les habitants. Si le projet participatif de paysage devient processus continu, comment mettre en place son évaluation également en continu ?

L'exercice de la démocratie ne peut s'affranchir de la complexité des processus de production et de transformation des paysages pour lesquels une mobilisation sociale à l'échelle européenne est née avec la Convention européenne du paysage. Le paysage constitue lui-même un « complexe » de significations matérielles et immatérielles que la science a séparées et a ainsi réduites, au point de rendre l'action paysagère difficile, alors qu'elle offre des potentialités à la mesure des espoirs que ses partisans nourrissent à son égard :

« (...) la science est devenue aveugle dans son incapacité à contrôler, prévoir, même concevoir son rôle social, dans son incapacité à intégrer, articuler, réfléchir ses propres connaissances. Si effectivement, l'esprit humain ne peut appréhender l'ensemble énorme du savoir disciplinaire, alors il faut changer, soit l'esprit humain, soit le savoir disciplinarisé. »⁵⁸.

Bibliographie

Barret Philippe (Geyser), 2003, Guide pratique du dialogue territorial, Concertation et médiation pour l'environnement et le développement local, Fondation de France.

Beck Corinne, Luginbühl Yves, Muxart Tatiana, 2006, Temps et espaces des crises environnementales, ouvrage collectif dans la collection « Indisciplines » de QUAE. Voir notamment les contributions de Jean-Paul Métaillé et Bernard Davasse à propos des ressources forestières dans les Pyrénées.

⁵⁷ Rosanvallon Pierre, op. cit. page 342.

⁵⁸ Morin Edgar, 2005, op. cit.

Carta del paisatge de la vall de Camprodon, pacte per a la protecció, ordenació, gestió i millora dels paisatges, pla de gestió, 2009, 34 pages, direcció tècnica: Josep Maria Mallarach, consultor ambiental.
Conférence Permanente du Développement Territorial, ministère de la Région Wallonne : La participation des citoyens à la vie communale : enjeux et pratiques, 2003, 175 pages.

Convention européenne du paysage, Conseil de l'Europe
<http://www.coe.int/EuropeanLandscapeConvention>
<http://www.coe.int/Conventioneuropéennedupaysage>

Cosgrove E. Denis (1998, première édition 1984), Social formation and symbolic landscape, The University of Wisconsin Press, Madison, 322 p., page 27.
EJ Sieyes (Discours du 7 septembre 1789).

Fiche technique « Participation et paysage », 2013, programme Paysage et développement durable, 2005-2010, Yves Michelin, MEDDE, Bureau des paysages, IRSTEA, 8 pages.

Frugoni Chiara, 1995, Pietro et Ambrogio Lorenzetti, SCALA editions, 82 pages, page 68.

Jean-Jacques Rousseau, 1762, Du contrat social livre III, chapitre 15.

Lebecq Stéphane, 1980, De la protohistoire au Haut Moyen Âge : le paysage des « Terpen », le long des côtes de la mer du nord, spécialement dans l'ancienne Frise, In Le paysage, réalités et représentations, X^e colloque des Historiens médiévistes, Revue du Nord, Lille 1979, pages 125-148.

« Lifescape, Your landscape », programme Interreg IIIB de l'Union européenne pour l'Europe du Nord-Ouest.

Luginbühl Yves et al., 1995, Plan paysage de la vallée de la Dordogne, STRATES - SEGESA, pour EPIDOR.

Luginbühl Yves, 2009, « Rappresentazioni sociali del paesaggio ed evoluzione della domanda sociale », in Castiglioni B., De Marchi M. (a cura), Di chi è il paesaggio, la partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione, CLEUP, Padova, pp. 59-67.

Luginbühl Yves, 2009, Biodiversité, changement climatique et paysage, in Humanité et biodiversité, manifeste pour une nouvelle alliance, Ligne ROC, Descartes et Cie, 314 pages, pages 212 à 237.

Luginbühl Yves, 2009, Participer au paysage de demain, in Di chi è il paesaggio, La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione, a cura di Benedetta Castiglioni e Massimo De Marchi, CLEUP, Padova.

Luginbühl Yves, 2012, La mise en scène du monde, construction du paysage européen, Prix Edouard Bonnefous 2013 de l'Académie des Sciences Morales et Politiques, CNRS Editions, Paris, 430 pages.
Mandela Nelson, 1995, Un Long chemin vers la liberté, autobiographie de Nelson Mandela, Fayard, Paris.

Marx Karl Heinrich, 1867, Le Capital. Critique de l'économie politique, du titre original allemand Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie, Hamburg, Otto Meisner.

Massimo Morisi, 2008, Partecipazione e governo del territorio, Biennale Toscana del Paesaggio, 13-15 novembre 2008.

Modélisations à l'interface Natures et Sociétés, Colloque NSS Cirad IRD, Montpellier, décembre 2005.

Morin Edgar, 2005, Introduction à la pensée complexe, Essais, Points, Seuil, Paris, 160 pages, page 106.

Nez Héloïse, 2011, « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif », *Sociologie* [En ligne], N°4, vol. 2 mis en ligne le 29 février 2012. URL : <http://sociologie.revues.org/1127> et <http://sociologie.revues.org/1098>

Olwig Kenneth Robert, 2002, Landscape, Nature and the body politic, from Britain's renaissance to America's new world, the University of Wisconsin Press, Madison, 300 pages.

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

Ricœur Paul, 1997, L'idéologie et l'utopie, Essais, Seuil, Paris, 413 pages. Et Ricœur Paul, 1997, *Amour et justice*, PUF, Paris, 110 pages.

Rosanvallon Pierre, 2008, La légitimité démocratique, Impartialité, Réflexivité, proximité. Seuil Editions, Paris, 350 pages.

Seguin Jean-François, 2008, Le projet de paysage comme processus territorial, exposé présenté lors d'un atelier inter DIREN dans le cadre de la mise en œuvre du Syst d'Information sur la Nature et les Paysages, 16 et 17 octobre, Vichy.

Smith Adam, 1776, Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations, 1776, Paris, PUF, coll. « Pratiques théoriques », 1995, 1512 p.

Bidima Jean-Godefroy, 1997, La Palabre, une juridiction de la parole, Paris, Michalon.

UICN, 2014, Etude sur l'application du critère vii. Réflexion sur les phénomènes naturels remarquables et la beauté naturelle exceptionnelle dans le cadre de la Convention du Patrimoine Mondial, Gland, 114 pages.

Varotto Mauro, 2000, In difesa dei luoghi dell'abitare: il fenomeno dei comitati spontanei in Veneto, Quaderno 3 Osservatorio Veneto, Verona.

Varotto Mauro, Visentin Ludovico Fabrizio, 2008, Comitati locali e criticità ambientali in Veneto. L'evoluzione del fenomeno negli ultimi 10 anni, A.R.S. n°116 gennaio/marzo 2008.

Sites Web :

Site Web du programme de recherche Paysage et développement durable : <http://paysage-developpement-durable.fr>

Association Passeurs : www.passeurs.eu

http://www.mementodumaire.net/wp-content/uploads/2012/09/glossaire_terme_participation.pdf

Ricardo David, 1817, Des principes de l'économie politique et de l'impôt, Londres. <http://bibliothèque.uqac.quebec.ca/index.htm>

Convention européenne du paysage, Conseil de l'Europe

<http://www.coe.int/ConventionEuropeennedupaysage>

<http://www.coe.int/EuropeanLandscapeConvention>

Annexe 1 : Rapport du programme

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

Objectifs de la participation et de la concertation :

- 1) répondre aux attentes de la société qui demande de plus en plus à être informée, consultée et associée aux politiques qui concernent son environnement et son cadre de vie ;
- 2) promouvoir la citoyenneté, en donnant au citoyen un rôle renforcé d'interlocuteur, de force de proposition, d'acteur de son environnement, de son quartier, de sa ville ;
- 3) intéresser les citoyens à la chose publique, en l'invitant à s'exprimer sur des enjeux collectifs qui concernent la cité, l'espace public, à participer aux réflexions du domaine politique ;
- 4) rétablir le lien social, lutter contre l'exclusion, grâce à la création d'espaces publics de dialogue, d'expression, de confrontation publique de points de vue, à une sensibilisation aux enjeux collectifs ;
- 5) promouvoir une conception renouvelée de l'intérêt général qui, dans une démarche de développement durable, se construit collectivement à partir d'intérêts généraux divers (environnementaux, sociaux, économiques) ;
- 6) rapprocher élus et administrés. La mise en place de démarches participatives favorise une proximité entre représentants et représentés, proximité physique, avec l'organisation de réunions publiques, proximité plus intellectuelle, avec le partage et l'échange sur les enjeux des projets ou politiques mis en débat.

Participation et concertation permettent en outre de partager les enjeux :

- 1) Responsabiliser les citoyens, en leur permettant de prendre part à l'élaboration de la décision publique ;
- 2) Mobiliser les citoyens sur des préoccupations ou des enjeux d'intérêt général, notamment en matière environnementale ;
- 3) Informer les citoyens. La dimension pédagogique est primordiale dans une démarche de concertation. Engager un processus dit de concertation sans donner aux intéressés les clés pour participer au dialogue serait d'une part inefficace, d'autre part malhonnête (dans le sens où ce n'est pas de la concertation). C'est également la possibilité d'expliquer les enjeux et les contraintes d'un projet, ce qui peut permettre de faciliter son acceptation par une meilleure compréhension
- 4) Par exemple, la sensibilisation aux gestes éco-citoyens relève des deux points précédents.

Ce rapport précise également que la participation et la concertation permettent de transformer l'action publique :

- 1) Mener des démarches de concertation permet d'ouvrir les services techniques des administrations publiques à des points de vue et des modes de fonctionner extérieurs différents. L'écoute et la prise en compte de la pluralité de ces points de vue et de ces modes de fonctionnement (qui peuvent être celui de l'habitant, du commerçant, de l'utilisateur, etc.) conduira à avoir une vision plus large et plus transversale des questions abordées. Il s'agira également d'adapter son langage aux interlocuteurs, de mobiliser des savoirs nouveaux pour engager ces démarches. Ainsi, la concertation peut contribuer à :
- 2) Réorganiser l'administration en introduisant davantage de transversalité, en décloisonnant les services, les politiques sectorielles ;

- 3) Améliorer l'action publique, par une meilleure prise en compte des besoins et préoccupations des citoyens (une administration à l'écoute, plus proche) et en améliorant la cohérence des politiques ;
- 4) Moderniser l'administration publique, par l'émergence dans les services de nouveaux outils et de nouvelles compétences (animation, médiation, communication).

Enfin, participer et se concerter peuvent intervenir utilement dans l'élaboration de projets :

Faire participer les personnes concernées par un projet, et notamment les bénéficiaires, est une source d'information et de connaissances essentielle pour :

- 1) Améliorer le projet, par l'apport de savoirs et de compétences diverses (pratiques et usages quotidiens des espaces par les habitants et les usagers) et par la mise en débat des options possibles ;
- 2) Adapter le projet aux attentes des usagers, par une meilleure connaissance des besoins ;
- 3) Prévenir, entendre et désamorcer d'éventuels conflits ou contestations autour du projet, en créant un espace d'échanges en amont ;
- 4) Favoriser l'appropriation du projet par la population, les usagers, en partageant l'information, expliquant les enjeux, répondant aux interrogations et aux observations ;
- 5) Légitimer le projet. Dans un environnement de plus en plus complexe, où les parties prenantes sont de plus en plus nombreuses et diverses, une large participation garantit la légitimité de la décision. La procédure elle-même d'élaboration de la décision (notamment quand elle est obligatoire) devient une source de légitimité.

Annexe 2 : Expériences de participation autour du paysage

Pour information : voir les projets de recherche du ministère français de l'écologie : site WEB PDD2.
<http://paysage-developpement-durable.fr>

- 1) L'appréhension du paysage urbain, une opportunité pour renouveler les conceptions urbaines environnementales et les démarches participatives, *Emeline Bailly, CSTB, France, Rosemary Wakeman, Fordham University, New York*, comparaison des démarches participatives entre la Plaine St-Denis au nord de Paris et le site de Melrose dans le Bronx.
- 2) Gestion participative des paysages : construction d'une ressource culturelle pour l'appropriation des enjeux de biodiversité ? *Aurélien Allouche, Alain Dervieux, François Mesléard, Alain Sandoz*. La recherche développe une démarche participative dans le Parc Naturel Régional de Camargue en tentant d'évaluer les capacités d'une telle démarche à gérer le risque d'inondation et la biodiversité ou la récréation de la nature.
- 3) La participation et la médiation paysagère et le renouvellement des pratiques paysagistes. *David Montembault, Agrocampus Ouest, Serge Briffaud, Rémi Bercovitz, Ecole Nationale Supérieure d'Architecture et de Paysage de Bordeaux, Monique Toublanc, Ecole Nationale Supérieure de Paysage de Versailles, Antoine Luginbühl, Association Passeurs, et al.*, Recherche action portant sur deux territoires différents, l'un sur l'élaboration d'un projet de paysage dans une commune ligérienne, l'autre sur une approche historique dans les Deux-Sèvres.
- 4) Paysage et développement durable : à la recherche d'une participation créative. *Yvette Lazzeri, Hélène Balu - Anne Cadoret - Florent Chiappero - Michel Chiappero - Caroline Giran-Samat - Arinna Latz - Béatrice Mésini - Hélène Tudela - Martine Perron*, Centre d'Études et de Recherches Internationales et Communautaires (CERIC), Aix-Marseille Université, CNRS, Université de Pau, Université de Toulon. Recherche qui fait le point sur les démarches participatives en Europe, surtout dans le domaine architectural.
- 5) « Dynamiques des modèles paysagers dans les villes nouvelles, cultiver des paysages durables ». *Marie-Jo Menozzi, ethnosociologue indépendante, Etienne Bertrand, Bureau d'études de Gally, Julien Laborde, Mnémosis*. Recherche sur une démarche participative portant sur la ville nouvelle du Val Maubuée.
- 6) Interface, Dynamiques paysagères et perceptions des interfaces arborées, Quels enjeux pour la mise en place de la Trame Verte et Bleue ? *Sylvie Guillerme et al*, GEODE, CNRS et Université de Toulouse-le-Mirail. Recherche portant sur la participation des acteurs concernés par les arbres hors forêts dans le sud-ouest de la France.

Dans ces recherches, de nombreuses expériences de participation ont été identifiées et analysées. Nous n'en citerons que quelques-unes :

France :

Parcs Naturels Régionaux de Provence Côte d'Azur : Alpilles, Lubéron, Camargue, Verdon ; Opération programmée de requalification paysagère, « Ensemble, dessinons nos paysages » comportant 3 phases : 1) Diagnostic participatif auprès des populations et des entreprises, recueil des perceptions des habitants et acteurs institutionnels sur les « points noirs paysagers », 2) Construction

avec les habitants d'un projet de requalification paysagère, 3) Restitution du projet, tables rondes et ateliers.

Parc National des Calanques de Marseille : de nombreux problèmes de participation évoqués dans l'analyse par l'équipe Lazzari relatifs à la non prise en compte des populations urbaines proches, aux usages par divers groupes sociaux marginalisés, au défaut de plan de gestion. Etude pilotée par l'Etat, avec un Groupement d'Intérêt Public, des associations, les collectivités locales, élus locaux, habitants et usagers divers, professionnels. Déficit de communication, risque de marginalisation de certaines populations, etc.

Le Conservatoire des restanques, « Verger et jardin méditerranéen »... Marseille : projet porté par l'association Colinéo, créée en 1973, spécialisée dans la préservation, l'éducation et la sensibilisation à l'environnement, en direction des organismes scolaires, notamment en Zone d'Éducation Prioritaire, agréée « protection de l'environnement » au titre du Code de l'Environnement, de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire, et enfin de l'Éducation Nationale. Le Conservatoire des Restanques se situe au sud du Massif de l'Étoile en limite des 13^{ème} et 14^{ème} arrondissements de Marseille, et s'insère dans une zone d'urbanisation intense et relativement paupérisée. Le projet consiste à soustraire à l'urbanisation croissante, un espace naturel en friche, riche en biodiversité et, pour l'association, à le valoriser. Les acteurs impliqués sont très divers et comptent notamment des habitants bénévoles des communes environnantes, des copropriétaires de la ZAC Batarelle, des universitaires, Aix-Marseille Université (stagiaires, recherche scientifique), la Ville de Marseille (financements, missions...), le Conseil Général (financement de chantiers d'insertion), le Conseil régional (partenariat financier), des Établissements scolaires (éducation à l'environnement), le Conservatoire National Botanique Méditerranéen de Porquerolles (plantes anciennes et rares), la Fédération du bâtiment (construction d'un bâtiment bioclimatique de 250m²), l'Ademe et le Conseil régional (financement d'un architecte). La procédure de participation s'appuie sur Natura 2000 et la Politique sociale du Conseil Général des Bouches du Rhône. Les riverains s'opposent à la constructibilité de la zone. Divers chantiers entrepris, s'inscrivant dans le développement durable : Plantations d'arbres fruitiers avec les écoles, sentier pédagogique, chantiers d'insertion (débranchement, entretien de plantations, taille des fruitiers...), cueillette des olives collective, conférences d'universitaires, études scientifiques et naturalistes. Le projet a eu pour effets la réhabilitation d'un ancien domaine agricole délaissé (restanques, oliveraie) : embellissement, flore protégée, plantation de fruitiers méditerranéens, la mise en valeur d'herbes méditerranéenne, la construction d'un bâtiment bioclimatique.

Aménagement d'un espace public de proximité, quartier du Blosne à Rennes (juin 2012), « *Promenons-nous dans le bois* » : projet dans un quartier urbain défavorisé : ré-aménagement temporaire d'un espace public de cœur d'îlot peu fréquenté dans un quartier en plein renouvellement urbain ANRU. Intervention du Collectif Etc., pour fédérer les habitants du quartier et au-delà. Subvention de la communauté urbaine (12000 Euros, hors honoraires) ; acteurs impliqués : différentes structures associatives, les élus du quartier, l'atelier de concertation, les habitants ; effets du projet : utilisation principalement par les enfants qui en ont fait un terrain de jeux, pris en charge par les services municipaux ; bonne réception et respect du lieu, réflexion sur la reproductibilité du processus sur d'autres cœurs d'îlots du quartier, ré-activation de cet espace public.

Opération de participation citoyenne à Mont-de-Marsan : le quartier Saint-Médard, entrée majeure de l'agglomération de Mont de Marsan, a fait l'objet de nombreuses propositions de réaménagement de la part de ses habitants. Différentes problématiques se cristallisent dans ce quartier qui dispose néanmoins d'un fort potentiel paysager.

Pour y répondre, l'agglomération du Marsan a missionné Passeurs pour mettre en place une démarche de participation citoyenne afin de concevoir un projet d'aménagement urbain qui corresponde au mieux aux points de vue des usagers.

Autour d'une réflexion et partagée sur le paysage, un dialogue s'est ouvert sur les transformations du territoire, les évolutions des modes de vie, les représentations, pratiques et attentes des citoyens. La démarche s'est co-construite entre habitants, élus, techniciens et paysagistes depuis le « Faire connaissances », phase de mobilisation et de production de connaissances, jusqu'à la conception des aménagements paysagers.

Commanditaires : Communauté d'agglomération de Mont de Marsan - Ville de Mont de Marsan.
Budget total études : 27 000 euros.

Commande réalisée par le collectif Passeurs (www.passeurs.eu)

Estonie :

Pré-sélection et désignation des sites Natura 2000 : communes de Otepää et de Konnumaa ; acteur responsable : ministère de l'environnement, administration locale du Parc National, Conseil environnemental du Comté ; deux phases : 1) Information : processus top-down ne donnant que peu de place à la connaissance locale, informations surtout écologiques, peu socio-économiques ; 2) Consultation : la procédure de participation a exclu les préoccupations socio-économiques et a été considérée comme unilatérale.

Suède :

Regional Landscape Strategies and public participation : le gouvernement suédois a décidé de développer la mise en œuvre de 16 objectifs environnementaux et de la Convention européenne du paysage et les Stratégies régionales paysagères ont été testées dans 7 comtés en 2006 et 2007, à travers diverses études pilotes ; la municipalité de Vellinge dans le comté de Scania a été volontaire. Dans ce comté, marqué par une forte urbanisation, une agriculture intensive et un important élevage de chevaux, des conflits sont apparus entre les cavaliers et les propriétaires en raison de l'absence de pistes cavalières adéquates. L'objet de la recherche engagée est de parvenir à un projet de localisation des pistes cavalières en accord entre cavaliers et propriétaires fonciers ; plusieurs réunions ont eu lieu entre les acteurs ; la question de la biodiversité qui était soulevée par les objectifs environnementaux n'a reçu aucun écho ; création d'une association entre cavaliers et propriétaires, au processus *top-down* s'est substitué un processus *bottom-up* permettant de résoudre le conflit d'usage.

Royaume-Uni :

Plan d'action participatif pour le bassin versant de la rivière Dart dans le Devon puis extension aux autres bassins versants engagé en 2003. L'opérateur est le Devon Wildlife Trust, association responsable de la protection des paysages associé à d'autres institutions et associations. Le projet s'inscrit dans le cadre de la Directive cadre européenne sur l'eau et il est soutenu par le programme européen INTERREG. Il vise à préserver la qualité de l'eau. Les participants ont été sélectionnés selon certains critères comme le partage de la connaissance, développer les compétences des participants, favoriser les petits groupes. Elaboration participative du plan d'Action, organisation de deux festivals, participation active de la population. Le plan a été relayé par les médias.

Les autres expériences sont détaillées dans le rapport de recherche : Paysage et développement durable : à la recherche d'une participation créative, rapport final du programme Paysage et développement durable du ministère français de l'écologie, Responsable scientifique du projet, Yvette Lazzeri, Pôle Développement Durable et Territoires Méditerranéens, Centre d'Études et de Recherches Internationales et Communautaires (CERIC), Aix-Marseille Université, CNRS, Université de Pau, Université de Toulon, CERIC - DICE UMR 7318, 13628, Aix-en-Provence, France. <http://www.pole-developpementdurable.univ-cezanne.fr>

Expériences de participation autour du paysage analysées par l'équipe Agrocampus Ouest, Passeurs, ENSP :

Structure	Discipline	Projet
Gruppe F, Berlin	Paysagiste	Leisepark (2012) : reconversion d'un ancien cimetière en parc urbain avec jeux pour enfants.
Société Publique Locale Angers Rives Nouvelles, Angers	Urbaniste	Projet Maine-rives nouvelles (2010-13) : élaboration de la commande et accompagnement du projet de réaménagement des rives de la Maine.
Nomadisch Grün, Berlin	Cinéaste	Prinzessinnengarten (2009) : jardin partagé et lieu de partage, aménagé sur une friche urbaine.
Collectif ETC, Lyon	Architectes	Au P.O.I.L – Projet pour l'Ollière et idées locale –

		Commune de Châteldon (Puy-de-Dôme)
Dubois Nathalie, Nantes	Paysagiste et artiste	« Le grand salon » à Béziers (2006) : requalification de l'espace public reliant deux grands ensembles.
Association l'Atelier d'Urbanisme, Perpignan	Ingénieure paysagiste	Projet de reconquête de la Têt (2013) : poursuivre le projet amorcé en 2008 sur les rives de la Têt (berges basses, théâtre) à Perpignan.
Die Baupiloten, Berlin	Architecte	Modification et extension de la cantine du collège Heinrich Nordhoff à Wolfsburg.
Institut für Partizipatives Gestalten (IPG), Huntlosen, Allemagne	Paysagiste	Gut Sannum, Freiraum für alle (2010-2012) : conception et aménagement des alentours d'un centre pour personnes adultes handicapées.
Théâtre Foirail Camifolia, Chemillé (49)	Ingénieure paysagiste	Projet de fleurissement participatif sur la commune de Saint-Georges des gardes (49)
Agence Itinéraire-bis, Lyon (69)	Paysagiste	Résidentialisation du quartier de Bel-air avec ses habitants (Lyon)
Phytolab, Nantes	Paysagiste- botaniste	Ville-port 3 (2013-...) : réaménagement du front de mer de St-Nazaire et actions-tests dans le quartier du Petit Maroc (participation par Respublica et scénographie urbaine par ETC).
Agence Campo, Nantes	Paysagiste	Ecosphère (2013) : pratique d'un jardin partagé ouvert sur l'espace public.
Vous êtes d'Ici, Aubièrre (63)	Géographe, Ingénieure conseil	Morne à l'eau (2013) : atelier de concertation sur les problématiques environnementales et les paysages de la commune de Morne à l'eau en Guadeloupe, dans le cadre du programme de recherche DIVA.
Les Robins des Villes (RDV), Lyon (69)	Architecte - enseignant	Réaménagement participatif de 10 cours d'écoles (Lyon)
Teichmann Landschaftsarchitekten, Berlin	Paysagiste	Columbiadam (2012-2014) : conception et aménagement d'un parc collectif au cœur d'un îlot de 220 logements, près de l'ancien aéroport de Tempelhof.
Weidinger Landschaftsarchitekten, Berlin	Paysagiste, Professeur à la Technische Universität	Nöldnerplatz (2006) : conception d'une aire de jeux pour enfants sur une partie de la place (participation assurée par un couple d'artistes).

Autres expériences identifiées par l'équipe précédente :

* Lectures partagées

- « Géographie subjective » de Catherine JOURDAN (Cartographie des villes de Nantes, Rennes, etc. avec les enfants des écoles) ;
- « Atlas pratique des paysages d'Auvergne » (Marie BARET, Victor MIRAMAND : ateliers mobiles) ;
- « Atlas photographique participatif des paysages de la Brenne » - Claire Blouin, PNR Brenne (Thèse de doctorat : L'élaboration d'images « paysages » habitantes : un levier participatif d'aménagement du territoire. Le cas du Parc naturel régional de la Brenne - Bourse CIFRE) ;
- Balades « élevage et paysage » - David MONTEBAULT, Jean-Marc BESSE (CNIEL) (lectures croisées de Paysage agraires à l'occasion des journées du patrimoine pour rapprocher producteurs et

consommateurs - expérimentées en 2008, ces balades ont maintenant lieu dans une vingtaine de fermes chaque année).

* Projets artistiques : révélation / réappropriation d'un lieu

- Projet « Bancs Publics » - Collectif infüsoire - Parc de la Moutonnerie, Nantes (Co-création et disposition de bancs publics pour permettre la réappropriation d'un parc) ;
- « Sur le sentier des Lauzes » (Regards croisés sur les paysages : parcours artistiques dans les Parcs naturels régionaux du Vercors, des Monts d'Ardèche et du Pilat) - Intervention d'artistes et projets participatifs ;
- « Monplaisir, 100 vues et commentaires du quartier » - Photographe Marc Legros, Angers (identification et exposition des qualités paysagères perçues d'un quartier « sensible » par ses habitants).

* Aménagement du territoire

- Projet de réouverture des paysages dans la haute vallée de la Bruche - Communauté de Commune de la Haute Bruche - Pierre Grandadam (Prix du paysage 2007) ;
- Elaboration de la charte paysagère du PNR Armorique - Lise VAUVERT (Concertation avec les acteurs du territoire pour caractériser les unités paysagères déjà identifiées et soulever les enjeux de territoire) (Mobilisation de 20 étudiants d'Agrocampus pour ce projet) ;
- « La Trame verte et bleue : Une approche paysagère et participative » - Sylvain Guerveno, PNR Loire Anjou Touraine (Actions de concertation autour de la mise en place de la Trame verte et bleue au sein du Parc)

* * *