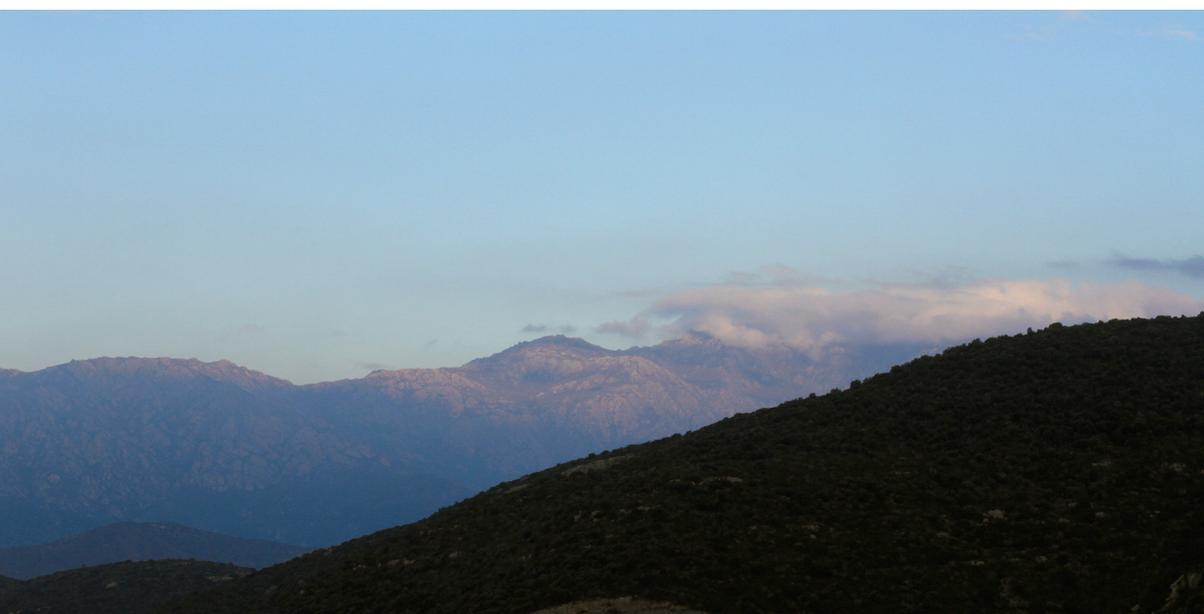


Dimensions du paysage



Réflexions et propositions
pour la mise en œuvre
de la Convention européenne
du paysage

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Dimensions du paysage

**Réflexions et propositions
pour la mise en œuvre
de la Convention européenne
du paysage**

Édition anglaise :
*Landscape dimensions – Reflections and
proposals for the implementation of the
European Landscape Convention*
ISBN 972-92-871-8101-5

*Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de
la responsabilité des auteurs
et ne reflètent pas nécessairement
la ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

Tous droits réservés. Aucun extrait de
cette publication ne peut être traduit,
reproduit, enregistré ou transmis, sous
quelque forme et par quelque moyen
que ce soit – électronique (CD-Rom,
internet, etc.), mécanique, photocopie,
enregistrement ou de toute autre manière –,
sans l'autorisation préalable écrite de
la Division des éditions, Direction de la
communication (F-67075 Strasbourg ou
publishing@coe.int).

Couverture : Atelier de création
graphique, Conseil de l'Europe
Mise en page : Jouve, Paris
Photo de couverture : U Trinichellu,
Novella-Palasca
© Saverio Maestrali 2016

Éditions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
<http://book.coe.int>
ISBN 972-92-871-8102-2
© Conseil de l'Europe, avril 2017
Imprimé dans les ateliers du
Conseil de l'Europe

*Conseil de l'Europe
Secrétariat de la Convention
européenne du paysage
www.coe.int/Conventioneuropennedupaysage
www.coe.int/EuropeanLandscapeConvention*

Sous la direction de :
Maguelonne Déjeant-Pons

Les photos sans la mention de copyright
ont été gracieusement données
par les auteurs des rapports concernés.

*Cette publication a été réalisée
dans le cadre des travaux du
Conseil de l'Europe en faveur de la mise
en œuvre de la Convention européenne
du paysage, avec le soutien de l'Office
fédéral de l'environnement de la Suisse.*

Sommaire

PRÉFACE	5
CHAPITRE 1. PAYSAGE ET ÉOLIENNES – Emmanuel Contesse	7
Résumé	7
Introduction	8
1. Aménagement du territoire	10
2. Démarche de projet pour l'insertion paysagère	11
3. Principes paysagers	15
Conclusions	23
CHAPITRE 2. PAYSAGE ET TERRITOIRE : LE PROCESSUS DE GESTION DES PAYSAGES – Jaume Busquets Fàbregas et Albert Cortina Ramos	25
Introduction	25
1. Développer un projet de gestion du paysage	28
2. Professionnels et gestion du paysage	49
Conclusions	53
Bibliographie	53
CHAPITRE 3. PAYSAGE ET ÉDUCATION – Annalisa Calcagno Maniglio	57
Résumé	57
Introduction	59
1. Parcours pour une éducation au paysage dans l'enseignement scolaire	63
2. Parcours didactiques d'éducation au paysage pour l'école primaire	75
3. Parcours didactiques d'éducation au paysage pour l'école secondaire	87
Conclusions	100
Annexe 1 - École primaire	103
Annexe 2 - École secondaire	116
Bibliographie	124
CHAPITRE 4. PAYSAGE ET LOISIR – Niek Hazendonk et autres	125
Introduction	125
1. Évolution des loisirs et du tourisme	127
2. Loisirs et tourisme en tant que moteurs du développement régional et de l'aménagement du paysage	133
3. Typologie régionale des paysages européens	135
4. Mobilité touristique	146
5. Défis à relever pour les paysages et le tourisme européens	148
6. Orientations et mesures prises au niveau international	149
7. Tourisme durable en Europe	155
8. Perspectives	159
Conclusions	170
Bibliographie	174

CHAPITRE 5. PAYSAGE ET PUBLICITÉ – Jean-Philippe Strebler	179
Résumé	179
Introduction	180
1. Présence publicitaire dans le paysage	181
2. Enjeux de l'intervention publique au titre de la Convention européenne du paysage	189
Conclusions	195
Bibliographie	197
CHAPITRE 6. PAYSAGE ET ÉCONOMIE : UNE APPROCHE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DU PAYSAGE – Joaquín Romano	199
Introduction	199
1. Dimension économique du paysage : les traits d'union	201
2. Paysage et économie du bien-être : le paysage peut-il renouveler l'économie du bien-être ?	205
3. Paysage et emploi : au-delà du marché du travail	214
4. Paysage et économie publique : une vision holistique	221
Conclusions	225
Bibliographie	225
CHAPITRE 7. RICHESSE ET DIVERSITÉ DES MOTS, DES TEXTES ET DES APPROCHES DU PAYSAGE EN EUROPE – Jean-François Seguin	229
Introduction	229
1. Le paysage dans les langues européennes	230
2. Le paysage dans les textes juridiques et les traités internationaux	233
3. Notions du paysage et méthodes d'identification	236
Conclusions	239
Annexe	239
Bibliographie	241
CHAPITRE 8. PAYSAGE ET DÉMOCRATIE – Yves Luginbühl	243
Introduction	243
1. Enseignements de l'histoire politique de la gouvernance territoriale	245
2. Modalités d'exercice de la démocratie et échelles de gouvernance	248
3. Évolutions de l'exercice démocratique dans le contexte de la mondialisation, relations au paysage	256
4. Formes contemporaines de démocratie participative appliquées au paysage	261
5. Facteurs de réussite ou d'échec de la démocratie participative appliquée au paysage	265
Conclusions	269
Annexe 1 : Rapport du programme « Information, participation du public, concertation et association dans les plans de prévention des risques »	273
Annexe 2 : Expériences de participation autour du paysage	275
Bibliographie	281

Chapitre 8

Paysage et démocratie

Yves Luginbühl, expert auprès du Conseil de l'Europe

INTRODUCTION

Figure 60 : « Grande Demeure »



« Grande Demeure », équivalent de l'arbre à palabres. *Source* : composition de Yves Luginbühl.

« L'idée que je me ferai 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 par le régent à la Grande Demeure. »

Nelson Mandela, 1995

Poser la question de la relation entre paysage et démocratie¹ 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, et autres. Immense domaine, en vérité, qui fait 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 rapport², sollicité par le Conseil de l'Europe, ne pourra sans doute pas épuiser toutes les questions qui se posent. Mais il tente 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 la Conférence permanente de cette Convention ou comme les ateliers annuels.

Le rapport est organisé selon le plan suivant :

- ▶ 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 XVIII^e siècle ;
- ▶ 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 ;
- ▶ 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 ;
- ▶ 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 ;
- ▶ dans un cinquième temps, seront étudiés les divers facteurs qui pèsent sur le succès de ces expériences, qui peuvent les entraver ou à l'inverse leur garantir une réussite la plus accomplie ;
- ▶ dans la dernière partie, qui tiendra lieu de conclusion, une synthèse et des pistes de débat ou d'approfondissement futures seront proposées.

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

2. Ce rapport a été réalisé dans le cadre des travaux du Conseil de l'Europe en faveur de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage avec le soutien de l'Office fédéral de l'environnement de la Suisse.

1. 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 des *Effets du bon et du mauvais gouvernement*, 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. Constituée par quatre ensembles de représentation picturale, elle a été réalisée dans un contexte politique singulier³ 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 :

« les Neuf, plutôt que de se faire représenter directement, [ont] 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 » (Frugoni, 1995:8).

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 double *droits et devoirs* de chaque citoyen. Si l'on examine la fresque de Lorenzetti, chaque individu, 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

3. Le régime politique de l'Italie était celui des communes autonomes – l'Italie n'a connu l'unité qu'au *xix*^e siècle – et les communes de Sienne et de Florence se livraient des guerres continuelles, les armées de l'une pillant le territoire de l'autre et réciproquement.

par Georges 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 » (Luginbühl, 2012).

À 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. . .

Denis Cosgrove 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 des représentants des quartiers qui composent la ville dans les prises de décision était allé 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 (Cosgrove, 1998:27).

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 régnaient sur les *counties* ont engagé la mise en place des enclosures (dès le XIII^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, en particulier entre 1750 et 1850 avec les *parliamentaries 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 Smith (1776) puis Ricardo (1817) ont élaboré leurs théories économiques fondées sur le marché, qui furent ensuite à l'origine de celles de Karl Marx avec *Le Capital* (1867).

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 XV^e siècle. Dans les Frises hollandaise, allemande et danoise, les paysans qui occupaient les terres de marais en bordure de la mer du Nord édifiaient des *terpen*, sortes de tertres qu'ils construisaient en accumulant de la terre prélevée à proximité, de manière à être à l'abri des plus fortes marées (Lebecq, 1980). Sur ces *terpen*, 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 X^e et XI^e siècles, au point que les chercheurs purent cartographier ces *terpen*, qui étaient au nombre de 1 000 au moins. Dire que cette gestion territoriale et paysagère était démocratique serait

exagéré. Mais elle représentait une gouvernance partagée entre un petit nombre d'individus et à une échelle microlocale.

Si cet exemple est mentionné, 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 I Stuart avec la princesse danoise Anne, qui a emporté le *landskab* dans ses bagages. 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'Écosse à l'Angleterre, le Royaume-Uni (Olwig, 2002). 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 un pourcentage très faible de la population⁴. 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, avec l'adaptation du *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 plus qu'un rôle emblématique.

Ces périodes de la Renaissance et jusqu'au XVIII^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 et d'égalité devant la loi, et s'oppose aux régimes aristocratiques.

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 France, le suffrage universel a été instauré en 1848 et le vote des femmes a été institué en 1944. Les exemples qui

4. Moins de 3 % en 1780.

précèdent 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 ainsi 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 forcément (Mandela, 1995). Si la place des femmes y est mineure 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 *terpen* de la mer du Nord ou celui 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 directe⁵ que défendait Jean-Jacques Rousseau⁶, 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) et à un corps politique exclusif des personnes des autres races ou des colonisés⁷. 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 (il l'avait été une première fois de 1794 à 1802), les discriminations en matière politique s'étant prolongées en réalité beaucoup plus longtemps. Il faudra cependant attendre le milieu du XIX^e 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 précisé avant que nous nous engageons dans le rapport de celle-ci avec le paysage.

5. Emmanuel-Joseph 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).
6. 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 ». Rousseau J.-J. (1762), *Du contrat social*, livre III, chapitre 15, Marc Michel Rey, Amsterdam.
7. Aux États-Unis, exclusion sur base de la couleur de peau et en France exclusion des colonisés.

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 Rousseau et Sieyès 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 qu'il peut lui-même révoquer. 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, où 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.

À 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 considéré comme un régime mixte. Dans la V^e 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 exécutif et judiciaire, 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 retrouve les droits et libertés des individus, mais également les libertés 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. À cet égard, plusieurs remarques liminaires s'imposent.

- ▶ La première se réfère à la conception que les sociétés se forgent du paysage. Il n'en va en effet pas de même selon que l'on considère le paysage comme remarquable ou qu'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 seront pas les mêmes 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 qu'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.

2.1. La définition du paysage

La définition du paysage a en effet changé au cours du temps. Avant les années 1970, il était le plus souvent assimilé aux paysages remarquables, et soumis aux réglementations qui avaient été mises en place dans la plupart des pays d'Europe, visant à les protéger en raison de leur caractère pittoresque, légendaire, scientifique ou artistique. À partir de la fin des années 1960, la communauté scientifique a recommencé à s'intéresser au paysage, qui avait plutôt été délaissé après la grande vague due aux travaux des géographes dans plusieurs pays (Angleterre, Italie, Pays-Bas, France, Russie, Espagne, etc.), qui voyaient le paysage soit comme le résultat de 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'École russe, qui apporta beaucoup à la connaissance de la formation de massifs montagneux comme le Caucase, par exemple – ou encore comme le produit de l'interaction entre la nature et les activités sociales – ce fut le

cas de l'École 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 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. Ceux-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, menés dans de nombreux États en Europe et simultanément en Amérique du Nord, ont 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 (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 européennes 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 étant 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 remarquables 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 électorat n'est pas le bienvenu.

Il est possible de constater 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 du paysage comme 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 dans une convention à l'échelle d'un continent. Et il s'agit également de la pertinence du sens du paysage plus proche du paysage quotidien.

2.2. 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 notamment⁸, et a recommandé de favoriser la participation des populations à ces travaux. Si ces expériences sont menées 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 États 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 sont 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 mettent en lumière. Ces

8. 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. ».

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.

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 et 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*) créés par certains acteurs contestataires cherchent à construire des projets d'aménagement fondés sur l'analyse du paysage (Varotto M. (2000) ; Varotto M. et Visentin L. F. (2008)).

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 question de la qualité de leur cadre de vie et c'est bien pour cette raison que les expériences se multiplient. Elles constituent 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 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. Cela 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.

2.3. La question du statut des acteurs concernés

La gouvernance territoriale et par conséquent 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 en vue 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 encore groupes de pression économiques 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. Il est possible de prendre l'exemple des politiques du logement ou celui 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 dramatique du barrage de Sivens en France est à cet égard éloquent et de nombreux cas pourraient être évoqués partout en Europe.

À l'échelle locale aussi, même si les citoyens ont davantage de possibilités 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 à d'autres habitants, moins rompus au débat et à la controverse. L'exercice démocratique peut être faussé également par des enjeux locaux qui sont occultés parce qu'en parler raviverait des conflits souterrains que certains groupes locaux ne souhaitent pas voir exposer 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 dans certaines circonstances.

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 en 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 écologistes et ceux qui se réclament des sciences humaines, qui ne conçoivent pas le paysage de la même manière. L'intervention d'artistes peut parfois 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. 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 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'eux-mêmes sont soumis au temps électoral et souhaitent souvent prendre une décision peut être déterminante dans leur réélection.

2.4. La définition donnée aux procédures de la participation

Les définitions qui sont données aux procédures de participation sont diverses et vont de l'information à la participation réelle. Dans un rapport technique élaboré dans le cadre du programme de recherche « Paysage et développement durable » du ministère français de l'Écologie, intitulé « Paysage et participation », l'auteur, Yves Michelin (2013), se référant à Jean-Eudes Beuret (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 ;
- ▶ 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 but 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 quatre 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. Il semble par ailleurs 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 tenté 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 risques⁹. 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

9. 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.

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. » (*Ibid.*, p. 5)

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 renouveau 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-ils de plusieurs ordres, participation et concertation permettent en outre de partager les enjeux et de transformer l'action publique, participer et se concerter peuvent intervenir utilement dans l'élaboration de projets.

Des extraits du rapport cités à l'annexe 1 résument parfaitement les conditions dans lesquelles l'exercice de la démocratie dite « participative » peut s'exercer ; s'ils ne se réfèrent qu'à la question de la prévention des risques, il n'en sont pas moins applicables au champ du paysage.

Si la définition la plus classique de la démocratie est celle du régime politique dans lequel le peuple est souverain, il semble préférable de proposer la définition de Paul Ricœur, selon laquelle est démocratique une société qui se reconnaît divisée, c'est-à-dire traversée par des contradictions d'intérêts 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 (Ricœur, 1997a et 1997b).

Il y aura lieu d'examiner dans les développements qui suivent comment cette définition correspond davantage à une expression de la démocratie appliquée à l'aménagement du paysage.

3. ÉVOLUTIONS DE L'EXERCICE DÉMOCRATIQUE DANS LE CONTEXTE DE LA MONDIALISATION, RELATIONS AU PAYSAGE

3.1. 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 des 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 restent marginales par rapport aux procédures institutionnelles habituelles, elles témoignent cependant d'une volonté d'élargissement de la démocratie, s'inscrivant dans son évolution historique.

Pierre Rosanvallon 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 qui procède par l'élection favorisant le parti majoritaire (Rosanvallon, 2008). Selon lui, les régimes démocratiques des États-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 États 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 États-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 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, 1998), à laquelle la Convention européenne du 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 la 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 Bars¹⁰ évoque, lors d'un colloque sur la modélisation à l'interface Natures et Sociétés¹¹, les trois âges de la décision publique : le premier est celui de l'expert décideur pour satisfaire les

10. 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'échanges techniques, ancien président de l'Agence nationale pour les déchets radioactifs en France.

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

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.

3.2. 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 les 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 remplacement 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 justifiant et les échanges des informations ne sont pas terminés.

« Ces deux processus interactifs du travail de justification et d'échange d'informations 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 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 » (Rosanvallon, 2008).

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 [la démocratie d'interaction dépassant] ainsi la distinction classique entre démocratie participative et démocratie délibérative » (Rosanvallon, 2008), mais aussi 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 » (Rosanvallon, 2008).

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 sociaux¹². 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 liées à l'environnement¹³. 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 ressource¹⁴. 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 recourt 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

12. Tel que la Convention européenne du paysage le formule dans sa définition du paysage : « résultant de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations » (article 1).

13. Voir le développement des notions d'interaction et d'ajustement dans Luginbühl (2009a:212-237).

14. Beck C., Luginbühl Y. et Muxart T. (2006). Voir notamment les contributions de Jean-Paul Métailié et Bernard Davasse à propos des ressources forestières dans les Pyrénées.

être recomposé. La technique n'est souvent qu'une échappatoire aux nécessités de modifier en profondeur l'ensemble du système politique et social. Ainsi la démocratie d'interaction ouvre-t-elle sur un incessant va-et-vient cognitif, informationnel et social. Comme le formule Edgar 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 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 (...) » (Morin, 2005:106).

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 nous l'avons déjà indiqué. 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.

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 distingue diverses catégories de politiques parmi lesquelles les plans de paysage peuvent s'inscrire comme des politiques publiques issues de la démocratie délibérative ou argumentative¹⁵, à côté des politiques publiques issues du milieu politique, de celles qui sont issues de la technocratie ou de celles qui proviennent de référendums. Il introduit également d'autres questions quant à l'organisation de cette forme de participation (Morisi, 2008).

Celle de l'initiative tout d'abord : la différence entre une action de démocratie de proximité engagée par une institution politique et celle engagée 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

15. 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.

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 témoigne d'une controverse. Les débats peuvent s'enrichir des conversations informelles qui ont lieu en dehors des réunions programmées¹⁶.

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

- ▶ confiance dans les élus politiques : de 1,60 % à 5,60 % des sondés (21 pays et 2 régions) ;
- ▶ 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 aussi bien les élections un peu partout en Europe, notamment les élections européennes où l'abstention est forte, que 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 elles ne vont pas de soi et elles exigent des conditions particulières pour assurer une certaine efficacité.

4. FORMES CONTEMPORAINES DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE APPLIQUÉES AU PAYSAGE

4.1. Des expériences diverses et parfois spontanées

Les expériences participatives mettant en jeu le paysage ont émergé dans les années 1990 et se sont développées après cette décennie. Elles ont accompagné des mouvements sociaux qui sont 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 Mission d'initiative rurale¹⁷, 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.

16. Pierre Rosanvallon (2008:327) signale une étude menée par la Commission électorale britannique qui révèle que 15 millions de conversations politiques se tiennent chaque jour en Angleterre grâce aux nouveaux modes de communication ; c'est ce qu'il nomme « implication citoyenne diffuse ».

17. Citée dans un programme de recherche sur l'évaluation de la politique de reconstitution du bocage : « Évaluation 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.

Après la fête, l'association s'engage dans des propositions de replantation de haies en convainquant 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, dont ils peuvent ainsi suivre l'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, selon la même perspective qu'avait adoptée Mairie-conseils¹⁸. Ils faisaient suite à une vaste étude des paysages de la vallée de la Dordogne¹⁹, qui présentait une dimension d'expérimentation scientifique en menant une enquête auprès des 284 communes de la vallée pour identifier les paysages d'intérêt local, les transformations perçues localement et les projets individuels et collectifs, publics et privés connus sur chaque commune²⁰ ; ces éléments furent cartographiés à l'échelle de 1/25 000, et c'est sur cette base que se sont déroulés les « ateliers paysage » avec les élus, les 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 Strasbourg²¹. Nous ne ferons qu'en tirer les enseignements essentiels.

Ces ateliers commençaient par une visite collective du territoire choisi (cinq communes représentant à peu près l'espace d'une unité de paysage), au cours de laquelle les participants pouvaient échanger *in situ* leurs connaissances sur les transformations des paysages en les commentant. Ils se poursuivaient par des ateliers en salle, permettant 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 étaient 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 de la décision de l'Administration chargée de la santé publique de fermer un camping de 2 000 places

18. Organe opérationnel de la Caisse des dépôts et consignations ; Annie Blanchard et 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.

19. 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'études économiques, 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 %.

20. Inspirée d'un travail similaire réalisé dans la vallée de la Loire.

21. Réunion du Conseil de l'Europe des Ateliers pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage (Strasbourg, France, .23-24 mai 2002), Conseil de l'Europe, Série Aménagement du territoire européen 2006, n° 74

à la suite de la présence de bactéries dangereuses pour la santé des baigneurs. Sans entrer dans les détails des réunions, il y a lieu cependant de souligner l'importance de démarrer le processus de négociation sur un fait concret qui fait sens pour la collectivité et sur lequel il est ensuite possible de décliner les diverses conséquences urbanistiques, écologiques et agricoles de cette question de la qualité de l'eau, comme le coût élevé du réseau d'adduction d'eau potable si les habitations sont dispersées, par exemple. Ce débat revient ainsi à reconstituer progressivement 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 ;
- ▶ troisième point, le processus d'élaboration du projet sur la base des connaissances partagées, qui 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, le 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 obstacle, qui n'est pas levé tant que les crédits alloués à ces expériences par les collectivités territoriales sont limités dans le temps ; en outre, un changement d' élu 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.

4.2. De la contestation au projet

En Italie, Mauro Varotto et Ludovico Visentin (2008) ont analysé de tels mouvements, qui apparaissent en Vénétie : ils ont établi une cartographie des comités (*comitati*) qui se sont formés pour lutter contre des implantations nouvelles d'équipements contestés ; ces comités, au nombre de 108 en 2000, se répartissaient en deux catégories :

- ▶ 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 ;
- ▶ ceux qui sont davantage orientés 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 supralocale 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 processus de développement économique constitue le défi culturel du nouveau respect de l'environnement civique. » (Varotto et Visentin, 2008).

« 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. » (Varotto et Visentin, 2008:6).

Cette évolution est remarquée également par Pierre Rosanvallon, qui souligne que « 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 » (Rosanvallon, 2008). Selon lui, les gouvernements ont besoin de ces mouvements alternatifs qui remplissent un rôle de transmission de l'information ou de déblocage de situations controversées. Mais en affirmant qu'ils sont « presque toujours mis en place par les gouvernements eux-mêmes », Rosanvallon omet les mouvements spontanés qui ne sont issus ni du monde politique ni du monde scientifique et en particulier des sciences sociales, mais apparaissent à l'occasion d'une situation de conflit ou d'un problème posé à la société à une échelle donnée, comme les comités vénitiens, innovant ainsi dans la relation entre paysage et démocratie. Ils s'inscrivent dans l'ensemble des associations alternatives qui éclosent un peu partout. Leur particularité réside dans l'usage du paysage comme support de revendications civiques pour l'amélioration du cadre de vie, alliant le désir d'une plus grande justice sociale avec l'exigence 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. 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 l'évidente progression du passage 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 sa mise en œuvre ne le permettent pas toujours. Les facteurs de réussite ou d'échec de ces expériences dont les démarches ont évolué depuis leur apparition sur la scène sociale seront à présent examinés.

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 certains ont déjà été examinés, 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 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 que celui-ci continue à suivre régulièrement, confirmant ainsi le caractère continu du projet de paysage dans le temps.

Aux Pays-Bas, Lifescape est une opération qui 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 a lieu 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 populations ont, ou pourraient avoir, entre elles 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. »²²

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. Lifescape – Your landscape ne tente pas seulement d'enrayer des évolutions de paysage considérées comme néfastes à la qualité de vie 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.

22. « Lifescape – Your Landscape », programme Interreg IIIB de l'Union européenne pour l'Europe du Nord-Ouest. www.ecnc.org/uploads/2012/10/lifescape-final-book.pdf, p. 7. Il est présent en Belgique, aux Pays-Bas, en Allemagne et au Royaume-Uni, avec 14 partenaires institutionnels.

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. »²³

5.1. 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 États 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 spontanés, et pourtant des expériences montrent que des mobilisations peuvent apparaître à l'initiative de mouvements associatifs de quartier : à Paris, une association a ainsi provoqué un débat avec la mairie de Paris pour aboutir à la création des Jardins d'Éole, un parc urbain sur un espace délaissé par l'activité ferroviaire. En ville, des comités de quartier 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 politique²⁴.

Dans l'espace rural, l'interconnaissance des habitants est souvent plus développée et peut contribuer à une situation de meilleure participation ; mais parfois aussi elle est porteuse d'oppositions héritées de l'Histoire, de conflits de voisinage qui entraînent des blocages peu propices au débat public. Les populations sont fréquemment 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 encore différent. 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 est moins aisé qu'il serait possible de 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 ou autre. 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 que les nouvelles puissent se nourrir des leçons des premières.

Afin de concrétiser la multiplicité des expériences de participation autour du paysage, des informations relatives aux travaux du programme « Paysage et développement durable » du ministère français de l'Écologie sont présentées en annexe. Ce programme a permis d'engager au moins six équipes dans des projets de recherche avec une dimension participative. Deux d'entre elles ont réalisé un inventaire analytique de ces expériences à l'échelle européenne.

23. *Ibid.*, p. 1.

24. Voir à cet égard la plaquette publiée par la Conférence permanente du développement territorial, ministère de la Région wallonne (2003) : « La participation des citoyens à la vie communale : enjeux et pratiques ». Voir également : Barret (2003) ; Luginbühl Y. (2009c:59-67) ; Luginbühl Y. (2009b).

5.2. L'apport des connaissances

L'apport des connaissances dans le processus participatif est également une question non résolue : sous quelles formes assurer cet apport ? À 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 qui contribuent à alimenter le débat et peuvent infléchir les décisions. Les connaissances scientifiques sont souvent difficiles à comprendre par les habitants et cela est un argument que des praticiens du paysage utilisent pour écarter les chercheurs travaillant sur les 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 participation²⁵. Pourtant, les connaissances empiriques sont souvent utilisées par les scientifiques pour 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, de même que les sciences 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, ou encore 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 États montre 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 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 d'un projet collectif. D'une certaine manière, ces collectifs ont du succès auprès des élus précisément parce que les opérations qu'ils proposent n'ont pas de véritable projet d'aménagement et qu'ils leur laissent la liberté d'élaborer ce projet à leur guise sous couvert de participation.

25. Voir à cet égard la définition des savoirs citoyens qu'en donne Héloïse Nez (2011), mise 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'élu, 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.

5.3. L'animation et l'aboutissement au projet de paysage

Dans une opération menée dans une commune riveraine de la Loire²⁶, 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 qui a créé une association pour l'embellissement de sa commune.

Il s'agit en effet d'un écueil que nous considérons comme un risque : si le processus de participation est crucial, il doit cependant parvenir à un compromis sur un projet qui puisse satisfaire 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 pour créer du lien social, même si celui-ci est très important. 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 fondamentale et le statut de l'animateur doit être conçu 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 semblent le penser certains responsables de colloques en faisant appel à des journalistes ?

L'opération du Vall de Camprodon qui a eu lieu en Catalogne espagnole a abouti à la charte du paysage négociée par de nombreux partenaires locaux, privés et publics, et conduit à un programme d'actions paysagères signées par l'ensemble des acteurs ayant participé collectivement à son élaboration (Mallarach, 2010). 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, il n'est pas encore entré 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.

Se 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. Il s'agit d'ailleurs de 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'Union internationale pour

26. 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).

la conservation de la nature (UICN) et le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS). Afin d'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 naturel (UICN, 2013).

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 et autres ; il s'agit de pistes à explorer 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.

5.4. L'évaluation des projets participatifs

Il reste la question 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. Le ministère français responsable des questions de paysage a cependant engagé un programme de recherche sur l'évaluation des politiques publiques sur le paysage²⁷. 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 montre Jean-François Seguin (2008), le projet de paysage constitue un processus territorial qui débute par la connaissance, passe par la définition des objectifs de qualité paysagère puis par l'élaboration des mesures de protection, gestion ou aménagement, que 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.

CONCLUSIONS

La relation démocratie/paysage est un domaine complexe qui dépend de multiples facteurs appartenant à de nombreux champs de signification. Si des expériences existent partout, tant en Europe que dans d'autres États du 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

27. Politiques publiques et évaluation : analyse, évaluation, comparaisons, 1998-2005, ministère français de l'Écologie.

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 plusieurs États s'y sont opposés par un vote défavorable. 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 États d'Europe, mais qui a été défini avec l'assentiment de la grande majorité des États 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. 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 affronter les grands processus mondiaux des échanges commerciaux et financiers. La participation devient un exercice démocratique revendiqué par de nombreux mouvements sociaux, comme les « Indignés » ou 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. Quelques-unes, qui ne se prétendent pas exhaustives, seront proposées :

- a. À 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. À 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...
- c. À l'échelle régionale, engager des programmes d'action participatifs tels que les plans de paysage, les chartes ou les contrats... Renforcer les atlas régionaux et leur volet participatif avec l'usage d'internet pour consulter et faire participer les populations.
- d. À 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 États.

Mais, plus généralement, 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 de 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 sur les travaux de la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe :

- a. Au-delà de la pertinence de la participation, la question des relations entre science et action, 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, transforment 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 des sciences sociales à informer le débat public et à en enrichir la qualité. » (Rosanvallon, 2008:342)

Ici doit être examinée la question de l'apport de la connaissance, que ce soit la connaissance savante ou 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 importante : si, souvent, l'animateur des opérations de participation appartient à la communauté des praticiens du paysage ou des architectes, se pose le problème de sa place et de son statut dans ces opérations : médiateur ou concepteur ? Ce qui renvoie à la formation et aux programmes pédagogiques des établissements 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. Si 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 importe 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 un 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. » (Morin, 2005:106)

ANNEXE 1 : RAPPORT DU PROGRAMME « INFORMATION, PARTICIPATION DU PUBLIC, CONCERTATION ET ASSOCIATION DANS LES PLANS DE PRÉVENTION DES RISQUES »

Rapport réalisé par le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (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 (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 aux citoyens un rôle renforcé d'interlocuteur, de force de proposition, d'acteurs de leur environnement, de leur quartier, de leur ville ;
- 3) intéresser les citoyens à la chose publique, en les invitant à s'exprimer sur des enjeux collectifs qui concernent la cité, l'espace public, et à participer aux réflexions politiques ;
- 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, et 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, et 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 donnant l'occasion 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 faciliter son acceptation par une meilleure compréhension ;
- 4) par exemple, la sensibilisation aux gestes écocitoyens qui relève des deux points précédents.

La participation et la concertation permettent de transformer l'action publique :

- 1) mener des démarches de concertation encourage les services techniques des administrations publiques à s'ouvrir à des points de vue et des modes de fonctionnement 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.) conduiront 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 :
 - a. réorganiser l'administration en introduisant davantage de transversalité, en décloisonnant les services, les politiques sectorielles ;
 - b. 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 renforçant la cohérence des politiques ;
 - c. 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 :

- 2) Faire participer les personnes concernées par un projet, et notamment les bénéficiaires, est une source d'information et de connaissances essentielle pour :
 - a. 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 ;
 - b. adapter le projet aux attentes des usagers, par une meilleure connaissance des besoins ;
 - c. prévenir, entendre et désamorcer d'éventuels conflits ou contestations autour du projet, en créant un espace d'échanges en amont ;
 - d. favoriser l'appropriation du projet par la population, les usagers, en partageant l'information, expliquant les enjeux, répondant aux interrogations et aux observations ;
 - e. légitimer le projet. Dans un environnement de plus en plus complexe, où les parties prenantes sont toujours 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 recréation de la nature.
- 3) « La participation et la médiation paysagère et le renouvellement des pratiques paysagistes », David Montembault, Agrocampus Ouest, Serge Briffaud, Rémi Bercovitz, École nationale supérieure d'architecture et de paysage de Bordeaux, Monique Toublanc, École 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, Arina 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) « Dynamique 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) « 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. Quelques-unes sont citées ci après.

Estonie

Présélection 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.

France

Parcs naturels régionaux de Provence Côte d'Azur : Alpilles, Lubéron, Camargue, Verdon ; opération programmée de requalification paysagère « Ensemble, dessinons nos paysages », comportant trois 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 Lazzeri relatifs à la non-prise en compte des populations urbaines proches, aux usages par divers groupes sociaux marginalisés, au défaut de plan de gestion. Étude pilotée par l'État, 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 » : 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 (ZEP), 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^e et 14^e 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 à le valoriser. Les acteurs impliqués sont très divers et comptent notamment des habitants bénévoles des communes environnantes, des copropriétaires de la Zone d'aménagement concertée (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

250 m²), 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 (débroussaillage, 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 méditerranéennes, 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. Réaménagement temporaire d'un espace public de cœur d'îlot peu fréquenté dans un quartier en plein renouvellement urbain de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine – ANRU. Intervention du Collectif Etc., pour fédérer les habitants du quartier et au-delà. Subvention de la communauté urbaine (12 000 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, réactivation 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 le collectif 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 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 coconstruite 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).

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 partager la connaissance, développer les compétences des participants, favoriser les petits groupes. Élaboration 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>.

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. 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 avec 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 descendant (*top-down*) s'est substitué un processus ascendant (*bottom-up*) permettant de résoudre le conflit d'usage.

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

Structure	Discipline	Projet
Gruppe F, Berlin	Paysagiste	Leise-Park (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 (2010-2013) : 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.

Structure	Discipline	Projet
Collectif Etc, Lyon	Architectes	Au P.O.I.L. – Projets pour l’Ollière et idées locales – 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 le collectif Etc.).
Agence Campo, Nantes	Paysagiste	Ecosphère (2013) : pratique d’un jardin partagé ouvert sur l’espace public.
Vous êtes d’ici, Aubière (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

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 élevages et paysages », David Montebault, Jean-Marc Besse (CNIEL) (lectures croisées de paysages 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 l'Infüsoire, parc de la Moutonnerie, Nantes (cocreation 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'Ardeche 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 Communes de la Haute Bruche, Pierre Grandadam (Prix du paysage 2007) ;
- ▶ Élaboration 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).

BIBLIOGRAPHIE

Barret P. (Geyser) (2003), *Guide pratique du dialogue territorial – Concertation et médiation pour l’environnement et le développement local*, Fondation de France, Paris.

Beck C., Luginbühl Y. et Muxart T. (2006), *Temps et espaces des crises environnementales*, ouvrage collectif, coll. « Indisciplines », Quæ, Paris.

Beuret J. E. (2006), *La Conduite de la concertation, pour la gestion de l’environnement et le partage des ressources*, Paris, l’Harmattan.

Bidima J.-G. (1997), *La Palabre : une juridiction de la parole*, Michalon, Paris.

Conférence permanente du développement territorial, ministère de la Région wallonne (2003), *La participation des citoyens à la vie communale : enjeux et pratiques*, coll. « Plaquettes » CPDT, n° 3, DGATLP, Namur.

Cosgrove E. Denis (1998), *Social formation and symbolic landscape*, University of Wisconsin Press, Madison.

Durham Landscape, UK (2011) “Biodiversity”, available at www.durhamlandscape.info/Pages/Biodiversity.aspx.

Frugoni C. (1995), *Pietro et Ambrogio Lorenzetti*, Scala ed., Florence.

Harou R., Fontaine P., Rosinski Z. (2003) Ministry for the Walloon Region, *La participation des citoyens à la vie communale : enjeux and pratiques*, Conférence permanente du développement territorial, Institut de gestion de l’environnement et d’aménagement du territoire, Université Libre de Bruxelles.

Lebecq S. (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 rural, réalités et représentations, x^e colloque des Historiens médiévistes », *Revue du Nord*, Lille, 1979.

Luginbühl Y., Plekhoff K. et Sigg K. (1995), « Plan de paysage de la vallée de la Dordogne », STRATES – SEGESA, pour EPIDOR, Ministère de l’Environnement DGAD/SRAE : SEGESA, LADYSS, Sensibilités Paysagères Modèles Paysagers, pp. 118, Paris.

Luginbühl Y. (2009a), « Biodiversité, changement climatique et paysage », in *Humanité et biodiversité – Manifeste pour une nouvelle alliance*, « Ligue ROC », Descartes & Cie, Paris, p. 212-237.

Luginbühl Y. (2009b), « Participer au paysage de demain », in Castiglioni B. et De Marchi M. (dir.), *Di chi è il paesaggio ? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*, CLEUP, Padoue.

Luginbühl Y. (2009c), “Rappresentazioni sociali del paesaggio ed evoluzione della domanda sociale”, in Castiglioni B. et De Marchi M. (dir.), *Di chi è il paesaggio ? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*, CLEUP, Padoue.

Luginbühl Y. (2012), *La mise en scène du monde – Construction du paysage européen*, CNRS Éditions, Paris.

- Luginbühl Y., Bontron J.-C. et Cros S. (1994), *Méthode pour des Atlas de paysages : identification et qualification*, Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'équipement et des Transports, Paris.
- Mallarach J.-M. (2010), La Carta del Paisatge de la Mancomunitat de la Vall de Camprodon, available at http://ichn.iec.cat/pdf/Cap%C3%BEaleresTerFreser_presentacions/Mallarach_CartaPaisatge.pdf, Ripoll, 19 décembre 2010.
- Mandela N. (1995), *Un long chemin vers la liberté*, autobiographie de Nelson Mandela, Fayard, Paris.
- Marx K. H. (1867), *Le Capital. Critique de l'économie politique* [titre original allemand *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*], Otto Meisner, Hambourg.
- Michelin Y. (2013), Fiche technique « Participation et paysage », programme Paysage et développement durable, 2005-2010, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, Bureau des paysages, Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture.
- Modélisations à l'interface Natures et Sociétés (2005), colloque NSS Cirad IRD, Montpellier.
- Morin E. (2005), *Introduction à la pensée complexe*, Seuil, « Points Essais », Paris, p. 106.
- Morisi M. (2008), "Partecipazione e governo del territorio", Biennale Toscana del Paesaggio, 13-15 novembre 2008.
- Nez H. (2011), « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif », *Sociologie*, n° 4, vol. 2, mis en ligne le 29 février 2012. <http://sociologie.revues.org/1127> et <http://sociologie.revues.org/1098>.
- Olwig K. R. (2002), *Landscape, nature and the body politic : from Britain's Renaissance to America's New World*, University of Wisconsin Press, Madison.
- Ricardo D. (1817), *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, John Murray, Londres.
- Ricœur P. (1997a), *Amour et justice*, PUF, Paris.
- Ricœur P. (1997b), *L'idéologie et l'utopie*, Seuil, « Essais », Paris.
- Rosanvallon P. (2008), *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Seuil, Paris.
- Rousseau J.-J. (1762), *Du contrat social*, Marc Michel Rey, Amsterdam.
- Seguin J.-F. (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, 16-17 octobre, Vichy.
- Smith A. (1776), *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, PUF, coll. « Pratiques théoriques », Paris, 1995.
- Union internationale pour la conservation de la nature - UICN (2013), « Étude 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 », UICN, Gland, Suisse.

Varotto M. (2000), "In difesa dei luoghi dell'abitare : il fenomeno dei comitati spontanei in Veneto", *Quaderno 3 Osservatorio Veneto*, Vérone.

Varotto M. et Visentin L. F. (2008), "Comitati locali e criticità ambientali in Veneto. L'evoluzione del fenomeno negli ultimi 10 anni", *A.R.S. n° 116*, genaiο/marzo 2008.

Sites web :

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

Collectif Passeurs : www.passeurs.eu.

www.mementodumaire.net/wp-content/uploads/2012/09/glossaire_terme_participation.pdf (Glossaire autour des termes de la participation et de la concentration)

<http://bibliothèques.ucam.ca>

<http://bibliothèques.uquebec.ca>

Convention européenne du paysage, Conseil de l'Europe

www.coe.int/Conventioneuropeennedupaysage

www.coe.int/EuropeanLandscapeConvention