

Les enjeux de la participation

Dans le cadre de l'élaboration d'un plan de paysage, la participation des populations est un enjeu clé, tout au long de la démarche. Elle permet d'alimenter la connaissance des paysages du territoire considéré, et favorise l'émergence d'objectifs communs, en tenant compte des systèmes de valeurs et attentes des populations. Parce qu'elle participe également à la sensibilisation de tous, à la valeur des paysages, la participation favorise un partage des responsabilités.

1

La participation

Avant de développer sur le lien entre participation des populations et paysage, il est important de rappeler **les trois principaux enjeux** auxquels renvoie, dans son acception la plus commune, la participation :

❖ Un **enjeu de connaissance**, dans la mesure où il s'agit de mieux connaître les usages, de partager les savoirs, de mieux cerner les besoins, les attentes et les aspirations de l'ensemble des parties prenantes du territoire, y compris celles des acteurs les plus éloignés de la vie publique ;

❖ Un **enjeu d'amélioration de la gestion locale**, avec l'ambition de renouveler le dialogue élus-citoyens, en donnant la parole à chacun pour faire vivre le débat public et la démocratie locale, moteurs essentiels de progression vers une culture commune et partagée. L'objectif est également de construire un projet d'avenir partagé par l'ensemble des parties prenantes, de renforcer la cohésion et la robustesse du territoire face aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux, d'accompagner le changement culturel nécessaire au développement durable et d'aboutir ainsi à un territoire désirable ;

❖ Un **enjeu de mobilisation des forces vives**, qui repose sur un partage en amont des responsabilités et des objectifs et qui permet de démultiplier le potentiel de réflexions et d'actions.



Outil d'amélioration de la gestion locale

Accorder une place à la société civile dans l'élaboration des décisions concernant les paysages



Outil de sensibilisation et d'information

Partager une culture commune, construire une vision partagée du territoire et de ses paysages



Outil de mobilisation collective

Obtenir une adhésion au projet de paysage, co-responsabiliser et partager des objectifs en matière de qualité paysagère, démultiplier le potentiel de réflexion et d'actions

2

Mise en politique du paysage et enjeux de démocratie locale

Mettre en place des mesures de participation du public dans le cadre de l'élaboration de stratégies paysagères répond à un engagement pris par les Etats Parties, dans le cadre de la ratification de la **Convention européenne du paysage (2006)**. Celle-ci engage, en effet, ses signataires à « *mettre en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage* ». L'objectif affiché de faire participer les populations aux décisions ayant un impact sur les paysages s'inscrit dans la droite ligne de la **Convention d'Aarhus de 1998**, et de la **loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité**.

Le paysage, dans ce cadre, ne peut se réduire à la définition usuelle : « *étendue spatiale, naturelle ou transformée par l'homme, qui présente une certaine identité visuelle ou fonctionnelle* » ou « *vue d'ensemble que l'on a d'un point donné* ». La participation recherchée va de pair avec la définition du paysage telle qu'énoncée dans la Convention européenne du paysage : « **partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations** ».

Le paysage désigne ainsi **la saisie, par les sens, d'un espace approprié, aménagé, utilisé par des groupes sociaux**. Il s'appuie sur le regard porté sur un territoire et, en particulier, sur les objets matériels qui le composent. La Convention Européenne du Paysage appréhende par ailleurs le paysage **comme issu d'une représentation collective et non pas du regard particulier d'un individu**, ce qui permet de justifier d'une possible mise en politique de l'objet. Il s'agit en effet de **considérer ce qui fait sens pour « les populations »**, lesquelles partagent les mêmes conventions culturelles et systèmes de valeurs. Cette définition du paysage permet donc de faire abstraction des appréciations individuelles et subjectives, et des opinions personnelles. Elle autorise la **construction d'une action politique sur la base « de plages communes de signification »**.

Parce qu'il résulte d'un fait social, objectivable, il va être **possible d'agir sur le paysage, par l'intermédiaire de politiques publiques**. Ces politiques de paysage s'appuient, comme nous y engage la Convention européenne du paysage, sur la **formulation d'objectifs de qualité paysagère**, qui désigne « *la formulation, par les autorités publiques compétentes, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie* ». Ces objectifs de qualité paysagère insistent, une nouvelle fois, sur le nécessaire exercice de démocratie locale.

3

Développer la participation : pour répondre à quels objectifs ?

Si la participation est nécessairement liée à l'élaboration de politiques paysagères, c'est qu'elle répond à différents objectifs :

- ❖ **Enrichir la connaissance** : permettre à une grande diversité de personnes d'exprimer leurs manières de percevoir le territoire (qu'apprécient-ils ? que rejettent-ils ?) et de l'aménager (quelles sont leurs attentes ?);
- ❖ **Réfléchir à un futur commun** et fonder ainsi des projets sur la base de contradictions explicitées (attentes divergentes) sans chercher obligatoirement le consensus ;
- ❖ **S'inscrire dans une prise de responsabilité partagée par rapport à un bien commun** : les paysages du quotidien résultent des pratiques de chacun. Outre la nécessité de se préoccuper des attentes des populations, il est essentiel d'associer ces acteurs aux décisions prises et en particulier, à la définition du devenir de leurs paysages, parce qu'ils en sont les principaux producteurs ;
- ❖ **Décaler les débats sur des perspectives plus globales** : le paysage et la participation autour du paysage et de son évolution deviennent un levier d'action pour réinterroger la manière dont les différentes politiques publiques et les enjeux qu'elles visent à satisfaire s'articulent et s'organisent dans un territoire.

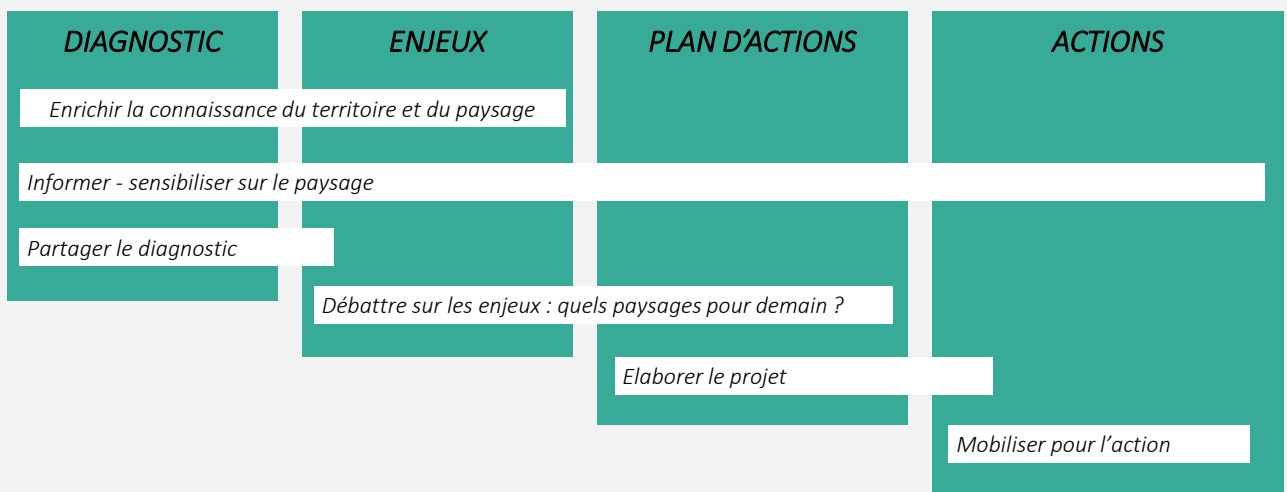
L'enjeu est ainsi de **considérer le public comme un acteur à part entière de la production du paysage**. Le débat entre acteurs, qui ne vise pas forcément à chercher le consensus, va permettre d'aboutir à **un diagnostic et une vision partagée des enjeux paysagers sur le territoire**. Il pourra également induire **une évolution des représentations de ce territoire et de son devenir**. Une telle démarche permet en outre de faire émerger un regard positif sur les potentialités et les valeurs du paysage, d'identifier ce qui fait sens, pour **construire un projet de paysage qui contribue à renouveler le lien entre la société et son environnement**.

Pour mener à bien cette démarche, il convient au préalable de s'être posé quelques questions essentielles :

- Quels sont les objectifs recherchés ? Est-ce partager des connaissances ? Est-ce partager une identité commune ? Est-ce réfléchir à des scénarios ? Quelle(s) question(s) souhaite-on traiter ?
- Avec qui conduire la participation ? Qui associer ? Qui faire intervenir ?
- A quelle échelle travailler ? Sur quel territoire (territoire circonscrit, pour éviter les débats idéologiques) ?
- Où organiser les discussions ?
- Sur quelle durée mener les opérations (sachant qu'il faut du temps pour créer un climat de confiance, pour permettre à chacun de formaliser ses idées, pour organiser les échanges, pour maintenir la dynamique, etc.) ?

Le schéma ci-dessous, proposé par François Bonneaud (paysagiste), revient sur les objectifs de la participation, **assignés à chacune des phases d'élaboration du plan de paysage** :

Les attendus de la participation à chaque étape de la démarche de plan de paysage (François Bonneaud)



En conclusion :

Outils de connaissance des paysages et d'amélioration de la gestion locale, les démarches participatives permettent de **sensibiliser le plus grand nombre** à la valeur des paysages, à leur rôle et à leurs éventuelles transformations ; de fonder une action publique **sur des objectifs définis collectivement** et, par une prise de responsabilité partagée, de **constituer un levier pour démultiplier le potentiel de réflexion et d'actions**.



Contact : club.plansdepaysage@developpement-durable.gouv.fr