

## Du paysage « tel que perçu » à l'expression des « aspirations des populations » : qui parle au nom de qui, et au terme de quels processus participatifs ?

### Journée II : Entre perceptions et aspirations des populations en matière de paysages

1<sup>er</sup> mars 2017 de 10h à 16h 30 – La Défense, Auditorium de la Tour Séquoia

#### La journée vue par ...

**ODILE MARCEL**, PHILOSOPHE, VICE-PRESIDENTE DU COLLECTIF DES PAYSAGES DE L'APRES-PETROLE  
ET **JEAN-PIERRE THIBAUT**, INSPECTEUR GENERAL, CGEDD

Le MEEM a proposé un cycle de journées d'étude consacrées à la dimension participative de l'approche paysagère. La journée du 11 janvier 2017 tentait d'élucider ce qu'on entend par « compétence des habitants ». La journée du 1er mars a abordé la façon dont l'action peut mettre en forme et contribuer à satisfaire les aspirations des populations. Qu'il s'agisse de connaissance (épisode 1) ou de projet (épisode 2), les organisateurs avaient posé la question en ces termes : « *Qui parle au nom de qui, et au terme de quels processus participatifs ?* », en faisant référence aux définitions de la Convention Européenne du paysage :

- le paysage est défini comme une partie de territoire « *telle que perçue par les populations* » ;
- les « *objectifs de qualité* » qu'on se donne pour l'aménager résultent de « *la formulation par les autorités publiques compétentes des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie* ».

Il était donc important que la secrétaire exécutive de la Convention au Conseil de l'Europe, **Maguelonne Dejeant-Pons**, rappelle en propos liminaire qu'en signant ce texte, les états-parties s'étaient notamment engagés (article 5-c) « *à mettre en place des procédures de participation du public* ». D'une façon plus générale, la convention de Florence s'inscrit dans le droit fil des objectifs du Conseil de l'Europe : le respect, la promotion et l'approfondissement des Droits de l'Homme. Contrairement aux notions de « *biens* » culturels naturels et paysagers promus par l'Unesco - distingués, et donc dissociés des territoires et par là de leurs populations -, le texte signé le 20 octobre 2000 dans la capitale toscane a voulu, a-t-elle rappelé, « *s'attaquer, de façon globale et frontale à la qualité d'ensemble de l'espace* », en incluant sa perception par nos cinq sens et aussi par nos émotions. Le bien-être ainsi généré fait partie des droits humains, il est un objectif pour les Etats cosignataires de la Convention.

Les exposés introductifs ont rappelé les acquis de la première journée d'étude à l'intention des nombreux participants réunis dans la salle. La participation citoyenne a été sollicitée pour constituer la connaissance paysagère, dans le cadre notamment des atlas de paysage. Pour **Sylvie Brossard-Lottigier**, la rédaction des atlas a été une occasion de « *créer du lien entre tous* », de « *s'écouter au-delà des différences et des compétitions* » dans une « *approche bienveillante* » de la différence des regards, instituant ainsi une « *école de l'altérité* ». Pour la première fois, la perception sensible s'introduisait dans le droit de l'action territoriale, et avec elle la « *reconnaissance/légitimation de la subjectivité des points de vue* ». **David Montembault** avait été frappé, le 11 janvier, par le fait que l'intervention citoyenne dans la constitution des atlas témoignait de la diffusion à toutes les couches sociales d'une approche à laquelle travaillaient aussi bien les agriculteurs que les urbains, allant jusqu'à redéfinir l'unité paysagère elle-même, et permettant ainsi de « *révéler l'espace vécu* » et d'opérer sa « *défragmentation* ». Il observait que « *tout projet de territoire devrait commencer par un portrait de paysage* ».

Il restait pour **Guillaume Faburel** à prévenir le public que l'on franchissait, ce 1er mars, un degré supplémentaire de complexité puisqu'il s'agissait désormais d'entrer dans l'expression et la concrétisation des « aspirations », celles-ci « *embarquant* » non seulement les « usagers », mais aussi les maîtres d'oeuvre et d'ouvrage eux-mêmes. Le tout dans le cadre de trois tendances actuelles :

- la défiance collective envers le politique et les « *scènes instituées* » en général ;

- l'émergence d'imaginaires, de croyances et de valeurs témoignant d'un « *ensauvagement démocratique* » au sein de « *ceux qui participent* » ;
- des formes d'engagement (luttons, résistances...) « *infra-politiques* » de plus en plus tournées vers le quotidien et l'ordinaire du cadre de vie.

L'engagement pour le paysage lui semblait donc « *révéler de fortes aspirations sociales à la transformation* ».

Comment cette émergence sociale et culturelle s'exprime-t-elle sur le terrain ? Les organisateurs avaient choisi de faire témoigner les acteurs des « plans de paysage » issus des appels à projets de 2013<sup>1</sup>. Ces plans de paysage entament actuellement la phase de mise en œuvre, sur leurs territoires, des actions de requalification décidées au cours de la phase de diagnostic. La variété des échelles territoriales et démographiques (des 300 000 habitants de Nantes aux 5 000 de Labastide-Murat, dans le PNR des Causses du Quercy) contrastait avec l'homologie des pratiques et la difficulté, quel que soit le contexte, de mobiliser des populations « *invisibles* » au-delà du « *sexagénaire blanc, retraité et éduqué* ».

L'inventivité des animateurs des démarches était pourtant au rendez-vous, avec une remarquable adaptation aux réalités locales : de la « *fabrication collective d'un belvédère sur la Loire* » à Blois, à l'« *Université rurale des paysages* » dans le Pays Ouest-Creuse, et du « *bus citoyen* » de Nantes à la soirée-débat avec le monde agricole dans le Quercy. S'ils utilisent des outils de mobilisation devenus classiques (observatoires photographiques, promenades de découverte - « *périmètres marchables* »), et conjuguent avec pertinence les temps forts (« *s'incruster dans les événements portés par les autres* ») et la mise en place d'institutions pérennes (groupe de suivi ou comité citoyen permanent), les territoires représentés font également des constats à contre-courant des méthodologies traditionnelles : le groupe restreint (« atelier » d'une vingtaine de personnes) n'est pas toujours la panacée. Nantes réhabilite ainsi les « forums » à la fréquentation plus nombreuse. Blois rompt avec la pratique du bon exemple pour les éléments paysagers à photographier (concours sur les « *images qui vous ont le plus choqué* »). Labastide-Murat organise des mises en scène « *un pour un* » avec des bottes de paille figurant les futurs aménagements dans les villages...

Cette table ronde foisonnante et dynamique ne faisait toutefois que partiellement écho aux questionnements posés pendant l'introduction. Il était davantage question des outils de mobilisation, que de la façon dont cette mobilisation pouvait mettre en œuvre de façon concrète les « aspirations des populations ». Obtenir l'expression de ces aspirations restait en fait un défi pour les binômes élus-techniciens<sup>2</sup>.

Par leur expression honnête et très vivante, les quatre témoignages du matin venaient à la rencontre des principes posés par les exposés théoriques plutôt volontaristes du début de matinée, sans déborder néanmoins, au moins dans leur présentation, l'espace d'une sorte de mise en place administrée, cadrée comme des outils d'exécution. Un regard vécu sur les rencontres et les fruits de ces rencontres aurait pu rejoindre, sinon démentir, le constat liminaire de la « fin du politique » posé par Guillaume Faburel. De toute évidence, les expériences engagées, quelle que soit leur modestie apparente, allaient au contraire dans le sens de sa régénération.

Mais peut-être s'agissait-il là d'une question de patience : les deux démarches paysagères « classiques » qui étaient présentées en début d'après-midi, appelant chacune au moins une décennie de travail, allaient-elles déboucher peu à peu sur l'évidence de buts partagés, voire la constitution de valeurs ou de biens communs, socle pour la démocratie locale ?

La parole ainsi donnée aux Costières de Nîmes et à la Vallée de la Bruche allait surtout mettre en valeur la nécessaire continuité des démarches paysagères dans le temps, leur caractère progressif mais aussi cumulatif : riches de leurs trois ou quatre mandatures municipales, les deux démarches paysagères territoriales présentées conservent une dynamique intacte. Cette dynamique est le résultat de la compétence et de la constance des animateurs eux-mêmes, présents depuis les origines de l'expérience (Bernard Angelras pour les Costières, Jean-Sébastien Laumond dans la Bruche), mais

<sup>1</sup> A l'exception de Nantes, représentée par **Cécile Bir** (adjointe Plans "Paysage&Patrimoine") et **Rémy David** (directeur, Mission Paysage&Patrimoine, Ville de Nantes / Nantes Métropole). Nantes a mené en propre des démarches de requalification paysagères sur 11 de ses quartiers.

<sup>2</sup> Et même parfois, pour les techniciens, obtenir l'expression des aspirations des élus « de base », allant au-delà de quelques commanditaires motivés au sein des équipes municipales ou communautaires...

aussi de la capacité de renouvellement des équipes grâce à la force d'entraînement du projet (Hubert Herry, maire de Saulxures, en Bruche, maillon nouveau, mais enthousiaste de la chaîne). A vrai dire, il ne semble pas, dans ces deux démarches, que les « aspirations des populations » aient été sollicitées ou invoquées par un processus participatif explicite, voire formalisé. La prise en compte des souhaits, rêves, imaginaires ou valeurs locales est plutôt attestée par la longévité des démarches et par la permanence de leur inventivité : les représentants ont été réélus avec constance - ou bien renouvelés dans le même esprit -, les démarches n'ont pas connu d'essoufflement, chaque avancée ou réalisation concrète donnant lieu à de nouvelles demandes, elles-mêmes reprises en compte dans une suite du programme. Ainsi les « belvédères paysagers » de la Bruche et le lien avec l'activité touristique n'étaient-ils pas prévus au démarrage du projet.

Cette résilience de la démarche paysagère territoriale et sa capacité d'enrichissement dans le temps semblent bien l'expression d'une rencontre avec les « aspirations locales ». Ces caractéristiques de cohésion, d'évidence partagée et de pertinence donnent son élan à une politique de développement qui prend forme au cours du temps. Elles permettent aux territoires de résister aux pressions externes qui relèvent parfois, de manière caricaturale, d'un mode d'aménagement du territoire que l'on pouvait croire révolu.

La pression foncière et résidentielle de l'agglomération strasbourgeoise sur la proche vallée de la Bruche est un arrière-plan récurrent de son économie et de son fonctionnement social, avec les atouts qu'elle offre cette proximité, et aussi les défis qu'elle impose. A l'inverse, la traversée péremptoire des Costières de Nîmes par la nouvelle ligne ferroviaire à grande vitesse Avignon-Montpellier perpétue les pratiques de fragmentation du territoire qui ont sévi depuis les années 50 et que l'on espérait dépassées. Il en est de même du projet d'une plateforme de logistique routière portée par l'agglomération nîmoise, relégation vers « la campagne » d'équipements jugés polluants ou bruyants dont « la ville » souhaite se débarrasser. Alors que nous nous délectons de pratiques paysagères inventives et de discours parfois un peu théoriques sur la participation citoyenne, certaines mauvaises habitudes des aménageurs ou d'élus peu soucieux des « aspirations » de leurs mandants continuent de produire leurs effets. Rien n'est encore gagné !

Quelles conclusions tirer de cet ensemble de présentations ? Pour **Patrick Moquay**, les débats avaient mis en valeur que les aspirations des populations ne pouvaient s'exprimer, puis le cas échéant se voir satisfaites, que si certaines conditions indispensables étaient réunies: « *volonté et conviction* » des commanditaires, « *animation -professionnelle ou non – de la démarche* », enfin articulation du temps long, celui du développement du projet, et des temps courts par des événements mobilisateurs. **Guillaume Faburel** regrettait, quant à lui, que les démarches présentées - positives dans leurs intentions et leurs efforts - se contentent « *de faire un pas vers..* » mais en restent « *dans le cadre des métiers et des savoirs institués* ». Il faudrait passer du métier de « *collecteur* » des aspirations à celui d'« *agitateur* ». **Sébastien Giorgis**, architecte-paysagiste et adjoint au maire d'Avignon, estimait, quant à lui que la montée en puissance de la participation citoyenne est un processus long mais continu en France ; ce pays aux traditions d'autorité évolue lentement, de génération en génération, pour congédier ses habitudes de soumission et gagner plus d'autonomie responsable. Ce processus s'est illustré en particulier dans les « *groupes d'action municipales* » et les expériences grenobloises des années 70. Cette participation, ajoutait-il, n'est pas antinomique, mais complémentaire d'un système représentatif qu'elle régénère, et dont elle contribue à préparer les décisions. **Jean-Sebastien Laumond** appuyait cette position qui lève les impasses et propose des solutions.

Ce débat sur l'expression participative et les rôles respectifs des habitants, élus et experts dans le projet de paysage avait également et logiquement conclu la journée du 11 janvier. Il avait été improvisé à partir des prises de parole des professionnels, dans le public, qui sont engagés tous les jours dans leur travail de mûrissement d'outils et d'objectifs dont ces rencontres visent à partager les expériences, clarifier les étapes et renforcer la motivation. Il faudrait donc, à cet égard, éviter que l'échange ne tourne à la polémique entre l'attente légitime d'un partage né de la clarification, et des tendances manichéennes qui obscurcissent et dissolvent le débat. Un tel échec servirait les tenants du « *business as usual* » en matière d'aménagement, on l'a vu à l'oeuvre dans la région nîmoise.

Dans son rapport « Paysage et démocratie » pour la Conférence de la Convention Européenne du Paysage, fin mars 2017, Yves Luginbühl<sup>3</sup> emprunte à Pierre Rosanvallon une utile synthèse entre ces deux types d'approche : la notion de « *démocratie d'interaction* », définie comme « *un processus*

---

<sup>3</sup> <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806b08ca>

*d'échanges permanents tant entre le pouvoir et la société qu'au sein de la société elle-même ». Celle-ci « répond au principe défendu pour justifier le sens du paysage comme produit d'une interaction entre des processus biophysiques et des processus sociaux ». On peut donc avancer l'idée que l'émergence d'une demande de qualité paysagère, telle qu'exprimée par les processus participatifs, peut contribuer aux décisions d'aménagement prises par des élus, décisions qui donneront lieu, à leur tour, à des réactions ou à des évaluations qui susciteront d'autres demandes d'ajustement et à leur prise en compte par la décision politique. Le caractère dynamique et évolutif du paysage peut résulter de cette nécessaire et féconde tension permanente (riche d'interactions potentielles) entre l'expression citoyenne et sa représentation politique, dont la décision prend corps par l'invention du professionnel de l'aménagement.*

Ce débat rejoint en effet celui qui concerne la figure et le rôle du paysagiste, à la fois concepteur et médiateur du projet de territoire. Mais, comme dirait Kipling, « *ceci est une autre histoire* » - et/ou une prochaine « *journée du paysage* » ?