



## PARTICIPATION

# & PAYSAGE

Le programme de recherche Paysage et développement durable, conduit par le ministère en charge de l'Écologie, soutient la réflexion sur la durabilité des processus d'évolution des paysages, pour éclairer l'action publique. À partir des résultats des projets de recherche achevés en 2011, un état des connaissances a été réalisé sous la forme de huit fiches thématiques destinées aux acteurs opérationnels. La présente fiche est consacrée au thème de la participation.

### PAYSAGE ET PARTICIPATION : UN MARIAGE IMPROBABLE ?



Si l'idée d'associer les citoyens à la décision publique commence à prendre forme au XVIII<sup>e</sup> siècle, aussi bien en France qu'aux États Unis, avec par exemple l'idée de gradation de l'autorité formulée par Jefferson, il faut attendre le début du XX<sup>e</sup> siècle pour que des philosophes comme Benjamin Barber (*Civiliser la démocratie*, 1998) ou Jürgen Habermas (*Droit et démocratie : entre faits et normes*, 1992) insistent sur le rôle de la participation dans l'existence de la démocratie. Dans le même temps, John Dewey (*Democracy and education*, 1916) définit la notion de société publique comme un groupement d'individus qui émerge lorsque des décisions ou des actions prises par certains ont des impacts sur d'autres. Ces personnes ne se trouvent donc pas réunies parce qu'elles se ressemblent mais par ce qu'elles subissent. Elles n'ont donc pas d'unité de pensée ni de caractères spécifiques mais des intérêts communs, qu'elles doivent formuler, discuter pour aboutir à un accord. Il leur faut pour cela accéder à des connaissances, puis les partager pour atteindre à une communauté par le biais d'une démarche qu'il qualifie d' "enquête sociale". Il venait de jeter les bases de la participation citoyenne. Cependant, cette conception est difficile à mettre en œuvre en pratique et il faut attendre les années 70 pour que les démarches participatives commencent à se multiplier dans le monde, en Allemagne, aux États-Unis, au Québec et au Brésil sans que ces expériences diffusent beaucoup en France.

Avec la convention d'Aarhus de 1998 puis la convention européenne du paysage signée en 2000 et enfin la loi de février 2002 sur la participation citoyenne, la participation du public à la conception des politiques publiques environnementales et paysagères est devenue une norme. Pourtant, en France, dès qu'ils veulent mettre en pratique cette bonne intention, l'élu comme l'aménageur ou le technicien se heurtent à des difficultés méthodologiques et pratiques importantes. En effet, sans préparation ni savoir-faire particulier, paysage et participation ne font pas bon ménage car la notion de paysage porte en elle-même l'idée de conflit de normes, de valeurs, de modalités d'usage (Le Floch, 2009).

### Un héritage difficile

La loi s'est d'abord intéressée aux paysages exceptionnels, les paysages sublimes et pittoresques considérés comme des monuments qu'elle entendait préserver des agressions du monde moderne (loi de protection des sites naturels de 1906 abrogée et devenue en 1930 la loi sur les sites classés et inscrits). C'est l'action conjointe de notables, et d'associations comme le Touring Club de France ou le Club Alpin Français qui aboutit à cette loi qui affirmait une catégorie esthétique, le pittoresque qui eut un succès considérable au XIX<sup>e</sup> siècle. Si le rôle des associations fut essentiel, il fut décisif grâce à l'alliance qu'elles établissaient avec des personnalités politiques, comme Charles Beauquier qui fut le porteur de la loi de 1906. Plus récemment, à ces associations qui rassemblaient souvent des individualités de l'élite sociale, se sont substitués des mouvements plus populaires ou en tout cas plus mélangés et surtout partageant des objectifs communs liés à l'aménagement du territoire local. Il n'y avait donc pas de place pour la concertation, encore moins pour la participation du public à la conception des aménagements. Les récents exemples d'aménagement de la pointe du Raz ou de la baie du Mont Saint Michel témoignent des réticences voire de conflits entre l'autorité publique et les habitants ou usagers locaux. On peut cependant considérer que la valeur patrimoniale exceptionnelle de ces sites justifie qu'ils soient gérés de manière autoritaire afin de réguler les appétits spéculatifs que la notoriété exceptionnelle suscite (Lolive et Blanc, 2008).

Dans les années 70, ce sont les espaces naturels remarquables qui ont fait l'objet de mesures de protection, avec la loi de 1976 sur la protection de la Nature, exigeant une étude d'impact avant tout aménagement. Mais si le public est consulté, ce n'est en rien une participation, la réalisation de l'étude d'impact ou la conception des aménagements restant l'affaire d'experts ou de techniciens. D'où l'émergence de nombreuses oppositions de riverains ou d'habitants, hostiles à ces projets et ne trouvant qu'une maigre place pour s'exprimer au travers des enquêtes d'utilité publique (Lolive et Blanc, 2008).



Il faut attendre la loi paysage de 1993 pour que le paysage ordinaire soit considéré comme ayant de la valeur et devant être pris en considération dans toutes les opérations d'aménagement. Mais la loi reste floue sur les modalités de cette prise en compte et ne prévoit pas d'associer les habitants ou les acteurs locaux à la décision.

On voit donc bien à travers ce bref historique que la participation du public à la conception de projets ou à la prise de décision n'est pas chose habituelle dans les démocraties représentatives anciennes comme en France ou aux Etats-Unis où cette question fait l'objet de débats depuis de longues années [voir par exemple Lippmann, 1925 qui doute que la "masse" dispose de suffisamment de compétences pour décider]. Pourtant, ce mode de gouvernement qui délègue le pouvoir à ses élus n'est pas sans défaut. D'abord, le pouvoir étant tenu par les représentants du parti majoritaire ou d'une coalition, ces derniers n'ont pas forcément intérêt à défendre les opinions de leur opposition, pourtant autant concernée qu'eux par le paysage (Rosanvallon, 2008). Plus profondément, les représentants politiques n'ont pas forcément accès aux façons de penser intimes de leurs concitoyens, ce que Scott appelle le "texte caché", expression de la pensée profonde des groupes n'ayant pas le pouvoir et qui ne s'exprime que dans la sphère privée ou lorsque une relation de confiance s'est établie. Faute de ces relations privilégiées, les élus n'ont accès qu'à un discours convenu, politiquement correct, souvent en décalage avec ce qu'ils pensent vraiment. Lorsqu'ils sont privés de cette parole, les acteurs ne trouvent d'autre solution que d'accepter les décisions à contre-cœur ou d'aller au conflit, mobilisant alors des arguments qui s'opposent aux approches "objectives" des experts et des aménageurs ou qui tombent dans des débats idéologiques sur fond d'opposition politique. Leurs arguments s'appuient souvent sur la beauté du site, la valeur culturelle ou identitaire mais on assiste le plus souvent à un dialogue de sourds avec les décideurs qui ne prennent pas du tout en compte ce registre qu'ils considèrent comme trop subjectif ou comme un prétexte pour masquer les intérêts privés des opposants qui ne veulent pas de projet à proximité de chez eux (effet NIMBY).

## Des points de vues pluriels difficiles à concilier

Dans un processus de participation, le paysage ne peut pas se réduire à l'image unique d'une portion d'espace qui s'offre à la vue. Chaque personne, chaque catégorie de personnes porte un regard particulier selon ses pratiques sur cet espace et ses préoccupations. Même au sein des agriculteurs, plusieurs regards sont fréquents, selon les systèmes de production ou les systèmes de valeurs des agriculteurs. Le paysage peut être un objet d'attention en tant que tel, soit parce que le site possède une forte notoriété, soit parce que des experts ou certaines catégories d'habitants en ont décidé ainsi. Il peut être source d'inspiration pour des artistes qui demandent alors qu'on le préserve comme objet de cette inspiration. Dans ce contexte, le paysage est très mobilisateur mais devient rapidement l'objet de conflits d'opinions (l'avis des experts ou des différents groupes n'est pas forcément partagé) ce qui engendre souvent une demande de protection forte au détriment de procédures de gestion. Il peut aussi être un indice, le reflet d'un processus sans finalité paysagère. Ce lien est souvent implicite et les gens ne savent pas forcément l'exprimer ; ce qui peut engendrer des jugements erronés. Tel groupe de randonneurs pourra ainsi se plaindre du manque d'entretien des chemins creux par les agriculteurs alors que ceux-ci ne peuvent les utiliser avec leurs engins car ils sont trop étroits et humides (cf. Le Du). Le paysage est aussi un élément important du cadre de vie des habitants mais il n'est pas forcément pensé de la même façon par tous. Certains s'en tiendront à ce qui se trouve à proximité de leur habitation quand d'autres y intégreront l'espace de leur pratiques de loisirs ou de leur activité professionnelle. Là encore, le consensus est rare et ce qui est apprécié par certains peut être complètement rejeté par d'autres. Enfin, le paysage est souvent aussi une image porteuse de sens, un symbole très puissant. La dimension symbolique des paysages est très mobilisatrice dans toutes les catégories de population. Chacun peut se reconnaître dans un paysage, y projeter ses valeurs, ses modèles, sa culture mais le lien entre symbole et réalité est implicite et souvent détaché de localisations précises. Les débats peuvent alors s'enliser dans des conflits idéologiques déconnectés du contexte local (Lolive & Blanc, 2008). Les expériences actuelles montrent que leur réussite résulte davantage du partage de ce qui est en commun plutôt que de la résolution des conflits qui peut conduire à l'enlèvement des discussions. Le partage est possible dans le débat et la mise en commun des connaissances du paysage, et surtout des représentations sociales des paysages qui offrent toujours des plages communes de signification et permettent l'échange.



## DES PARTICIPATIONS FACTICES OU ABSENTES

A cause de ces difficultés, les démarches de gestion participative des paysages restent rares en France ou d'envergure limitée. On peut regrouper ces voies d'évitement en cinq grandes catégories.

### Le laisser-faire

Les entrées de villes sont un bon exemple du résultat de cette "non-politique". Il s'agit de paysages ordinaires, pour lesquels il est difficile de trouver des interlocuteurs prêts à participer et sur lesquels pèsent des intérêts particuliers puissants. Au final, on obtient partout les mêmes zones commerciales, coincées entre les champs, les réseaux de communication et les zones urbanisées que nombre d'usagers déplorent et continuent malgré tout de fréquenter.

## La décision autoritaire

A l'opposé, les sites majeurs sont souvent l'objet de décisions non négociées mais on rencontre aussi ce type d'attitude dans la plupart des projets d'urbanisme ou de grands équipements. A l'exception des projets éoliens qui ont parfois donné lieu à des démarches associant plusieurs catégories d'acteurs, les services de l'État et les élus locaux ont souvent des difficultés à initier des démarches participatives, par manque de savoir-faire ou par méfiance vis-à-vis d'une démocratie directe qu'ils ont peur de ne pouvoir contrôler. La prise de décision n'est pas forcément exempte de négociations mais celles-ci se font discrètement, entre peu d'acteurs, et n'associent jamais le public. Il s'agit donc d'une participation restreinte, peu transparente et qui exclut l'essentiel de la population. Dans certains cas, comme l'éolien, des compensations financières sont proposées aux propriétaires dans une démarche de marchandisation des relations sociales qu'il est difficile d'assimiler à une participation. Cette attitude est particulièrement problématique vis-à-vis du paysage car à l'exception de sites d'emprise limitée ou dont la notoriété est suffisante ou encore de projets dont l'intérêt général dépasse le cadre du territoire local, l'absence d'association de la population et d'acteurs locaux au projet ou à la procédure, conduit ensuite les autorités à devoir prendre en charge le contrôle des décisions prises et génère des tensions, des frustrations entre opposants et défenseurs des projets, entre ceux qui ont obtenu des compensations et ceux qui en sont exclus. Ces tensions se répercutent sous forme de contestations violentes vis-à-vis de ces projets ou de blocage voire d'émergence de contre-pouvoirs dans les opérations futures. Ainsi, des géographes de l'Université de Padoue (Varotto et Vissantin, 2008) qui ont analysé les expériences de contestation à des projets d'aménagements ou d'équipements en Vénétie ont montré qu'au départ les "Comitati locali" qui se forment ont pour visée la contestation de ces projets puis ils se transforment en dispositifs collectifs d'élaboration de projets de paysage.

## Les "fausses" participations

Même si les acteurs décisionnaires les affichent comme telles, les opérations d'information très en amont de la décision ne sont pas de véritables démarches de participation car leur objectif est seulement de transmettre des informations ou des avis en espérant que le public cible les assimilera et adhérera au projet. Il s'agit plus d'obtenir une acceptation sociale du projet que d'associer le public à son élaboration. De même les consultations, les enquêtes d'utilité publique n'ont que peu d'effet sur la décision finale. On ne peut donc pas les considérer comme l'expression d'une participation (Le Floch, 2009).

## La participation de façade

Dans cette approche, la participation existe. Elle sert de soupape de sécurité pour que les opinions opposées s'expriment ou de légitimation à des décisions déjà prises mais soit le débat est conduit adroitement pour laisser croire aux participants que les choix découlent de leurs idées, soit le résultat des discussions n'est pas intégré dans les décisions finales, laissant dans l'esprit des participants de l'amertume voire de la rancœur, ce qui rendra plus difficile une nouvelle tentative de participation dans le futur.

## Le compromis moyen

La participation permet à différents points de vue de s'exprimer mais faute de véritable choix ou de méthode pour amener les participants à aller au delà des discours convenus habituels ("dans le temps, c'était mieux que maintenant !", le résultat est un compromis entre les différentes opinions, une sorte de plus petit dénominateur commun qui ne heurte personne. On obtient le plus souvent un projet qui cherche à préserver l'existant voire à recréer un paysage passé comme un pastiche sans qu'il ait forcément de lien avec les activités et le contexte actuels.

## DE L'UTILITÉ DE DÉVELOPPER LA PARTICIPATION AUTOUR DU PAYSAGE



**Il s'agit d'une injonction de la convention européenne du paysage qui engage les 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".** Cependant, les modalités de cette participation ne sont pas précisées et restent à la discrétion des états. C'est donc un nouveau rapport des élus, des administrations et des citoyens qui se construit à travers la prise en compte du paysage. Le paysage n'est pas forcément le meilleur moyen de mettre tout le monde d'accord car les représentations, les intérêts, les valeurs dépendent des individus et des groupes sociaux, mais comme tout individu s'intéresse à l'espace qui l'environne et qu'il perçoit à travers le paysage, il est un bon moyen de permettre à une grande diversité de personnes d'exprimer leurs façons de le voir et de le faire, de discuter ce qu'ils apprécient ou rejettent et de réfléchir à un futur commun.

Le paysage ordinaire étant d'abord le résultat de ce que font les habitants sur un territoire, ce serait illusoire de vouloir orienter ses évolutions sans se préoccuper des attentes des gens qui le font et sans les associer aux décisions à prendre car sa valeur n'a de sens que pour ceux qui l'habitent ou qui en jouissent. Or l'intervention sur ces paysages ne peut se résumer à un traitement de sa matérialité, à partir d'un diagnostic établi par des experts et réalisé par des professionnels. Il faut considérer le public comme un acteur à part entière de sa production et en l'associant à sa gestion, on a plus de chance que soient mises en œuvre des pratiques adaptées et acceptées, ce que l'on observe par exemple lors d'opérations d'entretiens des chemins (Le Du-Blay, 2010).





**Le paysage est aussi une composante du patrimoine et un élément d'identification à un territoire, aussi la participation autour du paysage peut devenir un levier d'action pour le montage de projets de développement local.** En effet, par rapport aux enjeux classiques de développement économique ou de

préservation de l'environnement, trop corrélés à des actions concrètes à portée immédiate qui attisent les intérêts privés, la réflexion sur le paysage décale les débats sur des perspectives plus globales de moyen terme et facilite la mise en relation des différents facteurs agissant sur un même territoire dont on perçoit l'impact à travers l'évolution du paysage. (cf. Briffaud) Dans cet esprit, l'association d'artistes qui donnent à voir le paysage différemment peut jouer un rôle important de prise de conscience et d'engagement des populations locales, pour peu que l'artiste oublie un peu son égo et se mette au service du territoire.

Cependant développer une démarche participative autour du paysage nécessite de la méthode et de respecter certaines conditions, mais il sera essentiel de prendre en compte le contexte (terrain, acteurs, problématique, temporalité) qui peut modifier les formes des procédures mises en œuvre.



## COMMENT S'Y PRENDRE ?

### Il y a participation et participation

La participation ne concerne pas seulement l'action matérielle sur l'espace ou sur le paysage mais aussi la production et le partage des connaissances, le choix de normes, la définition d'un projet, la discussion de son acceptabilité, la réflexion sur les modes d'action adaptés (cf. Marty). Aussi il existe plusieurs façons de la définir (cf. Arnstein, 1969 ; Beuret, 2006) selon le degré d'implication du public, la réversibilité des échanges et la possibilité d'intervenir dans la décision. Le tableau ci-dessous repris de Beuret et al., 2006, décrit ces différentes possibilités. Nous avons souligné en jaune ce que certains acteurs font passer pour de la participation, bien que le public reste passif et ne prenne pas part aux décisions, en vert les formes de participation où le dialogue est à double sens et en orange la situation de négociation qui selon les cas peut être assimilée à une participation si l'arène de discussion est suffisamment ouverte. (cf. Le Floch)

### La participation autour du paysage ne peut se conduire "dans le vide"

La participation impliquant un engagement actif des personnes, elle ne peut être initiée sans une question à traiter. Ce n'est pas forcément un projet concret (un PLU, une action ciblée, un grand équipement) mais il lui faut un objectif clairement assigné (partager des connaissances, construire une identité commune, réfléchir à des scénarios, etc.). Elle doit aussi concerner un territoire au moins approximativement délimité si l'on veut éviter les débats idéologiques sur le beau et le laid, le bon et le mauvais paysage.

Pour cela, il est nécessaire que les participants puissent disposer de connaissances mais à la différence des démarches d'information ou de communication, la production et la diffusion de connaissances ne sont pas à sens unique et les individus sont eux-aussi producteurs d'un savoir qui peut différer de celui des experts et des scientifiques voire s'opposer à celui-ci.

Communication	Flux unique. Vise à obtenir l'adhésion d'un groupe cible
Information	Flux unique. Donne du pouvoir dans la mesure où elle renforce la capacité d'agir
Consultation	Pas de partage du pouvoir de décision, aucune garantie sur la prise en compte des avis exprimés
Dialogue, échange	Vise à mieux se connaître. Acteurs mis sur un pied d'égalité
Concertation	Vise la construction collective de visions, d'objectifs, ... Il n'y a pas obligatoirement partage du pouvoir de décision
Négociation	Vise l'obtention d'un accord. Rapports de force



### Quelques points de méthode et d'attention

#### Avec qui conduire la participation ?

C'est une question difficile à régler. Plus on élargit la scène, plus cela devient difficile de conduire les débats. En revanche, si l'on est trop restrictif dans sa configuration, des groupes seront exclus alors qu'ils peuvent jouer un rôle important ou être concernés directement par les décisions. Avant d'entamer une démarche de participation, il est donc nécessaire d'identifier les acteurs potentiellement concernés, d'apprécier ceux qu'il faut associer et identifier les personnes les plus à même d'intervenir. Le choix final est aussi conditionné par la capacité de l'animateur à conduire la réflexion et par la volonté politique du porteur à assumer les choix.

#### A quelle échelle travailler ?

Il est difficile d'envisager la participation à des échelles de territoire plus vastes que le territoire local car on se heurte à deux types de difficultés :

- Qui associer ? Car plus le territoire est vaste, plus il est difficile d'associer tout le monde. Si l'on associe des personnes élues, on se retrouve dans la posture classique de démocratie représentative. Si l'on veut d'autres interlocuteurs, comment procéder pour les choisir ? Des expériences ont été tentées qui s'appuient sur des tirages au sort et des jurys citoyens mais sont peu connues en France.

- Comment parler de paysage à une échelle régionale, forcément éloignée de la perception directe ? Le risque est grand de déboucher sur des débats généraux sur LE paysage, sur le Beau et le Laid, le bon et le mauvais paysage, qu'il est ensuite difficile de traduire par des mesures adaptées. Une possibilité est de co-construire avec les participants ce qui constitue les caractères du paysage à cette échelle et d'utiliser des supports visuels (blocs-diagrammes, photos montages) pour débattre des enjeux et des moyens d'agir.

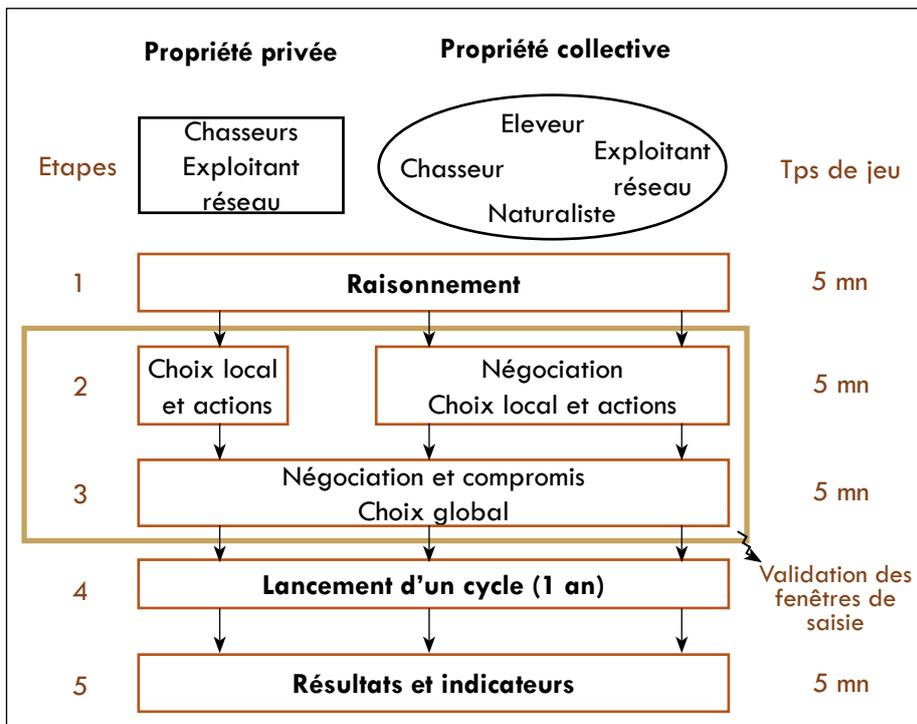
### Où organiser l'arène de discussion, qui peut le faire ?

Le choix du lieu de discussion est essentiel car il a valeur de symbole. Dans un pays scandinave, organiser une réunion à la mairie sera perçu comme une opération politicienne alors que si elle a lieu à l'église, elle sera considérée comme plus proche de la communauté locale. En France, une discussion dans une église réactiverait aussitôt le vieux débat sur la laïcité. L'important est de trouver un lieu qui soit considéré par toutes les parties que l'on souhaite associer comme neutre et dans lequel elles puissent siéger sans honte ni méfiance. C'est pourquoi le café par exemple peut convenir dans certains cas et pas dans d'autres selon qu'il est perçu comme un lieu de convivialité ou comme un lieu de débauche. Tout comme le lieu, le porteur de la démarche doit être légitime aux yeux des participants pressentis. Là encore, pas de règle générale mais il faut toujours s'interroger sur la façon dont l'initiateur sera considéré, situation qui peut rapidement évoluer dans le temps en fonction des événements locaux et des projets en cours.

### Sur quelle durée mener les opérations ?

Pour obtenir la confiance des gens, il faut du temps. D'abord parce qu'il faut établir des relations de confiance. On ne peut donc espérer une implication réelle en quelques mois, surtout si la situation est conflictuelle ou que le porteur est perçu comme non légitime. En outre, pour que les personnes expriment leur point de vue sur le paysage, il leur faut le temps de formaliser leurs idées, d'où la nécessité de leur fournir des outils facilitant cette réflexion. Enfin, pour que la confrontation des points de vue ne conduise pas à un affrontement stérile, il faut préparer ces échanges, assurer les participants que leurs propos pourront être utiles à la décision publique et réguler les tensions. Il ne s'agit pas de viser le consensus à tout pris mais plutôt d'organiser les échanges pour passer d'une approche polémique idéologique à une controverse argumentée et adaptée au contexte local. La difficulté d'inscrire la démarche dans le temps est double. Il s'agit d'abord de maintenir la motivation des participants sur la durée, ce qui impose des temps forts pour relancer la dynamique, par exemple en organisant des expositions, des réunions publiques ou des manifestations thématiques. Il est aussi important de convaincre les élus qu'il vaut mieux perdre un peu de temps au départ et se donner le temps de construire des relations de confiance nécessaires à l'expression des opinions pour ensuite en gagner lors de la phase décisionnelle en évitant les contestations et les conflits que risque de générer une décision autoritaire. Dans cet esprit, il est intéressant de caler les démarches participatives sur le calendrier des projets pour lesquels cette démarche est engagée. Par exemple, dans l'établissement du PLU, il vaut mieux initier la participation au moment où la procédure démarre plutôt qu'après que le bureau d'étude ait rendu ses conclusions.

Si la participation présente de nombreux problèmes de mise en œuvre, elle reste pour le moment l'unique voie pour assurer le débat démocratique dépassant la seule représentativité des partis politiques en présence. Elle est aussi le moyen d'ouvrir le regard des participants sur les différences de points de vue et de contribuer à des projets partagés de paysage.



**Un exemple d'outil pour la simulation des dynamiques du paysage de roselière : le jeu de rôle ButorStar (Marty P., 2009)**

## GLOSSAIRE

### ■ Paysage "ordinaire"

On entend par paysage "ordinaire" le paysage vécu quotidiennement par une population et qui ne fait pas l'objet de mesures de protection particulières, un paysage considéré comme exceptionnel (inscrit au Patrimoine Mondial de l'Unesco par exemple) pouvant aussi être vécu quotidiennement par les populations. Le qualificatif de populaire a été également utilisé, mais aujourd'hui, c'est l'expression de "paysage quotidien" qui est la plus courante, comme dans la Convention Européenne du Paysage (article 2, champ d'application).



Quelque soit le contexte et les conditions de sa mise en œuvre, la participation est un processus complexe qui peut intervenir en parallèle aux dispositifs dédiés classiques, ou à d'autres dispositifs de participation sur d'autres thématiques, qui pose le problème de la prise en compte des avis "absents" ou des enjeux portés par les associations de riverains ou environnementalistes.... En particulier, le point de vue des touristes, des vacanciers ou des usagers occasionnels pose toujours question, en raison de la difficulté de leur représentation.

## Entre global et local, la construction d'une épopée paysagère pour justifier de l'inscription au patrimoine mondial de l'Unesco

*Le cas des vignobles du Cinque Terre (Italie),  
Tokaj (Hongrie) et Saint-Emilion (France)*

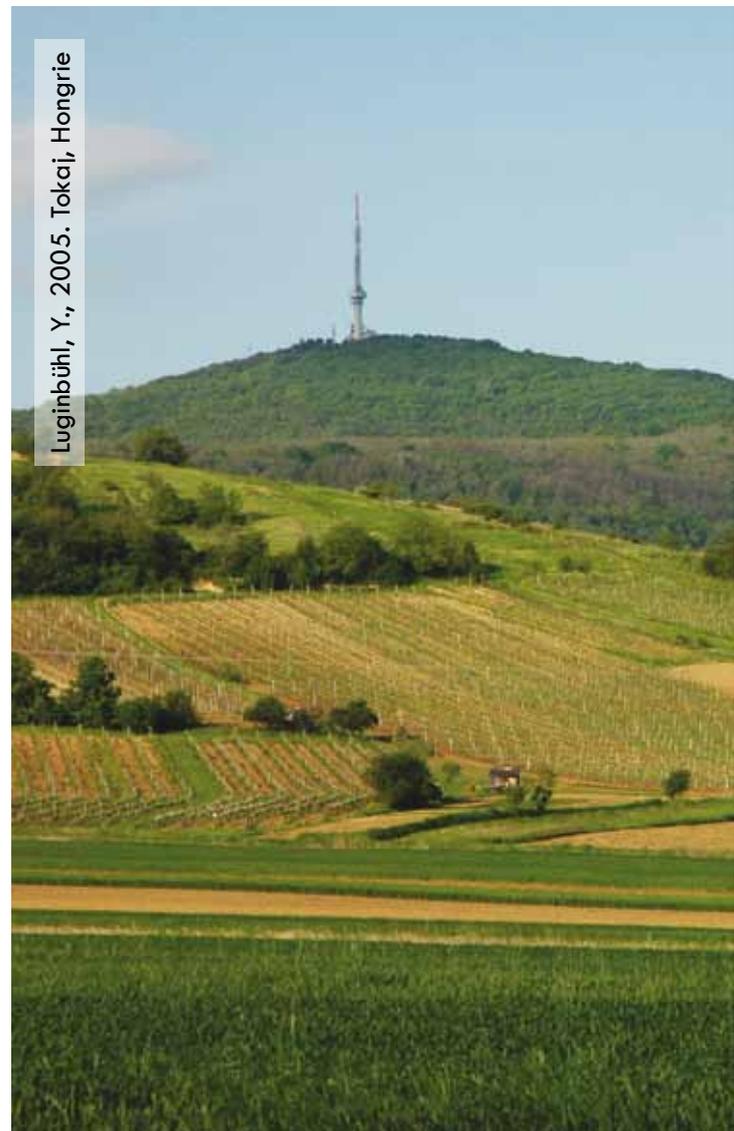
Dans ces trois exemples, le paysage de vignoble a été au cœur de l'argumentaire justifiant d'une inscription sur la liste des biens du patrimoine mondial de l'Unesco mais cet argumentaire s'est construit en associant plus ou moins les habitants et les acteurs locaux et en s'appuyant sur des discours différents qui au final n'ont pas eu le même retentissement ni le même impact sur les populations et le développement local.

Dans le Cinque Terre, le projet, porté par les élus locaux a été pensé comme un moyen de reconquérir un espace difficile, abandonné suite à l'exode rural. L'argumentaire s'est construit autour d'un récit de type héroïque co-construit et porté par les habitants, où le paysage est devenu le symbole d'une lutte et d'un engagement réussi. Les modalités de gestion ont privilégié les porteurs locaux et la redistribution des richesses liées à la fréquentation sur place.

Dans le Tokaj, le vignoble qui n'est pas dominant en surface et se répartit entre de petites exploitations et de grands domaines côtoie d'autres activités économiques telles que l'exploitation de carrières. Le projet Unesco, porté par des investisseurs viticoles puissants, s'est focalisé sur les seuls grands domaines, en ne considérant que le paysage de vignoble. Il est fait référence à une idéalisation d'un paysage aristocratique hérité du XVIII<sup>e</sup> siècle, en décalage avec les faits historiques, dans un modèle défendu par les investisseurs sans aucun lien avec les habitants. Les mesures de gestion prises à la suite de l'inscription ont conduit à une folklorisation du paysage qui n'est qu'un décor sans grande connexion avec l'activité économique et sociale contemporaine.

Enfin dans le projet de Saint-Emilion, l'idée a été portée par des collectivités locales et a servi de support à la construction d'une identité territoriale en se référant à un mythique âge d'or médiéval où ont été combinées les productions architecturales de la ville de St Emilion et le paysage de vignoble qui les enserme. Mais le discours s'est élaboré sans que les producteurs actuels aient été associés, ce qui pose maintenant des problèmes pour gérer le site, puisque le paysage inscrit à l'Unesco découle autant des pratiques des vignerons que des actions des collectivités locales en matière d'urbanisme et d'aménagement.

On ne peut dire si le seul fait de co-construire le discours et l'argumentaire avec les habitants et les exploitants permet d'assurer un développement économique et des retombées locales mais il est sûr que lorsque cette construction se fait en dehors d'eux, la mise en œuvre des plans de gestion est plus conflictuelle avec plus de difficultés pour atteindre les objectifs annoncés.



Luginbühl, Y., 2005. Tokaj, Hongrie

## Paysage d'éolienne : la participation comme régulateur des tensions vis-à-vis de la violence d'un équipement à fort impact paysager

Contrairement à ce que l'imagerie d'énergie douce et durable pourrait laisser croire, l'implantation d'une unité de production d'énergie éolienne ne se fait pas forcément facilement. Une étude comparative menée entre la France, Le Portugal et l'Allemagne montre que le paysage joue un rôle important dans l'émergence ou non de conflits et dans la manière dont les décisions sont prises mais la situation est très différente d'un pays à l'autre.

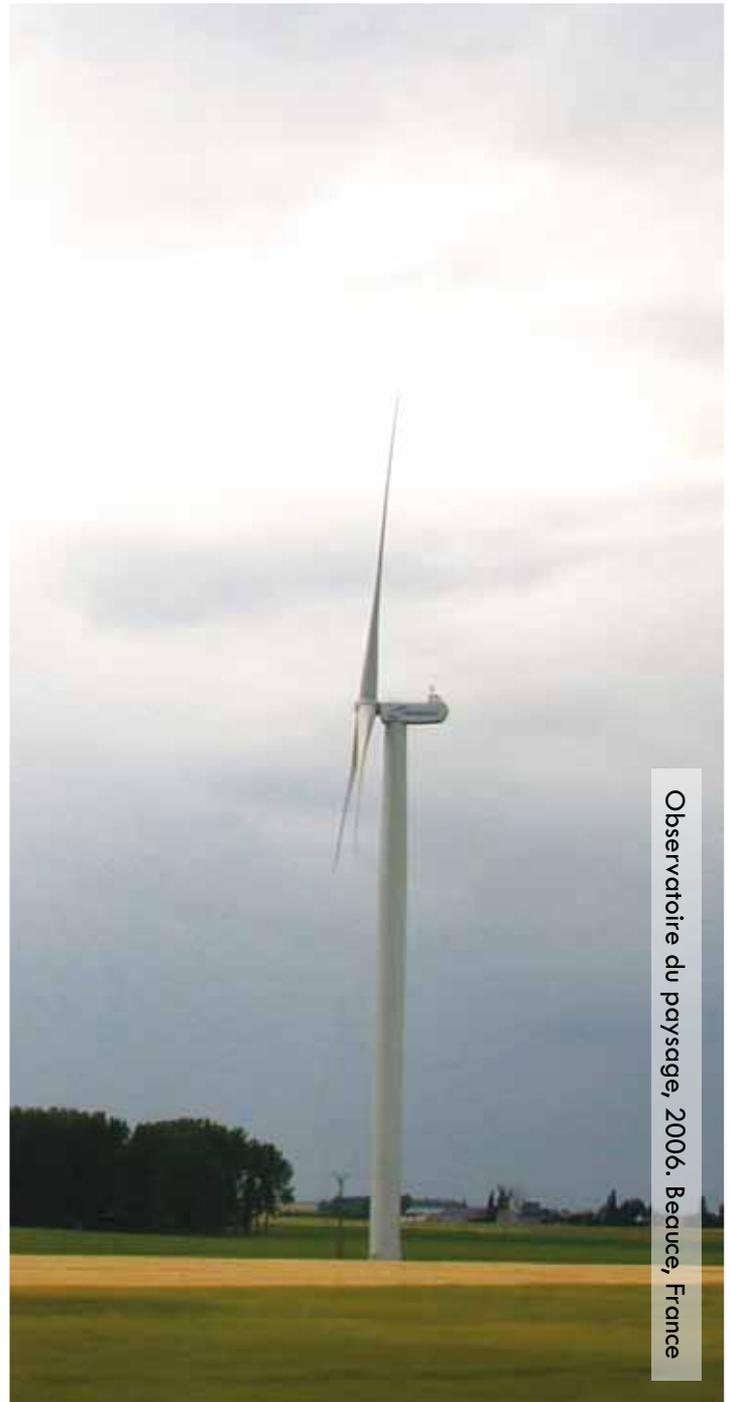
En Allemagne, les éoliennes sont considérées comme une image de la société technologique et leur incorporation dans le paysage est perçue comme une modernisation du paysage allemand. Si au départ, les premiers projets ont été l'objet de nombreux conflits, en particulier parce que portés par des promoteurs privés, l'instauration d'une politique de planification qui associe étroitement les autorités fédérale, régionale, locale et les communautés d'habitants a conduit à la création de "parcs éoliens civiques" (qui associent étroitement les collectifs d'habitants à la conception du projet, à son financement et au partage des plus-values) beaucoup mieux acceptés localement, même par ceux qui au départ y étaient farouchement hostiles.

Au Portugal, les projets éoliens réactivent des tensions plus anciennes entre les habitants locaux, attachés aux droits coutumiers sur les terrains collectifs et les autorités nationales et les ONG qui ont imposé des mesures de protection de l'environnement sur ces mêmes terrains. Lorsque les bénéfices sont partagés ou réinvestis localement, les fermes éoliennes sont perçues comme un vecteur de modernisation dans des régions considérées comme archaïques (Nadaï, Labussiere, 2009).

En France, l'énergie éolienne est perçue comme relevant de l'intérêt privé et comme elle a un impact très fort sur le paysage, elle doit être régulée par l'autorité publique. Il ne s'agit pas seulement d'un impact visuel mais surtout d'une agression sur le cadre de vie et sur l'environnement, qui fait que toute implantation de fermes éoliennes impose l'association des différents acteurs concernés, ne serait-ce qu'en raison des textes existants. La concertation et la participation semblent donc indispensables à la réussite d'une implantation. Pourtant, le plus souvent, les négociations qui sont engagées pour implanter une unité de production, se font de manière opaque, entre un petit nombre d'acteurs, pour négocier des compensations financières ou sous forme de consultations entre

acteurs institutionnels ou de démarches d'information et de communication pour obtenir l'acceptation des populations. Pour les opérateurs ou pour les services techniques, le public est perçu comme passif, non agissant, sauf quand il s'oppose, d'où les efforts consentis pour qu'il ne soit pas amené à le faire, soit en le convaincant, soit en faisant en sorte qu'il se résigne (cf. Le floch). Pourtant, certains exemples montrent qu'il est possible de mieux associer les populations, par exemple en Narbonnaise où l'implantation d'un parc éolien sur des garrigues a été l'occasion de relancer le pastoralisme tout en tenant compte des migrations d'oiseaux et de la préservation de la biodiversité, grâce à une association étroite des différentes parties prenantes (habitants, LPO, collectivités locales) qui ont pu exprimer leurs besoins dès l'élaboration du projet et par le biais de mesures compensatoires payées par les investisseurs (Nadaï, Labussiere, 2009).

Ainsi, il y a dans le paysage éolien une dimension politique très forte. Dans ce contexte, le paysage n'est donc pas forcément ce qui peut mettre tout le monde d'accord, mais un objet qui peut permettre à une diversité de personnes de discuter ensemble de leurs façons de voir, de leurs pratiques de l'espace et des besoins que les profits dégagés par les éoliennes pourraient en partie satisfaire. Il faut pour cela que les porteurs de ces projets cessent de considérer le public comme passif, comme une "pâte à travailler" mais comme un acteur agissant donc fondé à participer. Une vraie révolution qui impose d'élaborer de nouvelles pratiques de participation, comme cela a été le cas dans d'autres pays.



Observatoire du paysage, 2006. Beauce, France





- Briffaud S., Brochot A. (Ss la dir.), 2010. *Paysages d'exception, paysages au quotidien. Une analyse comparative de sites viticoles européens du Patrimoine Mondial*. Rapport final de recherche pour le MEEDDM, programme de recherche "Paysage et Développement durable", ENSAP Bordeaux, UMR Ladyss-CNRS-Université Paris I, Cemagref-ADER, Bordeaux, KTI-Université d'agriculture de Gödöllő, Hongrie, Leonardo-IRTA, Université de Pise, Italie, 400 p  
En ligne : [http://www.paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/rf\\_briffaud1.pdf](http://www.paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/rf_briffaud1.pdf)
- Le Du-Blayo L. (Ss la dir.), 2010. *Les chemins du paysage et le paysage des chemins*. Rapport de recherche "Paysage et Développement durable", COSTEL UMR CNRS LETG, INRA SAD-Paysage Rennes, Univ. Rennes 2, 188 p.  
En ligne : [http://www.paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/rf\\_ledu.pdf](http://www.paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/rf_ledu.pdf)
- Le Floch S., Fortin M.J., 2009. *Le développement durable à l'épreuve des paysages d'Eole. Analyse de contestations sociales autour des parcs d'éoliennes : étude de cas français (Finistère) et québécois (Gaspésie)*. Rapport de recherche du programme MEEDDAT "Paysage et Développement durable", CEMAGREF, 165 p.  
En ligne : [http://www.paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/rf\\_lefloch.pdf](http://www.paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/rf_lefloch.pdf)
- Lolive J., Blanc N., 2008. *Art écologique et paysage durable : réalisation d'un colloque international et d'un séminaire préparatoire*. Rapport de recherche "Paysage et Développement durable", UMR SET CNRS-Univ. de Pau, UMR Ladyss CNRS-Univ. Paris I, 45 p.  
En ligne : [http://www.paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/rf\\_lolive.pdf](http://www.paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/rf_lolive.pdf)
- Luginbühl Y., Terrasson D., coord., 2013. *Paysage et développement durable*, collection Update Sciences et technologies, Quae, Versailles, 328 p.
- Marty P. (Ss la dir.), 2009. *Paysage et biodiversité : évolution participative de la durabilité des stratégies de gestion*. Rapport de recherche "Paysage et Développement durable", CNRS-UMR 5175, SupAgro UMR LAMETA, CIRAD ER-Tetis / UMR Espace, Imperial College London, 123 p.  
En ligne : [http://www.paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/rf\\_marty.pdf](http://www.paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/rf_marty.pdf)
- Nadaï A., Labussière O., 2009. *Politiques éoliennes et paysages*. Rapport de recherche du programme MEEDDAT "Paysage et Développement durable", CIREC, Univ. de Brême, Univ. Nouvelle de Lisbonne, 85 p.  
En ligne : [http://www.paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/rapport\\_final\\_nadai.pdf](http://www.paysage-developpement-durable.fr/IMG/pdf/rapport_final_nadai.pdf)
- Rosanvallon P. 2008. *La légitimité démocratique, Impartialité, Réflexivité, Proximité*. Seuil Editions, Paris, 350 p.

Vous pouvez consulter la série complète des 8 fiches (économie, participation, éolien, représentations sociales, structures végétales, développement local, chemins, patrimoine), ainsi que d'autres références sur le site internet du programme <http://www.paysage-developpement-durable.fr>

### Pour citer ce document :

Michelin Y. (Ss la dir.), 2013. Fiche technique *Participation et Paysage* du programme Paysage et développement durable, MEDDE, IRSTEA, 8 p.

### CONTACTS

#### ■ Responsable du programme

Gérard Guillaumin ([gerard.guillaumin@developpement-durable.gouv.fr](mailto:gerard.guillaumin@developpement-durable.gouv.fr)) jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2013, puis Laurent Bélanger ([laurent.belanger@developpement-durable.gouv.fr](mailto:laurent.belanger@developpement-durable.gouv.fr)), direction de la recherche et de l'innovation du ministère

#### ■ Président du conseil scientifique

Yves Luginbühl ([yves.luginbuhl@univ-paris1.fr](mailto:yves.luginbuhl@univ-paris1.fr)), Ladyss-Cnrs

#### ■ Animation du programme

Irstea (de 2005 à 2011), puis Provaltis (depuis 2012), Stéphane Ruellan ([pdd@provaltis.com](mailto:pdd@provaltis.com))