

PARTICIPATION CITOYENNE DANS LES PROJETS DE PAYSAGE : QUEL RENOUVELLEMENT DEMOCRATIQUE ?

Montembault D.*, Geisler E.*, Romain F.*, Leconte L.*, Davodeau H.*, Toublanc M.**

(*UMR CNRS Espaces et Sociétés / Unité Pédagogique PAYSAGE Agrocampus Ouest Angers)

(** Ecole Nationale Supérieure de Paysage de Versailles)

La participation est aujourd'hui un facteur d'évolution des processus d'aménagement. Après avoir questionné ses effets sur les pratiques paysagistes (Montembault et al. 2015), nous souhaitons ici interroger ses incidences sur le processus démocratique en lui-même : la participation citoyenne renouvelle-t-elle la démocratie, et comment ? Pour répondre à cette question, nous mobilisons les résultats d'une recherche conduite dans le cadre du programme PDD2¹ en nous appuyant moins sur notre propre expérience d'animation d'une démarche participative d'aménagement (à Villandry en Indre-et-Loire) que sur le corpus des autres démarches sur lesquelles nous avons enquêté pour mettre en perspective cette expérimentation. Ce matériau secondaire dans le programme de recherche est donc ici placé au premier plan de l'analyse. Il est constitué d'une vingtaine de projets d'aménagement participatif très diversifiés où se côtoient des cas français, allemands et anglais, des processus participatifs institutionnalisés et d'autres en dehors des cadres, des échelles d'action plus ou moins larges, des terrains contrastés, divers acteurs et des outils différents (tableau 1). En revanche, en cohérence avec la problématique de recherche générale (*participation et renouvellement des pratiques paysagistes*) la diversité de ce panel trouve sa justification et son unité autour de la thématique du paysage : toutes les opérations d'aménagement analysées, quelle que soit la nature de leur processus participatif, ont en commun de se saisir du paysage, soit en l'abordant comme un enjeu de l'aménagement (aménager le paysage) soit comme une entrée de l'aménagement (aménager par le paysage), cette caractéristique justifiant aussi la présence d'une expertise paysagiste (de nature différentes selon les cas).

Mais, pour questionner le renouvellement démocratique des démarches participatives en aménagement à l'aide d'un panel de projets de paysage, encore faut-il justifier la pertinence d'associer paysage et participation ; la combinaison n'est-elle pas paradoxale, voire contradictoire ? En effet, le processus d'*artialisation* (Roger, 1995) qui a servi de pivot conceptuel à la théorisation du paysage ces dernières décennies en France, aborde le paysage à travers le regard d'une élite citadine et de l'évolution de son rapport sensible à l'environnement. Parce qu'elle se lit à travers l'histoire de la peinture occidentale du paysage, cette relation est souvent réduite à sa signification esthétique dans une approche du paysage qui peut avoir tendance à dépolitiser son objet : « *cette importance accordée à la représentation, au symbole, à l'image, avait une fâcheuse tendance à éluder la matérialité du paysage lui-même, ainsi que les relations culturelles, politiques, économiques et environnementales qui se jouent dans et par les paysages* » (J. Wylie, 2015). Il incombe donc aux sciences sociales de révéler ce qui se joue derrière la fausse évidence des apparences, de saisir l'envers d'un décor dont la fonction est justement de « *masquer les processus par lesquels ils (les paysages) ont été produits, en étant vus et lus selon les seuls termes visuels et esthétiques* » (idem). En adoptant ce regard critique, il est alors possible d'opposer deux « récits des origines » du paysage (Briffaud, 2014) en distinguant une

¹ Programme Paysage et développement durable : <http://paysage-developpement-durable.fr/>. A cette occasion, deux expérimentations ont été conduites en parallèle : l'une à Villandry (37), l'autre dans les Deux-sèvres (79).

approche esthétique-culturaliste et une approche socio-politique qu'Olwig (2002) propose de saisir historiquement comme une « *substitution progressive, entre le XVIe et le XIXe, du paysage comme communauté politique locale, par une définition scénique, picturale et formelle du paysage – définition qui correspond au discours officiel et à l'autorité légale des Etats-nations modernes* » (Wylie, 2007).

Tableau 1 : cas d'étude (auxquels s'ajoutent l'expérience de Villandry et celle des Deux-Sèvres)

Intitulé du projet	Référent
Projets en France	
Cartographie à plusieurs d'Angers	Catherine Jourdain, géographe
Plan de paysage et de patrimoine de Nantes	Emeline Escats, paysagiste
Projets sur l'Ollières et Idées Locales (POIL)	Anna Costes, architecte-urbaniste (Collectif ETC)
Angers Rives Nouvelles	Léna Chesné, paysagiste (Ville d'Angers)
Fleurissement de St-Georges-des-Gands	Isabelle Chavassieux (Théâtre Camifolia)
Ecosphère à Nantes	Mathieu Picot, paysagiste (Campo)
Réhabilitation de dix cours d'écoles à Lyon	Fabien Bressan, architecte-urbaniste (Robins des villes)
Résidentialisation de la cité de Bel Air à Saint-Priest	Jean-Baptiste Lestra, paysagiste (Agence Itinéraire bis)
Ville-Port 3 à Saint-Nazaire	Loïc Mareschal, paysagiste (Phytolab)
Aménagement des berges de la Têt à Perpignan	Marie Guilpain, paysagiste (l'Atelier d'urbanisme)
Révision du POS en PLU de Morne-à-l'Eau en Guadeloupe	Claire Planchat, géographe (Agence Vous Êtes d'Ici)
Le Grand Salon à Béziers	Nathalie Dubois, artiste-paysagiste
Projets en Allemagne	
Prinzessinnengarten	Marco Clausen, historien (Nomadisch Grün)
Columbiadamm à Berlin	Birgit Teichmann, paysagiste (Teichmann LA)
Nöldnerplatz à Berlin	Jürgen Weidinger, paysagiste (Weideinger LA)
Leisepark à Berlin	Thomi Bauermeister, paysagiste (Gruppe F)
Gut Sannum à Huntlosen	Sonja Hörster, paysagiste (IPG)
Projet en Angleterre	
Malago Quietway à Bristol	Fanny-Anaïs Léger-Smith, paysagiste (Sustrans)

C'est dans ce second cadre théorique que peuvent se penser ensemble le paysage et la démocratie, tel que le fait de façon plus pragmatique la Convention de Florence promulguée en 2000, ratifiée par le Parlement Français le 17 mars 2006, entrée en vigueur le 1^{er} Juillet 2006², et qui se traduit en 2016 dans le droit français par l'insertion dans le Code de l'Environnement de la définition du paysage issue de la Convention : « *partie de territoire tel que perçu par les populations, le paysage résulte de la combinaison de facteurs naturels et/ou humains et de leur interrelation* » (art. 1). En définissant le paysage « *tel que perçu par les populations* » et les objectifs de qualité paysagère en terme « *d'aspiration des populations* », en abordant le paysage ordinaire par la qualité de vie des populations (« *élément essentiel du bien-être individuel et social* »), la CEP associe au paysage les valeurs démocratiques que le Conseil de l'Europe a la mission de promouvoir. C'est ce contexte qui justifie la pertinence de l'association du paysage et de la participation et qui sous-tend l'émergence des démarches participatives dans l'action paysagère institutionnalisée (par exemple dans la méthode des atlas des paysages ou dans celle des plans de paysage). C'est dans ce cadre aussi que prend place le panel des projets de paysage sélectionnés que nous proposons d'analyser pour questionner l'éventuel renouvellement démocratique lié aux démarches participatives.

L'analyse portera d'abord (1) sur le jeu d'acteurs pour rendre compte des différentes modalités de l'association maîtrise d'ouvrage / assistance à la maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre / maîtrise d'usage. Les différents cas d'étude seront assemblés selon une typologie qui donne à voir plusieurs « configurations démocratiques » au sein des processus participatifs. Dans un second temps (2), en assumant l'impossibilité d'indexer cette typologie à un gradient d'intensité démocratique, nous examinerons – au-delà du jeu d'acteurs – les autres modalités qui peuvent nous aider à répondre à la question du renouvellement démocratique, en centrant plus particulièrement notre réflexion sur l'habitant et les modalités plus précises de son implication dans le jeu d'acteurs (mobilisation, représentativité, pouvoir de décision, etc.).

1. Diversité des jeux d'acteurs : entre participations institutionnelle et alternative

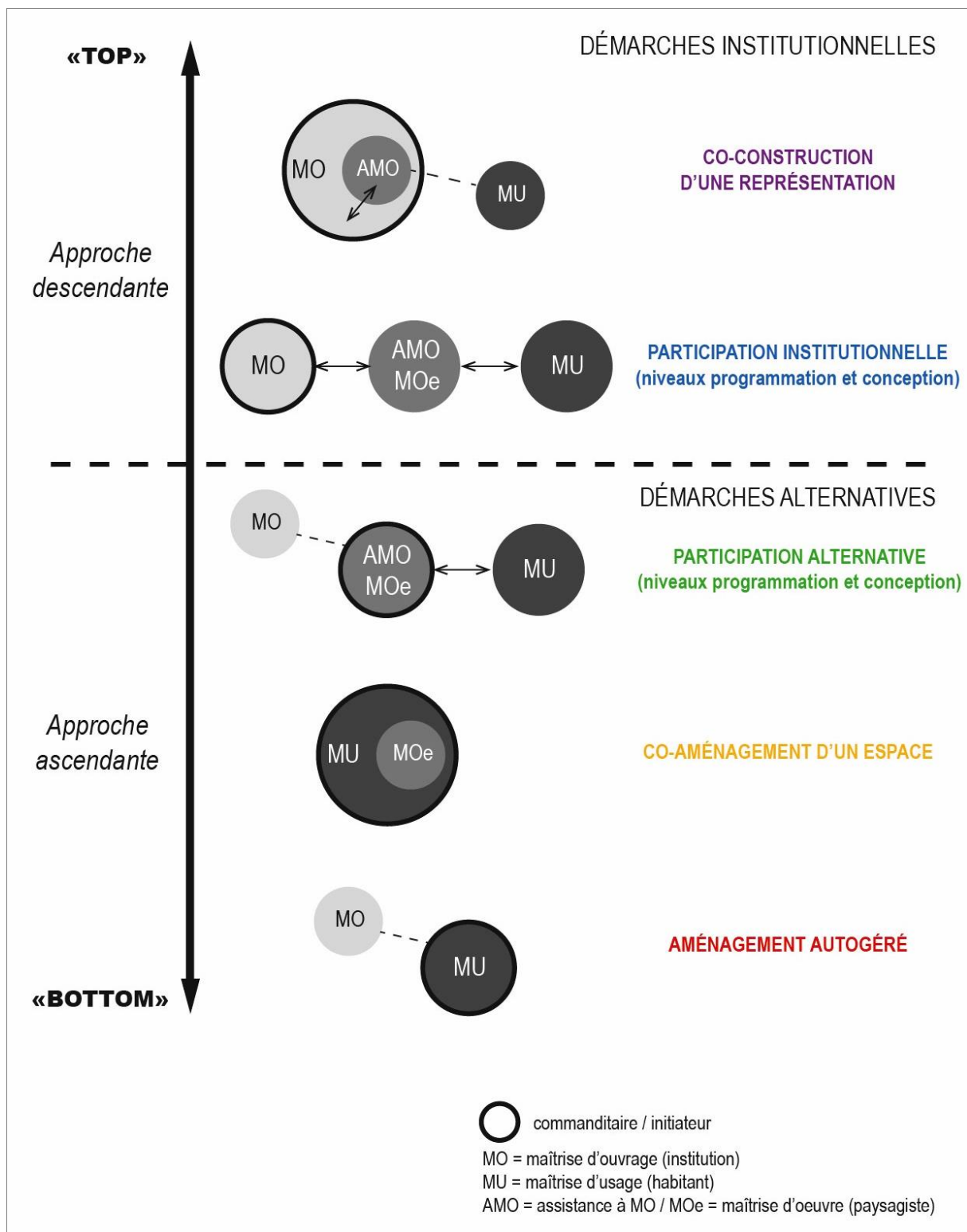
Un présupposé communément répandu laisserait entendre que les démarches participatives institutionnelles seraient moins démocratiques que celles de type *bottom-up*, c'est-à-dire initiées par les habitants. Mais si l'on s'intéresse à la manière dont les rapports de forces, les savoirs et savoir-faire s'équilibrent entre les différents acteurs d'un projet d'aménagement (maîtrise d'ouvrage, assistance à la maîtrise d'ouvrage / maîtrise d'œuvre, et maîtrise d'usage), on constate que cette dichotomie n'est pas si nette. En effet, les projets de paysage participatifs que nous avons pu observer recouvrent une palette de jeux d'acteurs bien plus diversifiée, variant selon un gradient allant du plus institutionnel ou descendant au plus alternatif ou ascendant (figure 1). On remarque également que l'objectif de la participation, plus précisément le rôle donné (ou la place laissée) à l'habitant dans ces projets, varie fortement et n'est pas nécessairement plus efficient dans des configurations participatives de type alternatif.

Bien que ces trois catégories d'acteurs ne soient pas homogènes, afin de simplifier notre propos dans la suite de cet article, nous désignerons la maîtrise d'œuvre et/ou assistance à la maîtrise d'ouvrage par le corps de métier le plus représenté dans nos retours

² Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176/signatures>

d'expériences : le paysagiste, la maîtrise d'usage par l'habitant, et la maîtrise d'ouvrage par l'institution.

Figure 1 : typologie de jeux d'acteurs, entre démarches institutionnelles et alternatives



1.1 Des catégories de jeux d'acteurs liées à des démarches peu descendantes ou peu ascendantes

Dans certaines démarches que nous avons étudiées, la collaboration dans le projet se limite essentiellement à deux des figures d'acteurs (l'institution et le paysagiste ; ou l'habitant et le paysagiste), voire une seule (l'habitant). C'est le cas de la catégorie que nous avons appelée « **co-construction d'une représentation** ». Ici, le paysagiste entretient une relation privilégiée avec l'institution, avec laquelle il élabore de manière collaborative une représentation savante d'un territoire assez large (à l'échelle d'un ou de plusieurs départements), simplement enrichie par des acteurs de terrain. Son objectif n'est pas ici de faire le projet, ni de le coordonner, mais de sensibiliser certains acteurs institutionnels du territoire à un point-de-vue particulier sur une entrée thématique du paysage (environnementale, patrimoniale...), afin d'infléchir par la suite des stratégies d'aménagement dans ce sens. L'habitant est donc ici assez peu impliqué ou touché par la démarche qui s'avère très peu descendante.

En ce qui concerne le **co-aménagement de l'espace**, il s'agit d'un cas de figure où l'habitant fait appel de manière privée et collective à un paysagiste qu'il mandate pour assurer la conception de l'espace et la médiation entre les différentes parties prenantes habitantes (dans le cas de l'aménagement d'un cœur d'îlot par exemple). L'habitant est alors assimilé à la maîtrise d'ouvrage, il est à l'initiative du projet, participe à sa conception, voire sa réalisation, et possède collectivement le pouvoir de décision. Ce type de projet peut être assimilable en architecture aux projets d'habitats participatifs. Par sa dimension privée, il échappe donc d'une certaine manière aux institutions, bien qu'il puisse avoir des incidences sur le paysage urbain.

Enfin, pour ce qui est de l'**aménagement autogéré**, il est à l'initiative totale de l'habitant, qui s'organise sur un terrain public le plus souvent dans une forme de contre-proposition à un projet existant. Généralement, un bras de fer s'instaure entre l'habitant et l'institution qui subit la situation et peut aller jusqu'à perdre son pouvoir de décision. Ici le dialogue ne se fait pas et la démarche est peu ascendante.

Ces trois types de démarches semblent peu adaptés pour évaluer la dimension démocratique des projets de paysage participatifs, de par leur faible représentativité (elles ne représentent respectivement que deux, puis un seul cas sur la vingtaine étudiée) et par le manque de négociation et de partage que la première et la dernière laissent supposer. Nous avons donc souhaité nous attarder plus en détail sur les deux catégories les plus représentées dans nos cas d'études, et intégrant l'ensemble des trois catégories d'acteurs impliquées généralement dans un projet de paysage (l'institution, le paysagiste et l'habitant) : **la participation institutionnelle** (la moitié des cas étudiés) et **la participation alternative** (un quart des cas étudiés).

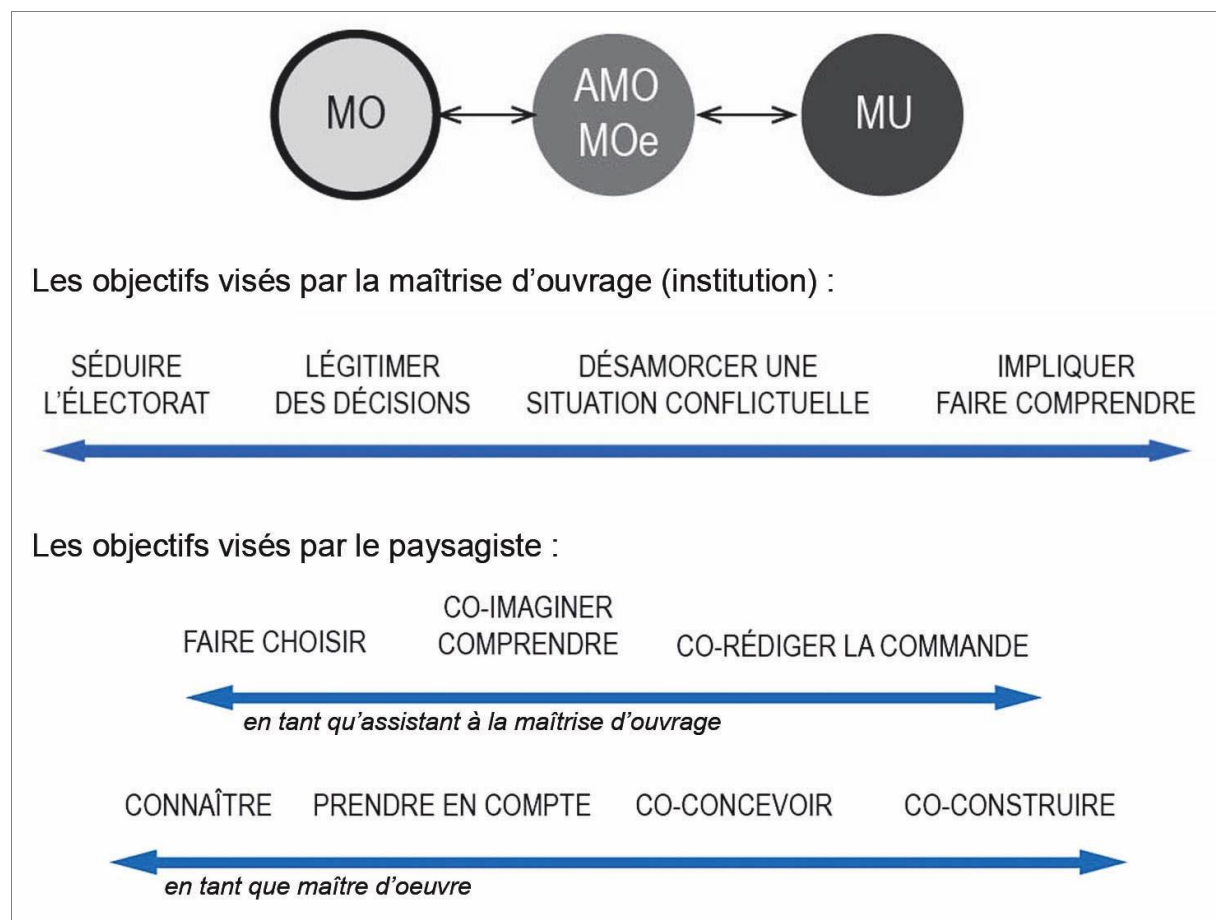
1.2 La participation institutionnelle, une initiative de la maîtrise d'ouvrage (figure 2)

Dans ce type de jeu d'acteurs, l'institution, généralement représentée par une collectivité territoriale (ville, agglomération, Parc Naturel régional), est à l'initiative du projet. Le paysagiste est alors mandaté par celle-ci pour coordonner le projet en phase de programmation et/ou de conception, et généralement pour faire de la médiation entre elle et les habitants. Dans cette position charnière, son rôle est de faire remonter les attentes et le vécu des habitants à l'institution d'un côté et, de l'autre, de transmettre aux habitants les contraintes techniques, financières, règlementaires... de la première. Cette médiation peut

être assurée par le paysagiste seul, mais dans certains cas il peut être assisté par des spécialistes de la participation comme dans le projet Ville-Port 3 coordonné à Saint-Nazaire par l'agence Phytolab, ou l'aménagement d'une piste cyclable, la Malago Quietway, piloté par l'association Sustrans à Bristol.

Pour l'institution, le choix de la participation pour un projet d'aménagement peut répondre à des intérêts plus ou moins avoués ou avouables. En effet, selon les paysagistes que nous avons interrogés, et plus particulièrement dans le cas d'une maîtrise d'œuvre, les objectifs des commanditaires peuvent varier de la volonté la plus affichée d'impliquer les habitants dans le projet pour en améliorer ses qualités, à l'objectif le plus caché visant à séduire l'électorat à l'ère du « tout participatif », un contexte qui rend de plus en plus difficile la prise de décisions « en chambre » pour les élus. Un autre objectif émerge encore de ces retours d'expériences comme la nécessité de désamorcer une situation conflictuelle entre l'institution et les habitants. C'est le cas par exemple de l'aménagement du Leisepark à Berlin par l'agence Groupe F, engagée par la municipalité pour faire de la médiation suite à une mobilisation habitante contre la construction d'une parcelle dédiée initialement à l'extension d'un cimetière. Cette parcelle a finalement été aménagée en parc de jeux pour enfants. Enfin, la participation dans certains cas peut servir à légitimer des décisions qui auraient été prises en amont de la participation.

Figure 2 : les objectifs de la participation dans les démarches de participation institutionnelles



Pour le paysagiste, la volonté d'impliquer des habitants dans le projet est ici généralement liée à une injonction à la participation par les institutions, et elle répond bien sûr au marché public de l'aménagement actuel, mais elle est aussi souvent motivée par une posture militante. Si certains bureaux d'étude développent des démarches participatives du projet,

c'est qu'ils croient en l'apport bénéfique des habitants dans l'aménagement de l'espace, ce qui, dans la plupart des cas, ne remet pas en question leur expertise en tant que paysagistes. Le paysagiste a donc différentes manières de solliciter l'expertise habitante au cours du projet de paysage, de la moins à la plus engageante (respectivement pour l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre) : (1) prendre en compte le vécu quotidien des habitants, leurs pratiques de l'espace, (2) co-imaginer un programme ou co-concevoir un espace, et enfin (3) co-rédiger une commande ou co-construire à une échelle réduite un aménagement concret. L'habitant peut également être sollicité à différents niveaux du projet pour choisir entre plusieurs options de scénarios proposées par le paysagiste, en accord avec l'institution (dans le cas par exemple du projet Rives Nouvelles à Angers).

On constate donc qu'impliquer les habitants dans un projet d'aménagement ne répond pas forcément aux mêmes objectifs selon que l'on se place du côté de l'institution ou du paysagiste, et ces objectifs peuvent varier en fonction de la phase du projet. Le rapport de forces varie donc dans le temps et en fonction des interactions entre ces trois catégories d'acteurs et de leur implication dans le projet.

1.3 La participation alternative, à l'initiative du paysagiste (figure 3)

Dans cette configuration du jeu d'acteurs, c'est le paysagiste qui est à l'initiative du projet. Convaincu par le bienfait de la participation pour améliorer l'aménagement de l'espace et du territoire, il initie, parfois sur des territoires délaissés (bourgs ruraux, quartiers populaires, DROM-COM) et/ou auprès de populations oubliées par le monde opérationnel (femmes, adolescents), une dynamique locale d'aménagement, dont la commande est plus ou moins déterminée. La démarche engagée par le paysagiste avec les habitants peut être par la suite, soit appropriée par l'institution et être relayée, en particulier en termes de communication et de diffusion (dans le cas par exemple du projet des berges de la Têt mené à Perpignan par l'association l'Atelier d'urbanisme), soit être simplement ignorée, soit encore subie par l'institution, quand la démarche prend la forme d'un contre-projet à un projet existant. C'est ce qui ressort de notre propre expérimentation de réaménagement du centre-bourg de Villandry, où le maire, dans un contexte de campagne électorale, et suite à la tentative d'instrumentalisation du projet par l'équipe d'opposition, ne s'est jamais approprié la démarche.

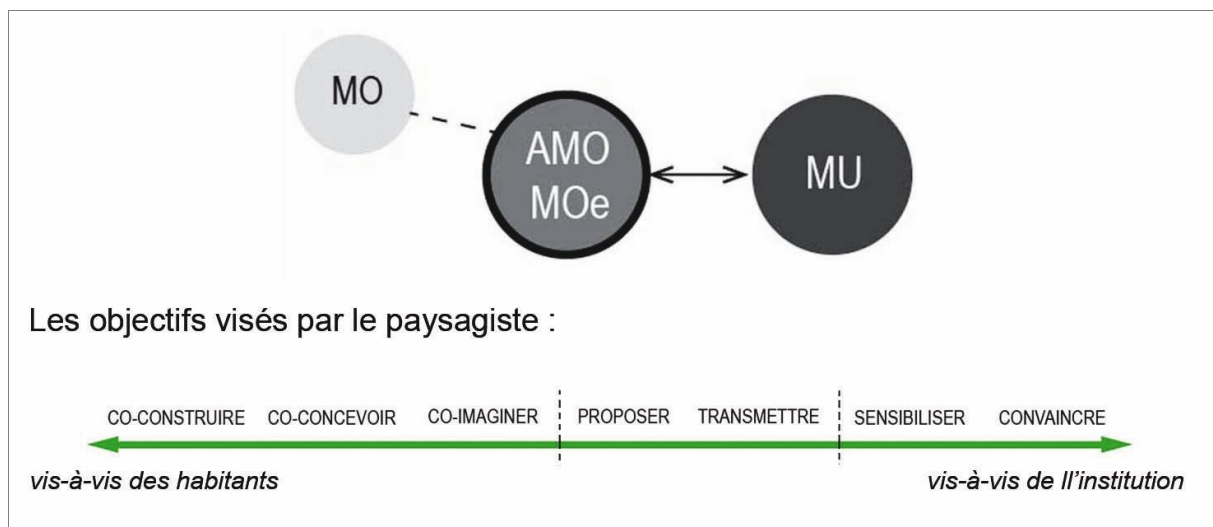
Dans ce cas de figure, ce n'est pas l'institution qui fait le choix de la participation, mais le paysagiste, dont on peut qualifier la posture de militante. Là où la participation institutionnelle bénéficie de financements publics ciblés pour l'aménagement, la participation alternative se fait parfois bénévolement dans le cadre associatif (pour le cas du projet perpignanais), ou en parallèle d'autres projets plus rémunérateurs pour des bureaux d'étude, ou encore grâce à des sources de financement alternatif, issus notamment des milieux scientifique (réaménagement du centre-bourg de Villandry, révision du POS en PLU de Morne-à-l'Eau), socio-culturel, artistique (Le Grand Salon à Béziers) ou de l'éducation (réhabilitation de dix cours d'écoles à Lyon par l'association Robins des villes). Dans ce genre de démarche, le paysagiste cherche à montrer qu'une autre approche du projet ou/et d'un territoire que celle institutionnelle et descendante est possible.

Il est intéressant de constater que dans ce cas de figure, le rapport de forces s'inverse quelque peu puisque, alors que les pouvoirs donnés à l'habitant restent assez semblables à ceux qui lui sont accordés dans le cadre de participations institutionnelles (co-imaginer, co-

concevoir, co-construire), le paysagiste peut envisager la participation dans une toute autre perspective : sensibiliser l'institution à une autre forme de projet, à d'autres enjeux territoriaux que ceux qu'elle met en avant, voire convaincre l'institution du bienfondé du projet qu'il mène avec les habitants. Dans le cas par exemple du projet de révision du POS en PLU de Morne-à-l'Eau par l'agence Vous Êtes d'Ici, l'objectif était de sensibiliser l'institution à la nécessité de réadapter les réglementations nationales, notamment en terme de protection de l'environnement, au contexte local des îles, et de sensibiliser les élus locaux aux problématiques environnementales.

Il est important de noter que dans ce contexte, si l'institution n'appuie et ne valide pas le projet, celui-ci a peu de chances de se matérialiser, plus particulièrement sans le soutien des habitants.

Figure 3 : les objectifs de la participation dans les démarches de participation alternatives



2. Au-delà du jeu d'acteurs, quelles modalités d'interaction pour un projet d'aménagement plus démocratique ?

Nous l'avons vu, les projets de paysage participatifs peuvent revêtir des formes différentes et répondre à des objectifs multiples qui, pour leurs initiateurs (maîtres d'ouvrage ou maîtres d'œuvre) dépassent souvent la recherche d'une certaine "qualité paysagère"³. En effet, autant dans les expériences dites institutionnelles et descendantes que dans celles qui sont alternatives et montantes, la participation peut être utilisée afin d'influencer les autres acteurs du projet : soit faire passer une idée ou même une action auprès des habitants pour un maître d'ouvrage (Malago Quietway à Bristol) soit, à l'inverse, s'appuyer sur les habitants pour faire passer ses propres connaissances expertes auprès des gestionnaires pour un paysagiste (la Tête dans 20 ans à Perpignan).

La transparence démocratique et l'équilibrage des savoirs ne sont donc pas uniquement liés au type de jeu d'acteurs mis en place mais dépendent aussi largement de la manière dont est conduite cette participation. Pour décortiquer plus finement ces processus, nous nous sommes plus particulièrement intéressés au rôle accordé aux habitants dans chacun des projets étudiés, ainsi qu'au mode de mobilisation et à la qualité des échanges établis entre les premiers, la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage.

³ Selon des critères qui peuvent varier et qu'il conviendrait de mieux définir

Quel rôle donné aux habitants ?

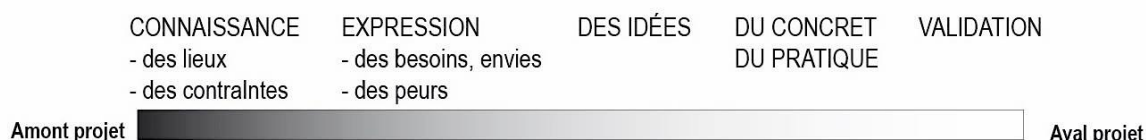
Au delà de la commande officielle et des objectifs avoués ou inavoués de la participation, nous avons donc interrogé les paysagistes sur le rôle qu'ils accordaient aux habitants et à ce qu'ils pouvaient attendre d'eux. En très grande majorité (14/20), qu'ils soient maîtres d'œuvre ou assistants à la maîtrise d'ouvrage, les paysagistes considèrent les participants comme des "experts d'usage" sur lesquels ils peuvent s'appuyer pour concevoir un projet. Mais, à nouveau, le degré d'expertise attendu varie beaucoup selon le projet et la posture adoptée par le paysagiste. Selon les cas, celui-ci peut se réserver totalement ou partiellement l'étape de conception et faire ainsi de l'habitant, soit un simple consultant (livrant ses connaissances des lieux et exprimant ses attentes), soit un véritable associé apportant ses idées et participant pleinement à la conception de son futur cadre de vie. Mais ce partage de la conception reste une difficulté, comme nous l'avons nous-même expérimenté à Villandry⁴, puisque cette étape implique de pouvoir se projeter à la fois dans le temps et dans l'espace. Or d'une part, tous les habitants n'en sont pas nécessairement capables (puisque c'est une compétence travaillée dans la formation des paysagistes et des urbanistes) et, d'autre part, cet exercice de projection peut lui-même entrer en contradiction avec d'autres sollicitations qui encouragent au contraire les habitants à rester ancrés dans leur quotidien pour mieux révéler leur espace vécu.

Faut-il alors nécessairement partager l'exercice de conception entre paysagistes et habitants pour renouveler le processus démocratique ? Certains concepteurs n'y sont pas du tout favorables et évoquent le risque de dresser des "listes de Noël" avec les habitants, sans cohérence d'ensemble⁵. D'autres, au contraire, estiment que chacun doit trouver sa place dans la conception, quelles que soient ses compétences.

Au delà de ce débat, il semble que la question essentielle soit le mode de validation des propositions. Dans les expériences que nous avons étudiées, plusieurs options sont à nouveau apparues : soit une co-validation dans l'ombre d'une co-conception, mais marquée malgré tout par des temps de décision fixés à l'initiative du paysagiste pour passer aux étapes suivantes. C'est ce que nous avons par exemple expérimenté à Villandry. Soit, une validation dans le cadre d'un comité de pilotage (Angers Rives Nouvelles) ou totalement "à l'écart des habitants" mais après les avoir associés au processus de conception (résidentialisation de la cité de Bel Air à Saint-Prix). Soit enfin, une validation par les habitants eux-mêmes mais seulement après-coup, avec un choix restreint entre plusieurs scénarii élaborés en amont par les concepteurs, après une réinterprétation de la matière récoltée dans la phase de diagnostic (Ville-Port 3 à Saint-Nazaire).

Une fois de plus, on voit bien que tous les modes sont possibles et qu'accorder le pouvoir de validation aux habitants peut parfois masquer une faiblesse de la participation ou, qu'inversement, confier la décision aux experts n'est pas nécessairement excluant pour les habitants si celle-ci s'appuie sur un long travail de co-construction en amont.

Figure 4 : le rôle donné aux habitants dans le projet : les multiples facettes de l'expertise d'usage

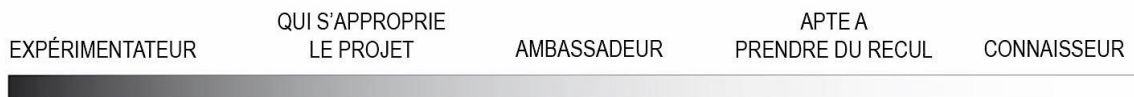


⁴ L'étape de co-construction d'un « schéma d'intention » a montré que les habitants avaient beaucoup de mal à faire cet exercice de projection.

⁵ « Il ne s'agit pas de répondre de manière terre à terre à chaque demande, mais de comprendre leur sens et de les traduire par un aménagement qui n'avait pas forcément été proposé : si les gens demandent une machine à laver, ils n'ont en fait pas besoin de machine à laver, mais avant tout de laver leur linge ! » (S. Hörster, IPG).

Mais l'expertise d'usage des habitants n'est pas la seule compétence attendue par les paysagistes qui conduisent la participation. Dans quelques projets - et plus particulièrement dans certaines expériences alternatives -, l'habitant n'est pas simplement considéré comme un donneur d'informations mais également comme un citoyen apte à recevoir et à relayer l'action et/ou les connaissances du paysagiste auprès des décideurs. De nouvelles compétences sont alors accordées à l'habitant dans ces conditions : de simple expérimentateur pour valider la faisabilité d'un projet (Ecosphère), il peut en devenir un ambassadeur (Ville-Port 3 à Saint-Nazaire) jusqu'à être lui-même formé à une expertise qui pourra s'exprimer dans un futur projet (grilles d'analyse de projets élaborées par les participants du projet Angers rives nouvelles).

Figure 5 : la montée en compétences de l'habitant



Le projet de paysage participatif implique donc nécessairement une pédagogie des savoirs et des savoir-faire qui peut fonctionner dans les deux sens. Dans la majorité des cas étudiés, l'habitant est mis en position de transmettre ses propres connaissances des lieux pour enrichir le projet, selon un mode et un niveau d'échange contrôlés par le paysagiste. On devine alors que l'équilibre démocratique dépend beaucoup de la démarche et des méthodes initiées par le concepteur. Mais dans d'autres cas, l'habitant est mis en position d'apprendre, là encore selon un mode d'échange maîtrisé par le concepteur, parfois à l'initiative du projet. Il est alors souhaitable que ce transfert se fasse en toute transparence pour éviter une sorte de manipulation de l'habitant par l'animateur de la démarche.

Quels modes de mobilisation ?

Le mode de mobilisation des participants est un autre élément pour évaluer la qualité démocratique d'un projet. La participation doit-elle être ouverte au plus grand nombre ou ciblée ? Comment juger si un panel nécessairement réduit d'habitants est représentatif ? Plus précisément, selon quels critères évaluer cette représentativité ?

Dans l'expérience de Villandry, nous n'avons pas réussi à mobiliser plus d'une soixantaine d'habitants sur les 1100 de la commune, avec un maximum de 30 participants par ateliers. Le maire s'est alors beaucoup appuyé sur cette "faiblesse" de représentativité pour contester la légitimité du travail réalisé avec les habitants. Pourtant, un grand nombre d'enjeux sont ressortis de ces ateliers, suffisamment pertinents pour mettre parfois les élus en porte-à-faux sur des questions déjà soulevées mais encore non résolues (comme le réaménagement du centre-bourg, son fleurissement, la sécurisation des traversées, etc.). L'exercice suivant qui a consisté à hiérarchiser ces mêmes enjeux a par ailleurs conduit à un résultat surprenant : les habitants divisés en quatre groupes ont tous fait émerger les quatre mêmes enjeux prioritaires, classés selon exactement la même hiérarchie. Ici, aurait-il donc été utile d'avoir plus d'habitants pour connaître les différents usages de l'espace communal, ses dysfonctionnements, les conflits potentiels d'appropriation, etc. ?

Sans pouvoir répondre catégoriquement à cette question, nous avons tenté de l'éclairer en analysant à travers les 20 projets étudiés, comment la mobilisation a-t-elle été mise en place et avec quels outils.

Dans notre échantillon, une très faible minorité de projets ont ouvert la participation au plus grand nombre (3/20). À l'inverse, dans la plus grande majorité des cas, la participation s'est construite sur un petit nombre d'habitants ciblés, plus rarement sur des représentants

identifiés et encore plus rarement sur des réseaux associatifs. Cela peut se comprendre avant tout par la priorité donnée au critère géographique. En effet, puisque l'expertise d'usage des participants est avant tout recherchée, il est logique et légitime de focaliser sur les habitués des lieux concernés : habitants d'un quartier ou d'une cité (Cité Théodule Ribot pour le projet du « grand salon » à Béziers), riverains (du fleuve perpignanaise, du quai Hoche sur l'île de Nantes), écoliers (les 10 cours d'écoles à Lyon, les aires de jeux de la Nöldnerplatz et du Leisepark à Berlin). La volonté de prendre en considération tous les types d'usages et le maximum de points de vue différents est aussi un deuxième critère qui peut justifier une mobilisation ciblée. Une troisième raison qui pousse à présélectionner les participants se comprend dans le désir d'ouvrir la participation à des personnes généralement oubliées des processus classiques de décisions comme les adolescents, les populations immigrées, les chômeurs, les femmes (Le Grand Salon à Béziers). Enfin, certains acteurs ayant des rôles clefs d'animation locale peuvent aussi être intégrés d'office dans la démarche participative, en tant que porteurs d'un intérêt collectif.

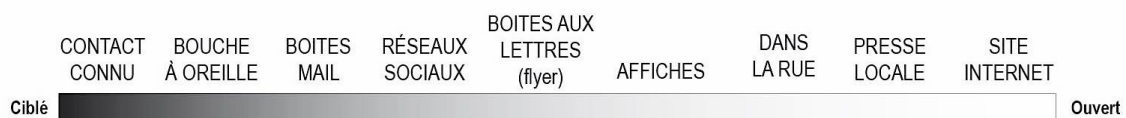
A l'inverse, certains projets sont ouverts sans distinction au plus grand nombre. Est-ce alors plus démocratique ? Certaines études récentes montrent au contraire que l'ouverture sans restriction du débat public peut conduire à une reproduction des inégalités et des rapports de force préexistants, surtout lorsqu'ils utilisent des médias sélectifs comme internet (Zaza, 2016 ; Bailleul, 2008).

Figure 6 : la représentativité des habitants, de la plus ciblée à la plus ouverte



Si nous nous intéressons maintenant aux outils utilisés pour mobiliser, nous retrouvons à peu près la même logique. Les techniques de communication individualisée comme l'activation des réseaux, le bouche-à-oreille et le courrier personnel sont très utilisés et particulièrement efficaces pour toucher des personnes ciblées. A l'inverse, des outils de communication plus ouverts et plus classiques comme la réunion publique annoncée par affichage et/ou voie de presse semblent peu efficaces pour mobiliser des gens au démarrage d'un projet. A Villandry par exemple, la première réunion publique n'avait attiré que trois habitants et une demi-douzaine d'élus. En revanche, une fois que le projet a trouvé ses premiers participants, la communication ouverte est très utile pour maintenir informés les gens et motiver de nouvelles adhésions. Le site internet et le blog sont ainsi de plus en plus utilisés pour maintenir des liens tout au long du projet participatif et même au-delà.

Figure 7 : les outils pour mobiliser, du plus ciblé au plus ouvert



Dans la logique d'une démocratie représentative, l'adhésion du plus grand nombre d'habitants à un projet pourrait sembler un bon critère de légitimité. Pourtant, les expériences que nous avons étudiées montrent que présélectionner un panel réduit de participants n'est pas forcément moins démocratique, en particulier quand c'est pour donner la parole aux usagers les plus quotidiens des espaces aménagés ainsi qu'à des personnes souvent oubliées des processus de décision classique. La question de la représentativité est donc plus complexe qu'elle n'y paraît car, dans le cas des aménagements paysagers, il n'y a pas nécessairement de lien direct entre la fréquence d'utilisation d'un espace et la répartition proportionnelle de la population. Par exemple certains types d'acteurs minoritaires dans la

population active peuvent être majoritaires dans l'entretien de l'espace (comme les agriculteurs par exemple). Rééquilibrer les savoirs et les attentes dans l'aménagement d'un lieu de vie modifie donc les critères habituels de représentativité basés essentiellement sur le nombre de représentants ou les catégories socioprofessionnelles.

La qualité des échanges ?

Enfin, pour juger de la qualité démocratique d'un projet d'aménagement participatif, il est nécessaire d'être attentif à la qualité des échanges qui s'instaurent entre la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et les habitants. Nous pouvons alors analyser trois niveaux d'échanges impliquant les habitants.

Le premier niveau est celui qui caractérise la relation entre les trois grands protagonistes du projet. Deux possibilités ressortent de nos cas d'étude : soit le paysagiste (maître d'œuvre ou assistant à la maîtrise d'ouvrage) se charge de faire le lien entre les habitants et la maîtrise d'ouvrage sans que ces deux catégories d'acteurs ne se rencontrent jamais. C'est le cas le plus fréquent qui donne au paysagiste un rôle très important à la fois de médiateur et d'orchestrateur. Mais cette position peut devenir difficile à tenir lorsque la maîtrise d'ouvrage cherche malgré tout à garder le contrôle du projet⁶. Soit, le paysagiste reste médiateur mais la coordination du projet est confiée à un comité de pilotage où tous les acteurs peuvent se rencontrer. Cette option semble assez confortable et garantit des prises de décision en toute transparence.

Le deuxième niveau est celui qui concerne le lien établi entre le paysagiste et les habitants. Trois catégories d'échanges viennent alors nourrir cette relation, qui peut aussi être multiforme. Dans un premier cas, le paysagiste reste dans une position de « collecteur » et s'enrichit de l'expérience des habitants pour concevoir de son côté un projet, généralement en réponse à une commande. Cela peut être très efficace, c'est-à-dire à la fois peu coûteux en temps et satisfaisant pour les usagers, à condition que le concepteur soit vraiment à l'écoute de leurs attentes et de leurs contraintes (Résidentialisation de la cité de Bel Air à Saint-Priest). Dans un deuxième cas, l'échange s'inverse et le médiateur est majoritairement transmetteur de connaissances et/ou de savoir-faire. C'est ce que l'on observe sur les projets mobilisant des connaissances expertes comme la biodiversité et les trames vertes dans l'exemple de la révision du POS en PLU de Morne-à-l'Eau en Guadeloupe ou les apports historiques dans l'expérience des Deux-Sèvres. Ne faudrait-il pas alors parler plus ouvertement de sensibilisation, lorsque c'est l'objectif majoritaire de la démarche participative ? Enfin, dans un troisième cas, paysagistes et habitants dialoguent en continu et s'échangent mutuellement des connaissances et/ou des savoir-faire tout au long du projet. Dans l'expérience que nous avons conduite à Villandry comme dans l'aménagement participatif des cours d'écoles à Lyon, les apports des paysagistes sont restés uniquement méthodologiques et l'ensemble des connaissances sur la zone d'étude sont venues intégralement des participants (habitants et élus à Villandry ; écoliers, enseignants et services techniques de la ville à Lyon). Mais dans d'autres cas, les paysagistes peuvent aussi apporter leur lecture de l'espace, leur regard visionnaire sur des grands enjeux, etc. (Plan de paysage et de patrimoine de Nantes). Pour chacun des projets, le curseur est parfois difficile à placer et l'équilibre dépend beaucoup de la posture du paysagiste. Le type d'échange itératif entre habitants et paysagistes semble a priori plus novateur et plus intéressant que les deux cas précédents mais il faut reconnaître aussi qu'il est beaucoup

⁶ Dans le cas du projet de l'Ollière à Chateldon par exemple, le président du Parc Naturel Régional commanditaire du projet était aussi le maire de la commune. Il a alors exigé que l'appel à mobilisation soit accompagné d'une lettre officielle de la mairie. Cette ingérence a créé un blocage chez certains participants qui avaient l'impression de ne pas pouvoir s'exprimer librement. De même dans le projet des cours de récréation à Lyon, les services techniques de la ville ont choisi de modifier les propositions des écoliers, mettant le médiateur Robin des villes dans une position délicate.

plus couteux en temps et qu'il oblige le concepteur à agir en toute transparence, ce qui peut être perçu comme une contrainte ou un risque.

Le troisième niveau d'échange est celui qui implique les habitants entre eux. De façon opérationnelle, il détermine la manière dont l'intérêt commun émerge d'une somme d'intérêts particuliers. Dans nos cas d'étude, nous pouvons alors distinguer deux modalités très différentes. Dans le cas le plus fréquent, les différents participants sont invités à discuter entre eux et à définir ensemble des enjeux d'aménagement et/ou des actions à mettre en œuvre. Ce travail collectif est généralement organisé en sous-groupes pour des questions pratiques, suivi de mises en commun. Il peut aussi être précédé⁷ par des questionnements individuels soit sous la forme d'enquêtes personnalisées, soit sous une forme plus simple avec une série de questions posée à chacun des participants au démarrage d'un atelier (Plan de paysage et de patrimoine de Nantes, Fleurissement de St-Georges-des-Gands). Dans l'expérience de Villandry, nous tenions absolument à isoler cette étape individuelle pour analyser plus finement la façon dont le partage collectif pouvait ensuite se réaliser. Plusieurs éléments sont alors ressortis de l'expérience : d'une part, les enquêtes individuelles semblent avoir été très utiles pour libérer la parole des gens et pour, dans un deuxième temps, apaiser les échanges collectifs potentiellement conflictuels. D'autre part, la mise en débat sur le terrain des questions soulevées auparavant a aussi contribué à apaiser les discussions et à les ancrer dans la réalité. Enfin et surtout, cette mise en commun a permis de réinterroger les attentes individuelles. Ainsi, certains enjeux apparus comme prioritaires à la suite des entretiens sont devenus plus secondaires dans les discussions collectives⁸. Notons alors que ce mode d'échange entre participants n'est possible que si le groupe n'est pas trop volumineux ; ce qui pourrait justifier une mobilisation à la fois réduite et ciblée.

Dans le cas contraire où la mobilisation s'ouvre au plus grand nombre, nous constatons que les échanges entre participants sont beaucoup plus complexes à mettre en œuvre et, au mieux, ils se limitent à des rencontres à l'occasion de réunions publiques (Angers Rives Nouvelles). La définition de l'intérêt commun se fait alors généralement par vote et, dans ces conditions, ce sont les idées les plus souvent exprimées individuellement qui sont retenues. Ce mode de fonctionnement se rapproche alors fortement des processus de démocratie représentative classique si ce n'est que les habitants sont directement invités à faire des propositions d'aménagement

CONCLUSION

Le paysage comme instrument de gouvernance territoriale : entre expérimentation, critique et compétences

Dans cet article nous avons envisagé *le paysage comme instrument de gouvernance territoriale* à travers des projets de paysage participatifs. Ce choix ne signifie pas que la gouvernance territoriale par le paysage soit nécessairement participative (la réglementation sur le paysage l'est rarement) mais il nous semble tout de même aujourd'hui évident que le renouvellement de la gouvernance par le paysage est largement induit par l'essor des démarches participatives. Forcée dans le champ de la recherche-action, la *médiation paysagère* s'impose donc désormais et progressivement dans le langage professionnel pour

⁷ Dans l'expérience des cours d'école à Lyon, l'exercice individuel n'intervient qu'après un diagnostic partagé mais au démarrage de la phase de conception.

⁸ En particulier, le développement de nouvelles constructions sur la commune a très souvent été dénoncé de façon virulente par les habitants interrogés individuellement. Mais une première discussion collective sur place face à ces constructions (et en présence de nouveaux résidents), puis la réflexion de groupe pour hiérarchiser l'ensemble des enjeux soulevés a finalement conduit à relativiser cette question, placée en quatrième position par ordre de priorité.

désigner les démarches participatives par le paysage. Néanmoins, le terme recouvre une diversité de situations que nous avons essayé de clarifier à travers la typologie ici proposée. Nous l'avons élaborée en analysant le réagencement par la participation du jeu d'acteurs et non la façon dont le paysage est mobilisé : or, l'examen plus précis du statut du paysage au sein de chacun des cas d'étude mériterait un approfondissement qui pourrait sans doute permettre de produire une typologie différente.

Par ailleurs, il nous semble salutaire de prendre un recul critique vis-à-vis de notre objet pour ne pas laisser penser que le paysage est une entrée nécessairement vertueuse (accessible donc participative, globale donc transversale) car elle rencontre aussi des difficultés (elle reste teintée d'esthétisme, d'élitisme, de superficialité). Aussi, notre propos est donc moins de convaincre de l'entrée paysagère que de nous interroger pour savoir *quel paysage* adopter pour qu'il soit mobilisable dans et par la participation ; quelle approche privilégier afin de minimiser ses limites et valoriser ses potentialités ? Dans cette perspective, l'enjeu est moins d'utiliser le concept de paysage que de faire en sorte d'utiliser ses qualités pour - par le terrain, en particulier sur l'espace public - prendre en charge la question des perceptions et des usages, éviter une lecture trop technique de l'aménagement, et favoriser une approche transversale et inter scalaire. Il est alors intéressant de noter à ce sujet que la totalité des paysagistes que nous avons interrogés ont, au nom de la participation, mis en place des ateliers d'échange et de découverte in situ, au contact direct des lieux et des acteurs de terrain. Est-ce alors un renouvellement des pratiques ou un simple retour aux origines de l'étude géographique des paysages ? En 1938, Pierre Deffontaines soulignait déjà l'importance de la conversation pour le « voyageur actif » chargé de comprendre « un coin de pays » et lui donnait ce précieux conseil : « savoir être le type sympathique, non distant, qui parle simplement ».

En arrière-plan de la participation par le paysage se pose aussi mais de façon implicite un *idéal de démocratie* qui sous-tend plus ou moins les démarches participatives. Le colloque ECLIPS⁹ invitait les chercheurs à s'interroger sur le renouvellement démocratique provoqué par la participation citoyenne : en l'appliquant à notre panel, nous ne sommes pas en mesure de juger la qualité démocratique de chacun de nos cas d'étude car cela nécessiterait d'évaluer le processus démocratique (comment, sur quels critères ?) et d'en faire un facteur de réussite des projets étudiés - cette équation n'étant pas si évidente (un projet plus démocratique est-il un meilleur projet ?). Aussi, la typologie produite dans cet article - à défaut d'exprimer une graduation d'intensité démocratique - traduit plutôt différentes configurations démocratiques. Pour aller plus loin, il serait également nécessaire d'interroger les autres acteurs des projets (maîtres d'ouvrage et habitants) afin de recueillir leurs points de vue sur les processus engagés, potentiellement différents de celui des paysagistes qui ont piloté ces expériences. La question des échelles de la participation reste aussi problématique pour un projet de paysage : si l'implication prioritaire des utilisateurs quotidiens d'un lieu semble légitime pour révéler des enjeux d'aménagement, ce n'est pas nécessairement - et même rarement - une bonne échelle d'action. Une médiation paysagère peut-elle alors véritablement intégrer tous les usagers d'un espace public, en particulier quand ils sont de passage (350 000 touristes par an à Villandry), ainsi que l'ensemble des acteurs qui agissent à de multiples échelles sur un territoire donné ?

⁹ *Participation citoyenne : Expériences et limites d'un idéal de démocratie*, Université François-Rabelais, Tours, 16 et 17 juin 2016 - Colloque du programme de recherche ECLIPS

Du point de vue des compétences mobilisées par les professionnels, notre propos ne consiste pas non plus à effacer leur expertise de conception au profit d'un profil de paysagiste médiateur-animateur. Il nous semble au contraire que l'engagement des paysagistes dans les démarches participatives les conduit à mieux faire valoir leurs fondamentaux et leurs spécialités vis-à-vis des populations et des autres professionnels auprès desquels la participation les conduit à agir (Montembault et al., 2015 ; Davodeau et al., 2014). Mais si elle ne remet pas fondamentalement en cause leur expertise, la participation n'en demeure pas moins pour eux une démarche exigeante car elle nécessite beaucoup de réflexivité et de pédagogie : or, tous les praticiens ne sont pas prêts à ouvrir et éclairer la boîte noire du processus de projet et adopter une attitude et des compétences didactiques. Nous voyons là un enjeu pédagogique fort pour la formation des professionnels du paysage et de l'aménagement plus globalement.

Bibliographie

- BAILLEUL H., 2008. Les nouvelles formes de la communication autour des projets urbains : modalités, impacts, enjeux pour un débat participatif. *Métropoles* n°3, pp. 98-139
- BRIFFAUD S., 2014, « Les grands récits du paysage occidental. Une traversée historique et critique (xix^e-xxi^e siècles) », *L'Information Géographique*, vol. 78.
- DEFFONTAINES P., 1938. Petit guide du voyageur actif. Comment connaître et comprendre un coin de pays ? 45 p.
- MONTEBAULT D., TOUBLANC M., DAVODEAU H., GEISLER E., LECONTE L., ROMAIN F., LUGINBUHL A., GUTTINGER P., 2015, Participation et renouvellement des pratiques paysagistes, in *Biodiversité, paysage et cadre de vie. La démocratie en pratique* (dir. Y. Luginbühl), Victoire Edition, pp.171-187/287.
- OLWIG K, 2002, *Landscape, Nature and the Body Politics*, Madison, University of Wisconsin Press.
- ROGER A., dir. 1995. *La théorie du paysage en France, 1974-1994*, Seyssel, Champ Vallon.
- WYLIE J., 2015, *Paysages. Manières de voir*. Essai traduit de l'anglais (WYLIE J., 2007, *Landscape*, Routledge) par Xavier Carrère, ENSP Actes Sud, 384 p.
- ZAZA O., 2016. La participation numérique pour le projet urbain : figures et pratiques d'un Imaginaire. Actes du Colloque ECLIPS « Participation citoyenne », Tours 16-17 juin 2016. *A paraître*