

Le paysage : un outil majeur de la démocratie ?

FICHE QUESTIONS SUR... n° 07.07.Q03

Mots clés : paysage - démocratie - participation sociale - cadre vie - qualité vie

Le paysage est un produit perceptible des activités humaines. Dans quelles conditions cette production peut-elle entrer dans un débat démocratique ? Les valeurs de la démocratie peuvent-elles ou doivent-elles inspirer les parties prenantes de cette production ? Et de quelles façons ?

Une idée ancienne, mais oubliée

La relation entre paysage et démocratie pourrait paraître anachronique *a priori*. Pourtant, elle est au cœur du message que le peintre Ambrogio Lorenzetti a tenté de faire passer dans sa célèbre fresque *Les effets des bons et mauvais gouvernements* (1338) située dans le palais ducal de Sienne ; cette allégorie représente les paysages urbains et ruraux de Sienne et des environs, gérés d'une part par un gouvernement censé être *bon*, d'autre part par un *mauvais gouvernement*. (Figure 1)

Le message est suffisamment clair et expressif : le *bon gouvernement* est celui qui gère le paysage dans la paix et la justice ; à côté de chaque personnage, le peintre a écrit en lettres d'or son statut et ses vertus : justice, paix, tempérance, fortune, etc. La scène représente une scène de tribunal, pendant laquelle sont jugés des accusés entravés par des cordes ; ils ont commis la faute de pillage du territoire communal de Sienne.

Le *mauvais gouvernement* est l'inverse du *bon* : le personnage principal symbolise le mal sous la figure du Diable, la justice est ligotée par les liens, et d'autres personnages apparaissent avec leur statut et leurs vices comme l'avarice, l'orgueil, la tyrannie. Les paysages du *mauvais gouvernement* évoquent d'une part la campagne pillée et les villages incendiés par des soudards, d'autre part la ville comme lieu du crime et des dégradations.



Fig. 1 Fresque d'Ambrogio Lorenzetti, 1338, *Les effets du bon gouvernement*, Salle de la Pace, Palais ducal de Sienne : ville et campagne (les deux fresques sont jointives).

Cette fresque est l'expression d'une gouvernance du paysage qui pourrait être assimilée à une gouvernance démocratique, mais qui, dans le contexte de l'époque, n'avait rien à voir avec ce que l'on entend par démocratie aujourd'hui.

La gouvernance paysagère est définie aujourd'hui comme une forme de gouvernance territoriale. Elle concerne la prise en charge et la régulation collective de la production des biens publics et privés "tels qu'ils sont perçus par les populations", si l'on a recours à la définition de la *Convention européenne du paysage* de Florence (2000). Quelle est l'origine historique de cette pratique ? Comment est-elle mise en œuvre en Europe aujourd'hui ?

L'évolution des régimes de gouvernance et le paysage en Europe

En Europe, il existe de nombreux exemples historiques de relation entre le paysage et une gouvernance politique qui peut s'apparenter à la démocratie. L'un des premiers connus est celui des *terpènes* de la mer du Nord, qui apparaissent avant l'an mille et qui constituent des cas uniques en Europe de situation politique singulière¹ : les terpènes sont des buttes de terre élevées dans les marais maritimes par les paysans des Frises hollandaise, allemande et danoise, pour échapper aux grandes marées ; ils échappent au contrôle politique coercitif des seigneurs installés sur la terre ferme et sont gérés selon le droit coutumier de petits territoires.



Fig. 2 : Terpènes de la Frise hollandaise au X^e siècle, reconstitution.

Quatre siècles après, le mot paysage apparaît en 1462, dans la langue flamande, sous le terme *Lantscap* qui, confronté au mot allemand *Landschaft* revient à l'association de deux termes, *Land* et *Schaft*, c'est-à-dire pays et communauté, forme de gestion territoriale assurée par la société locale. C'est le moment de la création des polders. Le territoire exigu des Pays-Bas est alors constitué de nombreux marais maritimes, que le gouvernement de l'époque va coloniser pour former des espaces agricoles dédiés à la production de fourrage ; cette économie – soutenue par une activité de commerce maritime intense – connaît alors un développement important qui permet au pays de produire du lait, du fromage et de la viande à un moment où les protéines étaient très déficientes dans l'alimentation humaine (Fig. 3).



Fig. 3 : Polder à Enkhuizen, peinture de 1606 située dans l'hôtel de ville de la cité flamande. Stadthuis Collectif Enkhuizen.

Il faudra attendre le XVIII^e siècle pour voir l'avènement des deux premières démocraties du monde : les États-Unis tout d'abord, puis la France lors de la Révolution de 1789 ; mais il est difficile de dire qu'à cette

¹ Stéphane LEBECQ, 1980, " De la protohistoire au Haut Moyen Âge : le paysage des " Terpènes ", le long des côtes de la mer du nord, spécialement dans l'ancienne Frise ", In *Le paysage, réalités et représentations*, X^e colloque des Historiens médiévistes, Revue du Nord, Lille 1979, pages 125-148.

époque, la qualité des paysages constituait une préoccupation première pour les pouvoirs politiques, même si quelques personnalités s'y intéressaient du point de vue de l'intérêt public, comme François de Neufchâteau. Ce ministre des Arts, de l'Agriculture et de l'Intérieur sous la Révolution française engagea un vaste programme de plantation d'arbres² pour produire du bois et des fruits, alors que les forêts françaises étaient dans un état déplorable, car trop sollicitées par les paysans pour se chauffer ou pour construire des charpentes ou des outils.

Le moment où la question de la relation entre paysage et démocratie a été vraiment posée date des années 1980, lorsque le Conseil de l'Europe engagea les travaux d'élaboration de la *Convention Européenne du Paysage*, en 1987. Cette *Convention*, réalisée par le *Congrès des Pouvoirs locaux du Conseil de l'Europe*, a été inscrite dans le cadre des droits de l'homme et de la démocratie. Le texte a été adopté en 2000 par 18 états membres du Conseil de l'Europe, dont la France ; aujourd'hui, il est ratifié par 38 états membres, le seul grand état à ne l'avoir ni signé, ni ratifié est l'Allemagne, en raison de sa structure fédérale et du sens que le terme *Landschaft*, plus proche de la conception écologique du paysage que dans de nombreux autres pays.

Émergence d'une démocratie européenne par le paysage.

C'est en tout cas grâce à la *Convention Européenne du Paysage* et à des expériences novatrices antérieures que la relation entre paysage et démocratie s'est développée et a été mise en œuvre progressivement. Dans son préambule, la *Convention Européenne du Paysage* stipule : "*Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun, et que ce but est poursuivi en particulier par la conclusion d'accords dans les domaines économique et social.*"

Les idéaux dont il est question sont bien les droits de l'homme et la démocratie ; les premières expériences de démocratie locale et participative eurent lieu un peu partout en Europe ; en France, c'est la *Caisse des Dépôts et Consignations* qui s'engagea dans ce processus avec un service dénommé *Mairie Conseils* qui, en 1993, expérimenta une opération d'aménagement paysager à Sainte-Hermine (Vienne) : *Mairie Conseils* et ses spécialistes réunirent la population, les élus et des agents administratifs pour débattre collectivement de l'aménagement du paysage de la commune.

Une autre expérience s'est déroulée dans la vallée de la Dordogne la même année : après une enquête réalisée auprès des 289 communes de la vallée, une lecture collective du paysage fut organisée avec certains maires, les agents des administrations concernées et des habitants ; puis des ateliers permirent de valider les cartes réalisées et d'engager un débat entre les participants, pour examiner les problèmes de paysage qui se posaient comme l'urbanisation des coteaux de la vallée, le remplacement des plantations de noyers par des cultures de maïs, l'augmentation de la fréquentation touristique, etc. Outre que la prolifération des pavillons sur les pentes de la vallée constituait un problème en soi, elle entraînait des surcoûts pour le budget municipal. Lors d'un atelier final, les participants ont proposé des mesures susceptibles d'améliorer la situation (par exemple, la rénovation de maisons dégradées dans les centres-bourgs) qui ont permis l'installation de jeunes couples, et ont été favorables au maintien de l'école communale ; ou bien, après une contamination bactérienne de l'eau, de mieux contrôler l'écoulement des eaux de surface et d'irrigation et de réaliser un projet de station d'épuration.

Faire participer le public

La grande nouveauté dans la gouvernance paysagère contemporaine vient des projets participatifs.

L'idée de participation du public est venue des États-Unis et du philosophe pragmatiste John Dewey, qui inaugura les dispositifs participatifs dans l'éducation. Importés en Europe, ces dispositifs ont donné lieu à la *Convention d'Aarhus*, adoptée en 1998 par le Conseil de l'Europe. ; mais auparavant, le principe 10 de l'article 2 de la *Convention sur la diversité biologique*, signée à Rio de Janeiro lors du *Sommet de la Terre* de 1992, stipulait que "*La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, en mettant les informations à leur disposition*". La *Convention*

² François de NEUFCHÂTEAU, Culture des Arbres, 1^{er}, "*Les administrateurs du département de Gironde à leurs concitoyens. Avis du ministre de l'Intérieur aux administrations centrales des départements et aux commissaires de directoire exécutif près ces administrations*", 25 vendémiaire an VII, Archives Nationales, série F.

d'Aarhus a aujourd'hui pour objectif, entre autres, de favoriser la participation du public à la prise des décisions ayant des incidences sur l'environnement (par exemple, sous la forme d'enquêtes publiques) ; elle est mentionnée dans le préambule de la *Convention Européenne du Paysage*.

L'idée de paysage constitue donc un concept transversal pouvant contribuer à engager des projets participatifs, parce qu'ils permettent d'englober tous les domaines de l'économie locale et leurs conséquences sur la qualité de vie. Aujourd'hui, dans pratiquement tous les pays européens, des opérations participatives d'aménagement des paysages ont été engagées.

Cependant, rien ne permet d'affirmer que les projets de paysage participatifs sont la panacée. Tout dépend de l'animateur, des équipes mobilisées, des connaissances et données utilisées, du débat organisé avec les habitants, de l'origine de l'initiative et de l'échelle du territoire sur lequel l'expérience est conduite. Si ces opérations constituent un espoir pour la démocratie, il reste qu'elles sont possibles à l'échelle locale, alors que les plus importantes décisions pour l'avenir des paysages sont à l'échelle internationale, avec les négociations concernant le changement climatique, l'organisation mondiale du commerce, les marchés des productions agricoles qui fixent les prix des denrées alimentaires et qui ne peuvent se décider à l'échelle locale.

La qualité des paysages est l'enjeu des interactions entre le niveau local et les niveaux nationaux et internationaux, avec, pour ce qui concerne l'Europe, le rôle de la Commission Européenne. C'est donc l'enjeu de l'avenir de la démocratie.

La gouvernance implique la responsabilité de tous les acteurs concernés, et une éthique qui les oblige à des droits et des devoirs à l'égard du cadre de vie commun et de son avenir pour les générations futures.

Yves LUGINBÜHL, directeur de recherche émérite CNRS, UMR LADYSS

mars 2022

Ce qu'il faut retenir :

Le paysage est un concept transversal dont l'usage peut contribuer à engager des projets territoriaux participatifs et donc démocratiques.

Ces derniers permettent d'englober tous les domaines de l'économie locale et leurs conséquences sur la qualité du milieu de vie des habitants.

Pour en savoir plus :

- Augustin BERQUE : *Médiance, De milieux en paysages*, Belin, 2000.
- Conseil de l'Europe : *Dimensions paysagères*, Strasbourg, 2017.
- Yves LUGINBÜHL, Monique TOUBLANC : *Des talus arborés aux haies bocagères : des dynamiques de pensée du paysage inspiratrices de politiques publiques*, in Luginbühl Yves, Berlan-Darque, Terrasson, *Paysages, de la connaissance à l'action*, ouvrage collectif éditions QUAE, pages 163-177.
- Yves LUGINBÜHL : *La mise en scène du monde, Construction du paysage européen*, Editions CNRS, 2014 (Prix Edouard Bonnefous 2015 de l'Académie des Sciences Morales et Politiques)