

Les Parcs Naturels Régionaux, un acteur privilégié pour la mise en œuvre de la participation du public dans le cadre des politiques paysagères territoriales ?

L'exemple de « l'atelier des paysages » (PNR Livradois-Forez) et des « tréteaux du paysage » (PNR des Causses du Quercy).

La participation des citoyens à la mise en œuvre des politiques paysagères doit concourir selon les termes du ministère de l'écologie et du développement durable « d'un nouvel élan pour la politiques des paysages en France » (MEDD, 2007). Cet exercice prend une pertinence singulière en raison de la signification que le paysage a acquis en tant que bien commun participant à la qualité de vie de chacun (Michèle Prieur in: Denis Barthélémy, 1999) et devient ainsi un moyen de donner corps à la définition issue de la Convention Européenne du Paysage (Conseil de l'Europe, 2000) d'un paysage désignant « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». Cependant la mise en pratique de la participation se heurte à un flou théorique et méthodologique que les territoires, pourtant chargés de sa mise en œuvre, semblent avoir du mal à surmonter. Ainsi on observe des tensions entre l'institutionnalisation de la participation, à la définition et à la mise en œuvre des politiques paysagères, et les modalités de son organisation dans les territoires. Soit entre « une approche de la participation essentiellement déclinée en termes d'information et de sensibilisation du public et l'affirmation croissante du paysage en tant que *res publica* ou de médiation, c'est-à-dire ce qui, connu de tous, concerne tout le monde et est délibéré et négocié publiquement » (Commissariat général au développement durable, 2010, p.3).

Cette communication propose une réflexion sur la participation du public, dans le cadre des politiques publiques paysagères françaises, à partir d'expériences mises en place par deux Parcs Naturels Régionaux (PNR) en partenariat avec la recherche. Le paysage est tout à la fois considéré comme un outil de mobilisation, car il est une représentation des relations que les individus et les sociétés nouent avec leur territoire (Anne Sgard, 2010), et comme une réalité en soi décryptable par les objets matériels qui le composent. Ce qui nous intéresse ici est de comprendre comment les Parcs, partageant cette conception du paysage, peuvent articuler l'injonction de la participation du public à leur politique paysagère.

Dans un premier temps, nous nous intéresserons aux valeurs associées au terme de paysage et au renouvellement conceptuel de ce dernier en tant que bien commun. Dans un second temps, nous parcourrons les méandres législatifs français qui ont conduit à associer paysage et participation du public. Enfin, à partir de l'analyse de deux dispositifs participatifs expérimentés dans le Livradois-Forez et les Causses du Quercy, nous réinterrogerons la place d'acteur intermédiaire occupée par les Parcs.

Sommaire

I.	Le paysage comme un bien commun.....	2
a)	Au-delà du patrimoine, le paysage a de l'avenir.....	2
b)	Traduction réglementaire de cette nouvelle conception	3
	Le paysage une affaire de d'Etat.....	3
	Décentralisation des responsabilités, implication des collectivités territoriales.....	4
	Prise en compte du point de vue et participation du public	5
II.	La participation du public au sein de la politique paysagère des PNR.....	6
a)	Présentation générale	6
b)	Ses missions en termes de politique paysagère.....	6
c)	Une « culture de la participation ».....	7
III.	Expériences du Livradois-Forez et des Causses du Quercy	8
a)	Le cas de « l'atelier des paysages » dispositif participatif pour la construction d'un projet territorial autour du paysage.	8
	L'origine du dispositif.....	8
	Le choix du terrain d'expérimentation.....	8
	Dispositif d'animation	10
	Retour sur le dispositif.....	11
b)	Le cas des « tréteaux du paysage » dispositif participatif pour la sensibilisation du public à la reconnaissance des paysages.....	12
	L'origine du dispositif.....	12
	Le choix du terrain d'expérimentation.....	13
	La méthodologie employée.....	13
	Dispositif d'animation	14
	Retour sur le dispositif.....	14
	Conclusion	15

I. Le paysage comme un bien commun

a) Au-delà du patrimoine, le paysage a de l'avenir

La question du paysage en France a souvent été traitée face au constat d'agression dont les paysages seraient victimes (Geneviève Pinchemel et Philippe Pinchemel, 1988). Au cours de l'histoire des politiques publiques paysagères, le cadre conceptuel n'a que peu évolué et les dispositions réglementaires sont souvent relatives à la protection des paysages, conçus comme ressources ou patrimoines à transmettre aux générations futures.

La loi paysage de 1993 et la Convention Européenne du Paysage (CEP) de 2000, replacent la question du paysage dans une problématique d'aménagement durable des territoires, qui impliquerait une approche plus transversale et intégrative du paysage dans les politiques publiques. Pourtant, A. Sgard (2010) constate que « la logique patrimoniale reste de mise dans la majorité des politiques paysagères locales » et met en garde contre cette conception du paysage qui pousserait à une politique qui « tenterait de reconstituer un état « idéal » ». Idéal selon qui ? Idéal pour qui ? Idéal pour quoi ?

C'est à ce stade que se pose la question du paysage comme bien commun. Le paysage comme « le bien commun n'est pas un donné, c'est un construit social, construit dans le débat et l'interaction » (A. Sgard 2010). Pierre Donadieu (2012) décrit le bien commun comme « un élément (ou actif) matériel ou immatériel dont l'usage et/ou la propriété sont partageables par plusieurs personnes morales ou physiques ». Le bien commun se différencie du bien public dans le sens où il est revendiqué par une communauté, pour différentes valeurs, et que ni sa propriété, ni son usage ne sont sous le contrôle des services de l'Etat. Considérer le paysage comme un bien commun renvoie à s'interroger sur la dimension collective de son appropriation et de son identification. Le paysage permet de sortir des limites du privé et du public, pour poser la question de l'espace partagé et de s'interroger sur son mode de gestion. Pour P. Donadieu (2012, p.12), « la défense active des biens de la communauté, paysagers et autres, devient aujourd'hui une priorité des sociétés démocratiques, au nom [...] du bien commun comme outil politique de gouvernance des projets ». Au nom du bien commun le paysage, objet politique, devrait pouvoir se partager au sein d'une communauté de bien et s'exprimer à travers des projets territorialisés associant l'Etat, les collectivités et les populations concernées.

b) Traduction règlementaire de cette nouvelle conception

Ce changement de conception du paysage, se lit aussi à travers l'évolution du cadre législatif français.

Le paysage une affaire de d'Etat

En 1906, pour la première fois en France, une loi marque « une volonté de l'Etat d'assurer l'inventaire et la protection des richesses esthétiques de la France » (Observatoire des espaces agricoles, naturels et forestiers de l'Isère, 2009) en réponse aux menaces émanant des installations industrielles de ce début de XX^{ème} siècle. Cette loi prévoit l'établissement d'une commission des sites et monuments naturels de caractère artistique dans chaque département, le classement de sites identifiés par la commission si le propriétaire s'engage à n'opérer aucune modification sans l'avis de la Commission et l'accord du Ministre de l'Instruction Publique et des Beaux-arts ainsi que la possibilité pour les communes d'entreprendre des expropriations des propriétés désignées par la commission comme susceptibles d'être classées (Diren Aquitaine, 2006). La deuxième loi marquante dans l'histoire des politiques du paysage est celle du 2 Mai 1930 sur « les monuments naturels et sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque », qui distingue deux degrés de protection : le classement et l'inscription. La loi de 1930, exacerbe des tensions entre les tenants d'un Etat interventionniste s'imposant aux propriétaires et les défenseurs de la propriété foncière privée,

pour qui la lourdeur des obligations pesant sur leur biens n'est pas compensée financièrement ou fiscalement (Philippe Guttinger, 2007).

Ces premières lois font état du caractère interventionniste de l'Etat, qui agit selon le regard d'une minorité d'intellectuels « conservateurs ». Mais déjà, il y a plus d'un siècle, les tensions avec les communes et propriétaires fonciers questionne le bien-fondé de ces mesures de protection.

Décentralisation des responsabilités, implication des collectivités territoriales

La création des Parcs Naturels Régionaux (PNR) en 1967 dont le but est de « concilier développement économique et conservation des milieux ainsi que promouvoir des activités culturelles, scientifiques et touristiques » introduit une nouvelle dimension accordée au paysage. En effet, la reconnaissance des « patrimoines culturels et naturels » se fait dans la perspective d'un bien-être social et de sa mise en valeur touristique sur un territoire.

En 1971, le tout jeune et éphémère Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement (disparu en 1974) soutient la création du Centre National d'Etudes et de Recherche sur le Paysage (CNERP) qui verra le jour en 1972 mais ne durera que six ans. Robert Poujade (en charge de ce nouveau ministère) décrit dans son ouvrage *Le ministère de l'impossible* (1975) la nouvelle approche que l'Etat souhaite porter sur le paysage. La politique du paysage est appréhendée non plus sur le principe de la conservation mais « ne doit être fondée que sur l'idée de paysage vivant, évolutif et sur le principe du paysage bien collectif, non susceptible d'appropriation » (chapitre IX, *Le paysage, cet inconnu*, p.123). Cette conception fait écho dans les politiques publiques sectorielles en lien avec la gestion des paysages. En 1976, la loi relative à la protection de la nature, à l'origine de la plupart des articles du code de l'environnement, précise dans son article premier que « la protection des espaces naturels et des paysages est d'intérêt général », dont la gestion ne serait pas seulement affaire de l'Etat. Cette loi dont l'objectif est de « lutter contre la pollution et les nuisances, sauvegarder le patrimoine naturel et décentraliser les responsabilités en ce qui concerne l'aménagement », réaffirme la volonté d'impliquer les différents niveaux d'administration des territoires (Ambroise Dupont, 2009). Les lois Littoral (1986)¹ et Montagne (1985) qui ont entre autre un objectif de préservation des sites, paysages et patrimoine, reconnaissent le rôle important des collectivités dans la réalisation de cette politique de protection du paysage.

La loi « paysage² » sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, instaure la reconnaissance et la prise en compte du paysage dans les documents et opérations d'aménagement. Cette loi renforce le rôle des Parcs Naturels Régionaux (art. 2), et le dialogue avec les collectivités territoriales : la loi s'applique sur « des territoires remarquables par leur intérêt paysager, définis en concertation avec les collectivités territoriales concernées » (art.1). L'article 22 institue la mise en place d'une « commission départementale des sites, perspectives et paysages » qui à la différence des premières « commissions de sites et monuments naturels de caractère artistique » créées par la loi de 1906, implique des élus.

¹ « La réalisation de cette politique d'intérêt général implique une coordination des actions de l'Etat et des collectivités locales », art 1 ; Loi Littorale, 1986.

² Loi n°93-24 du 8 janvier 1993

La période entre la fin des années 1960 et le début des années 1990, illustre la décentralisation et la coordination des actions de l'Etat vers les collectivités locales en lien avec des partenaires locaux. Elle introduit le principe du partenariat entendu par certains comme une forme de participation du public.

Prise en compte du point de vue et participation du public

La Convention Européenne du Paysage (2000) ratifiée par la France en 2006, introduit en préambule le principe de participation du public, le public souhaitant « jouir de paysage de qualité et jouer un rôle actif dans leur transformation ». Dans le 36^{ème} point du rapport explicatif on peut lire « le public est invité à jouer un rôle actif dans sa gestion, son aménagement, et doit se sentir responsable de son devenir ».

En inscrivant la mise en place de « 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 » dans le chapitre de ses mesures générales, la Convention Européenne du Paysage ancre la problématique du paysage au cœur du principe démocratique sous-tendu par le paradigme du développement durable dans lequel se construisent les politiques paneuropéennes. Cependant elle n'énonce rien des modalités de participation et du degré de celle-ci (P. Guttinger, 2007; Alexis Pernet, 2011). Selon P. Guttinger (2007, p.48) « il est significatif que les auteurs de la Convention ne se soient prononcés clairement que sur la question la plus cruciale soulevée par tout processus participatif, celle de la portée de la participation sur le contenu même de la décision : le public est simplement consulté par les autorités publiques lors de la formulation des objectifs de qualité paysagère. Pourtant, pour que cette consultation ait un sens quelconque, encore faudrait-il qu'elle intervienne, comme le suggère d'une façon générale la Convention d'Aarhus³, à un moment où toutes les options sont encore possibles ».

La Convention Européenne du Paysage ouvre une nouvelle voie en matière de politiques publiques de paysage en introduisant le principe de participation citoyenne. Ce processus, qui n'est pas réellement défini dans son application et sa portée, pose la question de la coordination entre opérateurs traditionnels (service de l'Etat (DREAL, DDT), Parc Naturels Régionaux, CAUE, Mairie Conseil) dans ce nouveau champ de pratique. Aujourd'hui, la participation du public est légitimée par les normes juridiques et reconnue par un certains nombres d'acteurs concernés par la mise en œuvre de ces politiques. Cependant, les questions de la répartition du pouvoir dans la prise de décision et de la redéfinition de modes de gouvernances adaptées à ces nouvelles injonctions restent en suspens.

³ Adoptée le 25 juin 1998 par la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-NU), la convention est entrée en vigueur le 30 octobre 2001. La Convention d'Aarhus est entrée en vigueur en France le 6 octobre 2002. Cette convention reconnaît que « Toute personne a le droit d'être informée, de s'impliquer dans les décisions et d'exercer des recours en matière d'environnement. Elle offre au citoyen une place dans les débats environnementaux, elle rencontre les exigences de transparence et de proximité, synonymes de bonne gouvernance publique ». MEDE (2012)

II. La participation du public au sein de la politique paysagère des PNR

a) Présentation générale

En 2013, le territoire français compte 48 Parcs Naturels Régionaux. Les PNR sont situés pour la plupart dans des zones à haute valeur environnementale⁴. S'appuyant avant tout sur les élus locaux et les tissus associatifs, ils sont localisés sur des territoires peuplés mais souvent dévitalisés par l'exode rural. Ces territoires sont dotés d'une charte constitutive adoptée par décret, qui en fixe les limites spatiales, en détermine les objectifs, les programmes d'équipements, les mesures à adopter, les règles de fonctionnement et de gestion. En vertu de la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, la charte des Parcs a une valeur législative. C'est-à-dire que les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte des Parcs. En 2000, la loi n° 2000-1208, du 13 décembre relative à la Solidarité et au Renouveau Urbain réaffirme ce principe d'opposabilité de la charte aux documents d'urbanisme (PLU, SCoT...). Les Parcs ne sont pas dotés de compétences mais partagent tous des missions communes qui sont :

- la protection et la gestion du patrimoine naturel et culturel, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages.
- l'aménagement du territoire, en contribuant à la définition et l'orientation des projets d'aménagement.
- le développement économique et social, en animant et coordonnant les actions économiques et sociales pour assurer une qualité de vie sur son territoire ; le Parc soutient les entreprises respectueuses de l'environnement qui valorisent ses ressources naturelles et humaines.
- l'accueil, l'éducation et l'information du public. Il favorise le contact avec la nature, sensibilise les habitants aux problèmes environnementaux.
- l'expérimentation. Le Parc contribue à des programmes de recherche et a pour mission d'initier des procédures nouvelles et des méthodes d'actions.

b) Ses missions en termes de politique paysagère

« Peut être classé « Parc Naturel Régional » un territoire à dominante rurale dont les paysages, les milieux naturels et le patrimoine culturel sont de grande qualité, mais dont l'équilibre est fragile. » (Fédération des Parcs Naturels Régionaux, 2012).

Les Parcs Naturels Régionaux sont des territoires reconnus pour la richesse de leur patrimoine naturel et culturel, la diversité et richesse de leur patrimoine bâti, la grande variété de leurs terroirs, la beauté de leurs paysages. Comme nous l'avons vu, leur première mission est de mener une gestion adaptée des paysages. La loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages modifiant certaines dispositions législatives en matière

⁴ Cependant et contrairement aux Parcs Nationaux, ils ont la double vocation de protection et de développement économique durable.

d'enquêtes publiques, affirme par l'article 2 le rôle déterminant des PNR en matière de préservation des paysages. Ainsi nous pouvons lire :

« Art. L. 244-1. - Les Parcs Naturels Régionaux concourent à la politique de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire, de développement économique et social et l'éducation et de formation du public. Ils constituent un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel. »

c) Une « culture de la participation »

La volonté « ne pas s'exposer au rejet de certaines populations locales comme dans les Parcs Nationaux, [de] ne pas fixer d'avance ce qu'il est nécessaire de protéger [et de] ne pas s'appuyer sur une réglementation d'interdictions » (Lajarge et Baron-Yellès 2011) est à l'origine de la création des PNR, il y a déjà 40 ans de cela. Les Parcs sont des syndicats mixtes, leur existence repose sur la volonté des communes membres à s'associer dans un projet territorial dont la ligne conductrice serait « développer tout en préservant » et inversement. Le projet politique (la charte) d'un parc se veut co-construite entre les partenaires (Région(s), Département(s), communes, acteurs socioprofessionnels et associatifs). Comme ils ne possèdent pas de compétences et n'ont aucun pouvoir de police environnementale, leur pouvoir et légitimité résident dans leur capacité à persuader et à associer leurs partenaires. Les Parcs revendiquent un statut particulier d'acteurs intermédiaire et médiateurs. Par un décret ministériel, qui les reconnaît comme des territoires particuliers, ils acquièrent une portée nationale, tout en conservant une légitimité d'action à l'échelle locale grâce au soutien et à la mise en réseau des acteurs politiques et socioéconomiques de leur territoire. Cependant, comme le relèvent Romain Lajarge et Nacima Baron-Yellès (2011), les Parcs apparaissent « insuffisamment soumis au jeu démocratique » puisque les responsables décisionnels ne sont pas élus au suffrage universel direct ce qui les éloigne des citoyens. De plus malgré les efforts déployés en matière de sensibilisation et d'information au public, il apparaît que les enjeux désignés dans la charte restent flous pour la plupart des citoyens.

Depuis quelques années, les Parcs expérimentent des dispositifs permettant de faire participer de façon directe les habitants aux projets énoncés dans leur charte. Ainsi, sans être exhaustif nous pouvons citer les actions du PNR d'Armorique sur « Les Rencontres de l'Eau en Loire-Bretagne » (identification des enjeux) ; du PNR des Boucles de la Seine Normande sur des « inventaires croisés des patrimoines » ; du PNR des Caps et Marais d'Opale sur la « Gestion Intégrée des Paysages Transmanche » ; du PNR de la Brenne sur la « planification d'un SCoT et d'élaboration de projets paysagers », le PNR des Ardennes avec « l'élaboration d'une charte forestière ». Ces projets participatifs mobilisent différents niveaux de participation, de l'information (sensibilisation par l'action) en passant par la consultation et la concertation mais n'atteignent jamais le stade de la co-décision entre participants et décideurs locaux.

Le paragraphe suivant présente deux exemples de démarches participatives menées dans le PNR Livradois-Forez et dans le PNR des Causses du Quercy Ces deux démarches ont été conduites sur plusieurs années et dans le cadre d'un partenariat avec la recherche. L'analyse

de ces deux dispositifs permet de révéler un certain nombre d'achoppements communs et de questionner le rôle et les compétences nécessaires aux Parcs pour mener des dispositifs participatifs à la hauteur de leurs ambitions.

III. Expériences du Livradois-Forez et des Causses du Quercy

a) Le cas de « l'atelier des paysages » dispositif participatif pour la construction d'un projet territorial autour du paysage

L'origine du dispositif

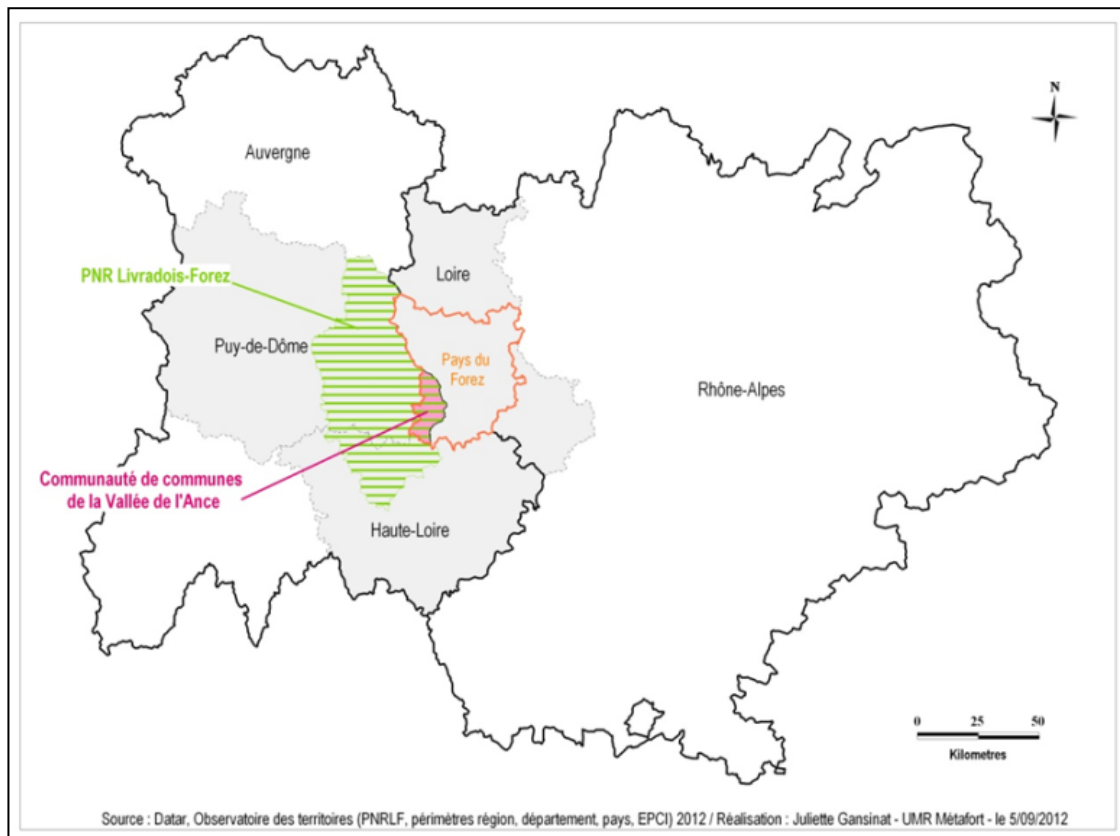
Suite aux Assises régionales pour le développement de 1993, la région Auvergne met en place un dispositif pour la création de chartes architecturales et paysagères. Une dizaine d'années après, un programme d'évaluation de la procédure des chartes est lancé avec l'appui du Centre du paysage de Lavoûte-Chilhac⁵. En 2004-2005, le programme d'évaluation compte plus de soixante démarches locales de chartes architecturales et paysagères sur le territoire auvergnat. Le bilan est mitigé, la surface couverte par ces chartes démontre une volonté de la région « de systématisation d'une démarche paysagère » (A. Pernet, 2011, p.50), mais il semble que la procédure employée n'ait pas permis une appropriation locale des chartes et alimente un sentiment bien trop partagé chez les techniciens des collectivités locales, de « l'étude de plus ». Les chartes architecturales ne constituaient pas un document de projet territorial et apparaissent alors comme un échec dans la volonté de la région de la mise en place d'une politique du paysage. Face à ce constat mitigé, émerge la volonté de créer un nouvel outil capable de donner suite à ces démarches. Le collectif du Centre du paysage, propose une méthodologie innovante articulée autour de l'outil intitulé « atelier des paysages ». Organisé autour de trois axes : la collecte, ou l'expérience du paysage, la nécessité de l'inscription de la démarche dans l'espace public par l'établissement d'un lieu-atelier, et le développement de la dimension du projet ; l'atelier des paysages a pour ambition première de « de mieux exploiter le thème du paysage pour susciter une réflexion, une prise de conscience sur le devenir du territoire et de révéler l'intérêt de chacun de participer, par des actions concrètes, au projet collectif d'amélioration du cadre de vie »(PNRLF et CC de la Vallée de l'Ance 2007, p.2)

Le choix du terrain d'expérimentation

En 2007, afin d'expérimenter cette nouvelle méthodologie la région se tourne alors vers le PNR Livradois-Forez. La démarche d'atelier des paysages nécessite de la proximité, et ne pouvait être menée à l'échelle des 160 communes du PNR Livradois-Forez. La communauté de commune de la Vallée de l'Ance apparait comme un territoire cohérent pour accueillir cette expérience.

⁵ Réunissant des partenaires scientifiques, notamment autour de Serge Briffaud, Yves Michelin ou Philippe Guttinger.

Localisation du dispositif participatif de l'atelier des paysages 2007



La communauté de communes née en 1999, regroupe 10 communes appartenant au canton de Viverols et Saint Anthème. Proche de la région industrielle d'Ambert ce territoire rural de montagne est resté largement agricole. L'artisanat et l'industrie ne s'y sont pas développés, et l'exode rural a conduit petit à petit à vider le territoire de ses habitants. Cette baisse de la population entraîna automatiquement une baisse de l'activité agricole, une déprise spatiale et un emboisement naturel. Dans les années 1960-70, avec le soutien du Fond Forestier National, des parcelles agricoles vont être plantées en résineux. C'est aujourd'hui ces parcelles « timbre poste » que le Parc et les acteurs socioéconomiques cherchent à supprimer. Le territoire est éloigné des pôles urbains majeurs, cependant l'implantation de nouvelles habitations interroge les élus sur l'anticipation d'un processus d'urbanisation. Le discours du chargé de missions agriculture/forêt/environnement de la communauté est éloquent à ce sujet : « Les élus ont bien conscience que sur la forêt, la gestion n'a pas été bonne. On a fait des bêtises au niveau gestion forestière et agricole il y a eu des erreurs de faites mais c'est réversible. Par contre quand on plante une maison au milieu de terres agricoles c'est plus dur de la raser, on ne va pas faire un dispositif pour raser les maisons. On est dans une collectivité où chez les élus il y a un ressenti du paysage, cette histoire liée à l'exode rural, liée à ces plantations, liée à ces maisons construites un peu partout crée un ressenti d'une dégradation, c'est pour ça qu'il y a une sensibilité particulière par rapport au paysage. C'était leur motivation par rapport à l'atelier des paysages, c'est leur motivation par rapport au PLUI » (François Philibert, 2012).

En 2006, la communauté de communes de la Vallée de l'Ance accepte la proposition du PNR. Le Parc sera chargé de l'animation et de la coordination du projet assurée dans le cadre de la thèse menée par Alexis Pernet. La communauté de communes assurera la maîtrise d'ouvrage des animations. Le chargé de mission tourisme/ aménagement du territoire/ environnement pour le compte de la communauté de communes sera souvent décrit comme la « cheville ouvrière » sur le terrain. Le premier objectif de l'atelier des paysages est partagé par l'ensemble des partenaires, et doit « répondre aux défauts d'appropriation des chartes architecturales et paysagères » mais aussi doit « accompagner les dynamiques locales et inscrire la question du paysage dans des logiques de projets » (PNRLF, 2008).

Dispositif d'animation

Trois axes de travail ont été privilégiés :

- * La collecte ou l'expérience du paysage

Dans cette partie l'atelier des paysages, crée les conditions pour donner corps à des conceptions du paysage qui ne sont pas forcément celles des « professionnels du paysage ». L'échange de connaissances (de statuts scientifiques, empiriques, vernaculaires) et de sensibilité mais aussi le rapport à l'autre sont les piliers de cette expérience. La collecte a été divisée en quatre chantiers, nous développerons plus particulièrement celui réalisé autour des poirières :

↳ Un observatoire photographique : Sur la base d'archives photographiques collectées auprès de la population un travail de reconduction est mené. Les diachronies ainsi réalisées sont commentées par les habitants et permettent d'évoquer l'évolution des paysages quotidiens. Le travail mené dans le cadre de l'observatoire permet d'aborder le paysage dans son ensemble.

↳ Des voyages à la rencontre des agriculteurs : Un paysagiste réalise un itinéraire à pied à la rencontre des agriculteurs afin d'appréhender leurs pratiques « de l'intérieur ». Des rencontres pédestres ouvertes à la population permettent de mettre en lien la population avec ces « artisans » du paysage.

↳ Les ateliers d'architectures : Travail réalisé par des élèves de l'Ecole d'architecture de Saint-Etienne et de Clermont-Ferrand, sur la question : comment faire exister une alternative à l'architecture contemporaine standardisée ? Les travaux ont été présentés à la population dans une optique d'ouverture sur les champs du possible.

↳ Un inventaire ethnobotanique des poirières de la vallée de l'Ance : Ce chantier se révèle émerger d'une volonté de la communauté de commune, d'explorer une thématique soulevée par la charte architecturale et paysagère. Les poirières représentent un objet paysager particulier, spécifique au territoire. Cette approche itérative (qui part d'un objet) permet d'ouvrir le regard sur d'autres éléments (la ferme bloc sur laquelle elles se déploient, les abords des maisons). La poirière est un élément de l'identité paysagère et un patrimoine du territoire de la vallée de l'Ance. « Il y avait une idée générale de montrer aux gens qu'il y a des petites richesses qu'on peut identifier, faire attention à ces petit détails qui font la particularité, l'identité du territoire » (F. Philibert, 2012). La démarche a permis de « redonner

de la vie à cette pratique et ça a permis de faire perdurer ce motif paysager » (Nathalie Batisse, 2012). En effet, alors que l'animation par le Parc était terminée, la communauté de communes a organisé la distribution de poiriers, environ 500 plants ont été livrés aux habitants. On peut avancer que cet atelier a fait naître de nouveaux liens sociaux qui participent à la création d'un cadre de vie agréable. Suite à une exposition sur le thème des poiriers, un cahier d'échange de fleurs traditionnelles a été mis en place. Aujourd'hui les échanges continuent.

* L'atelier et sa mise en scène : L'inscription de la démarche dans l'espace public

Une attention particulière est portée sur les lieux destinés aux manifestations. Il s'agit de créer les conditions de l'échange, dans l'espace public et en dehors des lieux institutionnels afin d'ancrer le projet dans une « approche relationnelle » (A. Pernet, 2011). Afin de maintenir un contact et un retour d'expérience avec les participants et les habitants des « feuilles de l'atelier des paysages » ont été publiées régulièrement.

* Le programme d'action : Le projet de paysage

L'atelier des paysages avait pour ambition de travailler sur le projet paysager à l'échelle de la communauté de communes de la Vallée de l'Ance. « L'atelier des paysages est d'abord un processus qui installe peu à peu une ou des méthodes de dialogue territorial, dont le paysage est une entrée privilégiée ». (PNRLF 2008, p.16). La mise en place de la concertation publique nécessitait une planification, que la méthode de l'atelier pouvait porter. L'atelier des paysages a permis une sensibilisation paysagère et plus largement une concertation de la population sur le territoire. Les élus considèrent ce projet comme un préalable à l'établissement du PLUI en construction.

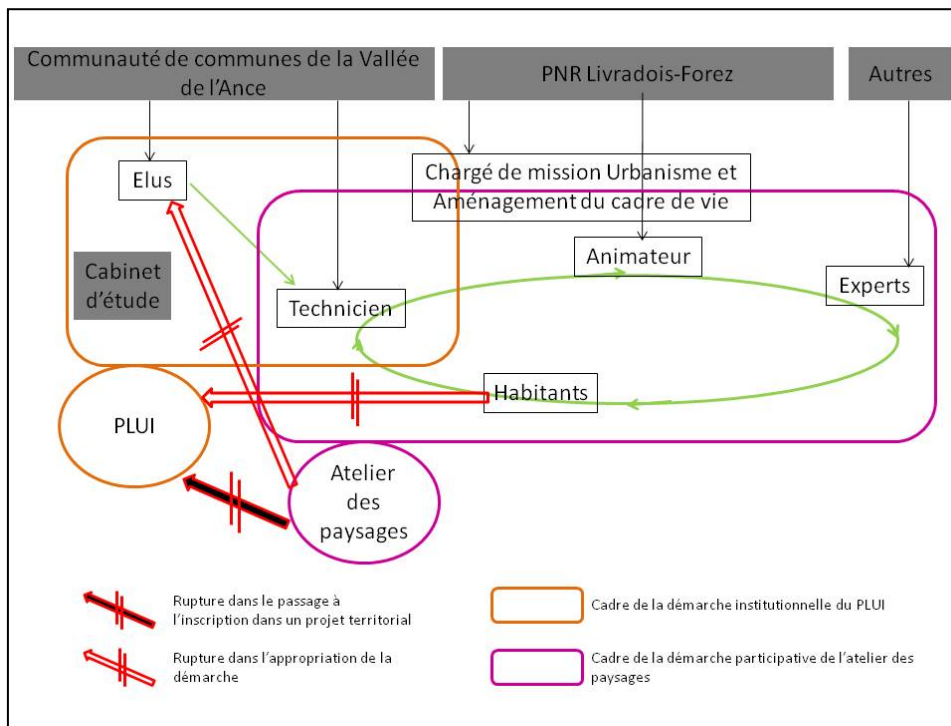
Retour sur le dispositif

La démarche a permis de faire émerger une sensibilité aux paysages, des conceptions endogènes. Sur la base de rencontres, des travaux ont été menés à l'échelle de l'ensemble paysager (observatoire photographique) ou sur un élément (poirière) traitant ainsi la question du paysage quotidien. Les habitants ont ainsi pu prendre conscience de la relation entre leurs activités, leurs représentations et le cadre paysager dans lequel ils évoluent. Ils ont ainsi pu jouer un rôle actif dans le maintien d'un motif particulier du paysage (poirière).

Cette expérience a permis au PNR Livradois-Forez de tester la méthodologie de l'atelier des paysages, qu'il souhaite réemployer, notamment dans un projet de requalification d'une route départementale qui traverse le Parc du nord au sud, reliant Thiers à Ambert.

La communauté de communes de la Vallée de l'Ance, présentait l'atelier des paysages comme l'étape de concertation préalable à la rédaction d'un PLUI. Nous avons pu constater que l'animation de l'atelier des paysages a permis une appropriation de problématiques paysagères et une implication dans des projets locaux, d'une partie de la population⁶. Cependant, nous mettons en évidence qu'il existe une rupture entre les élus et la démarche. En adoptant une attitude de retrait dans le processus participatif, les élus restent maîtres du pouvoir de décision qui leur a été transféré par le processus électoral, et qu'ils ne souhaitent pas voir remis en cause par le processus participatif. C'est donc de façon très minorée, que les éléments de projet territorial co-construits lors de ce dispositif, seront inscrits dans le projet territorial institutionnel qu'incarne le PLUI. L'animation de cet atelier des paysages, demandait beaucoup de disponibilité de la part de l'animateur, ce poste occupé par un chargé de mission du PNR n'a pas pu être relevé par la communauté de communes. La dynamique s'est donc essouffée.

Construction schématique des interactions entre acteurs et démarches (PLUI et Atelier des paysages)



b) Le cas des « tréteaux du paysage » dispositif participatif pour la sensibilisation du public à la reconnaissance des paysages.

L'origine du dispositif

Dans le cadre de la révision de sa charte de territoire le PNR des Causses du Quercy a engagé en 2008 une réflexion sur la mise en œuvre d'une charte paysagère. Celle-ci devait répondre à un triple enjeu : « aider les acteurs du territoire à mieux comprendre les caractéristiques

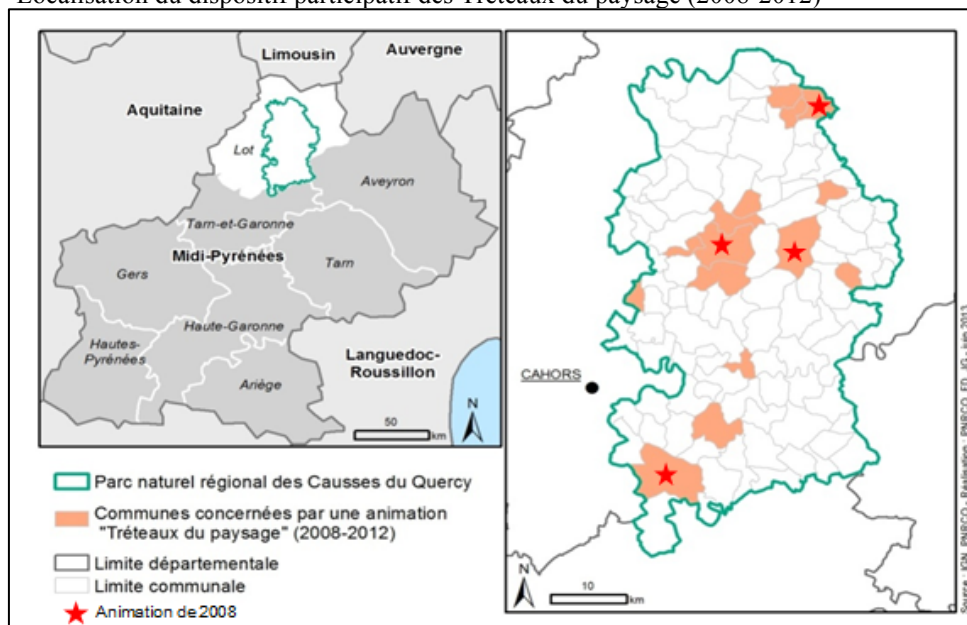
⁶ Implication dans les différents chantiers, la permanence d'un réseau d'échange de plantes initié par l'atelier des paysages

paysagères du territoire, dégager les principaux enjeux de gestions des espaces et proposer un programme d'actions » (ENFA et PNRCQ, 2008). Afin de rendre opérationnelle cette charte, le PNR des Causses du Quercy en partenariat avec une équipe de recherche pluridisciplinaire (géographe, sociologue, urbaniste, paysagiste) a développé un outil d'animation participatif, réunissant élus, habitants et techniciens autour de jeux de rôle, de visites de terrains, et de la réalisation de documents iconographiques. Laurent Lelli et Philippe Sahuc ont ainsi développé les tréteaux du paysage dans le but de « co-construire un savoir sur le paysage, produit d'échanges entre des connaissances locales et des connaissances techniques » (ENFA et PNRCQ, 2008).

Le choix du terrain d'expérimentation

Tout comme l'atelier des paysages, le dispositif des tréteaux du paysage nécessite une approche sur le terrain et une proximité avec les acteurs. Le territoire du PNR des Causses du Quercy comptait 97 communes (avant la révision de sa charte, il en compte 102 aujourd'hui), s'adressant à différents publics et ayant fait le choix d'entrées thématiques, 4 communes ont servies de sites pilotes à l'opération en 2008 : Fontanes-du-Cause, Lalbenque, Espédaillac et Mayrinhac-Lentour.

Localisation du dispositif participatif des Tréteaux du paysage (2008-2012)



La méthodologie employée

- * Deux entrées thématiques

Trois des quatre tréteaux du paysage ont été réalisées autour de la thématique des paysages bâtis. La reconnaissance d'un patrimoine architectural caussenard et la problématique de l'insertion de nouveaux habitats dans les formes urbaines existantes ont été au cœur des discussions entre les participants (essentiellement des élus et quelques habitants des villages et des villages voisins). Le dernier tréteau du paysage concernait la thématique des paysages agricoles, notamment ceux de la frange Est du PNR des Causses du Quercy. En effet, le

territoire du Limargue où se trouve la commune de Mayrinhac-Lentour connaît une dynamique agricole importante et diversifiée qui a une emprise importante sur la gestion de l'espace. Lors de cette animation le panel de participants était plus diversifié que lors des animations précédentes : élus, agriculteurs, responsable de la Chambre d'agriculture, des habitants, des acteurs économiques et administratifs (du conseil général, du conseil architecture urbanisme environnement du Lot).

Dispositif d'animation

Deux axes de travail ont été privilégiés, chaque atelier s'articulait autour de :

* La connaissance et reconnaissance des paysages

Les tréteaux du paysage avaient pour ambition de se faire croiser les regards et savoirs, entre ceux des experts, des habitants et des élus. Trois tréteaux ont portés sur la reconnaissance des aspects patrimoniaux du paysage bâti. Pour cela les animateurs ont choisi une approche sensible à travers le parcours et l'immersion dans les paysages urbains du causse. Lors du tréteau portant sur les paysages agricoles, l'animation a insisté sur le rôle de l'agriculture et donc des pratiques des agriculteurs. Pour cela un travail en salle a été réalisé où les participants devaient à partir de photographies réaliser un « portrait de territoire » mettant en évidence son caractère agricole.

* La projection et l'accompagnement de l'évolution de ces paysages

Afin d'accompagner les participants à se projeter et envisager l'avenir des formes urbaines, le choix a été fait de travailler autour de scénarios qui ont permis des réactions diverses et des positionnements quant aux logiques d'urbanisation et la qualité l'architecturale des habitations. Dans le cas des paysages agricoles, les participants ont été amenés à définir eux-mêmes les tendances d'évolutions et à spatialiser les espaces où il existait selon eux un fort enjeu de préservation paysagère face à l'évolution tendancielle observée.

Retour sur le dispositif

L'analyse réalisée à la suite de ces quatre tréteaux par le groupe de chercheurs met en évidence la capacité du dispositif à faire dialoguer les savoirs des acteurs locaux (élus, habitants, responsables administratifs et conseillers) et à leur permettre de « reconnaître leur territoire ». Les animations conduites lors de ces tréteaux ont aussi permis aux participants de prendre conscience de l'importance de raisonner les logiques paysagères et d'aménagement à une échelle plus large que celle de leur commune. Le retour d'expérience des chercheurs insiste plus particulièrement sur l'importance de l'articulation entre l'échelle locale et le territoire du Parc. L'implication et l'intérêt des participants (notamment des élus) ont renforcé l'intérêt du rôle d'accompagnement que le Parc doit jouer dans le devenir des politiques territoriales locales. Comme le mentionne le rapport final de recherche en conclusion (L. Lelli et P. Sahuc, 2008), ces quatre tréteaux « sont une première pierre à la construction d'une démarche d'animation » que le PNR souhaitait conduire sur son territoire, notamment « en parallèle de la construction de sa charte paysagère ». Comme nous l'avons déjà mentionné, l'animation de ces tréteaux a été assurée la première année par le groupe de chercheurs et la chargée de mission paysage du PNR des Causses du Quercy. Les années suivantes c'est le

chargé de mission urbanisme et paysage qui en assurait l'animation. La méthodologie du dispositif des tréteaux du paysage a été remaniée et a glissé vers une utilisation exclusivement comme outil de sensibilisation aux grands enjeux paysagers du Parc. La charte paysagère n'a pas vu le jour. De plus, on a pu constater que le bureau d'étude en charge de la rédaction du diagnostic et piste d'actions pour le territoire du PNR des Causses du Quercy, n'a pas réellement su traduire en objectifs opérationnels les grands enjeux dégagés lors de ce dispositif participatif. Cela soulève plusieurs questions notamment celle du transfert de compétences entre chercheurs et praticiens dans l'animation de dispositif participatif et celle du passage complexe entre énonciation des enjeux et traduction en objectifs opérationnels.

Conclusion

Nous avons vu que les Parcs sont légalement reconnus comme des acteurs privilégiés de la mise en œuvre des politiques paysagères en France. Leur statut de syndicat mixte et leur labellisation par le Ministère de l'écologie et du développement durable leurs ont permis d'acquérir une double légitimité : à l'égard de l'État et du niveau national et à l'égard des collectivités et partenaires locaux. Couvrant des territoires souvent ruraux, les Parcs ont fait preuve de compétences techniques dans l'accompagnement des collectivités membres. Ils apparaissent aujourd'hui comme des acteurs incontournables de l'accompagnement des politiques territoriales locales. Alors que la législation renforce le rôle des populations dans la mise en œuvre des politiques paysagères, les Parcs doivent conquérir et convaincre ces nouveaux interlocuteurs à devenir des partenaires de leur politique. Plusieurs difficultés entravent ce nouveau défi. Le premier sur lequel il semble très difficile d'agir est celui d'une confrontation entre deux conceptions de l'exercice démocratique. D'un côté, le modèle d'une démocratie représentative qui accorde aux élus le pouvoir décisionnaire sur les « choses publiques », de l'autre l'ébauche d'une démocratie participative, où le citoyen serait consulté, aurait le pouvoir de s'exprimer, de garder un œil plus régulièrement sur les décisions publiques. Même si les Parcs soutiennent le modèle de cette nouvelle gouvernance, une culture partagée de cette conception semble encore lointaine. Le second point sur lequel les Parcs semblent plus à même d'agir répondrait à la nécessité de développer une compétence de médiateur entre les citoyens, les élus et les services de l'État. Les exemples de dispositifs participatifs présentés dans cette communication, pointent la difficulté d'une mise en adéquation des ambitions et des objectifs de la participation du public au regard des moyens dont disposent les Parcs. En effet, pour chacune de ces expériences les Parcs ont « sous-traités » l'animation des dispositifs sans assurer un transfert de compétence vers les territoires concernés ou en interne. Ainsi lorsque les porteurs de l'animation ont terminé leur contrat, les Parcs n'ont pas su maintenir le niveau d'implication initialement impulsé et les démarches se sont essouffées. N'est-il pas alors nécessaire que les Parcs acquièrent une compétence en médiation/concertation afin d'incarner le plus justement possible le statut d'acteur privilégié dans la mise en œuvre de la participation dans les politiques publiques territoriales? L'acquisition de cette compétence ne viendra pas uniquement des outils et dispositifs qui pourront être mobilisés. Les chargés de missions doivent pouvoir prendre conscience, notamment par des formations, du changement de paradigme qu'inclut la participation du public, dans leur travail au quotidien et à l'échelle du territoire du Parc.

Bibliographie

- Barthelemy Denis, 1999, *Droit et négociations internationales: la prise en compte des aspects scientifiques et économiques: séminaire organisé à Paris, 21 janvier 1999*, Editions Quae.
- Batisse Nathalie, 2012, ethno-botaniste, entretien réalisé à Bongheat, le 13 juin 2012.
- Commissariat général au développement durable, Direction de la recherche et de l'innovation, Service de la recherche, 2010, « Paysage et développement durable Deuxième appel à propositions de recherche ». MEDD.
- Conseil de l'Europe, Division de l'aménagement du territoire et du paysage, 2000, *Convention européenne du paysage: Florence, 20 octobre 2000*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.
- DIREN Aquitaine, service nature, espaces et paysage, 2006, « Politique des sites ». http://www.donnees.aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/OUTIL_SIC/01_presentation/programme64.pdf.
- Donadieu Pierre, 2012, *Sciences du paysage: entre théories et pratiques*, Paris, Éd. Tec & Doc.
- Dupont Ambroise, 2009, « Publicité extérieure, enseignes et préenseignes, Rapport à Madame Chantal Jouanno, Secrétaire d'Etat à l'Ecologie et à Monsieur Hubert Falco, Secrétaire d'Etat à l'Aménagement du Territoire ». http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/spipwwwmedad/pdf/1._RAPPORT_SANS_ANNEXES_V9_JUIN_09_cle51947c.pdf.
- ENFA, PNRCQ, 2008, *Le Paysage au-delà du décor. Les Tréteaux du paysage*, Direction Régionale de l'Environnement Midi-Pyrénées.
- Fédération des Parcs Naturels Régionaux, 2012. <http://www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr/fr/accueil/>.
- Guttinger Philippe, 2007, « Approche du paysage en droit français », in *Le paysage: approches en sciences sociales, Cahiers d'économie et sociologie rurales*, Paris, ed. INRA, n°84-85, pp.11-60.
- Lajarge Romain, Baron-Yellès Nacima, 2011, « Développement et protection à l'œuvre dans les territoires de nature. Les Parcs Naturels Régionaux face à la réforme territoriale ». *Bulletin Association Géographes Français*, n°4, décembre, pp.375-386.
- Lelli Laurent, Philippe Sahuc, 2008, *Accompagnement à la mise en place d'une charte paysagère du Parc Naturel Régional des Causses du Quercy*. Rapport final de recherche, ENFA, Métafort.
- Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, 2007, *La Convention européenne du paysage - Mise en oeuvre en France*. http://www.gironde.fr/cg33/upload/docs/application/x-download/2009-06/brochure_convention_paysage.pdf.
- Observatoire des espaces agricoles, naturels et forestiers de l'Isère, 2009, *Protection des sites*. http://www.commune-sablons.fr/iso_album/protectionsites_moly_sabata.pdf.
- Pernet Alexis, 2011, *Le grand paysage en projet : entre trajectoires institutionnelles et territoires vécus : l'expérience de l'atelier des paysages en vallée de l'Ance (Parc Naturel Régional Livradois-Forez, Auvergne, France)*, Thèse pour le doctorat en géographie, Paris, Université Panthéon Sorbonne – Paris 1, 616 pages.

Philibert François, 2012, chargé de mission agriculture-forêt-environnement à la Communauté de commune de la Vallée de l'Ance, entretien réalisé à Saillant, le 12 juin 2012.

Pinchemel Philippe, Pinchemel Geneviève, 1988, *La face de la terre : éléments de géographie*, Collection U, Paris, A. Colin, 519 pages.

PNRLF, 2008, *L'atelier des paysages en vallée de l'Ance-Bilan de l'opération*.

PNRLF, Communauté de Communes de la Vallée de l'Ance, 2007, *L'atelier des paysages en Vallée de l'Ance. Document-projet*, Parc Naturel Régional Livradois-Forez.

Poujade Robert, 1975, *Le ministère de l'impossible*, Questions d'actualité, n°71, Paris, Calmann-Lévy, 278 pages.

Sgard Anne, 2010, « Le paysage dans l'action publique : du patrimoine au bien commun », Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie, Volume 1, n° 2, 2010.