

# « Construire une charte par unité paysagère pour mobiliser les acteurs »

Véronique Mure

Service environnement Nîmes Métropole

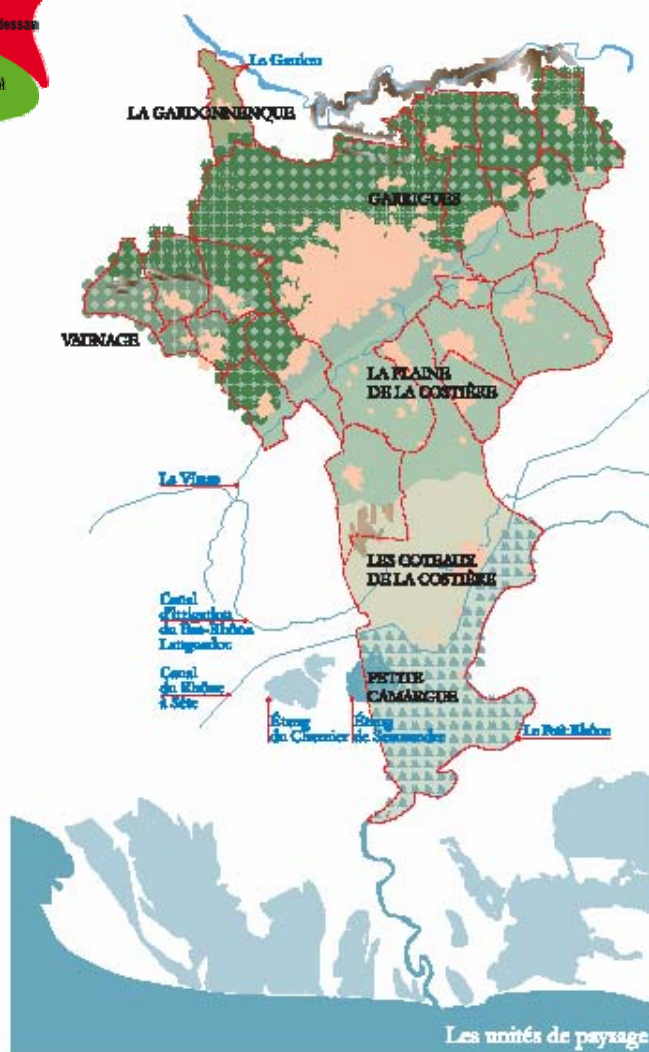
## Etats Généraux du Paysage

Atelier B - « Coordonner les interventions des acteurs du paysage. »

Conseil économique et social – Palais d'Iéna – Paris – 8 février 2007

## I Le territoire de Nîmes Métropole

La Communauté d'agglomération Nîmes Métropole regroupe 23 communes avec une palette de paysages très contrastés - du massif aride des Garrigues jusqu'aux zones humides de la Camargue gardoise, en passant par la Gardonnenque, la Vaunage et le plateau cultivé des Costières



## II le contexte paysager

Depuis une vingtaine d'année, le territoire de Nîmes Métropole connaît de profondes et rapides mutations :

- Etalement urbain, souvent anarchique, lié à une forte croissance démographique.
- Fermeture du milieu naturel du fait de l'abandon des pratiques traditionnelles.
- Enfrichement des espaces agricoles, conséquence de la crise actuelle de la viticulture, de l'arboriculture et plus récemment du maraîchage.

Dans un contexte méditerranéen qui exacerbe les enjeux :

- Un climat marqué à la fois par des étés très chauds et très secs, aggravant le risque d'incendie de forêts, ainsi que par des précipitations automnales, violentes et imprévisibles, générant un risque fort d'inondation.
- Une attractivité grandissante des régions méditerranéennes, qui dope la croissance démographique (D'ici 2030, d'après l'INSEE, le Languedoc Roussillon pourrait compter 800 000 habitants de plus. Ce qui le place en tête des régions françaises avec une croissance démographique record de 32,2%)
- Des paysages fortement anthropiques qui subissent d'autant plus l'impact de la déprise agricole et de l'abandon des pratiques traditionnelles. (*Les paysages méditerranéens sont, dit-on, des paysages qui se mangent - terre de vignes, d'oliviers, fruitiers, chênes truffiers...*).
- Un haut lieu de la biodiversité (70% des espèces végétales et animales françaises sont présentes en Languedoc Roussillon), en partie liée à la présence des milieux ouverts aujourd'hui menacés.

## III les enjeux d'une politique de préservation de l'identité des paysages

Dans ce contexte les enjeux globaux et locaux se confortent,

Les enjeux globaux :

- Prendre en compte les changements climatiques et les risques associés (inondation, feux de forêt, dépérissement du patrimoine arboré...)
- Prendre en compte les changements sociaux (disparition des acteurs traditionnels – agriculteurs, forestiers, éleveurs... qui induisent de profondes mutations des paysages ruraux ainsi que la perception du territoire des communes<sup>1</sup>. Dans le même temps, apparition d'une forte demande des néoruraux du maintien de leur cadre de vie et de pratiques de « nature »)
- Participer à la préservation de la biodiversité

Les enjeux locaux :

- Maitriser l'étalement urbain
- Réduire la vulnérabilité du territoire face aux risques naturels
- Maintenir des activités pérennes dans les espaces agricoles et naturels

---

<sup>1</sup> « avant le village s'arrêtait dans les terres. On a connu le mas du Maître en sortant. Aujourd'hui ça s'arrête au nouveau lotissement » ext mémoire Claudine Labaye, 2006 « Mémoire du territoire – étude de l'évolution du paysage urbain entre perception et réalité ».

A noter que ces enjeux collectifs concernent souvent un foncier privé et de surcroît très morcelé en certaines zones.

## **IV La politique de Nîmes Métropole**

Dans son projet d'agglomération, Nîmes Métropole a inscrit la préservation de l'identité des paysages comme un axe fort de son développement, facteur important de la qualité de vie des habitants et de l'attractivité du territoire. Cette politique s'est construite en deux temps.

### **Temps 1 (2003-2005) : Identification et connaissance des paysages**

Objectif : Avoir une vision partagée du paysage.

Nîmes Métropole a choisi de s'appuyer sur la photographie pour conférer une identité à son territoire, le faire connaître et permettre la construction d'un regard partagé sur ses caractéristiques paysagères et les enjeux qui pèsent dessus. Cette démarche s'est déclinée à travers quatre types d'outils.

- Un atlas photographique des paysages (banque d'images riche de 4000 clichés).
- Une exposition itinérante sur le thème des paysages.
- Un ouvrage grand public « De garrigues en Costières – paysage de Nîmes Métropole » textes de Jacques Maigne, photographies de Gilles Martin Raget, (édition Actes Sud 2005).
- Un observatoire photographique des paysages.

### **Temps 2 (depuis 2005) : Mobilisation et implication des acteurs dans le cadre de l'élaboration de chartes paysagères**

Pourquoi une démarche de « charte » ?

- Parce que le paysage ne se décrète pas, il se construit avec les acteurs du territoire. Ainsi cette démarche part des acteurs locaux pour construire un projet global, à l'échelle intercommunale, ancré sur une appropriation locale des projets.
- Pour rompre avec une approche trop sectorielle du paysage et de son appréhension et adopter une approche transversale et territoriale propre au caractère multifonctionnel des territoires : Production, économie, environnement, emploi, risques, loisirs... Le paysage étant indissociable de toutes ces fonctions.
- Indirectement pour réguler, voire arbitrer les conflits d'usage sur ces territoires
- Au final pour construire un projet pour des paysages souhaités et vivants et inverser la tendance actuelle d'une évolution plus subie que voulue, en sortant du schéma : « déprise - urbanisation – fermeture ».

Deux chartes pour deux territoires à forts enjeux :

- **La charte paysagère des Costières de Nîmes** initiée à l'automne 2005, en partenariat avec le Syndicat d'appellation des Costières de Nîmes (maître d'ouvrage), réalisée par le bureau d'étude « Atelier territoires et paysages ».
- **La charte paysagère du massif des garrigues de Nîmes Métropole**, initiée en mai 2006, élaborée par le service environnement de Nîmes Métropole en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés.

## La charte paysagère des Costières de Nîmes :

Comme le reste de la filière viticole, le syndicat d'appellation des Costières de Nîmes connaît actuellement des problèmes liés à la crise du secteur.

Dans le même temps, face à la pression péri-urbaine et à la mécanisation, le monde viticole est de plus en plus concerné par la question paysagère dont l'enjeu est la survie de l'image positive qui bénéficient aux Appellations d'Origine Contrôlée.

Les schémas de développement estiment à environ 3 000 hectares le foncier nécessaire pour satisfaire le développement économique et démographique sur la zone Costières. D'autre part, le potentiel délimité en zone AOC est très étendu (+ de 25 000 hectares), avec seulement la moitié plantée en vigne (12 000 hectares) et 5 000 hectares revendiqués en AOC Costières de Nîmes. De plus, la grave crise économique qui touche de plein fouet la filière viticole tend à favoriser le processus d'urbanisation de l'espace agricole. Ce contexte incite à une réduction de l'aire AOC plutôt qu'à une extension, sans pour autant spolier les terres à fort potentiel agricole, car tout terroir urbanisé est perdu à vie pour l'agriculture. La nécessité aujourd'hui est donc d'identifier au mieux le potentiel des terroirs.

Dans ce contexte, Nîmes Métropole et les Costières de Nîmes ont souhaité élaborer d'une charte paysagère des Costières pour marier un projet de développement avec son territoire.

A travers cette charte, il s'agit de mettre en harmonie le développement de l'appellation Costières avec les schémas d'orientations existants, par la recherche d'un équilibre avec les zones d'urbanisation futures, pour l'accueil de nouveaux habitants et l'agriculture.

Cette étude est pour les viticulteurs une chance pour anticiper sur la gestion du territoire AOC. Les élus, à l'échelle de la commune, ont également un rôle important à jouer pour le maintien d'un « équilibre agricole ». Non seulement la viticulture a un poids économique important pour la zone Costières, mais elle est aussi garante d'un cadre de vie recherché par les néo-ruraux. La démarche doit partir d'une implication locale relayée à une échelle supérieure d'intervention telle que l'intercommunalité selon un modèle « pyramidal ».

### Les objectifs de la charte paysagère des costières :

- **viticoles et agricoles**, pour défendre l'image des produits d'AOC, gérer l'évolution des aires de production, promouvoir et communiquer sur la qualité des produits et des terroirs
- de gestion et de préservation du **cadre de vie** avec la volonté de faire du paysage un outil de développement et d'amélioration du territoire
- environnementaux, pour préserver les **ressources naturelles**, maintenir une diversité faunistique et floristique, limiter les risques naturels

### Une démarche collective et participative

La charte a permis de lancer une dynamique et de fédérer l'ensemble des structures du territoire Costières. Elle reflète une volonté commune avec des objectifs partagés entre les structures, les acteurs et les activités du territoire Costières

Au final l'élaboration de la charte aura permis la participation d'une quarantaine de structures<sup>2</sup> et autant de particuliers à travers :

---

<sup>2</sup> Ministère de l'Agriculture, INAO d'Avignon et de Montpellier, Chambre d'Agriculture du Gard, DDAF du Gard, ITV France, Inter Rhône, Conseil Régional L R, Conseil Général Gard, Nîmes Métropole, Communautés de Communes, Communes, SCoT Sud Gard, Agence d'Urbanisme de la Région Nîmoise, Pays Vidourle Camargue, Syndicat Mixte Camargue Gardoise, SAFER Languedoc-Roussillon, SAFER Gard, Agence de l'Eau, BRL, CAUE Gard, R.F.F, C.D.T Gard, Pays d'Accueil Touristique Camargue Costières, DIREN, Syndicat Mixte du Bassin Versant du Vistre, Syndicat Mixte d'Étude et de Gestion Nappe Vistrenque, COGard, ONCFS, LEGTA de Nîmes

- un comité de pilotage (réuni 3 fois),
- un comité technique (réuni 2 fois),
- des groupes de travail (vignerons et élus),
- des entretiens vignerons (20)
- des entretiens personnes ressources (25)

#### Quatre étapes :

**1- Le diagnostic du territoire** (juin 2006) : 5 unités paysagères avec enjeux.

**2- La carte des potentiels** (juillet 2006) : Un outil d'information et d'identification des actions .

Cette carte identifie 3 grands types de zones de potentiels paysager et environnemental :

- zones de potentiels paysager et environnemental forts délimités AOC et hors AOC : **terroirs d'excellence** ;
- zones de potentiels paysager et environnemental en mutation délimités AOC et hors AOC : **terroirs sous influence urbaine** ;
- zones de potentiels paysager et environnemental moindres délimités AOC et hors AOC : terroirs ayant perdu leur vocation agricole – **terroirs urbanisés**.

**3- Le plan d'actions** (octobre 2006) : Un guide pré-opérationnel d'actions à mettre en œuvre. (3 axes, 12 objectifs, soit 34 fiches actions pré-opérationnelles).

Axe 1 : Préserver les ressources et la biodiversité.

Axe 2 : Gérer l'identité rurale et agricole du territoire

Axe 3 : Valoriser le territoire par le tourisme et la communication.

**4- La charte** (premier trimestre 2007) : Un engagement commun des acteurs pour respecter et réaliser des objectifs partagés.

Au-delà d'un engagement financier, c'est un engagement moral qui est demandé aux différents partenaires et en priorité aux collectivités. La signature de la charte ne coûte rien. Elle symbolise un engagement, une volonté de mise en œuvre en fonction des priorités de chacun. La charte identifie une ligne de conduite, un fil conducteur des démarches à engager. Certaines actions ont un coût financier, d'autres nécessitent un appui technique ou un partenariat réel avec le monde agricole.

### La charte paysagère du massif des garrigues de Nîmes Métropole

Au nord du territoire de Nîmes Métropole, les garrigues, symbole des paysages méditerranéens, s'étalent entre la plaine et les massifs collinaires, sur les piedmonts.

Leur histoire est intimement liée aux activités humaines : pâturage des moutons, exploitation du bois de chêne vert pour la boulange, les fours à chaux ou les verreries, agriculture en sec, autant d'activités aujourd'hui disparues qui ont façonné cette étonnante mosaïque de milieux toujours verts. Les pelouses sèches à brachypodes y côtoient la pierre calcaire et alternent avec les taillis de chênes verts, les brousses à chênes kermes et des vestiges d'enclos de pierres sèches anciennement cultivés.

Du fait de l'abandon des pratiques traditionnelles, le milieu se referme insensiblement depuis une cinquantaine d'année. La garrigue disparaît pour laisser la place à des milieux forestiers où dominant le pin d'Alep et le Chêne vert. L'embroussaillage augmente également et avec lui le risque de feux de forêt.

Dans le même temps les nouveaux habitants de ces territoires militent pour la « protection » de la garrigue et des paysages qui composent leur cadre de vie et aspirent à de nouvelles pratiques dans ces mêmes espaces (découverte, randonnées pédestres, équestre, VTT, Quad...)

Comment répondre aux questions soulevées par ces deux constats ? Comment préserver un paysage façonné par l'homme depuis des millénaires dès lors que les pratiques ont disparu ? Vers quel paysage veut-on tendre : la garrigue ou la forêt ? Quelles nouvelles activités peuvent elles y être pérennes ? Quel est le rôle des collectivités ?

Pour répondre à ces questions, la nécessité d'impliquer les acteurs locaux (élus, administrations, chasseurs, randonneurs, ONF, CRPF, SDIS, agriculteurs...) dans une même réflexion et d'élaborer une charte paysagère, spécifique au massif des garrigues de Nîmes Métropole, est très vite apparue.

### **Les objectifs de la charte paysagère du massif des garrigues, fixés par le comité de pilotage :**

- Préserver la garrigue, pour cela, prioritairement favoriser la connaissance de l'histoire et des particularités de ce milieu, de moins en moins connu par les habitants et usagers.
- Aller dans le sens du partage de l'espace.
- Révéler de nouveaux usages et la manière de bien vivre la garrigue aujourd'hui (entre autre par la réduction de la vulnérabilité à l'incendie).
- Définir des territoires d'excellence.
- S'inscrire si possible dans le PADD des PLU de chaque commune afin de lui donner une portée plus grande.
- Servir de base à une politique de protection de la garrigue par le biais d'acquisitions foncières.

### **Le jeu de rôle « Nimetpaslefeu »**

Dans le cadre de la construction de la charte de la garrigue, une démarche de sensibilisation des élus à la nécessité d'intégrer l'aléa incendie dans les documents d'urbanisme et dans l'aménagement des territoires péri-urbain au contact de la garrigue, a été menée par Nîmes Métropole tout au long de l'année 2006 en partenariat avec l'INRA d'Avignon et la DDAF du Gard.

Cette démarche a pris la forme d'un jeu de rôle « Nimetpaslefeu » adapté du jeu de rôle « Sylvopast », système multi-agent à l'origine utilisé pour accompagner la mise en place de projets d'aménagement de prévention des incendies de forêt sur des territoires forestiers ou agricoles, et intégrant, dans le cas présent, la prise en compte du processus d'urbanisation au contact des espaces naturels à risque. Elle part du constat que les prises de décision en terme d'aménagement du territoire et de prévention des incendies peuvent s'avérer très délicates pour les gestionnaires de l'espace (communes, collectivités...), étant donné la complexité des écosystèmes qu'elles concernent et la diversité des acteurs et des enjeux qu'elles impliquent :

1. Un espace ressource défini par des combinaisons de structures végétales (arbre/arbuste/herbe)
  - d'attractivité différente selon le type d'usager
  - avec une dynamique propre (embroussaillage, régénération forestière, urbanisation) liée aux modes de gestion (éclaircie, débroussaillage, semis, fertilisation, pâturage, brûlage) et aux interactions entre zones naturelles, zones agricoles et zones urbaines

2. Des aléas naturels
  - Vent dominant + incendie
  - Alternance d'années sèches, moyennes ou humides
3. Des acteurs aux objectifs parfois divergents mais subissant le même risque majeur
  - Elus
  - Résidents
  - Forestiers
  - Agriculteurs-Eleveurs
  - Chasseurs
  - Promeneurs
  - Naturalistes

Depuis 1993 des chercheurs de l'INRA et du CIRAD (collectif ComMod) partageant l'idée que les dynamiques écologiques et les dynamiques sociales devaient être considérées conjointement pour formaliser leur fonctionnement, ont développé une démarche de modélisation d'accompagnement.

L'originalité de cette démarche réside dans le partenariat étroit qui est établi avec les acteurs locaux pour élaborer l'outil de sensibilisation.

#### **Cinq étapes :**

1. **Le diagnostic du territoire** (printemps 2006)
2. **L'élaboration d'un modèle type « multi-agents »** rendant compte du fonctionnement de l'écosystème concerné, construit avec un collectif d'acteurs locaux (un maire, des urbanistes, des représentants du SDIS, du CRPF, de la DDAF, de Nîmes Métropole, de la chambre d'agriculture, de la SAFER....) (printemps – été 2006)
3. **L'élaboration du jeu de rôles « Nîmetpaslefeu »** (automne 2006).
4. **L'organisation de 4 sessions du jeu de rôles** avec les acteurs locaux concernés par la problématique en cause (novembre 2006).
5. **Définitions d'objectifs à long terme et élaboration de scénarii** permettant d'atteindre les objectifs discutés, sur la base des sessions de jeu de rôles et de leur analyse. Cette dernière étape venant alimenter la charte du massif des garrigues intercommunales de Nîmes Métropole (en cours).

#### **Conclusion :**

**Les deux chartes paysagères en cours de construction sur le territoire de Nîmes Métropole, bien que dans des registres différents, permettent de constater, avant même que l'on ne soit arrivé au bout de la démarche, une mobilisation des acteurs qui va croissante au fur et à mesure de leur avancement.**

**Au delà de l'objectif d'engagement des élus et des structures partenaires par la signature du document, la démarche en elle même permet de faire évoluer la vision que chacun porte sur ces territoires et leurs problématiques. La dimension pédagogique est donc une dimension importante des chartes paysagères.**

**A noter que si les questions de paysage ne sont pas toujours prioritaires pour les acteurs du territoire, quand ils sont sollicités sur ce thème ils répondent et ont des choses à dire.**