Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 10, n°2 | Juillet 2019

Le paysage comme instrument de gouvernance territoriale

Paysage et risques naturels. Quelles perspectives pour l'adaptation du littoral au changement climatique ?

Landscape and natural hazards. Which perspective for the adaptation of coastal areas to climate change ?

Charlotte Gustave Huteau

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/13981>

DOI : 10.4000/developpementdurable.13981

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Charlotte Gustave Huteau, « Paysage et risques naturels. Quelles perspectives pour l'adaptation du littoral au changement climatique ? », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 10, n°2 | Juillet 2019, mis en ligne le 15 juillet 2019, consulté le 17 mars 2020. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/13981> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.13981>

Ce document a été généré automatiquement le 17 mars 2020.

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Paysage et risques naturels. Quelles perspectives pour l'adaptation du littoral au changement climatique ?

Landscape and natural hazards. Which perspective for the adaptation of coastal areas to climate change ?

Charlotte Gustave Huteau

- 1 Le paysage peut être défini comme « une partie du territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations¹ », et renvoie à des éléments naturels et/ou artificiels.
- 2 Cette notion a été progressivement appréhendée par le droit. Initialement définie et protégée juridiquement d'une manière que J. Morand-Deville qualifie d'« élitiste », ce paysage s'est ensuite, selon l'auteure, « démocratisé » à mesure que son assise s'est élargie, de sorte qu'« à l'instar des monuments historiques, les monuments naturels sont de plus en plus perçus comme partie intégrante du patrimoine national, un patrimoine menacé par les outrages que les industriels et les ingénieurs, au nom du progrès, lui infligent » (Morand-Deville, 1994).
- 3 L'évolution s'est effectuée lentement, le paysage naturel n'étant considéré dans la loi phare de 1993 relative à la protection des paysages² que lorsqu'il concerne des territoires remarquables par leur intérêt paysager (Romi, 1993). L'adoption d'un décret le 11 avril 1994, donnant une définition assez large de ce qualificatif de remarquable, va inciter à adopter une démarche protectrice à l'égard d'une multitude de paysages. Il mentionne ainsi l'intérêt justifié « soit par leur unité et leur cohérence, soit par leur richesse particulière en matière de patrimoine ou comme témoins de modes de vie et d'habitat ou d'activités et de traditions industrielles, artisanales, agricoles et forestières³ ».
- 4 De même, une circulaire de 1994 donne une définition extensive : « Végétal ou minéral, naturel ou urbain, ouvert ou fermé, le paysage objet de la directive peut avoir été façonné par l'homme ou par la nature ; son caractère remarquable peut être lié autant à ses composantes géographiques ou virtuelles, qu'à son contexte historique ou culturel⁴. »

- 5 Ainsi, alors qu'initialement l'intérêt des juristes et du législateur s'est porté sur les monuments, la nature en tant que telle a peu à peu été consacrée comme un élément fondamental du paysage. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette évolution, mais l'émergence de problématiques environnementales semble avoir fortement contribué à élargir encore la définition du paysage à préserver et à mettre en valeur, au point que l'on peut considérer que le paysage « *constitue même un des éléments significatifs du droit de l'environnement depuis le début du XX^e siècle* » (Rousso, 1995 : 1).
- 6 Aussi est apparue la nécessité de s'assurer que l'impact de l'activité humaine ne porte pas atteinte à ces espaces non plus seulement sur un plan esthétique, mais aussi environnemental, notamment concernant la préservation des équilibres, des écosystèmes. C'est alors que les règles urbanistiques, initialement plutôt tournées vers l'esthétique, ont intégré ces nouvelles exigences.
- 7 Cela est particulièrement le cas pour les territoires littoraux, présentant des caractéristiques géographiques et paysagères particulières, dont la singularité a été consacrée par une loi spécifique : la loi dite « Littoral », adoptée en 1986⁵. Cette dernière « *reconnaissant le particularisme littoral a la même approche, et met en place des principes et des règles permettant de protéger la diversité des paysages des régions littorales (dunes, étangs, falaises, landes, forêts...)* » (Rousso, 1995 : 35). C'est cette même singularité qui explique en grande partie l'attractivité des espaces littoraux, qui ne cesse de s'accroître (Miossec, 2004 ; Paskoff, 1993). Or, d'importantes dégradations environnementales, notamment liées à l'activité humaine et à une maîtrise insuffisante de l'implantation ont conduit à rendre plus vulnérables ces zones, ainsi soumises à un degré de risque de submersion ou d'érosion plus important.
- 8 La tempête *Xynthia*, qui a frappé la côte atlantique et a engendré une submersion meurtrière dans plusieurs communes de Charente-Maritime et Vendée, a provoqué une prise de conscience quant aux risques naturels littoraux et à l'impact du changement climatique sur ces territoires⁶.
- 9 Pourtant, des dispositifs de prévention existaient, particulièrement depuis la création en 1995 des plans de prévention des risques naturels (PPRN)⁷, venant compléter l'édification d'ouvrages de défense tels que des digues, et l'organisation de la gestion des situations d'urgence. Ces plans visent notamment à encadrer ou interdire les constructions en tenant compte de ces risques.
- 10 Ainsi, les réflexions actuelles sur le sujet ne reposent plus seulement sur la mise en œuvre de solutions techniques (type ouvrage de défense), mais sur la nécessité de repenser plus profondément l'aménagement de ces zones. Transformer les aménagements, rendre à la nature certains espaces : autant de situations où le paysage va être modifié, parfois de manière assez innovante. C'est ainsi qu'à la suite des mesures adoptées après *Xynthia*, la question du devenir des territoires « délaissés » s'est posée. Il s'agissait d'une part de déterminer leur statut, dont dépendait la possibilité de les soustraire définitivement à l'urbanisation, où de les aménager différemment ; et d'autre part de déterminer quelle fonction attribuer à ces espaces dans l'intérêt des populations et de la réduction de la vulnérabilité (Cans *et al.*, 2014 : 554 s.).
- 11 À travers ces premiers éléments, il apparaît que l'environnement – particulièrement ses composantes naturelles (terrestres et maritimes, s'agissant du littoral), fragilisées par l'anthropisation et les changements climatiques – semble constituer un trait d'union entre paysage et risques naturels. Les atteintes à l'environnement peuvent

entraîner une dégradation, une modification du paysage, et un accroissement des risques, de sorte que le protéger implique et permet de protéger les paysages, y compris urbanisés, et de se prémunir contre les risques.

- 12 D'ailleurs, il est possible de considérer que la législation relative à l'environnement a contribué à l'élargissement de la définition et de la protection juridique du paysage. Ainsi, pour Pascal Planchet, *« si l'observation des dispositions de la loi du 12 juillet 2010 consacrées au patrimoine et au paysage ne donne pas toujours une vision bien claire du sens de l'action publique, elle permet au moins de prendre conscience à quel point la dynamique du développement durable agit sur notre cadre de vie et combien il est difficile de réguler ses influences voulues ou subies »* (Planchet, 2015). Quant à A. Rouso, elle estime que *« le droit de la nature a largement contribué à la prise en compte de la notion de paysage, soit par la protection de la faune et de la flore, soit par la protection des sites, milieux naturels et paysages. Il a développé nombre de procédures, de systèmes de protection, et posé les grands principes. Par ailleurs, les réglementations concernant le littoral ou le paysage témoignent de la mise en place d'un véritable droit du paysage participant à la politique d'aménagement et de gestion du territoire »* (Rouso, 1995 : 41).
- 13 Aussi, à mesure que les préoccupations environnementales et d'adaptation au changement climatique sont de plus en plus prégnantes, se pose la question de la place de la dimension paysagère dans ces problématiques. D'une part, le paysage peut être impacté par les mesures d'adaptation. D'autre part, une réflexion autour de cette notion de paysage et de sa préservation peut permettre de dégager des solutions innovantes. Cela est d'autant plus vrai que les espaces naturels sont susceptibles de jouer un rôle de zone tampon essentiel, afin d'amortir les aléas et ainsi réduire les risques.
- 14 Aussi, comment la relation entre paysage et risque peut-elle être envisagée, concrétisée, dans les territoires littoraux ? Le droit le permet-il actuellement ? Quelles sont les connexions législatives actuelles entre ces deux notions ? Quelles perspectives sont souhaitables ? Il s'agit plus particulièrement de réfléchir à la manière dont cette notion de paysage peut être utilisée dans la conversion de certains territoires, qu'il s'agisse d'exploiter des outils différemment, ou de favoriser l'acceptation des mesures par les populations en ne considérant plus cette problématique seulement sous l'angle du risque et de la sécurité.
- 15 En effet, penser le paysage suppose de penser plus largement spatialement et temporellement. Parce qu'il fait appel au subjectif, cela pourrait permettre d'inclure différemment les populations concernées, facilitant ainsi la recomposition spatiale.
- 16 Initialement, le paysage est surtout pensé en termes architecturaux, et la relation entre paysage et risques naturels s'analyse essentiellement à l'aune des ouvrages de protection (1). Mais ensuite, l'émergence d'outils de planification a permis d'identifier des points de convergence entre les deux notions (2). C'est avec la nouvelle dynamique initiée après *Xynthia* et dans un contexte d'adaptation au changement climatique que se révèlent toutes les potentialités de la notion de paysage et des législations qui la concernent pour répondre aux enjeux de gestion des risques, notamment par la relocalisation (3).

1. Impact de la construction des ouvrages de défense sur le paysage

- 17 Pour faire face aux risques littoraux, la construction d'ouvrages de défense est depuis longtemps l'un des principaux moyens utilisés, façonnant ainsi le paysage. Cela implique de mettre en place des règles, notamment architecturales (1.1), mais également d'harmonisation pour atteindre une meilleure cohérence et une meilleure efficacité (1.2).

1.1. Paysage et architecture des ouvrages de défense

- 18 Le premier lien entre paysage et risque est relatif aux ouvrages de défense. Digue, enrochements, etc., sont autant de mécanismes techniques destinés à protéger les enjeux situés sur le littoral en empêchant les vagues d'atteindre les enjeux, ou en limitant l'érosion. Cependant, ces ouvrages peuvent avoir un impact négatif sur le paysage à plusieurs égards. D'une part, leur construction, leur physionomie modifient le paysage, l'artificialisent. D'autre part, ces interventions humaines peuvent avoir des conséquences sur d'autres parties du territoire, en déplaçant le risque d'érosion, par exemple.
- 19 Sur le premier point, bien que l'on ne puisse affirmer que ces considérations aient été totalement absentes jusqu'à présent, c'est en 2017 qu'un guide méthodologique a été émis par le Conseil général de l'environnement et du développement durable afin de tenir compte des impératifs liés au patrimoine classé pour construire ou restaurer des ouvrages de défense. Ce guide incite explicitement à mener une réflexion plus profonde sur l'impact des ouvrages de défense sur le paysage, et sur le besoin de considérer d'autres stratégies potentiellement moins dommageables pour ce paysage.
- 20 Les auteurs affirment ainsi la nécessité de « *s'interroger sur les objectifs précis du projet, sur ses effets à court et à long terme, sur sa perception dans le paysage (éventuellement sur les nouvelles vues qui seront possibles depuis l'ouvrage lui-même), sur ses interactions avec la plage et sur le risque de la voir disparaître, sur des alternatives aux digues et enrochements fondées sur des méthodes collaborant avec la nature [...]* » (Forray, Clément, 2017 : 3).
- 21 Même si elle contient des éléments plus spécifiquement liés aux sites protégés, soumis à des obligations de préservation plus strictes, la démarche de réflexion de ce guide peut s'appliquer à l'ensemble des ouvrages concernés. C'est d'ailleurs ce qui est précisé par les auteurs, estimant que « *ce guide a aussi vocation à inspirer les projets d'aménagement du littoral en dehors des sites protégés dont l'étendue nationale reste relativement limitée* » (Forray, Clément, 2017 : 3).
- 22 Cela apparaît comme une véritable prise de conscience de la nécessité de réfléchir beaucoup plus profondément et globalement à la pertinence d'adopter cette stratégie de défense plutôt qu'une autre, fondée par exemple sur la reconversion de certains enjeux, ou sur leur relocalisation. Initialement, cette remise en question provient surtout du coût sur le long terme de ces ouvrages, et sur les possibilités de défaillance, voire d'aggravation du risque. Il apparaît toutefois que l'impact de ces ouvrages sur le paysage est aussi un enjeu. Les auteurs émettent ainsi le souhait que « *cette dimension paysagère ne soit plus écartée au motif de l'urgence de la protection* » (Forray et Clément, 2017 : 3).

- 23 Sur ce point, et plus particulièrement sur le sujet des sites protégés, cela ne concerne pas seulement les espaces naturels, mais également certains ouvrages, dont la valeur architecturale ou historique impose de les préserver sous certaines conditions. Cela peut supposer de ne pas compléter ces ouvrages avec des éléments plus modernes, par exemple. De ce fait, leur entretien ne signifie pas nécessairement une amélioration de leur performance face au risque.
- 24 Ces questionnements renvoient à une autre problématique concernant les ouvrages de défense en France, révélée après *Xynthia* : la propriété de ces ouvrages et leur cohérence le long du rivage.

1.2. Vers une mise en cohérence des ouvrages de défense

- 25 Le système de protection par les ouvrages de défense reposait jusqu'à très récemment sur la compétence très ancienne attribuée aux propriétaires des terrains pour les protéger contre les risques littoraux⁸, entraînant des disparités de protections, voire des difficultés à identifier la personne responsable de leur entretien. Non seulement cela nuisait à l'efficacité de ces ouvrages, mais cela provoquait également des discontinuités, des cassures dans le paysage.
- 26 Afin de remédier à cela, le législateur a instauré une compétence « Gemapi » (gestion de l'eau, des milieux aquatiques et prévention des inondations), lors de l'adoption de la loi Maptam en 2014⁹. Elle vise à transférer la gestion de ces ouvrages aux établissements publics de coopération intercommunale, donc aux collectivités locales. Il s'agit particulièrement des systèmes d'endiguement, tels que définis par le « décret digues¹⁰ » adopté en 2015, et visant à mettre en place un nouveau régime pour les ouvrages de protection contre les inondations et les submersions. Cette compétence est effective à compter du 1^{er} janvier 2018¹¹. L'on peut espérer qu'au-delà des seuls aspects techniques et de sécurité, des préoccupations paysagères animeront ces établissements afin de parvenir à une certaine harmonie sur les littoraux, favorisant également l'efficacité de ces dispositifs.
- 27 Déjà auparavant, une circulaire relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel (DPM) avait été adoptée le 20 janvier 2012 et contenait des éléments portant sur l'impact paysager et environnemental des ouvrages de défense construits sur le domaine public maritime¹². Ainsi, en application de l'article L 2124-1 du CGPPP (code général de la propriété des personnes publiques), les autorisations d'occupation temporaire du domaine public doivent être délivrées en tenant compte des règles de protection environnementales et de planification contenues entre autres dans le code de l'environnement¹³ et en consultant les organismes compétents lorsque des enjeux paysagers particuliers existent, notamment en présence de sites classés. Concernant plus précisément les ouvrages de défense, ces derniers sont autorisés, par dérogation au caractère réversible et naturel du DPM, sous réserve de respecter la procédure et les conditions précitées.
- 28 Enfin, l'édition du guide de méthodologie précédemment évoqué pourrait également être un moyen de réaffirmer la présence des considérations paysagères dans les réflexions. Les travaux menant à l'élaboration d'une stratégie nationale de gestion du trait de côte (Cousin, 2014 ; ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, 2017) contribuent également au renouvellement de cette réflexion.

- 29 Il est de ce fait possible de considérer que la remise en cause de la pertinence technique et stratégique de ces ouvrages va impacter le paysage, et que dans le même temps, la mise en avant du paysage pourra contribuer à faire évoluer les modalités de protection contre les risques, pendant longtemps principalement fondées sur l'édification d'ouvrages de défense (ANEL, 2005).
- 30 Avec ces nouvelles règles, les collectivités locales semblent appelées à jouer un rôle fondamental. Mais la relation entre paysage et risque se manifeste de manière beaucoup plus globale s'agissant de la planification territoriale et de la réglementation de l'urbanisme. C'est véritablement grâce à ces outils de plus en plus complets que de multiples connexions peuvent être établies.

2. La planification territoriale : outils de convergence des enjeux de sécurité et de protection des paysages

- 31 Les règles d'urbanisme¹⁴ sur lesquelles s'appuient les pouvoirs publics pour délivrer les permis de construire ou initier des projets d'aménagement répondent en partie à des objectifs de préservation du patrimoine, et de protection des paysages¹⁵. À ce titre, elles contribuent fortement à façonner le littoral. Ainsi, certaines constructions seront autorisées, tandis que d'autres seront soumises à des conditions architecturales ou autres. De même, en accord avec la stratégie urbanistique du territoire considéré, les constructions seront exclues de certains espaces. Ce rôle de planification est notamment rempli par le Plan local d'urbanisme (PLU) à l'échelle de la commune¹⁶. Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) concernent quant à eux l'échelle supracommunale¹⁷.
- 32 À ce sujet, l'aménagement du littoral a connu un tournant avec l'adoption de la loi de 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral¹⁸. En encadrant le développement et la protection du littoral, elle a profondément impacté la physionomie des côtes. L'interdiction de construire dans la bande des 100 mètres à partir du rivage a quelque peu freiné l'implantation urbaine¹⁹. Cependant, son rôle n'a été que limité dans la mesure où cette interdiction ne concerne que les espaces non urbanisés, alors qu'à l'époque beaucoup l'étaient déjà²⁰.
- 33 Concernant les paysages, c'est avec la loi sur les paysages de 1993 qu'un tournant vers une prise en considération plus large et plus complète des paysages a eu lieu. Anny Rouso note ainsi que « *de façon générale, l'objectif principal de cette loi est une meilleure prise en compte du paysage par les opérations d'urbanisme, par l'intégration de l'élément paysager...* » dans les documents de planification et permis de construire (Rouso, 1995 : 37). Par la suite, la loi Alur²¹ introduit la notion « *d'objectifs de qualité paysagère* » dans les objectifs à prendre en compte pour l'élaboration des PLU et des SCoT (art. L121-1 C. urbanisme). De manière plus globale, il est à noter, et cela est confirmé notamment par l'intitulé de plusieurs lois portant sur le sujet, que le paysage est régulièrement cité dans la liste des objectifs et enjeux de ces documents de planification (Labat et Donadieu, 2013), au titre de la préservation de l'environnement et de l'adaptation au changement climatique, de sorte que « *la préoccupation environnementale étant devenue une des composantes de la politique de gestion et de développement du territoire, on assiste à l'émergence d'un véritable droit du paysage, qui n'est plus seulement un ensemble de règles touchant un territoire restreint, mais plutôt la définition d'un certain nombre de principes et de*

normes devant être pris en compte lors de chaque opération d'aménagement » (Rouso, 1995 : 30).

- 34 Ainsi, en 2016, c'est une loi relative à la reconquête de la biodiversité et des paysages²² et qui réaffirme le lien entre préservation de l'environnement et paysage. Déjà en 2010, la loi portant engagement pour la protection de l'environnement²³ contenait plusieurs dispositions relatives au paysage.
- 35 Dans le même temps, à mesure que le risque s'est imposé comme un enjeu majeur, il a été intégré dans les objectifs des documents de planification qui doivent assurer la compatibilité entre ces différents enjeux. Cela a été particulièrement renforcé depuis l'instauration des plans de prévention des risques naturels (PPRN) par la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement en 1995²⁴. Ici encore, l'intitulé et le contenu de la loi interpellent : il y est autant question d'environnement que de paysage, et surtout de risques naturels, puisqu'une majeure partie des mesures phares de prévention des risques est inscrite dans cette loi.
- 36 Ces plans, élaborés en concertation entre les collectivités locales et l'État, et adoptés par le préfet, doivent être annexés au PLU. Le risque naturel, au même titre que les autres enjeux parmi lesquels le paysage, doit être pris en compte dans la planification territoriale (Drobenko, 2015).
- 37 Les deux thématiques se retrouvent donc présentes dans des documents visant à planifier de manière globale le territoire. Les impératifs environnementaux et de développement durable²⁵, de plus en plus affirmés dans ces documents, apparaissent alors comme un trait d'union entre ces notions. La préservation de l'environnement et l'aménagement du territoire dans une logique de développement durable vont induire des réflexions pour concilier réduction de la vulnérabilité (et ainsi réduction des risques) et préservation du paysage. Cela est renforcé par l'affirmation d'un volet relatif à l'adaptation au changement climatique en complément de la législation sur la protection de l'environnement. C'est la question de la gestion des risques naturels, et plus généralement des bouleversements – notamment paysagers – des territoires, qui est posée.
- 38 C'est ainsi que l'article L. 321-14 du code de l'environnement portant sur les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), créés en 2015, comporte depuis peu des dispositions relatives à l'inclusion de la gestion du trait de côte dans les éléments à prendre en compte pour l'élaboration de ces schémas. Ces derniers constituent certainement les documents de planification réunissant le plus d'objectifs divers, les enjeux environnementaux étant centraux. Ils ont une vocation d'harmonisation et de mise en cohérence beaucoup plus grande, puisqu'ils sont adoptés à l'échelle régionale.
- 39 La capacité et la manière de construire sur les espaces littoraux vont donc être conditionnées par ces enjeux, dans la mesure où l'instruction des permis de construire doit s'appuyer sur ces éléments.
- 40 Quant à l'articulation entre les acteurs, l'État, concernant le risque mais également le paysage, impulse et encadre, tandis que les collectivités locales mettent en application ces objectifs, eu égard aux particularités locales propres à chaque territoire.
- 41 À ce stade, on s'aperçoit des liens de plus en plus apparents entre les notions de paysage et de risque, dans le cadre de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Les éléments semblent réunis pour penser la stratégie

face au risque en y intégrant une dimension paysagère. Les deux notions sont présentes, interagissent dans des outils de planification communs.

- 42 Cependant, leur relation reste implicite et la mise en pratique se révèle plus délicate, dans la mesure où d'autres enjeux sont également présents, notamment économiques et politiques, et où l'articulation des compétences entre les différents acteurs impliqués pose souvent des difficultés²⁶. De même, l'existence de différents documents de planification ne contribue pas à clarifier la situation ni à assurer une cohérence. À cet égard, il ne faut pas tant changer la législation, mais vérifier que la méthodologie employée intègre ces objectifs, cette dimension paysagère de manière plus affirmée.
- 43 Exploiter la notion de paysage et les règles juridiques qui s'y rapportent apparaît alors davantage pertinent concernant le devenir d'espaces exposés à un risque naturel important, dans la mesure où elles pourraient permettre une perception et une implication différentes des acteurs, notamment des populations. Penser le paysage permettrait de prendre de la hauteur par rapport aux problématiques complexes relatives au risque et aux crispations qui peuvent en découler.

3. Le paysage, vecteur de renouvellement de la réflexion autour de l'adaptation au changement climatique

- 44 Alors que sur certains territoires littoraux, la question de la relocalisation se pose de manière de plus en plus pressante, sa mise en œuvre rencontre plusieurs obstacles. Outre les difficultés juridiques appelant à l'adaptation de certaines normes (Lambert, 2015 ; Guéguen et Renard, 2017), ce sont des réticences beaucoup plus profondes qui semblent ralentir cette évolution. L'acceptation des mesures de gestion des risques et de la relocalisation de certains enjeux semble encore difficile à obtenir (Rulleau *et al.*, 2015 ; Rey-Valette H. *et al.*, 2018), et impacte la capacité et la volonté des élus à agir. Or la notion de paysage pourrait, semble-t-il, permettre d'appréhender ces changements différemment, et de faire évoluer les stratégies de prévention des risques littoraux²⁷. En effet, outre l'existence de conditions bien précises pour mobiliser l'expropriation pour risque naturel ou l'acquisition amiable, ces procédures sont surtout mal acceptées par les populations, car elles impliquent que les autorités soient à l'initiative du départ, et l'imposent.
- 45 Or, au-delà des outils utilisés, c'est un changement de vision sur la situation, un changement d'échelle que permet la notion de paysage. Inclure le paysage dans les réflexions sur le devenir des territoires à risque permet d'alimenter, de modifier la concertation, et de faire émerger des solutions innovantes pour le territoire (Tabar-Nouval, 2010).
- 46 À ce titre, les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), proposés depuis 2011 pour tous les risques d'inondations, y compris les submersions marines²⁸, procèdent d'une démarche allant dans ce sens. En effet, reposant sur la volonté des collectivités locales, et sur un système de labellisation à partir d'un cahier des charges, ces programmes doivent accorder une place importante à la concertation et contenir des actions renvoyant à une grande variété d'axes complémentaires les uns avec les autres²⁹. D'importantes sommes financières sont mobilisées pour ces programmes, provenant essentiellement du fonds de prévention des risques naturels prévisibles (dit

« fonds Barnier »). Cela semble constituer un moyen de fédérer les pouvoirs publics et la population autour d'un projet de réaménagement complet, autour de la nécessité de prévenir les risques. Cependant, ce dispositif incitatif rencontre également des limites, et des évolutions législatives plus profondes apparaissent nécessaires pour gérer les problématiques posées par les changements climatiques sur les littoraux³⁰.

- 47 La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Élan, récemment adoptée³¹, ainsi que ses mesures d'application à venir contiennent certaines dispositions relatives à l'urbanisation du littoral, visant plutôt à apporter des dérogations aux règles posées dans la loi Littoral. Il s'agit principalement de lutter contre le phénomène de « dents creuses », c'est-à-dire de ruptures de continuité dans l'urbanisation des communes. Bien que des garde-fous aient été prévus, ces dispositions suscitent toutefois certaines inquiétudes alors même que la question d'un recul stratégique ou d'une mutation progressive des modes d'occupation des territoires littoraux émerge de plus en plus. Le projet d'arrêté relatif aux aménagements temporaires dans les zones protégées va toutefois plutôt dans le sens d'un encadrement, puisqu'il affirme l'exhaustivité de la liste d'aménagements légers autorisés dans ces zones protégées, contenue à l'article L121-24 du CGPPP.
- 48 Toutefois, ces modifications législatives n'apparaissent pas suffisantes pour répondre aux enjeux et réformer en profondeur les modes d'occupation des espaces littoraux.
- 49 La proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux (présentée par Michel Vaspert et autres collègues)³², dont il est regrettable que l'examen au Parlement soit considérablement ralenti, est beaucoup plus audacieuse et complète. Elle contient des évolutions législatives nécessaires et attendues, en proposant notamment la création de nouvelles zones destinées à accueillir de nouvelles formes d'installations plus résilientes, temporaires. Ainsi, la création de ZMTC (zone à mobilité du trait de côte) impliquerait des modifications profondes de la manière d'investir le littoral, de même que la mise place de ZART (zones d'activités résilientes temporaires). Certaines installations actuelles, soumises à un risque devenu trop important, pourraient à terme être remises en cause. L'on va probablement assister à de nouvelles formes d'occupation, innovantes, qui vont modifier le paysage. En effet, proposer des aménagements temporaires, réversibles implique une architecture différente, et donc des changements dans le paysage, y compris d'une saison à l'autre. Il est donc important d'inclure cette dimension dans les réflexions. Par ailleurs, pour d'autres espaces, il s'agira de restituer ou de conserver leur caractère naturel, à l'exception éventuelle de certains aménagements tels que des ouvrages de défense.
- 50 À ce sujet, les ateliers pilotes portant sur la relocalisation des activités et des biens, menés sur plusieurs sites littoraux français (ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2015), tirent des enseignements concernant la nécessité d'adapter certaines règles juridiques. Ils ont également été instructifs à propos de la nécessité de mener des projets avec une vision globale. Cela présente un intérêt pour impliquer davantage les populations, leur permettre d'accepter et de s'approprier les stratégies, y compris celles de relocalisation. Le paysage et sa recomposition semblent alors pouvoir constituer un ciment, une entrée commune pour mener ces discussions vers une mise en œuvre effective. En témoignent les réflexions autour de l'instauration de promenades littorales, d'aménagements paysagers, et les nombreuses occurrences de la notion d'« unité paysagère », ou de « continuité paysagère » dans la restitution des ateliers (ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2015).

C'est également l'avis de Frédéric Bonnet, architecte urbaniste sollicité dans le cadre de ces ateliers : *« Sur cette question des risques, une question dure et aride d'un point de vue technique, si nous n'arrivons pas à la positionner dans un rêve, dans quelque chose qui porte une qualité paysagère, des qualités d'usages que tout le monde puisse s'approprier, il est plus difficile de s'insérer et de rentrer dans le champ technique. À un moment donné, il faut avoir une vision de projet »* (ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2015 : 24).

- 51 La stratégie de gestion du trait de côte mentionne également cette recomposition spatiale et le rôle fondamental de la concertation à cet égard (ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, 2017 : 18).
- 52 Les outils précédemment évoqués pourront alors être mobilisés à cette fin, et complétés par certaines innovations législatives, notamment la création de nouveaux zonages.

Conclusion

- 53 Au terme de cette mise en perspective des notions de paysage et de risque, il apparaît que ces dernières possèdent de nombreux points de convergence, tant sur le fond que sur les outils mobilisés à leur sujet. La préservation de l'environnement constitue incontestablement un terrain commun à exploiter. Les difficultés rencontrées pour mener à bien une stratégie de gestion des risques pertinente, face à des défis d'adaptation de plus en plus importants pour les littoraux, conduisent à penser que la préservation et la mise en valeur du paysage peuvent permettre une évolution vers des solutions innovantes, et mieux acceptées.
- 54 En effet, penser les aménagements de demain, penser un territoire résilient, suppose de penser au paysage à plus ou moins long terme. Il ne paraît donc absolument pas incongru de passer par cette notion pour contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion des risques littoraux.
- 55 Aussi, réfléchir au paysage est beaucoup plus attractif et fédérateur que de parler de risque. Il serait cependant illusoire de penser que cela suffirait à favoriser les changements de stratégie et la mise en œuvre des mesures de prévention des risques. Des verrous législatifs, financiers, politiques, demeurent. Dans ce contexte, exploiter la notion de paysage favorise l'émergence de solutions innovantes pour une recomposition spatiale, et surtout, constitue un point d'échange, alors que la concertation entre les acteurs apparaît primordiale pour gagner en efficacité. L'élaboration d'une stratégie, quelle que soit l'échelle choisie, ne repose en effet pas seulement sur l'édiction de normes contraignantes, mais au contraire sur la réflexion commune autour d'un projet, qui sera ensuite concrétisé par le biais de divers outils juridiques, certains davantage orientés vers les risques, d'autres vers la préservation des paysages, d'autres encore incluant les deux, autour d'une ambition beaucoup plus large de protection de l'environnement.

BIBLIOGRAPHIE

Association nationale des élus du littoral (ANEL), 2005, « De la défense contre la mer à la gestion durable du système côtier », Actes des Journées d'étude de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL), 29^e journée d'étude, Toreilles, 107 p.

Cans Ch., Diniz I., Touret Th., Pontier J.-M., 2014, *Traité de droit des risques naturels*, Paris, Éditions Le moniteur, coll. « Référence juridique », 876 p.

Conservatoire du littoral, 2012, *Le Conservatoire du littoral face au changement climatique*, Paris, Conservatoire du littoral.

Cousin A., 2011, « Propositions pour une stratégie nationale de gestion du trait de côte, du recul stratégique et de la défense contre la mer, partagée entre l'État et les collectivités territoriales », Paris, ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, La Documentation française, 61 p.

Conseil de l'Europe, Convention européenne du paysage, adoptée le 20 octobre 2000, Florence.

Devidas S., 2013, « Le droit de préemption sur les espaces naturels sensibles, outil privilégié de la protection de l'environnement », *AJCT*, p. 231.

Drobenko B., 2015, « Risques littoraux : entre stratégie et droit », in Lambert M.-L. (dir.), « Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation », *VertigO*, hors-série n° 21, <https://journals.openedition.org/vertigo/15787>.

Forray N., Clément D., 2017, *Guide du littoral et paysage, guide méthodologique appliqué aux sites classés*, Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), 38 p.

Got P., 2016, « Rapport sur le projet de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique », rapport n° 4241, fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Gueguen A., Renard M., 2017, « La faisabilité d'une relocalisation des biens et activités face aux risques littoraux à Lacanau », *Sciences Eaux & Territoires*, vol. 23, n° 2, p. 26-31.

Labat D., Donadieu P., 2013, « Le paysage, levier d'action dans la planification territoriale », *L'Espace géographique*, tome 42, n° 1, p. 44-60.

Lambert M.-L., 2015, « Le recul stratégique : de l'anticipation nécessaire aux innovations juridiques », in Lambert M.-L. (dir.), « Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation », *VertigO*, hors-série n° 21, <https://journals.openedition.org/vertigo/15812>.

Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, 2017, « Stratégie nationale de gestion du trait de côte. Programme d'action 2017-2019 », ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, 23 p.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, 2011, « Programmes d'action de prévention des inondations (PAPI). De la stratégie aux programmes d'action. Cahier des charges », 27 p.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2015, « Vers la relocalisation des activités et des biens. Cinq territoires en expérimentation », actes du séminaire national de restitution du 30 juin 2015, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 79 p.

Miossec A., 2004 (3^e édition), *Les littoraux entre nature et aménagement*, Paris, Armand Colin, 192 p.

Morand-Deville J., 1994 « Environnement et paysage », *AJDA*, p. 588.

Paskoff R., 1993, *Côtes en danger*, Paris, L'Harmattan, 250 p.

Planchet P., 2010, « Le patrimoine et le paysage face au défi environnemental », *AJDA*, p. 1705.

Rey-Valette H., Lambert M.-L., Vianey G., Rulleau B., André C., Lautredou N., « Acceptabilité des relocalisations des biens face à l'élévation du niveau de la mer : perception de nouveaux dispositifs de gouvernance du foncier », *Géographie, Économie, Société* n° 3, 2018.

Romi R., 1993, « Le droit et le paysage selon la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 », *Rec. Dalloz*, p. 107.

Rouso A., 1995, « Le droit du paysage. Un nouveau droit pour une nouvelle politique », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 26, p. 29.

Rulleau B., Rey-Valette H., Flanquart H., Hellequin A.-P.Q., Meur-Ferec C., 2015, « Perception des risques de submersion marine et capacité d'adaptation des populations littorales », in Lambert M.-L. (dir.), « Droit des risques littoraux et changement climatique : connaissance, anticipation et innovation », *Vertigo*, hors-série n° 21, <https://journals.openedition.org/vertigo/15811>.

Tabar-Nouval M.-C., 2010, « Développement urbain durable des villes côtières, risques et gestion intégrée des zones côtières (GIZC) », *Vertigo*, hors-série n° 8, <https://journals.openedition.org/vertigo/10244>.

NOTES

1. Conseil de l'Europe, Convention européenne du paysage, adoptée le 20 octobre 2000, Florence, art. 1.
2. Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.
3. Décret n° 94-283 du 11 avril 1994 pris pour l'application de l'article 1^{er} de 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 d'enquêtes publiques, et relatif aux directives de protection et de mise en valeur des paysages, art. 1.
4. Circulaire du 21 novembre 1994, prise pour l'application du décret du 11 avril 1994 relatif aux directives de protection et de mise en valeur des paysages.
5. Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.
6. Face à l'urgence de la situation, l'acquisition amiable d'un certain nombre de maisons a été organisée par les autorités étatiques, afin de soustraire définitivement certaines populations au risque. Une maîtrise défailante de l'urbanisation dans certaines zones, ainsi que des lacunes dans l'entretien de certains ouvrages de défense ont notamment été identifiées comme motifs explicatifs de cette catastrophe.
7. Cet outil de planification, réalisé dans chaque bassin de risque et validé par le préfet, vise à identifier les zones à risque, où selon l'intensité les constructions sont interdites ou autorisées sous conditions. Cette loi et ces plans permettent aussi de mobiliser le fonds de prévention des risques naturels majeurs afin de réaliser des travaux, de réparer les dommages, ou de procéder à des acquisitions amiables ou expropriations pour risques naturels.
8. Loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, art. 33.
9. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

10. Décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques.
11. Confirmée par la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Les modalités de mise en œuvre sont précisées dans la note d'information du 3 avril 2018 relative aux modalités d'exercice de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations par les collectivités territoriales et leurs groupements.
12. Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel, 3°.
13. Parmi lesquelles le respect des procédures d'enquête publique, la conformité aux documents d'urbanisme, le respect des limitations imposé par le classement en zone Natura 2000, etc.
14. Contenues notamment aux articles L131-1 et suivants du code de l'urbanisme.
15. L'article L101-2 C. urb. dispose ainsi que « dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : [...] 1° L'équilibre entre : a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; b) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux (L. n° 2018-1021 du 23 nov. 2018, art. 38) "la lutte contre l'étalement urbain" ; c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ».
16. Articles L 123-1 et suivants du code de l'urbanisme.
17. Article L 122-1-1 du code de l'urbanisme.
18. Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.
19. Article L 121-6 à L121-20 du code de l'urbanisme.
20. Plus généralement, cette loi avait comme vocation principale d'organiser le développement du littoral tout en préservant l'environnement. L'enjeu de gestion des risques n'apparaissant que plus tard.
21. Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.
22. Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.
23. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Codifiée notamment aux articles L121-1 du code de l'environnement.
24. Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Codifiée aux articles 562-1 et suivants du code de l'environnement.
25. L'on citera notamment l'édiction de directives territoriales d'aménagement de développement durable, prévues à l'article L102-4 du code de l'urbanisme.
26. Cela est particulièrement le cas pour les PPRN. Le classement en zone à risque engendre en effet des conséquences, notamment foncières, telles que de fortes réticences peuvent naître des acteurs locaux et/ou des populations.
27. C'est notamment ce qui ressort du travail mené à l'occasion des ateliers pilotes relatifs à la relocalisation des biens. Certains intervenants estiment ainsi que « la démarche de gestion intégrée des zones côtières conduite en 2005 a montré les limites d'une approche par le risque comme clef d'entrée principale de la réflexion – perception négative par les habitants, situations de confrontation et de blocage [...] » (ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2015, p. 44).
28. Il s'agit de la « deuxième génération » de PAPI. Une troisième génération, avec un cahier des charges actualisé, débute au 1^{er} janvier 2018. La création de ces programmes en 2003 s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions contenues dans la directive européenne

« Inondations » (directive 2007/60/CE relative à l'évaluation et la gestion des risques d'inondation et financements européens).

29. Cf. notamment ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, « Programmes d'action de prévention des inondations (PAPI). De la stratégie aux programmes d'action. Cahier des charges », 2011, 27 p.

30. L'érosion constitue une préoccupation particulièrement importante actuellement, considérant les incertitudes et impasses juridiques auxquelles sont confrontés les propriétaires d'immeubles soumis à cet aléa. Cf. Conseil constitutionnel, décision n° 2018-698 QPC du 6 avril 2018, « le Signal ».

31. Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

32. Ce texte reprend celui proposé sous l'ancienne législature par Pascale Got, intitulé « Proposition de loi relative à l'adaptation du littoral au changement climatique » (Got P., 2016). Adopté par le Sénat en première lecture le 31 janvier 2018, puis transmis à l'Assemblée nationale, il fait actuellement l'objet d'un travail en commission.

RÉSUMÉS

L'adaptation au changement climatique, ainsi que les usages que l'homme fait d'un territoire vont impacter le paysage. Sur le littoral, le paysage risque d'être modifié par l'érosion et l'élévation du niveau de la mer.

Il s'agit de réfléchir à la manière dont cette notion de paysage peut jouer un rôle dans la conversion de certains territoires exposés aux risques, notamment afin que les populations s'approprient, voire proposent des solutions innovantes.

Il apparaît que les notions de risque et de paysage possèdent de nombreuses connexions qu'il serait intéressant d'exploiter afin d'intégrer davantage la dimension paysagère dans les réflexions sur ces questions. Cela pourrait permettre aux différents acteurs de réfléchir différemment à la recomposition spatiale des territoires.

Adaptation to climate change, as well as human settlement impact the landscape. On coastal areas, the landscape is likely to be impacted by erosion and rising sea levels.

This raises the issue of how this concept of landscape can be used to convert some territories at risk, particularly to make certain measures more acceptable for the populations, or to propose innovative solutions.

It appears that the notion of risk, and of landscape, have many connections that would be interesting to exploit in order to further consider the landscape in this context. This could help stakeholders to think differently about spatial recomposition of these territories.

INDEX

Mots-clés : littoral, paysage, risques naturels, relocalisation, recomposition spatiale, espaces naturels sensibles, planification territoriale, ouvrages de défense

Keywords : coastal management, landscape, natural hazards, sea-defenses, territory development, relocation, environment protection, adaptation

AUTEUR

CHARLOTTE GUSTAVE HUTEAU

Charlotte Gustave Huteau est docteure en droit public et chercheuse associée au CEJEP (Centre d'études juridiques et politiques, La Rochelle). Ses recherches portent principalement sur les migrations environnementales, les risques naturels, et l'adaptation des littoraux au changement climatique. Plus récemment, elle a effectué un postdoctorat au LARJ (Laboratoire de recherche juridique, université Côte d'opale), portant sur l'économie sociale et solidaire et le rôle des collectivités territoriales dans ce domaine.