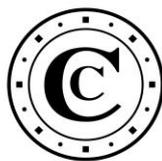


Cour des comptes



Chambres régionales  
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

L'AMÉNAGEMENT  
DU LITTORAL  
MÉDITERRANÉEN  
FACE AUX RISQUES  
LIÉS À LA MER ET  
AUX INONDATIONS

Rapport public thématique

Janvier 2025



# Sommaire

<b>Procédures et méthodes .....</b>	<b>5</b>
<b>Synthèse .....</b>	<b>9</b>
<b>Récapitulatif des recommandations .....</b>	<b>13</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>15</b>
<b>Chapitre I Un littoral méditerranéen toujours plus vulnérable .....</b>	<b>19</b>
I - Une pratique d'aménagement du littoral aujourd'hui remise en cause.....	19
A - Un littoral attractif à l'aménagement dynamisé par l'intervention publique locale.....	20
B - Un aménagement fortement consommateur d'espace et de ressources .....	23
C - Une surexposition croissante aux risques .....	26
II - Des périls connus mais peu pris en compte.....	28
A - Une perception de la menace encore insuffisante .....	28
B - Une information sur les risques qui devient plus précise mais reste dispersée .....	29
III - Une opération vérité sur les coûts de la vulnérabilité .....	32
A - Un marché de l'immobilier encore aveugle aux risques .....	33
B - Les limites du système assurantiel et indemnitaire .....	35
C - Une connaissance de la vulnérabilité du littoral à compléter par une dimension financière.....	38
<b>Chapitre II Des stratégies et actions qui ne sont pas à la hauteur des enjeux de vulnérabilité du littoral méditerranéen .....</b>	<b>43</b>
I - Une planification de l'État cloisonnée et encore inachevée .....	43
A - Une prévention des risques qui demeure incomplète.....	44
B - Une approche décentralisée du recul de trait de côte qui doit être complétée par l'État d'une vision consolidée des risques et aléas .....	49
II - Les risques et aléas insuffisamment pris en compte par les politiques régionales d'aménagement du littoral .....	51
A - Une planification régionale qui traite peu des risques et aléas littoraux .....	52
B - Des initiatives régionales de droit souple aux ambitions variables et aux résultats limités .....	53
III - Un bloc communal en première ligne mais qui peine à apporter une réponse adaptée aux défis à relever .....	56
A - Des politiques d'aménagement menées en ordre dispersé et encore éloignées des enjeux identifiés .....	56
B - Une organisation des compétences territoriales préjudiciable à une approche intégrée de l'aménagement du littoral.....	64

<b>Chapitre III Des choix d'aménagement et de financement à repenser pour le littoral méditerranéen .....</b>	<b>69</b>
I - Donner une nouvelle échelle à l'aménagement de la façade méditerranéenne .....	69
A - Établir une trajectoire d'aménagement de manière à prévenir les coûts futurs .....	70
B - Instaurer une nouvelle forme de coopération associant les territoires et l'État .....	73
II - Utiliser et développer les leviers d'action existants .....	74
A - Maîtriser le foncier et les extensions urbaines dans les zones à risque .....	74
B - Renforcer l'accompagnement des collectivités locales .....	78
III - Mobiliser et concevoir des sources de financement adaptées .....	80
A - Des risques littoraux qui auront pour conséquence de dégrader la situation financière des collectivités locales .....	80
B - Diminuer les enjeux et trouver des ressources .....	83
C - Donner les moyens d'une recomposition spatiale par la politique foncière et des outils spécifiques .....	88
<b>Liste des abréviations .....</b>	<b>93</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>95</b>

## Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

\*\*

Le présent rapport est issu d'une enquête menée par une formation commune à la Cour et aux chambres régionales des comptes, sur le fondement de l'article L. 141-13 et R. 112-49 du code des juridictions financières. Cette formation, créée par arrêté n° 22-695 du Premier président du 17 novembre 2022, associe la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes (CRC) Corse, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

L'enquête vise à analyser la prise en compte par les acteurs locaux des risques<sup>1</sup> liés à la mer et aux inondations<sup>2</sup> dans l'aménagement du littoral méditerranéen. Elle y inclut les effets de la mobilité du trait de côte, aggravés par les conséquences attendues du changement climatique, et dont la loi Climat et résilience prévoit qu'ils soient intégrés aux politiques d'aménagement.

La mobilité du trait de côte se différencie en effet de l'inondation et de la submersion marine par une dynamique progressive et prédictible, ne constituant pas dès lors un aléa naturel, contrairement à la submersion marine et aux inondations. Mais la Cour considère que le traitement des risques littoraux méditerranéens nécessite une approche globale et, là où les risques inondations<sup>3</sup> et érosion côtière interagissent, la mise en œuvre d'actions cohérentes<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Le risque est la conjugaison d'un aléa et d'un enjeu : il peut être défini comme la probabilité d'occurrence de dommages compte tenu de l'intensité des aléas et de la vulnérabilité des enjeux exposés (peuplement, répartition des biens, environnement).

<sup>2</sup> Risques d'inondation et côtiers (submersion marine, tsunamis). Concernant les risques dits Natech (interférences entre risques naturels et technologiques), cf. observations définitives de la Cour des comptes sur la gestion des risques liés aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

<sup>3</sup> Dont la submersion marine.

<sup>4</sup> En ce sens, le rapport public annuel 2024 de la Cour des comptes souligne que plusieurs pays procédant à la même distinction privilégient toutefois la gestion des deux phénomènes par un instrument commun, tels l'Espagne, l'Italie ou le Royaume-Uni (RPA 2024, la gestion du trait de côte en période de changement climatique, mars 2024).

Les politiques d'aménagement sont entendues au sens large (modèles de développement du littoral et documents stratégiques ; action réglementaire : documents d'urbanisme, de planification, etc.). La « loi littoral » du 3 janvier 1986 a défini le littoral, dans son article premier repris à l'article L. 321-1 du code de l'environnement, comme une « entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur », sans donner plus de contenu à la notion « d'entité ». Cette approche permet toutefois de délimiter une première aire géographique évidente pour l'enquête. Il s'agit du territoire des communes classées « loi littoral » ce qui inclut les communes riveraines d'étangs côtiers reliés à la mer, telles les dix communes riveraines de l'étang de Berre dans les Bouches-du-Rhône. Ces communes sont au nombre de 216 et couvrent une superficie de 9 019 km<sup>2</sup>.

Le présent rapport fait la synthèse de nombreuses informations comprenant notamment :

- les données de synthèse disponibles auprès des administrations, notamment la direction générale du budget (DB), la direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN), la direction générale des collectivités locales (DGCL), la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), du secrétariat général de la mer (SGM) et des services des préfetures de Corse-du-Sud, d'Occitanie, de Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- les travaux menés par les inspections générales ; les données recueillies par l'équipe de rapporteurs dans le cadre de la présente enquête par l'envoi de questionnaires, complétés dans certains cas d'entretiens auprès d'une sélection d'administrations de l'État, de collectivités locales et d'associations représentatives (cf. annexe n° 1 pour la liste des personnes rencontrées) ;
- les travaux du Cerema publiés en février 2024 sur la valeur foncière des biens exposés à l'érosion du trait de côte ;
- les observations définitives faites lors de leurs contrôles par les chambres de la Cour et les CRC (cf. annexe n° 2 pour la liste des travaux des juridictions financières utilisés) ;
- les données issues des comptes de gestion afin de donner une vision consolidée de la situation financières des communes et EPCI du littoral méditerranéen.

\*\*

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 11 octobre 2024, par la formation commune aux juridictions précitée, présidée par Mme Valérie Renet, conseillère référendaire, présidente de la chambre régionale des comptes Occitanie, Mme Eve Darragon, conseillère maître à la deuxième chambre de la Cour des comptes, M. Philippe Sire, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes Corse, Mme Nathalie Gervais, conseillère référendaire, présidente de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur (contre-rapporteuse), M. Didier Gory, conseiller référendaire, vice-président de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur ainsi que, en tant que rapporteurs généraux, MM. Jean-François Brunet et Alain Le Bris premiers conseillers, Mme Emmanuelle Colomb, présidente de section, M. Frédéric Leglustin, président de section, assistés de M. Sébastien Clos, vérificateur.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, M. Charpy, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidents et présidentes de chambre de la Cour, M. Strassel, M. Serre, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Bonnafoux, présidents et présidentes de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hamayon, Procureure générale, a été consulté sur le projet de rapport le 14 novembre 2024. Le Premier président en a approuvé la publication le 15 janvier 2025.

\*\*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

## Synthèse

L'aménagement du littoral méditerranéen tel que façonné avant les lois de décentralisation et relayé principalement, depuis, par une intervention forte des collectivités locales, est aujourd'hui remis en cause. Les collectivités locales, qui disposent des principaux outils de planification, n'ont pas encore pris la pleine mesure des conséquences de l'exposition de leurs territoires, d'une part aux risques liés à la mer et aux inondations, imprévisibles, d'autre part à la mobilité prévisible du trait de côte, phénomènes amplifiés par les effets du changement climatique. En tout état de cause, les plus engagées d'entre elles se heurtent rapidement à une insuffisance des moyens à disposition permettant de répondre à ces enjeux.

### **Un mode de développement menacé par l'ensemble des risques liés à la mer et aux inondations**

Le développement du littoral méditerranéen est largement assis sur l'économie maritime et les attraits du bord de mer. Il attire les touristes dans une zone géographique qui rassemble déjà la majeure partie des populations régionales. Il s'accompagne d'un étalement urbain et d'une croissance des métropoles, principalement observable en Provence-Alpes-Côte d'Azur. L'intervention de l'homme ou anthropisation emporte de multiples effets négatifs liés à la surconsommation de l'espace et à l'artificialisation, c'est-à-dire la transformation continue de sols naturels en sols urbanisés et imperméables. Outre les fortes pressions qui s'exercent sur des milieux naturels fragiles, elles ont pour effet de concentrer les aménagements sur des zones déjà exposées aux risques littoraux et aux inondations, et accroissent donc les enjeux économiques et humains pouvant être affectés par ces phénomènes.

Le changement climatique y ajoute ses effets, par l'aggravation des risques de submersion et d'inondations par débordement de cours d'eau ou par ruissellement, notamment en raison de l'augmentation de la fréquence des tempêtes modérées ou exceptionnelles. Il a également pour conséquence une élévation du niveau marin qui amplifie la vulnérabilité physique du littoral méditerranéen et accentue la mobilité du trait de côte. L'aménagement du littoral doit tenir compte de ces phénomènes et les anticiper.

### **Une connaissance de la vulnérabilité du littoral et des coûts associés encore insuffisante**

L'attractivité économique du littoral méditerranéen s'est bâtie sur la transformation des espaces naturels, la lutte contre les périls et une intervention publique volontariste. La conséquence de cette intervention est encore trop peu documentée, en matière de prévention et d'atténuation des risques liés à la mer et aux inondations.

Un virage s'est amorcé dans la connaissance de ces risques et de l'érosion côtière grâce à la mise en place de sites d'alertes et d'observatoires. Nombreux, ils s'avèrent en pratique peu accessibles et restent généralement cantonnés à l'étude d'un phénomène déterminé, sans consolidation des données relatives à l'ensemble des périls affectant le littoral. Le sentiment d'exposition à la menace des habitants du littoral, comme parfois celui des élus, reste insuffisant. De même, l'évaluation du coût de l'impact de ces périls sur les bâtiments, réseaux, infrastructures, populations et de ses répercussions économiques demeure imprécise. Or, leur juste prise en compte dans l'élaboration des politiques d'aménagement suppose de définir et d'apprécier cette vulnérabilité ainsi que d'en suivre l'évolution dans le temps, en la complétant d'une dimension financière.

### **Une action publique qui n'est pas à la hauteur des enjeux**

L'État a mis en place avec succès des plans de prévention des risques d'inondation, outils originaux et pertinents. Les plans de prévention des risques littoraux les ont renforcés ; ils ont été actualisés à la suite de la tempête Xynthia de 2010.

Ceux-ci ne recouvrent cependant pas l'intégralité du littoral méditerranéen. Par ailleurs, les risques de submersion et d'érosion côtière pourraient être davantage pris en compte. Les prescriptions de ces dispositifs sont, de surcroît, ponctuellement remises en cause afin de permettre la réalisation d'opérations d'aménagement locales, au mépris du risque identifié.

Cette position d'attente est également perceptible dans les documents de planification régionaux. Ceux-ci traitent peu ou de manière imprécise, sans objectifs chiffrés, de la surexposition du littoral méditerranéen aux risques liés à la mer et aux inondations et n'intègrent pas la recomposition spatiale, qui constitue pourtant l'un des leviers à mobiliser à plus long terme. Une initiative récente de la région Occitanie, fin 2023, mérite toutefois d'être soulignée, puisque celle-ci s'est associée à l'État et à la Banque des territoires afin d'accompagner, par un plan d'action, les collectivités dans la mise en œuvre de stratégies locales d'aménagement du littoral.

La réponse du bloc communal reste également hésitante et dispersée et peine à proposer des solutions à l'échelle géographique pertinente que serait *a minima* l'intercommunalité. Les schémas de cohérence territoriale témoignent d'une prise en compte insuffisante des risques et n'ont d'ailleurs pas été adoptés partout. Le refus d'un grand nombre de communes de transférer aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) la compétence « urbanisme » ne favorise pas une vision des enjeux au niveau adéquat. De fait, les documents d'urbanisme continuent souvent d'ignorer les risques – quand ils ne les aggravent pas.

Les interventions des collectivités locales se sont essentiellement attachées au renforcement des ouvrages de défense, alors que l'efficacité de ces derniers apparaît relative, rapportée aux coûts de leur maintien en bon état. La compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, qui inclut la gestion des ouvrages de défense contre la mer, mériterait par ailleurs d'être associée à la problématique de l'érosion du trait de côte, dans la mesure où ces deux risques interagissent.

### **Une politique d'aménagement du littoral et son financement à revoir**

Pour faire face aux enjeux climatiques et aux événements exceptionnels au coût potentiellement croissant, il est essentiel que l'ensemble des acteurs publics se préparent dès à présent aux évolutions inéluctables qui attendent leurs territoires.

La valeur des biens exposés à la seule montée des eaux d'ici à 2100 sur le seul littoral méditerranéen pourrait s'élever à 11,5 Md€, si l'on retient l'hypothèse probable d'un effacement des ouvrages de protection lié à ce relèvement. À brève échéance et à cadre constant, le système assurantiel et indemnitaire ne pourra supporter la couverture de la réalisation et de l'intensification des risques. À horizon de trente ans, le coût cumulé des indemnités à ce titre s'élèverait à 54 Md€, selon une projection effectuée par les assureurs portant sur tous les biens indemnisés pour ces dommages sur le territoire national.

Dès lors, de solutions pérennes s'imposent dans le cadre, notamment, de l'aménagement du littoral méditerranéen.

Les collectivités locales doivent ainsi combler le retard pris dans la mise en œuvre de stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte. Il s'agit pour elles de donner une perspective temporelle souple à des mesures nécessaires d'adaptation, de défense et de recomposition, choix qui pourront être guidés par une relocalisation ou un déplacement des équipements publics. Pour cela, le coût de l'adaptation et du démantèlement de ces équipements doit pouvoir être chiffré.

L'État a par ailleurs toute sa place dans l'élaboration d'une vision régionale ou interrégionale des problématiques, aux côtés des collectivités littorales. Celles-ci doivent notamment s'efforcer d'associer leur arrière-pays à une réflexion qui ne pourra faire l'économie de la question de la recomposition spatiale.

À ce titre, le financement des mesures de défense contre la mer et d'adaptation du littoral se verrait conforté par une utilisation adéquate de la taxe sur la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et par une augmentation des ressources spécifiques liées à l'occupation du littoral.

Pour éviter aux acteurs publics, dont l'État, de se voir confronté à une absence de soutenabilité des coûts lors d'événements exceptionnels, une logique d'accompagnement à la prévention et au relogement pourrait se substituer à la logique indemnitaire réparatrice du préjudice subi. Elle permettrait de limiter la solidarité nationale en la réorientant vers des réponses de long-terme, privilégiant les mesures de relocalisation des résidences principales.

Enfin, les mesures accompagnant la recomposition spatiale pourraient être portées par des établissements fonciers spécifiques, qui ont une capacité à s'autofinancer à long terme, et dont l'apport initial pourrait être constitué par un mix de solutions faisant jouer des solidarités nationale, locale et d'usage du littoral. Dans l'attente, les mesures conservatoires de court terme de sécurité et de défense devraient faire davantage intervenir la solidarité intercommunale.

\*

\*\*

En conclusion, les juridictions financières appellent à une réaction énergique et rapide de l'État et de l'ensemble des acteurs publics afin d'adapter les politiques d'aménagement aux risques et menaces liés à la mer et aux inondations. Cela suppose d'ériger la diminution de la vulnérabilité en priorité de l'action publique locale, d'adapter les mécanismes de financement actuels et d'en initier de nouveaux.

## Récapitulatif des recommandations

1. Renforcer l'information préalable obligatoire à l'attention de l'acquéreur d'un bien immobilier par l'indication que celui-ci est susceptible, en raison du risque naturel auquel il est exposé, d'une diminution voire d'une perte totale de valeur (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation*).
2. Compléter la connaissance cartographique de la vulnérabilité physique d'un territoire par une dimension financière projetant les coûts de destruction, d'interruption, de retour à la normale des activités et de reconstruction (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation*).
3. Supprimer la possibilité pour les communes-membres des établissements publics de coopération intercommunale des zones littorales préalablement identifiées comme menacées de s'opposer au transfert à l'intercommunalité de la compétence en matière de plan local d'urbanisme (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation*).
4. Rendre obligatoire l'élaboration d'une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte dans les zones littorales les plus menacées (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation*).
5. Généraliser les projets partenariaux d'aménagement associant les communes littorales et leur arrière-pays (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, régions Corse, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur*).

6. Mobiliser le produit de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations en fonction des besoins réels en matière d'inondation et de protection contre la mer (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, ministère chargé du budget et des comptes publics, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*).
7. Constituer au sein des établissements publics fonciers de Provence-Alpes-Côte d'Azur et Occitanie de nouvelles filiales foncières dotées de ressources consacrées à l'aménagement et à la recomposition du littoral (*ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, ministère chargé du budget et des comptes publics, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*).

## Introduction

S'étalant sur près de 1 700 km, soit un tiers du linéaire côtier métropolitain, le littoral méditerranéen<sup>5</sup> est un espace à la fois contrasté dans son peuplement et son développement et soumis à des tensions socio-environnementales croissantes. Ses 3,3 millions d'habitants<sup>6</sup> se concentrent en majorité (79 %) en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Alors que les littoraux des régions Occitanie et Corse connaissent une urbanisation moins marquée, ils présentent, au cours de la période récente, des évolutions annuelles moyennes de leur population parmi les plus fortes des départements métropolitains. En région Occitanie, le nombre d'habitants des départements littoraux a augmenté, entre 2015 et 2021, plus de deux fois plus vite qu'en France (hors Mayotte), et en Corse, presque trois fois plus vite<sup>7</sup>.

Le climat favorable et la richesse d'un patrimoine naturel renommé ont renforcé l'attractivité de ce littoral et favorisé l'émergence d'un modèle économique tiré par le tourisme et les activités portuaires et maritimes. La dynamique démographique, économique et touristique induit une forte concentration des activités anthropiques à proximité des côtes et lagunes. Toutefois, cet espace convoité peut se montrer redoutable, compte tenu de son exposition aux aléas et aux risques liés à la mer et aux inondations<sup>8</sup>. Dans le même temps, le GIEC<sup>9</sup> alerte sur les impacts du changement climatique en matière de fréquence et d'intensité de ces phénomènes.

---

<sup>5</sup> Façade Méditerranée : départements des Pyrénées-Orientales, Aude, Hérault, Gard, Bouches-du-Rhône, Var, Alpes-Maritimes, Corse-du-Sud, Haute-Corse.

<sup>6</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, source chiffres clés de la mer et du littoral, édition 2024.

<sup>7</sup> Source Insee Chiffres-clés, édition du 29 février 2024.

<sup>8</sup> Une inondation correspond à la submersion temporaire de zones habituellement hors d'eau. Elle peut être due au débordement d'un cours d'eau, à du ruissellement urbain, à une remontée de nappe ou à une submersion marine.

<sup>9</sup> Dont le sixième rapport de synthèse du rapport d'évaluation du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), adopté en mars 2023.

De fait, sur la période 1995-2019, la sinistralité a été importante. Six des neuf départements méditerranéens sont parmi les plus concernés par les dommages indemnisés au titre d'inondations ayant fait l'objet d'une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, avec des indemnisations annuelles moyennes qui dépassent 12 millions d'euros (M€)<sup>10</sup>. Sur les 35 territoires à risque important d'inondation (TRI) recensés sur le territoire métropolitain, présentant à la fois des enjeux d'inondation par submersion marine et par débordement de cours d'eau, plus d'un tiers se trouve sur la côte méditerranéenne.

Ces risques se conjuguent aux phénomènes d'érosion côtière<sup>11</sup> et de mobilité du trait de côte, accélérés ces dernières années par le changement climatique et la montée des eaux. L'effacement de dunes ou les mouvements de terrains provoquent un déficit sédimentaire et peuvent aggraver les risques de submersion ou d'enneigement. Là encore, le littoral méditerranéen montre sa fragilité. Le Cerema<sup>12</sup> a estimé qu'à l'horizon 2100, plus de 55 300 logements seraient menacés par le recul du trait de côte, dont près de la moitié en région Occitanie. Les politiques mises en œuvre jusqu'à présent ont eu pour conséquence de fragiliser les lagunes et les espaces proches des rivages par une artificialisation accrue des sols.

Afin de réduire les risques et atténuer les dommages lors des catastrophes naturelles, la maîtrise de l'aménagement du littoral s'avère essentielle, incluant planification de l'espace et urbanisme.

#### **L'origine des dommages détermine les possibilités d'indemnisation**

Les dommages liés aux événements reconnus comme catastrophes naturelles peuvent donner lieu à indemnisation de l'Etat dans le cadre d'un régime d'assurance spécifique. En revanche les propriétaires de bord de mer menacés par l'érosion côtière, phénomène prévisible dont ils peuvent se protéger, sont exclus de ce dispositif.

<sup>10</sup> Source : chiffres clés des risques naturels, édition 2023, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-risques-naturels-2023/12-sinistralite-liee-aux-inondations>.

<sup>11</sup> L'érosion côtière est un phénomène naturel qui se définit comme une perte de matériaux vers la mer touchant tous les types de littoraux, sableux, vaseux ou rocheux. Elle résulte des effets combinés de la marée, de la houle (érosion marine), des vents et de dynamiques continentales, comme la pluie, le ruissellement ou le gel (érosion aérienne). Elle se traduit par un recul du trait de côte, temporaire ou permanent. Cour des comptes, La gestion du trait de côte en période de changement climatique, 2024.

<sup>12</sup> Source : centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement (Cerema), projection du trait de côte et analyse des enjeux au niveau national à l'horizon 2050 et 2100, février 2024.

Sur la base de 47 travaux<sup>13</sup> conduits depuis 2023 par les chambres régionales des comptes (CRC) de Corse, d'Occitanie, de Provence-Alpes-Côte d'Azur et par la Cour des comptes, complétés par la conduite de 30 entretiens et l'exploitation de l'état documentaire disponible, l'enquête a pour objet de dresser l'état de la prise en compte des risques liés à la mer et aux inondations ainsi que de l'érosion côtière par les collectivités locales dans leurs politiques d'aménagement du littoral méditerranéen.

**Érosion du trait de côte et risques naturels,  
une distinction qui tend à se brouiller**

La loi Climat et résilience distingue le phénomène d'érosion, prévisible, inéluctable et progressif, du risque de submersion marine. Les fondements de cette distinction sont cependant discutés par les élus locaux et certains scientifiques. Ces derniers font valoir que la submersion marine, se transforme en aléa progressif, permanent et irréversible, comme l'érosion, sous l'effet de l'élévation du niveau de la mer. Par ailleurs, le changement climatique tend à estomper leurs différences.

Compte tenu de la forte exposition à ces risques et aléas, amplifiée par l'effet du changement climatique, l'enquête examine dans quelle mesure l'aménagement peut être impacté, en appréciant notamment la capacité des acteurs publics locaux à adapter leur intervention, à court, moyen et long terme. Elle s'efforce d'identifier les freins à une meilleure prise en compte de ces phénomènes dans la décision publique. Dès lors que ces risques ne peuvent être évités<sup>14</sup>, mais que leurs conséquences dommageables peuvent être réduites, elle met en exergue les actions les plus significatives en matière de stratégies locales d'adaptation équilibrées, alliant défense et anticipation.

\*  
\*\*

Le rapport fait d'abord le constat d'un littoral méditerranéen toujours plus vulnérable aux risques littoraux et inondations (chapitre I). Il souligne que les stratégies et actions de prévention et d'adaptation mises en œuvre localement, par les services déconcentrés de l'État ou par les collectivités locales, ne sont pas encore à la hauteur de la vulnérabilité constatée (chapitre II). Enfin, il examine les perspectives à court et plus long terme des choix d'aménagement du littoral méditerranéen, entre mesures d'adaptation, de défense et de relocalisation des activités et des biens (« recul stratégique »), proposant des solutions de financement (chapitre III).

<sup>13</sup> 37 contrôles des comptes et de la gestion, 10 enquêtes auprès des administrations de l'État.

<sup>14</sup> Contrairement aux risques technologiques pour lesquels la première priorité est la réduction du risque à la source.



# **Chapitre I**

## **Un littoral méditerranéen toujours plus vulnérable**

Le littoral méditerranéen, du fait de sa situation géographique stratégique, bénéficie d'une forte attractivité. Il allie croissance démographique et hausse de l'emploi. Son aménagement a entraîné une forte consommation d'espace et de ressources, une pratique qui est remise en cause (I). La suroccupation des espaces littoraux, terrestres mais aussi maritimes, accentue leur exposition aux risques liés à la mer et aux inondations, amplifiée par les effets du changement climatique sur l'érosion côtière. Ces périls, mieux connus, ne sont pas pleinement pris en compte (II) et la projection du montant des sinistres à venir apparaît difficilement supportable, à cadre normatif constant. Une opération « vérité » sur les coûts de la vulnérabilité physique du littoral méditerranéen doit favoriser une meilleure prise de conscience de ces réalités (III).

### **I - Une pratique d'aménagement du littoral aujourd'hui remise en cause**

Les actions d'aménagement du littoral relèvent d'un processus continu qui ont connu des dynamiques différentes dans le temps. Leur principale caractéristique commune est le développement du tourisme balnéaire avec l'aménagement d'infrastructures de transport<sup>15</sup>, d'accueil ou

---

<sup>15</sup> Avec la desserte ferroviaire de Nice puis Vintimille depuis Paris au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle.

de commerce, maritime en particulier. La réalisation la plus emblématique reste la mission interministérielle d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon dite « mission Racine », menée à partir des années 60 jusqu'au début des années 80. Aujourd'hui encore, l'arc méditerranéen se caractérise par un littoral attractif dont l'aménagement est dynamisé par l'intervention publique locale (A). Bien que fortement consommateur d'espace et de ressources (B), cette pratique se perpétue malgré une surexposition aux risques qui s'accroît (C).

## **A - Un littoral attractif à l'aménagement dynamisé par l'intervention publique locale**

Les façades maritimes atlantique et méditerranéenne concentrent l'essentiel des zones d'emploi alliant dynamisme démographique et croissance économique. Elles se distinguent par l'influence des grandes métropoles, le climat et l'agrément des littoraux qui attirent les actifs comme les retraités<sup>16</sup>. Les politiques d'aménagement mises en œuvre par les collectivités locales participent à leur attractivité (1). Malgré une meilleure connaissance de l'économie du littoral, l'intervention publique locale reste encore difficile à chiffrer (2).

### **1 - Une politique d'aménagement qui participe à l'attractivité du littoral**

Selon les données disponibles<sup>17</sup>, la valeur ajoutée de l'économie maritime<sup>18</sup> française est estimée à 43 milliards d'euros et représente plus de 525 000 emplois en 2019, dont 162 500 emplois sur la façade méditerranéenne<sup>19</sup>, essentiellement dans le secteur du tourisme.

---

<sup>16</sup> Source : Insee Première, n°1752, avril 2019.

<sup>17</sup> Chiffres clés de la mer et du littoral, édition 2024, données 2019.

<sup>18</sup> Le socle de l'économie maritime, au sens de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) englobe 15 domaines d'activités liées à la mer : le tourisme littoral, les produits de la mer, la construction navale, le transport maritime et fluvial, l'extraction de matériaux marins, la production d'énergie, les travaux publics, les câbles sous-marins, le parapétrolier *offshore*, les assurances maritimes, la Marine nationale, l'intervention publique, la protection de l'environnement, la recherche maritime civile et la production de sel (chiffres clés de la mer et du littoral, édition 2024).

<sup>19</sup> Données 2016.

Les communes littorales méditerranéennes regroupent près de la moitié de la capacité d'accueil touristique de leurs homologues métropolitaines (3,5 millions de lits en 2016). En 2019, les dépenses des visiteurs français et étrangers ont généré une valeur ajoutée de 4,3 Md€ pour 155 millions de nuitées, soit 43 % du total des nuitées pour l'ensemble du littoral métropolitain<sup>20</sup>. Le littoral méditerranéen compte 184 ports de plaisance représentant 54 % des anneaux de la métropole et 85 % des sites de plongée<sup>21</sup>. Il concentre également près d'un cinquième des emplois salariés de l'économie maritime française hors tourisme. Marseille-Fos, grand port maritime, arrive en seconde place en France pour le trafic de marchandises et en quatrième place en Méditerranée pour l'accueil des conteneurs. L'activité portuaire dépend également de ports polyvalents comme Toulon, Sète ou Port-la-Nouvelle ou d'autres à trafic dominant (fruits pour Port-Vendres, ciment pour Nice). La région Occitanie, quant à elle, se caractérise par une pêche artisanale plus au large et un poids significatif de la conchyliculture (deuxième zone de production en France), tandis que la petite pêche côtière polyvalente et la pisciculture dominent davantage en région Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Corse.

Le document de stratégie de la façade Méditerranée constate ainsi une concentration intense des usages sur ce littoral, tant dans les secteurs primaire (pêche, aquaculture, pisciculture, saliculture, etc.), secondaire (industries parapétrolières, navales et nautiques), que tertiaire (tourisme et transport). Cette concentration explique que le littoral soit bien desservi en matière de transports, par les réseaux portuaires, ferroviaires, routiers et autoroutiers.

Pour renforcer la connaissance de l'économie du littoral, certaines collectivités locales se sont dotées d'un espace de concertation, d'observation, de conseil et de prospective réunissant l'ensemble des acteurs du monde maritime et littoral. L'objectif est de mieux concilier les enjeux écologiques et économiques.

Certaines de ces instances ont connu des débuts difficiles<sup>22</sup>. Le Parlement de la Mer mis en place par la région Occitanie a pour objectif d'analyser les activités maritimes et côtières, d'évaluer la création de richesse

---

<sup>20</sup> Source : GeoLittoral, tourisme littoral façade Méditerranée, v2, mai 2023.

<sup>21</sup> Source : document stratégique de façade Méditerranée.

<sup>22</sup> En Provence-Alpes-Côte d'Azur, après une année d'inactivité, imputable à la crise sanitaire (2020), l'Assemblée maritime pour la croissance économique et l'environnement (AMCRE) a cessé de fonctionner en 2021 et 2022. Depuis, le parlement de la Mer s'est substitué à l'AMCRE. CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, région Provence-Alpes-Côte d'Azur, mars 2024.

produite et de conforter les priorités d'action de l'intervention publique locale, en matière d'aménagement comme de prévention des risques. Il a ainsi observé que les filières industrielles<sup>23</sup>, les activités économiques liées à l'exploitation et à la valorisation des ressources marines naturelles<sup>24</sup>, ainsi que les actions de recherche et d'innovation consacrées aux activités maritimes, représentent plus de 30 000 établissements, près de 45 000 emplois et 8 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2019.

Une démarche identique engagée par les régions Corse et Provence-Alpes-Côte d'Azur permettrait d'étendre l'échelle d'appréciation à l'ensemble de la façade méditerranéenne.

## 2 - Une intervention publique difficile à chiffrer

L'information budgétaire et financière délivrée par les collectivités locales<sup>25</sup> ne permet pas d'apprécier pleinement leur effort en matière d'aménagement du littoral et de prévention des risques. Ainsi, les documents budgétaires de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur<sup>26</sup> ne rendent pas compte des dépenses relevant de sa « politique littorale ». Pour d'autres, les dépenses consacrées à la prévention des risques ne sont pas isolées<sup>27</sup> ou sont traitées dans plusieurs budgets distincts<sup>28</sup>.

D'autre part, l'économie de la mer est appréciée par les collectivités locales par la seule addition des emplois créés. Une connaissance plus robuste est attendue de la comptabilisation de la circulation de la richesse (dépenses d'interventions publiques locales, dépenses des touristes, retraites et pensions, traitements, allocations et prestations) et de ses différentes contreparties, notamment d'ordre environnemental<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> Activités des ports de commerce, chantiers navals, etc..

<sup>24</sup> Pêche, conchyliculture, énergies renouvelables, etc..

<sup>25</sup> L'efficacité de la dépense publique et de la programmation budgétaire s'apprécient notamment par rapport à la finalité de la dépense. La classification fonctionnelle doit pouvoir rendre compte de l'effort d'intervention des collectivités locales.

<sup>26</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, région Provence-Alpes-Côte d'Azur, avril 2024.

<sup>27</sup> CRC Corse, rapport d'observations définitives, collectivité territoriale de Corse, janvier 2024.

<sup>28</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives Perpignan Méditerranée Métropole et commune de Sainte-Marie-la-Mer, septembre 2023 : les opérations relevant de la gestion du trait de côte relèvent du budget principal, les missions de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) d'un budget annexe.

<sup>29</sup> Rapports coûts / bénéfiques, créations / destructions de ressources.

Enfin, cette connaissance gagnerait à une analyse de la circulation de la richesse entre le littoral et l'arrière-pays, qui bénéficie de l'attractivité des zones côtières. Cette information s'avère essentielle pour travailler à l'émergence de solutions collectives d'atténuation de la vulnérabilité, notamment par déplacement d'activités (cf. chapitre III).

## **B - Un aménagement fortement consommateur d'espace et de ressources**

La façade méditerranéenne compte un quart des communes littorales de métropole. Ces dernières concentrent un peu plus de 50 % de la population littorale métropolitaine pour une densité moyenne de 367 habitants/km<sup>2</sup><sup>30</sup>. Les cinq plus grandes villes de cet espace – Marseille, Nice, Toulon, Antibes et Cannes – se situent en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, formant une quasi-continuité urbaine de 2,5 millions d'habitants (79 % des habitants du littoral méditerranéen, contre 13 % pour l'Occitanie et 8 % pour la Corse). L'urbanisation des communes littorales ne cesse de progresser (1) malgré une faible disponibilité du foncier (2) et au prix d'importants investissements à renouveler (3).

### **1 - Une urbanisation des communes littorales qui progresse**

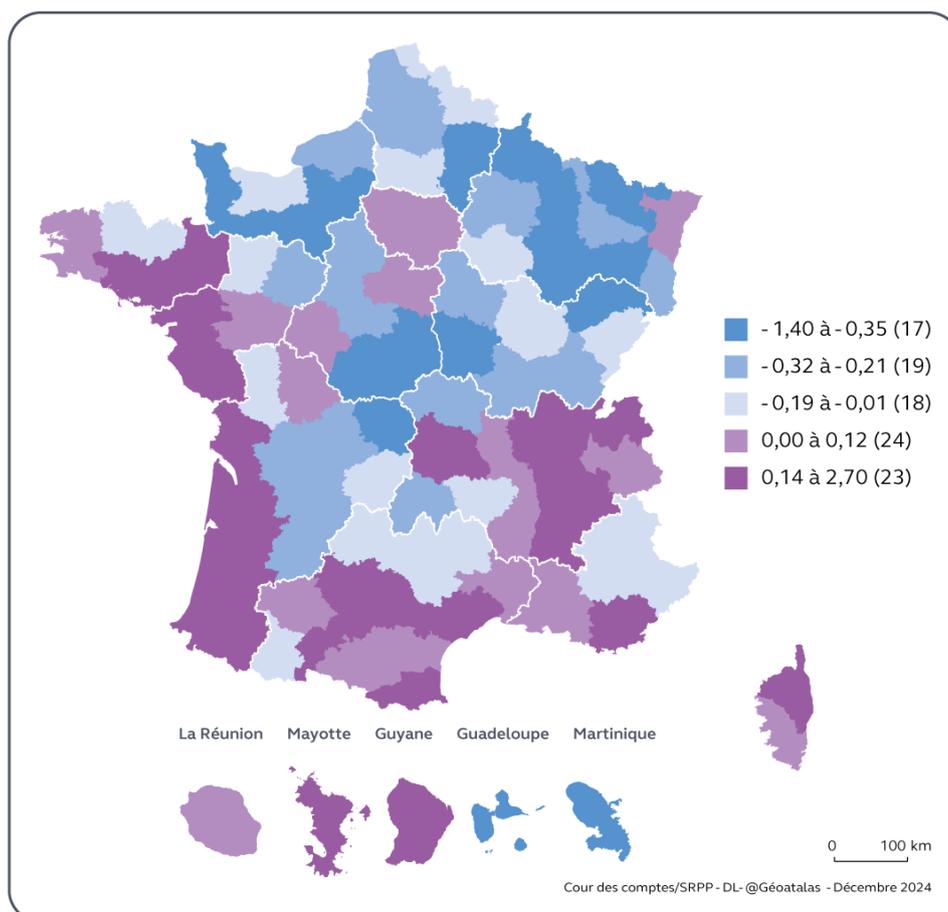
La façade méditerranéenne est la plus densément peuplée du territoire français. Entre 1962 et 2016, cette densité a progressé de 58,4 %, surpassant ainsi la tendance observable à l'échelle du littoral métropolitain (+ 42,5 %).

Selon l'Insee, la population des départements littoraux devrait croître de 13 % en moyenne entre 2013 et 2050 sur le pourtour méditerranéen.

---

<sup>30</sup> Source : contre 144, 240 et 303 habitants/km<sup>2</sup>, respectivement pour les façades Sud-Atlantique, Nord Atlantique-Manche Ouest et Manche Est-Mer du Nord ; chiffres clés de la mer et du littoral, édition 2024.

**Carte n° 1 : taux d'évolution annuelle de la population projetée  
entre 2018 et 2070 (en %)**



Source : Cour des comptes d'après données de l'Agence nationale de la cohésion des territoires

La concentration de la population sur le littoral contribue à tendre le marché immobilier des résidences principales et secondaires. Le phénomène d'éviction des populations résidentes par défaut de logement est documenté, au point que les tensions pour l'accès au parc social ou pour loger les travailleurs saisonniers<sup>31</sup> sont qualifiées de « fracture territoriale » par le schéma régional d'aménagement, de développement durable et

<sup>31</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, région Provence-Alpes-Côte d'Azur, avril 2024.

d'égalité des territoires (SRADDET) de Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les communes de l'arrière-pays absorbent alors en partie la croissance démographique.

## 2 - Une artificialisation accrue des communes littorales

Selon les dernières données satellitaires *Corine Land Cover*<sup>32</sup> (2018), l'artificialisation<sup>33</sup> des communes littorales est de l'ordre de 5 % en Corse, 13 % en Occitanie et 24 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur, avec des différences marquées d'un département à l'autre. Les contrôles conduits par les chambres régionales des comptes soulignent la déprise agricole. Les communes des Alpes-Maritimes sont les plus artificialisées (64,5 %), devant le Var (25,6 %) et les Bouches-du-Rhône (18,2 %), l'Hérault étant le département le plus artificialisé en Occitanie (17,5 %).

L'artificialisation accentue l'exposition aux risques liés à la mer et aux inondations.

## 3 - Des équipements à renouveler

Les collectivités locales doivent faire face au renouvellement des équipements des stations du littoral. Après avoir consacré 2,4 M€ pour ses installations de plaisance entre 2018 et 2024, la commune de Saint-Cyprien<sup>34</sup> (Pyrénées-Orientales) souhaite reconfigurer les emplacements portuaires pour accroître la capacité d'accueil. La commune d'Argelès-sur-Mer<sup>35</sup> (Pyrénées-Orientales) projette de moderniser les installations de son port de plaisance. Celui de Porto-Vecchio (Corse-du-Sud) va voir sa capacité doubler à l'horizon 2027.

Dans le même temps, les collectivités locales doivent renouveler leurs installations de défense contre la mer. La commune de Saintes-Maries-de-la-Mer<sup>36</sup> (Bouches-du-Rhône) doit remédier à l'extrême

---

<sup>32</sup> *Corine Land Cover* est un inventaire de l'occupation des sols par interprétation visuelle d'images satellite qui est produite par les États dans le cadre d'un programme européen de surveillance des terres piloté par l'Agence européenne pour l'environnement.

<sup>33</sup> Cf. définition en annexe 3.

<sup>34</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, commune de Saint-Cyprien, octobre 2023.

<sup>35</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, commune d'Argelès-sur-Mer, mai 2023.

<sup>36</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette et commune de Saintes-Maries-de-la-Mer, juillet 2024.

fragilité des défenses au droit de sa zone urbanisée. En Corse, des digues comme celle de la Citadelle à Ajaccio (Corse-du-Sud) doivent être rapidement confortées<sup>37</sup>.

## **C - Une surexposition croissante aux risques**

Bien qu'il reste fortement attractif, le littoral méditerranéen se trouve en situation de surexposition aux risques liés à la mer et aux inondations, avec pour conséquence une sinistralité importante (1) qui s'aggrave dans le temps (2).

### **1 - Une sinistralité significative**

Le littoral méditerranéen est soumis aux précipitations violentes et abondantes sur un court laps de temps, qui saturent les cours d'eau et les systèmes d'assainissement des eaux pluviales. Il est également confronté à des crues lentes par débordement des cours d'eau ou des étangs, à des remontées de nappe par le sous-sol et à la submersion marine lors de conditions météorologiques extrêmes. Les phénomènes de coulée de boue, de glissement de terrain et d'épisodes tempétueux aggravent l'exposition aux risques<sup>38</sup>. Enfin, le littoral est exposé au risque tsunami, par effondrement de terrain ou en lien avec la géodynamique de la côte méditerranéenne.

L'état de catastrophe naturelle au titre des risques inondations et submersions marines est régulièrement reconnu sur le littoral. Certaines collectivités sont particulièrement touchées (15 occurrences pour la commune de Saint-Cyprien (Pyrénées-Orientales) entre 1995 et 2018<sup>39</sup>, 24 pour Lattes (Hérault), 8 pour Pérols (Hérault) et 15 pour Villeneuve-lès-Maguelone (Hérault) depuis 1982)<sup>40</sup>. La commune de Saint-Laurent-du-Var (Alpes-Maritimes) a également fait l'objet de 22 arrêtés de catastrophe naturelle pour inondations et coulées de boues depuis 1982, incluant les suites de la tempête « Alex ». Les communes peuvent être frappées à plusieurs reprises dans l'année (à quatre reprises en deux ans pour Argelès-sur-Mer (Pyrénées-Orientales)).

---

<sup>37</sup> Source : rapport de la Cour des comptes, les enseignements du programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse, juin 2023.

<sup>38</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, communauté d'agglomération Riviera Française, avril 2024.

<sup>39</sup> Le coût cumulé des sinistres de 1995 à 2018 positionne la commune dans la fourchette de 10 à 50 M€.

<sup>40</sup> En 2019 et 2010.

Durant la période 1989-2019<sup>41</sup>, alors que le coût annuel moyen de la sinistralité inondation est de 8,6 M€ par département en France métropolitaine, il atteint 59,9 M€ dans le Gard, 55,6 M€ dans les Alpes-Maritimes, 53,8 M€ dans le Var, 47,4 M€ dans l'Hérault et 42,3 M€ dans les Bouches-du-Rhône. Les inondations du Gard en 2002 (ayant occasionné une charge de 1,1 Md€) et du Rhône en 2003 (1 Md€), ainsi que les violentes pluies subies dans le Var en 2010 (731 M€) comptent parmi les principaux événements d'inondation (hors submersion marine) survenus sur la période. Le risque de submersion marine est traité de manière spécifique dans le travail réalisé par France Assureurs en 2021. Entre 1983 et 2011, le littoral provençal a connu 24 événements de submersion marine (essentiellement dans les Bouches-du-Rhône) et le Languedoc en a connu neuf.

Le niveau de sinistralité s'explique en partie par une concentration importante des enjeux en zone à risque inondation. Ainsi, le diagnostic établi lors de l'élaboration du TRI (territoires à risques importants d'inondation) montre que l'impact des débordements de cours d'eau concernerait plus de 40 % de la population du département de l'Hérault ; 36 000 habitants et 7 500 habitations de ce département sont exposés à l'aléa centennal débordement de cours d'eau et submersion marine, 7 000 entreprises et 10 900 emplois se trouvent en zone inondable.

## **2 - Une exposition aux risques qui s'aggrave avec l'augmentation des températures sur le bassin méditerranéen**

Le dernier rapport du GIEC rappelle que les émissions de gaz à effet de serre dues aux activités humaines ont réchauffé le climat à un rythme sans précédent : la température de la surface du globe s'est élevée d'1,1 °C par rapport à la période préindustrielle. Quels que soient les scénarii d'émission, le GIEC estime que le réchauffement de la planète atteindra 1,5 °C dès le début des années 2030. En conséquence, selon les différents scénarii, les océans pourraient s'élever de 39 à 110 cm d'ici la fin du siècle.

---

<sup>41</sup> Source : France Assureurs, Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050, 2021. Les montants mentionnés sont calculés en euros constants 2020, en utilisant pour la revalorisation l'indice du coût de la construction établi par la fédération française du bâtiment.

En France, selon les données publiées par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires en octobre 2021<sup>42</sup>, les températures ont augmenté de 2,3 °C en métropole par rapport à l'ère préindustrielle. La zone méditerranéenne est particulièrement concernée par un climat plus chaud, plus sec, avec des événements extrêmes plus humides. Le bassin méditerranéen, avec des températures terrestres qui s'accroissent 20 % plus rapidement que la moyenne mondiale et une mer qui s'est réchauffée près de trois fois plus vite que les autres mers et océans, est l'un des « points chauds » de la crise climatique.

Pour Météo France, les modèles climatiques soulignent l'augmentation de l'intensité et de la fréquence des précipitations extrêmes. Le recensement des tempêtes depuis les années 1980 traduit une forte variabilité. Si les modèles climatiques n'indiquent pas d'évolution pour leur fréquence et leur intensité en moyenne latitude, l'élévation attendue du niveau de la mer devrait conduire à une augmentation de la menace par submersion marine et érosion côtière au cours du XXI<sup>ème</sup> siècle.

## **II - Des périls connus mais peu pris en compte**

La perception des risques reste difficile et lorsqu'elle fait l'objet d'enquêtes, à l'initiative de quelques observateurs, les travaux illustrent une situation confuse dans l'esprit des Français. La perception de la menace demeure encore insuffisante (A) malgré une connaissance des risques renforcée et mieux partagée (B).

### **A - Une perception de la menace encore insuffisante**

Plus de neuf Français sur dix<sup>43</sup> estiment que les risques naturels sont importants dans le monde, taux stable depuis 2021. Le sentiment que ces risques peuvent les toucher directement s'établit à 48 %, sans qu'il ne

---

<sup>42</sup> Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Chiffres clés du climat France, Europe et Monde, édition 2022. Sur la seule période 1993-2020, la hausse moyenne est estimée à environ 10 cm. S'agissant de la France métropolitaine, la hausse du niveau de la mer est constatée à un rythme de 3 mm par an sur la période 1993-2019 en Méditerranée, de 1,4 et 2,5 mm par an en Atlantique et entre 1,6 et 2,6 mm par an en Manche-Mer du Nord.

<sup>43</sup> Source : étude « Les Français et les risques naturels », réalisée par Toluna-Haris Interactive pour l'association Assurance Prévention, octobre 2022, en ligne les 6 et 7 octobre 2022, auprès d'un échantillon de 1 018 personnes représentatif de la population française de 18 ans et plus (neuf Français sur dix soit 92 %).

donne lieu, pour autant, à davantage de signes de préparation face à leur possible réalisation. En outre, les réactions spontanées peuvent entraîner des comportements inadaptés. Ainsi, 72 %<sup>44</sup> des parents iraient, sans demande des autorités, chercher leurs enfants à l'école si leur zone d'habitation subissait de fortes pluies pouvant entraîner des crues et inondations. Ils seraient 67 %<sup>45</sup> à vouloir rassembler tous les membres de leur foyer, même si cela implique de se déplacer.

Concernant leur zone d'habitation, 72 % des habitants d'Occitanie estiment hautement probable qu'elle soit concernée par des orages importants et 49 % par des inondations. Cependant, 59 % d'entre eux se déclarent mal informés sur les dispositifs disponibles<sup>46</sup> pour se protéger ou protéger leur logement en cas de risques naturels. D'autres expriment plus directement leur scepticisme sur le changement climatique, l'élévation du niveau marin et les conséquences associées sur la menace.

Si les élus d'Occitanie sont sensibilisés, notamment *via* la concertation menée par le *Plan Littoral 21* depuis 2021, l'approche institutionnelle des risques est diverse et oblige à revoir les pratiques. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur, après l'édition en 2020 d'un « livre blanc sur les risques naturels », muet sur les risques littoraux, envisage désormais d'élargir son champ d'étude.

## **B - Une information sur les risques qui devient plus précise mais reste dispersée**

L'État<sup>47</sup> occupe une place centrale dans la gestion des risques. L'organisation décentralisée depuis 1982 oblige les acteurs publics à coordonner leurs interventions. Si une meilleure connaissance des risques est constatée et permet de renforcer l'information aux populations (1), cette dernière demeure encore un levier d'action trop peu mobilisé (2).

---

<sup>44</sup> 72 % en 2021, 2022, 2023.

<sup>45</sup> Ils étaient 63 % en 2021.

<sup>46</sup> Dispositifs anti-inondations, vêtements de protection, etc..

<sup>47</sup> La directive européenne « inondation » de 2007, retranscrite dans la loi portant engagement national pour l'environnement de 2010 (LENE), laisse aux États membres de l'Union européenne une certaine latitude pour mettre en œuvre des dispositifs d'évaluation, de cartographie et de réduction du risque inondation. Directive 2007/60/CE sur la gestion des risques d'inondation au sein de l'Union européenne.

## 1 - Une meilleure connaissance des risques et de la mobilité du trait de côte qui reste à consolider

La connaissance des risques inondations, élargie dans un second temps aux risques littoraux, s'est sensiblement renforcée. Elle favorise la mise en place de services numériques de vigilance sur les principaux risques en complément des moyens d'alerte<sup>48</sup> (Vigicrues, Vigilance Météo-France, site Internet de la prévention des risques d'inondation dans le Gard - Noé). Elle permet de restituer le niveau d'exposition aux risques (Géorisques, Planséisme) et de formaliser des documents stratégiques et programmatiques.

L'état de la connaissance est également mieux partagé. La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Occitanie met à disposition des études et informations relatives à l'évolution du littoral et aux risques côtiers<sup>49</sup>. Celle de Provence-Alpes-Côte d'Azur pilote, en partenariat avec le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM<sup>50</sup>), un site consacré aux risques naturels<sup>51</sup> et, depuis 2020, des données sur la gestion intégrée du trait de côte sont disponibles sur la plateforme *Monlittoral*. Concernant la submersion marine, la DREAL Provence-Alpes-Côte d'Azur a piloté en 2017 une étude de caractérisation de l'aléa submersion marine à l'échelle régionale (hors Camargue). En Camargue, une modélisation plus fine a également été réalisée par le BRGM<sup>52</sup>. Le *Réseau Tempête*, mis en place depuis dix ans en Occitanie et étendu à la Corse et à Provence-Alpes-Côte d'Azur, permet de mutualiser les pratiques et les observations pour créer une « mémoire du risque ». En dépit de la multiplication de ces plateformes numériques, l'information demeure fractionnée et peu accessible aux non spécialistes.

En outre, la carte des risques n'est pas toujours consolidée à l'ensemble du littoral et se limite, le plus souvent, à l'étude d'une seule menace. Si, comme en Corse, la problématique des inondations est

---

<sup>48</sup> Le réseau national d'alerte (RNA) a été remplacé par le système d'alerte et d'information des populations (SAIP) en 2012 avec la prise en compte des risques naturels dans son déploiement. Depuis le dernier trimestre 2022, FR-Alert est venu ajouter le vecteur d'alerte des populations par la téléphonie mobile. française, 2025 pour Wallis et Futuna.).

<sup>49</sup> Via le Portail Occitanie Littorale, les données sont accessibles sur la plateforme Pict'O.

<sup>50</sup> Le BRGM est un établissement public à caractère industriel et commercial créé en 1959 et placé sous la tutelle des ministères en charge de la recherche, de l'écologie et de l'économie.

<sup>51</sup> <https://www.observatoire-regional-risques-paca.fr>

<sup>52</sup> Réalisée selon des méthodes à grand rendement, cette étude demeure insuffisamment opérationnelle pour une réelle caractérisation de l'aléa en raison d'une prise en compte des effets de la mer à la côte de manière simplifiée et seulement pour les zones de plage.

globalement bien prise en compte par les collectivités littorales, le risque de submersion marine n'est à ce jour pas assez décrit, engendrant un déficit d'information et de sensibilisation<sup>53</sup>.

Enfin, la concomitance des phénomènes d'inondation et de submersion marine est souvent abordée de façon simplifiée dans les modélisations, soit au regard du seul niveau marin, pour les études de débordement de cours d'eau, soit au regard du seul niveau d'eau du fleuve, pour la modélisation de la submersion marine. Alors que le décret du 5 juillet 2019 relatif au plan de prévention des risques fixe aujourd'hui le cadre de la définition de l'aléa de référence, bon nombre de ces modélisations reposent, pour calculer les périodes de retour de crue, sur des observations du passé qui omettent les effets du changement climatique, notamment l'alternance de période de sécheresse et de pluies de forte intensité. Le risque d'inondation par ruissellement pluvial<sup>54</sup>, qui frappe régulièrement le littoral méditerranéen est encore trop peu référencé et évalué<sup>55</sup>. Or, la récurrence observée des événements ces dernières années et leurs conséquences sur les territoires justifient une meilleure prise en compte dans les réflexions d'aménagement et d'urbanisme.

## 2 - Des leviers de diffusion de l'information à mobiliser davantage

Le plan communal de sauvegarde (PCS) permet au maire d'informer la population sur les risques auxquels elle est exposée, de diffuser l'alerte et d'organiser les secours. Leurs caractéristiques et les événements historiques connus sont relevés dans le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM). Cependant, l'enquête dresse un constat très mesuré du respect de ces obligations d'information. Certaines collectivités procèdent aux mises à jour des DICRIM et des PCS<sup>56</sup>, tandis

---

<sup>53</sup> Selon les services, le plan d'action régional de l'État relatif aux risques, dont la rédaction est coordonnée par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Corse, apportera des réponses concrètes qui seront ensuite complétées par la future stratégie triennale des risques naturels 2025-2027.

<sup>54</sup> Écoulements des eaux de surface lorsque l'intensité des précipitations dépasse l'infiltration et la capacité de rétention en eau des sols en prenant en compte les différents modes d'occupation, la saturation éventuelle du réseau pluvial et des remontées des réseaux d'assainissement.

<sup>55</sup> À l'exception du modèle inondation de la Caisse Centrale de Réassurance.

<sup>56</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, *commune de Cagnes-sur-Mer*, juin 2023 ; CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, *commune de Saint-Tropez*, mai 2024 ; CRC Occitanie, rapport d'observations définitives *Perpignan Méditerranée Métropole et commune de Sainte-Marie-la-Mer*, septembre 2023 ; CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *commune de Saint-Cyprien*, octobre 2023.

que d'autres s'en abstiennent ou en sont dépourvues<sup>57</sup>. Certains documents sont incomplets ou inaccessibles sur les sites institutionnels<sup>58</sup>.

Les propriétaires immobiliers doivent fournir à leurs acquéreurs et locataires une information sur l'exposition du bien au recul du trait de côte, complété d'un état des risques. L'information des acquéreurs et des locataires (IAL) concerne les logements, bureaux, commerces ou terrains. L'état des risques doit être annexé à la promesse et à l'acte de vente ou au bail de location<sup>59</sup>. Depuis 2021, l'État propose un service en ligne capable de générer automatiquement un état des risques affectant le bien. Le propriétaire complète les informations en mentionnant toute indemnisation de sinistre concernant ce bien suite à une catastrophe naturelle ou technologique.

Il est encore trop tôt pour apprécier l'efficacité de l'IAL et son impact sur le marché immobilier littoral<sup>60</sup>. D'ores et déjà il apparaît que ce dispositif ne tire pas toutes les conséquences de l'exposition aux risques dans le temps et, en particulier, d'une diminution voire d'une perte totale de valeur, potentiellement sans compensation ou indemnisation<sup>61</sup>.

### III - Une opération vérité sur les coûts de la vulnérabilité

Dans les zones surexposées aux risques, le marché immobilier peine à jouer son rôle de régulateur par les prix (A). La concentration toujours plus importante sur le littoral de la création de richesse met sous tension le régime assurantiel et indemnitaire (B) et oblige à une « opération vérité » sur le coût de la vulnérabilité physique du littoral méditerranéen (C).

---

<sup>57</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *Montpellier Méditerranée Métropole et commune de Villeneuve-lès-Maguelone*, février 2024 ; CRC Occitanie, *commune du Grau-du-Roi et Communauté de communes Terre de Camargue*, décembre 2023.

<sup>58</sup> CRC Corse, rapport d'observations définitives, *commune de Lucciana*, février 2024 ; CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *commune de Frontignan*, septembre 2023.

<sup>59</sup> Les cartes informatives de recul du trait de côte, portées par les collectivités, figurent parmi les informations obligatoires reprises à l'état des risques obligatoires (ERRIAL) défini à l'article L. 125-5 du Code de l'environnement.

<sup>60</sup> Le décret du 1<sup>er</sup> octobre 2022 relatif à l'information des acquéreurs et des locataires sur les risques renforce les obligations d'information qui pèsent sur les propriétaires immobiliers.

<sup>61</sup> Outre la réalisation du risque, la perte de valeur du bien immobilier peut résulter de l'exercice du droit de préemption sur ce dernier.

## A - Un marché de l'immobilier encore aveugle aux risques

Le marché de l'immobilier ne tient pas encore compte des conséquences immédiates de la surexposition aux risques, de l'érosion du trait de côte et de l'élévation du niveau marin.

Le désir de rivage prime sur les risques auxquels le bien est confronté et, à moyen et long terme, sur la perte d'attractivité par leur réalisation. Les contraintes d'inconstructibilité sont même de nature à alimenter le renchérissement des biens.

L'examen des déclarations d'intention d'aliéner illustre cette dynamique, en particulier s'agissant des biens les plus exposés. Ainsi à Frontignan-Plage<sup>62</sup>, plus de 98 % des 503 déclarations comprises entre janvier 2016 et juillet 2022 étaient situées en zone rouge du plan de prévention du risque inondation (PPRI). Au Grau-du-Roi<sup>63</sup> (Gard), près de 83 % des ventes de logements réalisées entre 2017 et 2022 étaient exposées à des risques d'inondation ou de submersion marine<sup>64</sup>. Pour les communes littorales d'une communauté urbaine d'Occitanie<sup>65</sup>, 4/5<sup>ème</sup> des ventes de biens d'habitation relevaient d'une zone réglementée aux mêmes risques. Près de 1 % de ces transactions s'effectuait en zone inconstructible soumise à un aléa très fort.

Avec un prix moyen au m<sup>2</sup> de 5 774 €, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est la plus onéreuse du littoral métropolitain. En Corse, ce prix s'élève à 4 564 € et en Occitanie, à 3 847 €. L'évolution récente des prix sur le littoral méditerranéen montre que c'est en Occitanie (+ 9 %) et en Corse (+ 8,4 %) que l'augmentation a été la plus marquée<sup>66</sup>.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, les indicateurs des prix du marché immobilier témoignent qu'à l'exception d'une partie de l'ouest du département des Bouches-du-Rhône (Port-de-Bouc, Fos-sur-Mer, Port-Saint-Louis-du-Rhône, Arles), aucun prix au mètre carré pour une

---

<sup>62</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *commune de Frontignan*, septembre 2023.

<sup>63</sup> CRC Occitanie, *commune du Grau-du-Roi et Communauté de communes Terre de Camargue*, décembre 2023.

<sup>64</sup> Plus de 16 % relevaient d'une zone soumise à un aléa qualifié de « fort ».

<sup>65</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives *Perpignan Méditerranée Métropole et commune de Sainte-Marie-la-Mer*, septembre 2023.

<sup>66</sup> Source : FNAIM, *étude sur l'évolution des prix de l'immobilier dans les stations balnéaires françaises*, publiée en 2023.

maison ancienne n'est inférieur à deux fois la médiane nationale. La métropole Nice-Côte d'Azur présente des prix de l'immobilier parmi les plus élevés du pays, avec des écarts à la médiane supérieurs à quatre ou cinq, jusqu'à approcher dix<sup>67</sup>. Une étude du marché immobilier de 77 communes littorales<sup>68</sup> menée par l'établissement public foncier (EPF) d'Occitanie<sup>69</sup> sur la période 2010 à 2017 dresse un bilan identique. Le volume de vente a augmenté de 24 % et, sur une bande située à 100 mètres du rivage, les appartements sont de 6 à 20 % plus chers que sur l'ensemble du périmètre de l'étude, et de 35 à 56 % plus élevés pour les maisons.

Plus le bien est au contact des risques littoraux, plus sa valeur augmente, avec des prix moyens ou médians au m<sup>2</sup> bâti ou habitable plus élevés que la moyenne de la commune de référence. Ainsi, au Grau-du-Roi<sup>70</sup> (Gard), le prix de vente médian au m<sup>2</sup> bâti en zone d'aléa « fort » du PPRI (4 966 €) est supérieur à celui constaté sur la commune. Il en est de même pour Frontignan-Plage<sup>71</sup> (Hérault) avec un prix de 3 880 € par m<sup>2</sup> habitable contre une moyenne communale de 2 720 €, et une progression de + 28,7 % entre 2016 et mi-2022 contre + 25,5 % pour la commune.

Cette tendance est également observée sur le prix du terrain à bâtir. Selon l'enquête publiée par le service des données et études statistiques (SDES)<sup>72</sup>, le prix au m<sup>2</sup> dans les communes littorales françaises est de 127 € contre 82 € sur l'ensemble des communes. La façade méditerranéenne est la plus onéreuse, avec un prix de 185 €/m<sup>2</sup>, soit une progression de 71 € par rapport à 2006 (cf. annexe 4 : évolution des prix au m<sup>2</sup> des terrains à bâtir par façade maritime).

---

<sup>67</sup> À Saint-Jean-Cap-Ferrat, l'écart approche 10 fois la médiane nationale. Les 39 transactions réalisées entre 2019 et 2021 représentent une valeur de transactions de près de 137 M€ (source : Cerema, indicateur des prix de l'immobilier).

<sup>68</sup> 75 communes soumises à l'aléa submersion marine et deux communes rétro littorales.

<sup>69</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *Établissement public foncier d'Occitanie*, janvier 2023.

<sup>70</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *commune de Frontignan*, septembre 2023.

<sup>71</sup> CRC Occitanie, *commune du Grau-du-Roi et Communauté de communes Terre de Camargue*, décembre 2023.

<sup>72</sup> Prix des terrains à bâtir sur le littoral métropolitain en 2016 et évolution depuis 2006 (GéoLittoral - developpement-durable.gouv.fr).

## **B - Les limites du système assurantiel et indemnitaire**

La littoralisation<sup>73</sup> associée à une forte demande d'acquisition de biens à proximité du littoral participe à l'augmentation de la valeur des biens assurables. La projection d'ici à 30 ans de la charge des risques d'inondations et de tempêtes (1) remet en question l'équilibre financier du système assurantiel et indemnitaire actuel (2).

### **1 - Une projection à 30 ans de la charge des risques<sup>74</sup> toujours plus importante**

L'étude sur l'impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050<sup>75</sup> prévoit, pour la période 2020-2050, une forte hausse des dégâts indemnisés par les assureurs, avec un coût cumulé de 43 Md€ à horizon 2050 pour la sécheresse, de 50 Md€ pour les inondations (porté à 54 Md€ en intégrant la submersion marine) et de 46 Md€ pour les tempêtes. La charge annuelle projetée des départements littoraux méditerranéens sur la période 2020-2050 s'établirait à 484,9 M€ pour les risques inondations (hors submersion marine) et tempêtes, à comparer à une charge annuelle moyenne constatée sur la période 1989-2019 de 361,4 M€ (y compris submersion marine).

---

<sup>73</sup> La littoralisation est un processus de concentration des populations et des activités humaines le long ou à proximité des littoraux.

<sup>74</sup> Projection des indemnisations que verseront les assureurs d'ici 2050. Hors dommages corporels et dommages causés aux récoltes non engrangées qui n'ont pas été inclus dans ce chiffre.

<sup>75</sup> Source : étude *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050*, France Assureurs. Elle fait suite à une première publication en 2015 sur le même thème à horizon 2040.

**Tableau n° 1 : charge annuelle moyenne constatée (1989-2019) et projetée (2020-2050) en millions d'euros constants 2020**

	1989-2019		2020-2050	
	Inondation y compris submersion marine	Tempêtes	Inondation hors submersion marine	Tempêtes
<i>Région Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	177,6	28,8	217,6	44,9
<i>Moyenne départementale Provence-Alpes-Côte d'Azur</i>	29,6	4,8	36,3	7,5
<i>Moyenne départements littoraux</i>	50,5	7,7	62,4	11,9
<i>Région Occitanie</i>	202,3	88,9	279,6	194,3
<i>Moyenne départementale Occitanie</i>	15,6	6,8	21,5	14,9
<i>Moyenne départements littoraux</i>	35,3	6,5	42,9	13,5
<i>Corse</i>	12,5	6,3	24,6	11,9

Source : France Assureurs

## 2 - Un système assurantiel et indemnitaire déresponsabilisant et sous tension

Depuis la loi du 13 juillet 1982, le régime des catastrophes naturelles couvre les biens endommagés qui, jusqu'alors, n'étaient que très peu assurés. La solidarité est un des piliers du régime par application d'un tarif lissé, quelle que soit l'exposition aux risques<sup>76</sup>, permettant à chacun de bénéficier de cette garantie. Ce mécanisme de réparation automatique, qui n'implique aucune responsabilisation des habitants en matière de réduction de leur propre vulnérabilité<sup>77</sup>, distingue la France. Un dispositif de réassurance publique relevant de la caisse centrale de réassurance (CCR) permet de mutualiser les portefeuilles d'assurances au niveau national. Pour éviter toute défaillance du marché de l'assurance et de la réassurance, l'État apporte sa garantie en dernier ressort.

<sup>76</sup> Le taux de prime additionnelle d'assurance aux garanties dommages aux biens autres que les véhicules à moteur est de 12 %. En comparaison, il est de 6 % pour les primes « vol et incendie » pour les véhicules terrestres à moteur.

<sup>77</sup> Cf. rapport d'étude au Québec du CEPRI *Le risque d'inondation au Canada*.

En faisant référence aux dommages matériels directs ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel<sup>78</sup>, la loi du 13 juillet 1982 laisse une marge d'appréciation sur les périls couverts<sup>79</sup>. Dès lors, l'augmentation de leur fréquence et de leur intensité va rendre encore plus malaisée la définition de la notion « d'événement naturel anormal », à l'origine, déjà, de nombreux contentieux, avec pour effet qu'une commune sinistrée puisse être écartée de la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle du fait de la récurrence de l'événement. La façade méditerranéenne est particulièrement concernée.

En outre, le dispositif construit selon un mécanisme d'ajustement par la prime ne pourra que difficilement résister à l'intensité et à la fréquence des périls à venir. Déjà, en 2019, la CCR rappelait qu'une augmentation de l'ordre de 30 à 50 % de l'intensité, de la fréquence des éléments naturels et de la concentration des personnes et activités économiques dans les zones exposées, obligerait à passer d'un taux de surprime de 12 à 18 %, sauf à développer les mesures de prévention nécessaires pour réduire la vulnérabilité des personnes et des entreprises<sup>80</sup>. Six ans plus tard, le taux de cotisation applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2025 connaît une évolution supérieure pour s'établir à 20 % pour l'assurance habitation<sup>81</sup>.

Il est à noter qu'en bord de mer, le propriétaire est par principe financièrement responsable des ouvrages de protection de sa propriété<sup>82</sup> ce qui tend à l'exclure du régime d'indemnisation en cas d'expulsion d'un immeuble devenu à risque. Cette exclusion a été jugée conforme à la Constitution à la suite du contentieux opposant les propriétaires de l'immeuble « Le Signal » à Soulac-sur-Mer (Gironde) à l'État<sup>83</sup>.

---

<sup>78</sup> Lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises.

<sup>79</sup> Les périls habituellement couverts entrant dans la garantie du régime Catastrophe naturelle relèvent des inondations, coulées de boue, séismes, mouvements de terrain, affaissements de terrain dus à des cavités souterraines et à des marnières (sauf mines), raz-de-marée, avalanches, vents cycloniques de grande ampleur (supérieurs à 145 km/h en moyenne sur 10 mn ou 215 km/h en rafales). Cette liste n'est pas exhaustive. Les périls en principe exclus compte tenu de leur assurabilité sont les tempêtes (sauf vent cyclonique), la grêle, la neige, le gel.

<sup>80</sup> Source : directeur général des réassurances et des fonds publics de la CCR, auditionné en février 2019 dans le cadre du rapport d'information sur les catastrophes climatiques.

<sup>81</sup> Date d'effet au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

<sup>82</sup> Loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, article 33.

<sup>83</sup> Décision n°2018-698 QPC du 29 mars 2018. Menacé par l'érosion côtière venue à son pied, cet immeuble a été évacué, et finalement démoli en février 2023 au terme d'un long processus administratif et juridictionnel.

Enfin, la prévention présentée comme un autre pilier du régime connaît une très nette atténuation depuis 2021, difficilement compatible avec les conséquences de l'exposition aux risques. En effet, la suppression du mécanisme de modulation de franchises obligatoires et non rachetables dans les communes non dotées d'un plan de prévention aux risques naturels (PPR)<sup>84</sup> n'encourage pas la responsabilisation des territoires qui ne sont toujours pas couverts par un plan approuvé<sup>85</sup>.

### **C - Une connaissance de la vulnérabilité du littoral à compléter par une dimension financière**

La vulnérabilité peut être appréhendée comme un système à plusieurs composantes<sup>86</sup> : les aléas, les enjeux, la gestion<sup>87</sup> et les représentations<sup>88</sup>. Or, il n'existe pas aujourd'hui d'indice global de vulnérabilité du littoral qui fasse référence et agrège plusieurs indicateurs représentatifs de ces différentes dimensions. À terme, sa mise en œuvre doit pourtant s'imposer pour aboutir à la mise en place d'observations plus homogènes sur l'ensemble des façades maritimes. Un tel indice est, pour la direction générale des collectivités locales (DGCL), une condition déterminante de la prise en compte de la vulnérabilité dans le cadre d'une éventuelle réforme des mécanismes de solidarité financière entre collectivités locales.

---

<sup>84</sup> À l'exception des biens assurés par les collectivités territoriales ou par leurs groupements pour lesquels un plan de prévention des risques naturels prévisibles a été prescrit mais non approuvé dans les délais réglementaires, aucune modulation de franchise à la charge des assurés ne peut être appliquée en raison de l'absence, dans ces collectivités territoriales ou ces groupements, d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles prévu à l'article L. 562-1 du code de l'environnement. Loi du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles. Jusqu'en 2023, avant l'application de cette loi, les assureurs pouvaient moduler à la hausse les franchises applicables lorsque la commune ne disposait pas d'un plan de prévention des risques naturels en fonction du nombre d'états de catastrophe naturelle.

<sup>85</sup> Source : audition de Mme Odile Mérel, administrateur et membre du bureau de l'Union nationale des associations de lutte contre les inondations, rapport d'information sur les catastrophes climatiques, Sénat, 2019.

<sup>86</sup> Note de recherche : *Contribution à la mise en place d'indicateurs de suivi de la gestion des risques côtiers en France métropolitaine : vers un observatoire intégré des risques d'érosion submersion*, Presses universitaires de Rennes, 2019, Etienne Quillet, Catherine Meur-Ferec, Etienne Chauveau, Manuelle Philippe.

<sup>87</sup> La gestion s'apparente aux outils et mesures de prévention et de protection établis par les autorités compétentes.

<sup>88</sup> Les représentations font appel aux perceptions des risques côtiers par la population et aux comportements qui en découlent.

Seule l'approche de la vulnérabilité physique<sup>89</sup> fait l'objet de travaux récents. Cependant, l'enquête constate que, malgré une meilleure connaissance des aléas, les impacts physiques quantifiables sur les enjeux tels que les bâtiments, les réseaux, les infrastructures ou les populations restent un domaine très largement sous-investi par les collectivités locales sur la façade méditerranéenne.

Les études demeurent encore trop peu nombreuses et, lorsqu'elles existent, portent sur un espace littoral restreint, ou ne sont plus actualisées depuis leur élaboration. Généralement, elles relèvent de méthodologies différentes et ne prennent pas en compte les mêmes enjeux.

Or, la qualité de l'intervention publique sur le moyen et long terme dépend de la capacité des acteurs publics à évaluer la vulnérabilité physique du littoral. Elle peut être approchée par les coûts.

Déjà, une première étude menée par le Cerema en 2019 estimait que 47 000 logements, d'une valeur de 8 Md€, pourraient disparaître en 2100 en raison de l'érosion côtière. Cette estimation constituait le scénario le plus pessimiste des hypothèses retenues, mais ne prenait pas encore en compte la montée des eaux induite par le changement climatique, notamment sur les zones basses.

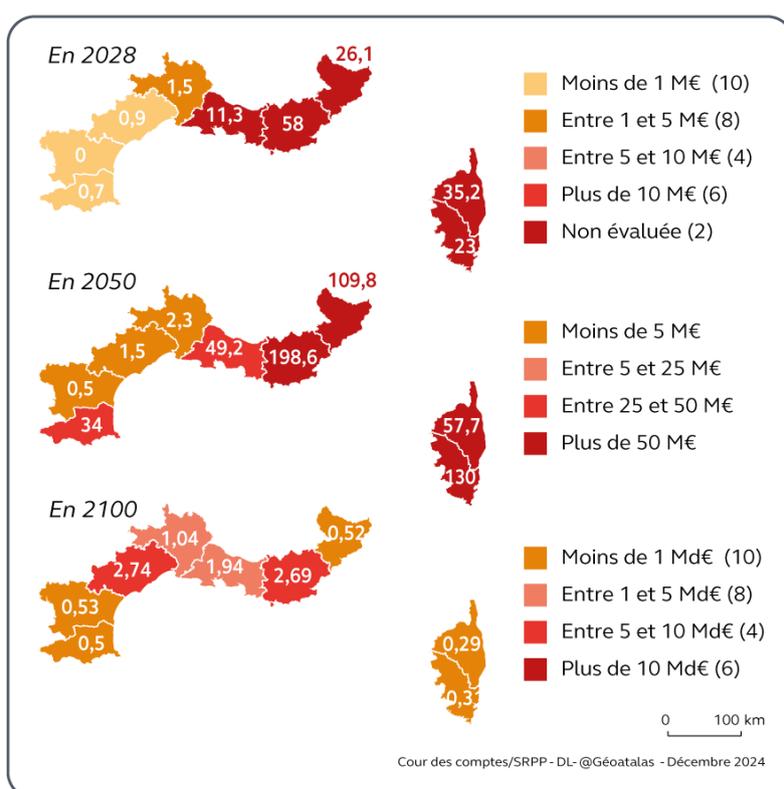
En 2024, une nouvelle étude du Cerema a pris en compte la montée des eaux d'ici à 2100. Il en ressort que, sur l'arc méditerranéen, la valeur des biens soumis aux risques littoraux à cinq ans serait de 156 M€ (95 M€ en région Provence-Alpes-Côte d'Azur - principalement dans le Var-, 3,1 M€ en Occitanie et 58 M€ en Corse). Elle serait portée à 559 M€ en 2050, principalement concentrée dans les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (320 M€) et Corse (197 M€). À horizon 2100, conjugué à un effacement des ouvrages de protection, le risque en valeur suivrait une progression exponentielle et impacterait fortement l'Occitanie, du fait de ses zones basses, notamment dans l'Hérault, le Gard mais aussi les Pyrénées-Orientales. Il serait de 5,8 Md€ pour Provence-Alpes-Côte d'Azur, 5 Md€ pour l'Occitanie et 688 M€ pour la Corse. Il impacterait 215 campings sur une surface de 6 km<sup>2</sup>, 132 km de réseau routier et 7 km de voies ferrées (cf. annexe 5 : bâtiments et campings qui pourraient être atteints par le recul du trait de côte, projection à 2050 et 2100).

---

<sup>89</sup> La vulnérabilité physique peut être définie comme l'impact physique d'un aléa sur des bâtiments, des réseaux, des infrastructures, des populations (Reghezza, 2006). Elle se distingue de la vulnérabilité sociale définie comme la sensibilité de la société face aux aléas. À probabilité constante d'occurrence d'un aléa, c'est la vulnérabilité de la population qui aboutit à une catastrophe plus ou moins importante (Wisner et al., 1976). Source : Reghezza M., *La vulnérabilité, un concept problématique*, in Leone F., (Dir.), *La vulnérabilité des sociétés et des territoires face aux menaces naturelles* : analyse géographique. Géorisque, n° 1, p. 9-25.

Les évaluations plus précises des futures études locales issues de la loi « climat et résilience » permettront d'affiner ces projections, en intégrant les coûts de destruction, d'interruption des activités<sup>90</sup> et de remise en état.

**Carte n° 2 : estimation de la valeur vénale des bâtiments par département en 2028 (M€), des logements en 2050 (M€) et en 2100 (Md€) suite à projection du trait de côte**



Source : Cour des comptes d'après données de Cerema, études sur la projection du trait de côte et analyse des enjeux au niveau national, à 2028, horizons 2050 et 2100

Compléter la projection de l'exposition aux risques d'un territoire par sa dimension financière relève d'une opération vérité sur les coûts de la vulnérabilité. Elle renforce la connaissance et participe d'une meilleure information des collectivités et des populations, pour mieux préparer les stratégies à venir d'atténuation des risques.

<sup>90</sup> Ou de continuité des services publics.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*Si les régions Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Occitanie présentent une certaine hétérogénéité de situations, la façade maritime dans son ensemble se caractérise par des phénomènes identiques de littoralisation et d'étalement urbain. Les politiques d'aménagement mises en œuvre, fortement consommatrices d'espace et de ressources disponibles, accentuent sa vulnérabilité naturelle.*

*Aujourd'hui, l'exposition aux périls liés à la mer et aux inondations est aggravée par la hausse de la température moyenne observée depuis l'ère préindustrielle. La projection des scénarii de réchauffement de la température terrestre, qui touchent en particulier le bassin méditerranéen, se traduit par des hypothèses d'intensification et de fréquence plus soutenue des événements extrêmes. L'élévation du niveau marin viendra amplifier les effets attendus, notamment sur l'érosion côtière. Si bien qu'à cadre normatif constant, les mécanismes de réparation par systèmes assurantiel et indemnitaire pourraient trouver leur limite face à l'ampleur des sinistres d'ici 2050.*

*Malgré une meilleure connaissance scientifique de cette exposition, la perception des risques par les populations reste d'intensité variable et apparaît finalement en décalage avec la réalité de la vulnérabilité du littoral méditerranéen, y compris dans les zones les plus exposées, en bord de mer, où le régime d'assurance n'ouvre pas systématiquement droit à indemnisation des propriétaires*

*À cet égard, la Cour des comptes formule les recommandations suivantes :*

- 1. renforcer l'information préalable obligatoire à l'attention de l'acquéreur d'un bien immobilier par l'indication que celui-ci est susceptible, en raison du risque naturel auquel il est exposé, d'une diminution voire d'une perte totale de valeur (ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation) ;*
  - 2. compléter la connaissance cartographique de la vulnérabilité physique d'un territoire par une dimension financière projetant les coûts de destruction, d'interruption, de retour à la normale des activités et de reconstruction (ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation).*
-



## **Chapitre II**

# **Des stratégies et actions qui ne sont pas à la hauteur des enjeux de vulnérabilité du littoral méditerranéen**

En dissociant la stratégie de gestion des risques inondation de celle du trait de côte, l'intervention de l'État apparaît cloisonnée et reste par certains aspects inachevée (I). À l'échelon local, les régions peinent à intégrer les enjeux de vulnérabilité dans leurs politiques d'aménagement du littoral (II) quand l'action du bloc communal demeure dispersée et mal calibrée pour répondre aux défis à venir (III).

### **I - Une planification de l'État cloisonnée et encore inachevée**

En matière de prévention et de gestion des risques littoraux, l'État exerce depuis plus de trois décennies ses compétences au moyen de plans de prévention des risques. Ces documents, à l'origine centrés sur le risque de ruissellement et d'inondation côtière, sont aujourd'hui moins au fait des nouveaux enjeux de submersion marine (A) et d'érosion du trait de côte accentués par le changement climatique (B).

## A - Une prévention des risques qui demeure incomplète

Les risques d'inondation sont bien identifiés dans les trois régions méditerranéennes. Les communes les plus exposées sont aujourd'hui couvertes par des plans de prévention des risques (PPR) (1). Mais ces documents concernent encore trop peu le risque de submersion marine pourtant croissant dans un contexte de changement climatique (2). Leur valeur prescriptive peut être remise en cause à l'occasion d'opérations d'aménagement (3).

### 1 - Une couverture avancée du risque d'inondation

Dans le cadre de la directive européenne 2007/60/CE du 27 octobre 2007<sup>91</sup>, la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) adoptée le 7 octobre 2014<sup>92</sup> fixe pour objectifs de renforcer la sécurité des populations, minimiser les coûts des dommages et réduire le délai de retour à la normale des zones sinistrées. Ces objectifs sont déclinés pour les deux bassins hydrographiques couvrant le littoral méditerranéen, Rhône-Méditerranée et Corse<sup>93</sup>, au moyen de deux plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) réactualisés tous les six ans. Les PGRI ont vocation à prévaloir sur les autres documents de planification dans le domaine de l'eau ou de l'aménagement : schéma de cohérence territoriale (SCoT), plans locaux d'urbanisme<sup>94</sup> (PLU)<sup>95</sup>. Ils concernent en particulier les territoires à risques importants d'inondation (TRI), c'est à dire présentant de forts enjeux humains et économiques et qui concernent la majeure partie du rivage des régions Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur<sup>96</sup> et les trois territoires les plus peuplés de Corse<sup>97</sup>.

---

<sup>91</sup> Directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et la gestion des risques d'inondations, dite « Directive Inondation ».

<sup>92</sup> Article L. 566-4 du code de l'environnement.

<sup>93</sup> Pour les deux bassins, des plans de gestion des risques d'inondation ont été adoptés pour la période 2016-2021 puis 2022-2027.

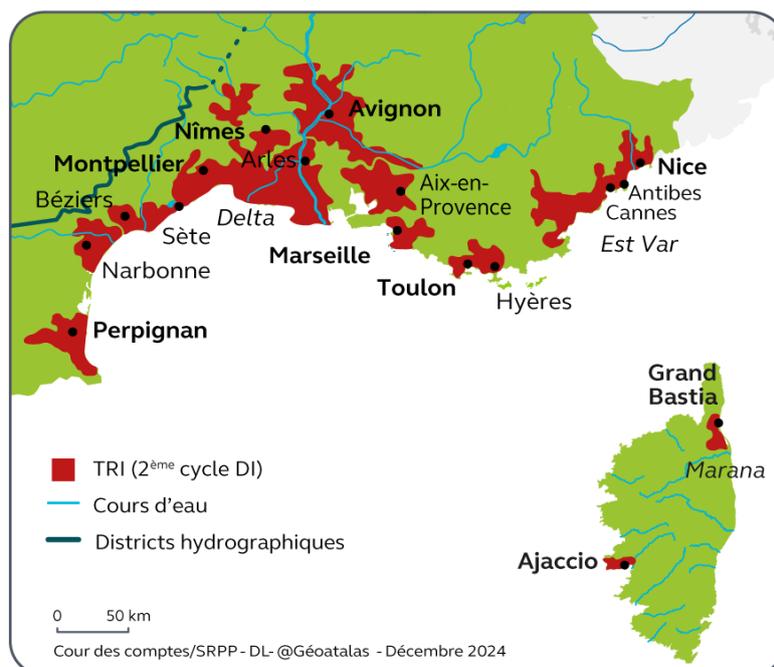
<sup>94</sup> Le plan local d'urbanisme est un document d'urbanisme qui, à l'échelle du groupement de communes ou de la commune, traduit un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols.

<sup>95</sup> Articles L.122-1-13 et L.123-1-10 du code de l'urbanisme.

<sup>96</sup> Ces deux régions comptent 31 TRI dont 10 sur le littoral. Le delta du Rhône est identifié comme TRI d'intérêt national par arrêté du 6 novembre 2012. Les TRI de ces deux régions couvrent 80 % de la sinistralité du risque inondation (Source CCR 2023).

<sup>97</sup> Les TRI d'Ajaccio, « Grand Bastia » et « Marano Golo » regroupant près de 55 % de la population de l'île et situés sur le littoral. Les TRI corse couvrent 51 % de la sinistralité du risque inondation (Source CCR 2023).

**Carte n° 3 : territoires à risques importants d'inondation (TRI)**



Source : Cour des comptes d'après les données de la direction de la prévention des risques (DGPR)

Les deux PGRI sont relayés à l'échelle des territoires par les schémas locaux de gestion des risques d'inondation (SLGRI) et sont accompagnés, le cas échéant, de programmes d'actions de prévention des inondations<sup>98</sup> (PAPI) co-financés par l'État<sup>99</sup> et portés par une collectivité ou un groupement. La majorité du littoral de Provence- Alpes-Côte d'Azur et d'Occitanie est engagée dans la démarche. En Corse, le déploiement est moins avancé puisqu'un seul PAPI est à ce jour finalisé<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> Le dispositif « PAPI » est un appel à projet initié par l'État depuis 2002. Les PAPI ont pour objet de promouvoir une gestion globale des risques d'inondation à l'échelle d'un bassin de risque cohérent, en vue de réduire leurs conséquences dommageables sur la santé humaine, les biens, les activités économiques et l'environnement.

<sup>99</sup> Le cofinancement varie entre 40 et 50 %.

<sup>100</sup> PAPI porté par la communauté d'agglomération du pays ajaccien (CAPA). Deux PAPI portés par la communauté d'agglomération de Bastia et la communauté de communes de Marana Golo sont en cours d'élaboration.

La mise en œuvre de ce dispositif repose à l'échelle communale sur l'élaboration de plans de prévention des risques d'inondations (PPRI), obligatoires depuis les dispositions de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement<sup>101</sup>. Ces plans permettent d'identifier les zones selon leur degré d'exposition aux risques d'inondation ou de submersion marine et de fixer des mesures de prévention, protection et sauvegarde à prendre et à réaliser sur les constructions existantes dans un délai de cinq ans dès leur date d'approbation (pose de bardeaux, création de zone refuge, matérialisation de l'emprise des piscines). Les documents sont annexés au plan local d'urbanisme et leur nature de servitude d'utilité publique les rend opposables à tous. Selon une étude de la caisse centrale de réassurance (CCR) sur la période 1995-2018<sup>102</sup>, leur mise en œuvre, combinée avec celle d'un PAPI, aurait eu un réel impact sur la baisse de la fréquence des sinistres (- 40 %) et du coût des dommages (- 53 %).

En Occitanie, presque toutes les communes littorales sont couvertes par un document de prévention. En Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Corse<sup>103</sup>, la démarche est également avancée avec une priorité donnée aux communes situées sur les TRI. Pour les autres communes<sup>104</sup>, des « porter à connaissance »<sup>105</sup> (PAC) ont été réalisés par les représentants de l'État. Ces derniers sont une aide technique pour la collectivité dans l'élaboration de ses documents d'urbanisme, mais présentent une valeur contraignante plus faible puisque non opposables.

---

<sup>101</sup> Article L. 561-2 du code de l'environnement.

<sup>102</sup> Source : rapport *L'efficacité des plans de prévention des risques d'inondation sur le coût des dommages assurés*, CCR, 2023.

<sup>103</sup> En Corse, un tiers des communes (119) dispose d'un PPRI et notamment celles dont le territoire présente un risque d'inondation. Les PPRI des communes d'Osani et de Calvi, hors TRI, pourtant prescrits, ne sont pas finalisés.

<sup>104</sup> En PACA, 47 % des communes littorales ne disposent pas d'un PPRI. Aucune d'entre elles ne se situe sur un territoire à risques importants d'inondation.

<sup>105</sup> Le « porter à connaissance » désigne la procédure par laquelle le préfet porte à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents le cadre législatif et réglementaire à respecter ainsi que les projets des collectivités territoriales et de l'État en cours d'élaboration ou existants. Le terme « porter à connaissance » trouve son origine dans l'article L.132-2 du Code de l'urbanisme.

## 2 - Le risque de submersion marine encore trop peu pris en compte

La tempête Xynthia de 2010 a fait prendre conscience de l'exposition de nombreux littoraux au risque de submersion marine. Mais celui-ci reste peu abordé dans les documents de prévention à l'échelle de l'arc méditerranéen.

Les efforts se sont concentrés en région Occitanie qui compte 25<sup>106</sup> des 28 communes du littoral méditerranéen identifiées comme particulièrement exposées à ce risque par la circulaire du 2 août 2011<sup>107</sup>. Au 1<sup>er</sup> janvier 2024, 53 communes du littoral languedocien ont intégré les risques submersion marine dans leur PPRI ou élaboré des plans de prévention des risques littoraux (PPRL).

La démarche est moins avancée dans les deux autres régions. En Corse, le plan de prévention des risques littoraux pour le sud de Bastia (Haute-Corse), zone particulièrement exposée, doit encore être finalisé. L'État doit également préciser sa stratégie dans un plan d'action qui reste à paraître. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, seuls les PPRI des trois communes de Camargue considérées comme prioritaires, ainsi que celui de la commune de Fréjus (Var), intègrent à ce jour les risques littoraux<sup>108</sup>. Pour une partie du littoral de la métropole Marseille Provence (Bouches-du-Rhône)<sup>109</sup>, le plan local d'urbanisme intercommunal comporte d'importantes prescriptions d'inconstructibilité. Pour autant, pour les autres communes de la région, l'État n'a entamé aucune démarche en ce sens et conditionne l'élaboration des documents à la réalisation d'études complémentaires du bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). Leur élaboration est un objectif des PGRI 2022-2027 pour les deux bassins hydrographiques.

Par ailleurs, nombre de documents existants sont anciens. Sur les trois régions, 32 PPRL datent d'avant 2014 et deux communes disposent même de plans de surfaces submersibles datant de 1964. De ce fait, ils ne sont pas mis à jour des évolutions législatives<sup>110</sup> et réglementaires<sup>111</sup>,

<sup>106</sup> Aude : quatre, Gard : deux, Hérault : 16, Pyrénées-Orientales : trois.

<sup>107</sup> Circulaire du 2 août 2011 relative à la mise en œuvre des plans de prévention des risques naturels littoraux.

<sup>108</sup> Arles, Saintes-Maries-de-la-Mer, Port Saint-Louis-du-Rhône.

<sup>109</sup> De Port-de-Bouc à Marseille.

<sup>110</sup> Loi du 22 août 2021 dite « climat et résilience ».

<sup>111</sup> Décret n°2019-715 du 5 juillet 2019 relatif aux plans de prévention des risques concernant les « aléas débordement de cours d'eau et submersion marine ».

notamment celles visant à prendre en compte les effets du changement climatique sur le risque de submersion marine<sup>112</sup>. Le guide national d'élaboration des PPRL n'a lui-même pas été réactualisé depuis 2014 ; un travail de révision est toutefois mené par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) en collaboration avec le Cerema.

### **3 - Des documents parfois non appliqués ou modifiés pour satisfaire les attentes locales**

L'effectivité des plans de prévention des risques n'est pas toujours garantie. Les mesures de mitigation pour réduire la vulnérabilité des bâtiments existants en cas de submersion marine ne font pas l'objet d'un suivi. Ainsi, en région Occitanie, les mesures de protection des biens prescrites en 2019 pour la commune de Port-la-Nouvelle (Aude)<sup>113</sup> n'ont pas été mises en œuvre par la commune. Dans cette région, où les PPRI sont pourtant les plus avancés, les moyens de l'État sont concentrés sur la révision des documents et non sur le suivi des prescriptions. Cette carence peut même se traduire par un non-respect des autorisations de constructions délivrées qui est rarement sanctionné. À Frontignan (Hérault)<sup>114</sup>, une quarantaine de permis de construire a été accordée par la commune dans une zone classée en fort aléa de submersion marine. La formation des référents communaux organisée ponctuellement par l'État comme dans le département de l'Aude, si elle s'avère nécessaire, ne peut remplacer ce contrôle.

Par ailleurs, le respect des documents de prévention se heurte de plus en plus fréquemment aux nécessités de développement et d'aménagement des territoires. Des ajustements des règles en fonction des spécificités locales ont d'ailleurs été relevés. Le PPRI de la commune de La Grande-Motte (Hérault) a ainsi été assoupli pour permettre la mise en œuvre de certaines opérations<sup>115</sup> dans une zone portuaire précédemment classée en zone rouge déferlement. Pour des communes de Camargue dont le Grau-du-Roi (Gard)<sup>116</sup>, le PPRI a prescrit, pour les zones urbanisées, de relever

---

<sup>112</sup> Circulaire du 27 juillet 2011.

<sup>113</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *contrôle coordonné sur l'aménagement du littoral, communauté d'agglomération du Grand Narbonne et commune de Port-la-Nouvelle*, février 2024.

<sup>114</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *commune de Frontignan*, Septembre 2023.

<sup>115</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *commune de la Grande-Motte*, juin 2023.

<sup>116</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *commune du Grau-du-Roi et Communauté de communes Terre de Camargue*, décembre 2023.

de 0,5 mètre à 1 mètre le niveau d'eau à partir duquel les règles de prescription propres aux zones d'aléa « fort » doivent s'appliquer, libérant ainsi de l'espace à aménager afin de répondre aux besoins d'habitats, d'emplois et de services.

## **B - Une approche décentralisée du recul de trait de côte qui doit être complétée par l'État d'une vision consolidée des risques et aléas**

Face à la mobilité du trait de côte, phénomène naturel prévisible, aux effets du changement climatique et à la montée du niveau de la mer qui en découle, l'État a réexaminé dès 2012 sa stratégie en matière d'aménagement du littoral. Plus de dix ans après, les orientations peinent à se préciser à l'échelon régional (1) et se heurtent aux contraintes du bloc communal, privant l'État d'une approche consolidée des risques et de l'érosion (2).

### **1 - Des orientations nationales peu contraignantes et non encore relayées à l'échelon régional**

Dès 2012, l'État a arrêté une stratégie nationale intégrée de gestion du trait de côte<sup>117</sup> (SNGITC). Celle-ci préconise l'adaptation des territoires littoraux au changement climatique en accompagnant les recompositions spatiales et en limitant les opérations de protection aux seuls secteurs à enjeux<sup>118</sup>.

Sa déclinaison par les services de l'État en région est faible et se heurte au refus des collectivités territoriales de définir des objectifs précis et contraignants en matière d'aménagement. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, seules existent des stratégies départementales de gestion du domaine public maritime naturel ou des côtes sableuses (Var), ne recouvrant pas l'ensemble de la problématique de l'érosion du littoral. En Occitanie, la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte, arrêtée le 1<sup>er</sup> juillet 2018 par les services de l'État pour la période 2018-2050, a été contestée par les élus locaux et partiellement annulée par le juge administratif. Elle a finalement été abrogée.

---

<sup>117</sup> Prévue par l'article L. 321-13 A du code de l'environnement, cette stratégie a été revue en 2017 et doit à nouveau être révisée en 2024.

<sup>118</sup> Cf. Cour des comptes, *La gestion du trait de côte en période de changement climatique*, 2024.

Douze ans après la définition des orientations nationales, aucune des trois collectivités régionales pourtant concernées par l'érosion côtière ne s'est dotée d'une stratégie.

## **2 - Un échelon communal à mieux accompagner pour une approche complète du recul du trait de côte**

La logique décentralisatrice qui guide la stratégie nationale de gestion du trait de côte a fait du bloc communal un acteur central. La loi climat et résilience du 22 août 2021 rompt avec la logique verticale et prescriptive qui avait prévalu pour la gestion des risques, au profit d'un modèle de projet partagé à l'échelle d'un territoire<sup>119</sup>.

De nouveaux outils juridiques ont accompagné cette démarche, telle l'élaboration par les communes, non dotées d'un PPRL complet, d'une carte des zones exposées au recul du trait de côte et jointe en annexe des PLU<sup>120</sup>. Ces cartes sont prescriptives en ce qu'elles distinguent des zones d'érosion à 0-30 ans où toutes nouvelles constructions sont interdites et des zones exposées à un horizon de 100 ans grevées d'une servitude de démolition à réaliser lorsqu'elles seront concernées par l'érosion côtière<sup>121</sup>.

Dans les faits, les dispositions de la loi climat et résilience tardent à s'appliquer. C'est en effet sur la base du volontariat que les communes ou leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) intègrent la liste du décret du 29 avril 2022 modifié, qui oblige à l'élaboration de ces diagnostics. Or, les collectivités réclament, pour ce faire, davantage de précisions quant aux cofinancements possibles et à leurs éventuelles responsabilités juridiques. En conséquence, début 2024, seules 19 communes de la façade méditerranéenne s'étaient engagées dans la démarche (cinq en Corse, huit en Occitanie, six en Provence-Alpes-Côte d'Azur). Parmi les 28 communes des trois régions méditerranéennes les plus exposées aux conséquences de l'élévation du niveau marin<sup>122</sup>, 21 ne disposaient pas de PPRL et ne figuraient pas sur le décret précité<sup>123</sup>. Pour ces collectivités, il n'existe donc aucun document ou carte déterminant leur exposition au recul du trait de côte. Elles étaient encore 16 dans ce cas après le décret du 10 juin 2024 qui complète le décret-liste.

<sup>119</sup> L'article L. 321-16 du code de l'urbanisme prévoit la possibilité d'élaborer des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte.

<sup>120</sup> Article L. 121-22-1 du code de l'urbanisme.

<sup>121</sup> Article L. 121-22-4 du code de l'urbanisme.

<sup>122</sup> Sur la base des évaluations réalisées par le Cerema.

<sup>123</sup> Financement des conséquences du recul du trait de côte, IGEDD, novembre 2023.

Celui-ci intègre 23 communes supplémentaires (17 en Provence-Alpes-Côte d'Azur, six en Corse ; en Occitanie, une commune ajoutée et une autre retirée), sans garantir l'exhaustivité du dispositif<sup>124</sup>. Pour de nombreuses communes, l'érosion du littoral risque de n'être pas intégrée dans les choix d'urbanisation et d'aggraver à terme la vulnérabilité des territoires et les surcoûts des relocations futures.

Pour ces raisons, les juridictions financières rappelle que l'État doit veiller à couvrir l'ensemble des territoires identifiés comme fortement menacés par le recul de trait de côte d'un diagnostic de l'aléa opposable aux autorisations d'urbanisme<sup>125</sup>. Il devra au besoin renforcer les dispositions de la loi climat et résilience sur ce point et élaborer un référentiel commun afin de garantir la qualité des travaux réalisés et la pertinence des constats. En Occitanie, cette démarche est déjà initiée au moyen d'une aide technique apportée aux communes comme celle de Fleury (Aude). Une étude régionale DREAL-Cerema-BRGM est également en cours, visant à fournir un cadre méthodologique commun. Une action similaire avec le BRGM a été conduite par la direction départementale des territoires et de la mer des Bouches-du-Rhône. Enfin en Corse, la communauté de communes de la Costa Verde a pu bénéficier du « fonds vert » pour mener une étude prospective du recul du trait de côte à 30 et 10 ans.

## **II - Les risques et aléas insuffisamment pris en compte par les politiques régionales d'aménagement du littoral**

Les régions et la collectivité de Corse, en qualité de chefs de file en matière d'aménagement et développement durable du territoire, intègrent encore très peu la question des risques littoraux dans leurs documents de planification (A). Si d'autres documents programmatiques ont pu être élaborés en marge de ceux prévus par les textes, leur portée et leur efficacité restent limitées (B).

---

<sup>124</sup> Pour la liste des communes exposées inscrites dans le décret-liste et celles ni inscrites ni couvertes par un PPRL, se reporter à l'annexe n° 6.

<sup>125</sup> Cour des comptes, *La gestion du trait de côte en période de changement climatique*, rapport public annuel, mars 2024.

## **A - Une planification régionale qui traite peu des risques et aléas littoraux**

Bien qu'elles ne disposent pas de compétence explicite en matière de prévention, les régions et la collectivité de Corse, en qualité d'acteurs clés de l'aménagement du littoral, sont appelées à intégrer les risques dans les choix de développement qu'elles préconisent pour leurs territoires.

En vertu de l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la région élabore le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), par lequel elle fixe ses objectifs notamment en matière de gestion de l'espace, d'implantation d'infrastructures de transport, de valorisation énergétique et de sauvegarde de la biodiversité. En Corse, ces orientations sont fixées par le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) prévu à l'article L. 4424-9 du CGCT.

Afin de tenir compte de l'impact du changement climatique, la loi climat et résilience a renforcé le rôle des documents régionaux de planification en les invitant – sans qu'il s'agisse donc d'une obligation – à fixer des objectifs de moyen et long terme en matière de gestion du trait de côte, en cohérence avec les orientations de la stratégie nationale<sup>126</sup>.

Pour autant, les diagnostics soulignant la vulnérabilité des littoraux sur ce point connaissent finalement peu de traductions concrètes sur les objectifs et les règles associées. Les documents demeurent souvent généralistes et sans impact réel sur les SCoT et les PLU.

En Corse<sup>127</sup>, le seul indicateur arrêté par le PADDUC en lien avec la protection du littoral concerne le taux d'artificialisation du linéaire côtier, sans toutefois fournir de valeur de départ. Le document est en outre aujourd'hui daté (2015) et son évaluation globale, qui aurait dû être réalisée avant fin 2021 comme prélude à sa révision, est toujours en cours d'instruction<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> Article L321-14 du code de l'environnement.

<sup>127</sup> CRC Corse, rapport d'observations définitives, collectivité de Corse, *L'action pour la prévention des risques et la protection environnementale du littoral de la Corse*, janvier 2024.

<sup>128</sup> CRC Corse, rapport d'observations définitives, Agence de l'aménagement durable, *d'urbanisme et d'énergie de la Corse*, février 2024.

Les schémas plus récents ne sont pas plus satisfaisants. En Provence-Alpes-Côte d'Azur<sup>129</sup>, le SRADDET, adopté en 2019, ne traite qu'indirectement des espaces littoraux et notamment de la question de la submersion marine et de l'érosion côtière et ce, malgré plusieurs avis circonstanciés du Conseil économique, social et environnemental régional (CESER), une recommandation de l'Autorité environnementale et les réserves du représentant de l'État lors de son approbation. En Occitanie, les objectifs de préservation du littoral s'appuyant sur des stratégies de recomposition spatiale ou de réduction de l'étalement urbain ne sont pas chiffrés.

Pour l'avenir et selon les dispositions des 3° et 5° de l'article R. 4251-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les schémas régionaux devront définir leurs objectifs par territoire en prenant obligatoirement en compte les particularités géographiques locales des communes littorales et la recomposition de celles exposées au recul du trait de côte. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'État et cinq agences d'urbanisme sont associées à la révision du SRADDET en ce sens. Ces travaux seront sans doute complexes si l'on considère que, sur le sujet connexe du zéro artificialisation nette<sup>130</sup> (ZAN), les SCoT de l'espace azuréen<sup>131</sup> ont d'ores et déjà indiqué qu'ils ne pourraient que difficilement atteindre les objectifs fixés par la loi. En Occitanie, le préfet a adressé à la région le 5 juillet 2023 un « porter à connaissance » à l'occasion des travaux de révision du SRADDET en rappelant que le document devait se conformer aux objectifs de la SNGITC et du PGRI.

## **B - Des initiatives régionales de droit souple aux ambitions variables et aux résultats limités**

Faute d'avoir élaboré un document de planification à portée normative, les régions ont annoncé se saisir des questions d'aménagement du littoral face aux risques et au changement climatique à travers des stratégies et programmes sans force réglementaire. Témoignant d'ambitions variables et très inégalement mises en œuvre, ces initiatives n'offrent encore que des résultats limités.

---

<sup>129</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, *région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, avril 2024.

<sup>130</sup> La loi climat et résilience fixe comme objectif l'absence d'artificialisation supplémentaire des sols à l'horizon 2050.

<sup>131</sup> L'espace azuréen couvre les territoires de Dracénie, Provence Verdon, Var Estérel Méditerranée, Pays de Fayen, Ouest des Alpes-Maritimes, Alpes d'Azur, Sophia-Antipolis, la Métropole Nice Côte d'Azur, Pays des Paillons, Riviera Française et Roya.

La collectivité de Corse, dans un contexte rendu difficile par la création de la collectivité unique en 2018, n'a toujours pas arrêté sa stratégie intégrée de gestion du trait de côte, bien que son Assemblée en ait approuvé les grandes orientations et la méthodologie depuis décembre 2019<sup>132</sup>. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, il n'existe pas davantage de stratégie régionale d'aménagement en tant que telle. L'action régionale sur le littoral se déduit d'une pluralité de contrats orientant les financements (dont le contrat de plan État-région (CPER) 2021-2027 adossé au contrat d'avenir<sup>133</sup>), de délibérations-cadres, de dispositifs, de programmes ou de plans aux objectifs plus vastes tel que le Plan Climat II d'avril 2021 et son « axe mer », au risque d'une faible lisibilité de la ligne stratégique globale<sup>134</sup>. La région Occitanie apparaît davantage volontariste avec l'élaboration du plan littoral 21 (PL 21), qui constitue un programme d'investissement (2017-2027) à portage mixte, visant à accompagner la transformation du littoral.

Ces initiatives décentralisées de droit souple, qui reposent sur l'adhésion et l'incitation financière, atteignent cependant leurs limites. Outils de programmation budgétaire sans relation avec la planification de l'espace, elles nécessitent, outre l'ouverture de crédits suffisants et un portage robuste, l'émergence de projets locaux. Or, le contexte local se révèle encore insuffisamment propice (manque d'ingénierie technique et financière, insuffisante acculturation aux risques, voire déni).

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, le bilan décevant du premier appel à projets régional « adaptation des littoraux au changement climatique » engagé en 2019 a montré que la majorité des quelques actions communales ou intercommunales soutenues n'a pas été mise en œuvre, a été abandonnée ou n'a pas fait la preuve de son efficacité, cependant que le nouveau dispositif « trait de côte » lancé en 2021 peine à susciter de nouvelles candidatures. Comme en atteste également le bilan de la première phase du PL 21 en Occitanie, la logique de poursuite du modèle de développement économique du littoral tend à mettre au second plan l'anticipation de son inéluctable transformation, et les financements apportés à des projets d'adaptation stratégique aux risques littoraux restent encore marginaux.

---

<sup>132</sup> CRC Corse, rapport d'observations définitives, *collectivité territoriale de Corse*, janvier 2024. Un diagnostic morphologique doit être présenté à l'Assemblée de Corse au premier semestre 2025 et doit permettre d'accompagner les collectivités dans l'élaboration de leurs stratégies locales.

<sup>133</sup> À la demande expresse de l'État (préfet de région) approuvant le SRADDET, afin de pallier l'absence de prise en compte suffisante des enjeux dans ce schéma.

<sup>134</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, *région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, mars 2024.

Sous réserve du récent plan d'actions régional engagé en Occitanie (cf. encadré ci-dessous), les trois régions méditerranéennes n'ont pas encore impulsé une logique de transformation du littoral, en dépit de risques et d'enjeux par ailleurs très documentés.

### **Le PACCLO en Occitanie : l'annonce d'un tournant dans la stratégie régionale d'aménagement du littoral**

Le plan littoral 21 occitan se décline, dans sa deuxième période d'exécution 2021-2027, au travers d'un plan d'actions régional d'adaptation du littoral au changement climatique (PACCLO)<sup>135</sup>. Ce plan ambitionne de définir une politique nouvelle d'habitabilité du littoral qui intègre la gestion des risques et les effets du changement climatique afin d'atténuer les vulnérabilités, et de traiter à ce titre les enjeux de recomposition spatiale. Identifiant six périmètres stratégiques de la façade occitane, il structure l'intervention régionale en proposant des outils d'animation et d'aide à la décision, ainsi qu'un appui technique et financier. La Banque des Territoires co-finance des postes de chefs de projets « risques littoraux », et, conjointement avec l'État, un poste de chef de projet régional pour coordonner ce plan d'action, ainsi que des études stratégiques avec l'État et la région, avec une première enveloppe de 1,4 M€ de crédits d'ingénierie mobilisée pour 2024-2025<sup>136</sup>. Des crédits FEDER à hauteur de 14 M€ sont par ailleurs fléchés en complément.

Ce plan, dont le bilan restera à établir, témoigne d'une inflexion dans la politique régionale d'aménagement du littoral. Poursuivant la logique de portage mixte du PL 21 et associant aménagement du territoire et Gemapi<sup>137</sup>, il entend non seulement constituer une doctrine partagée avec l'État après le revers juridictionnel subi par la SRGITC, mais également fournir des outils opérationnels aux collectivités locales. À terme, il s'agit d'aboutir à l'élaboration d'un volet littoral plus prescriptif au sein du SRADDET, après déploiement préalable de six stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte.

<sup>135</sup> Dont l'ancienne appellation est Plan d'Actions Régional pour l'Adaptation du Littoral (PARPAL).

<sup>136</sup> Ces actions ont été formalisées dans un avenant n° 1 du 24 octobre 2023 à la convention financière tripartite État/Région/Banque des territoires.

<sup>137</sup> La compétence relative à la « gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (Gemapi) a été créée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

### **III - Un bloc communal en première ligne mais qui peine à apporter une réponse adaptée aux défis à relever**

Les communes et leurs groupements, autrement appelés « bloc communal », disposent des outils juridiques et des moyens d'action pour aménager leur espace littoral. Les politiques mises en œuvre jusqu'ici s'avèrent toutefois largement en-deçà des enjeux (A). Dans le même temps, l'éclatement des compétences conférées aux acteurs publics empêche de parvenir encore à une approche globale et intégrée des risques (B).

#### **A - Des politiques d'aménagement menées en ordre dispersé et encore éloignées des enjeux identifiés**

Trop peu construites à l'échelon intercommunal pertinent (1), les politiques d'aménagement du littoral des collectivités méditerranéennes sont marquées par des documents d'urbanisme réglementaire timides, voire permissifs (2), ainsi que par des actions trop éparées et isolées pour être susceptibles de transformer la zone côtière (3).

##### **1 - La planification de l'aménagement du littoral n'est pas toujours conçue à l'échelle géographique pertinente**

La prise en compte des risques doit se faire à une échelle géographique pertinente en vue de proposer des solutions collectives adaptées. Depuis les travaux de la mission interministérielle d'aménagement du littoral (MIAL) dans les années 2000, la « cellule hydro-sédimentaire »<sup>138</sup> est considérée comme le niveau d'analyse le plus pertinent en matière d'aménagement du littoral, mais elle ne correspond à aucune circonscription administrative existante.

---

<sup>138</sup> La cellule sédimentaire est un compartiment de littoral caractérisé par un fonctionnement géomorphologique et dynamique autonome, en raison de sa situation géographique (limites naturelles) et des constructions existantes (limites artificielles).

Par défaut, il est admis que la réflexion doit se construire au minimum à l'échelle de l'intercommunalité, qui se trouve être également celle chargée de la planification climat-air-énergie au travers des plans territoriaux du même nom (PCAET). En ce sens, l'instruction gouvernementale du 7 décembre 2015 relative aux dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral prévoit que l'enjeu de l'aménagement équilibré du littoral face à la pression urbaine et aux risques accrus de submersion marine et d'érosion doit être porté en premier lieu dans les SCoT et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi).

Le SCoT, conçu par le législateur comme un projet de territoire de niveau intercommunal ou intercommunautaire de long terme (15 à 20 ans), apparaît comme le premier outil adéquat pour intégrer les risques dans la gestion de l'espace littoral, d'autant qu'une ordonnance du 17 juin 2020 a renforcé son rôle en la matière et fusionné son contenu avec celui des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM)<sup>139</sup>.

Pour autant, en Corse par exemple, aucun SCoT n'a jamais été approuvé. Même si la façade d'Occitanie en est intégralement dotée et si celle de Provence-Alpes-Côte d'Azur l'est presque en totalité (à l'exception notable de l'est du département des Alpes-Maritimes), l'enquête a mis en évidence le caractère timoré des SCoT analysés. Certains, parfois de conception trop ancienne, n'intègrent pas les données scientifiques récentes et ne prennent pas la mesure des enjeux actuels (cas du SCoT du Pays d'Arles élaboré entre 2007 et 2018, projetant une élévation du niveau de la mer optimiste de + 50 centimètres d'ici 2100<sup>140</sup>). Le caractère peu opérationnel de certaines orientations témoigne de la faveur donnée au consensus politique et à l'évitement des désaccords (cas, par exemple, des conditions d'élaboration du SCoT Plaine du Roussillon dans les Pyrénées-Orientales<sup>141</sup>).

---

<sup>139</sup> Article L. 141-13 du code de l'urbanisme.

<sup>140</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, *communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette et commune de Saintes-Maries-de-la-Mer*, juillet 2024.

<sup>141</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives *Perpignan Méditerranée Métropole et commune de Sainte-Marie-la-Mer*, septembre 2023.

À de rares exceptions près (cas du SCoT de Provence-Méditerranée dans le Var qui intègre un SMVM), ces documents sont peu porteurs de solutions spécifiques pour le littoral. Il en découle des prescriptions vagues invitant les collectivités à la « réflexion » sur les risques littoraux (cas du SCoT'Ouest des Alpes-Maritimes<sup>142</sup>) ou des imprécisions laissant des latitudes aux communes sur l'extension de l'urbanisation (cas du SCoT de Montpellier Méditerranée Métropole<sup>143</sup>). Plusieurs des SCoT littoraux en vigueur sont actuellement en voie de révision<sup>144</sup> et devraient, compte tenu des prescriptions de l'ordonnance de 2020 et du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2022-2027, se montrer plus hardis.

Par ailleurs, le faible nombre de PLUi souligne toute la difficulté à construire une réponse intercommunale. Si leur élaboration est au nombre des compétences obligatoires des EPCI à fiscalité propre, le quasi-droit de veto ouvert aux communes membres<sup>145</sup> est largement utilisé sur la façade méditerranéenne, afin de maintenir la compétence communale en matière de droit des sols.

Le déficit de démarches intercommunales est patent en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Corse. Cette dernière ne compte aucun PLUi, et un grand nombre de ses communes littorales sont même encore régies par le règlement national d'urbanisme<sup>146</sup>. Ce déficit est également observable, mais dans une moindre mesure, en Occitanie, où la densité de PLUi diminue sensiblement à mesure que l'on s'approche de la mer et où certaines démarches n'ont toujours pas abouti depuis 2015 (cas de la métropole de Montpellier (Hérault) et de la communauté urbaine de Perpignan Méditerranée Métropole (Pyrénées-Orientales)).

---

<sup>142</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, *commune de Théoule-sur-Mer*, décembre 2023.

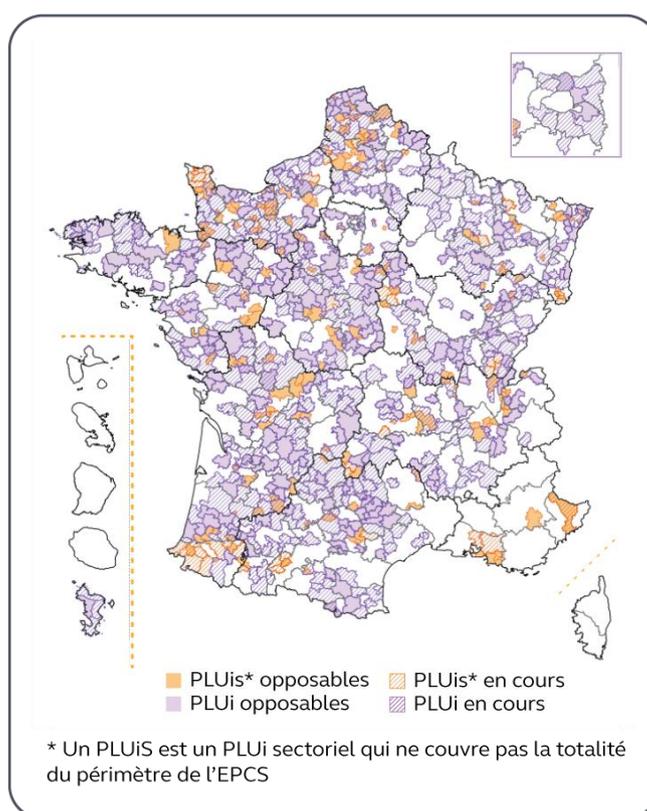
<sup>143</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *Montpellier Méditerranée Métropole et commune de Villeneuve-lès-Maguelone*, février 2024.

<sup>144</sup> Source : DGALN, site data.gouv.fr.

<sup>145</sup> La loi a en effet réservé un droit d'opposition pour les communes membres : si au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent, le transfert de compétence PLU ne peut avoir lieu.

<sup>146</sup> Source : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Géoportail de l'urbanisme.

**Carte n° 4 : état d'avancement des PLUi au 31 décembre 2023**



Source : DGALN, site data.gouv.fr

Cette situation laisse essentiellement à la main des communes la gestion de l'espace au plus près des règles d'utilisation des sols, alors que le sujet, complexe et d'un portage politique délicat, appelle une réponse de plus grande envergure. Au travers de l'outil d'urbanisme opérationnel qu'est le PLUi, l'EPCI peut mettre en œuvre des solutions concrètes et adaptées en mobilisant des moyens d'ingénierie technique et financière plus robustes<sup>147</sup>.

Le traitement urbanistique des problématiques littorales par l'intercommunalité apparaît donc essentiel sur les territoires les plus menacés. Sur ce point, les démarches préalables de cartographies locales,

<sup>147</sup> Les outils spécifiques de recomposition spatiale apportés par la loi climat et résilience, tels que la mise en œuvre d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP) de gestion du trait de côte ou le droit de préemption pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte, ont, ainsi, vocation à être portés par l'autorité compétente en matière d'élaboration des documents locaux d'urbanisme.

suivies le cas échéant d'une inscription au décret-liste de 2022 (cf. page 50), permettront d'identifier les communes comportant des zones de risques et de fonder les prescriptions d'aménagement adéquates.

## **2 - Des documents d'urbanisme locaux qui poursuivent l'urbanisation du littoral et accentuent sa vulnérabilité**

Même si les volets diagnostics des documents d'urbanisme locaux les plus récents rendent compte des risques auxquels le territoire est exposé, ces documents se gardent généralement d'en traduire les conséquences dans des prescriptions réglementaires ou même d'adopter au minimum un principe de non-aggravation des enjeux afin d'éviter de nouvelles constructions sur les zones affectées par la dynamique littorale et la submersion marine. Plusieurs de ces documents ne proscrivent pas les constructions nouvelles et les extensions de bâtiments dans des zones menacées (cas du lido dans le PLU de Frontignan-Plage (Hérault)<sup>148</sup>) ou se contentent de renvoyer aux prescriptions du PPRI sans autres mesures d'adaptation aux circonstances locales (cas du PLU des Saintes-Maries-de-la-Mer (Bouches-du-Rhône)<sup>149</sup>), alors que le PPRI ne traite pas la vulnérabilité au risque de submersion marine ou s'avère obsolète (cas du PLU de Lucciana (Haute-Corse) renvoyant à un PPRI de 2004<sup>150</sup>). Le cas échéant, les préfets ont toujours la possibilité de recours contre les PLU permissifs, comme pour la commune de Vias (Hérault)<sup>151</sup>.

Des outils relevant du principe de précaution n'ont pas été utilisés, telles l'extension de la bande d'inconstructibilité des 100 mètres « *lorsque l'érosion des côtes le justifie* »<sup>152</sup> ou la détermination d'une capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser strictement adaptée aux risques littoraux existants<sup>153</sup>. Même sans effet sur les constructions existantes, de telles prescriptions permettraient au moins de maîtriser les implantations nouvelles.

---

<sup>148</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *commune de Frontignan*, septembre 2023.

<sup>149</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, *commune des Saintes-Maries-de-la-Mer et communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette*, juillet 2024.

<sup>150</sup> CRC Corse, rapport d'observations définitives, *commune de Lucciana*, janvier 2024.

<sup>151</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *commune de Vias*, juillet 2021.

<sup>152</sup> Article R. 121-19 du code de l'urbanisme dans sa rédaction en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, depuis lors modifié par la loi climat et résilience.

<sup>153</sup> Article L. 121-21 du code de l'urbanisme dans sa version issue de la loi sur l'économie bleue du 20 juin 2016, visant notamment les risques de submersion marine. La loi climat et résilience y a ajouté la projection du recul du trait de côte.

Au contraire, parfois bâtis sur des prévisions démographiques plus optimistes que celles de l'Insee (cas, par exemple, du PLU métropolitain de Nice<sup>154</sup>), les documents de planification des collectivités littorales tendent à accroître l'urbanisation.

Ces documents organisent la mise en œuvre de projets dont la pertinence peut être remise en cause face à des risques avérés :

- mise en constructibilité, avant 2019, de la « bande de précaution » de 50 mètres prévue au PPRI à l'arrière immédiat de la digue à la mer aux Saintes-Maries-de-la-Mer (Bouches-du-Rhône), avec augmentation des surfaces de constructions existantes et extension du port de plaisance constituant pourtant un « point bas » du littoral, nécessitant le renforcement d'urgence d'un épi ;
- restructuration du port de plaisance de Frontignan (Hérault) alors qu'une étude conclut que les quais seront submergés lors d'événements dont la période de retour diminue avec le temps (cf. chapitre 1) ;
- réaménagement et extension du port de commerce de Port-la-Nouvelle (Aude) emportant desserrement préalable des contraintes initialement prévues au PLU, malgré un aléa fort de submersion marine, la plateforme d'accueil étant toutefois remblayée à l'altitude de 2,40 m<sup>155</sup> ;
- construction à Argelès-sur-Mer (Pyrénées-Orientales) d'une zone d'activités de 25 hectares et réaménagement du port et des réseaux de transport sans prise en compte des risques identifiés, notamment par le dernier PGRI 2022-2027<sup>156</sup>.

Sur le littoral sur-urbanisé et soumis aux événements tempétueux de la métropole de Nice Côte d'Azur (Alpes-Maritimes), les documents d'urbanisme successifs intéressant la commune de Saint-Laurent-du-Var (Alpes-Maritimes), insuffisamment contraints par le PPRI de 2011, ont organisé l'extension du centre commercial Cap 3000 de quelque 26 000 m<sup>2</sup> supplémentaires malgré sa position à la conjonction de risques venus d'un fleuve torrentiel (le Var) et de la mer. La tempête « Alex<sup>157</sup> » a d'ailleurs

---

<sup>154</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, *commune de Saint-Laurent-du-Var*, décembre 2023.

<sup>155</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *commune de Port-la-Nouvelle et communauté d'agglomération du Grand Narbonne*, février 2024.

<sup>156</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *commune d'Argelès-sur-Mer*, mai 2023.

<sup>157</sup> Le 2 octobre 2020, les Alpes-Maritimes ont été particulièrement touchées par la tempête « Alex ». La tempête fut exceptionnelle du fait des précipitations extrêmes, des crues intenses et de longue durée avec des débits liquides forts, des évolutions morphologiques remarquables et rarement observées dans de telles proportions.

montré que la digue protégeant l'équipement n'avait pas été résistante : l'événement a rendu nécessaire la mise en œuvre de travaux d'urgence dans le cadre du PAPI Var 3 (évalués à 10 M€ au minimum)<sup>158</sup> et conduit l'État, dans un « porter à connaissance » de 2023, à prescrire la réalisation de nouveaux travaux de réhausse.

Les pressions sur la bande côtière ne faiblissent pas, y compris dans les zones exposées où l'arrêt de la densification, voire le repli, devraient être anticipés. Elles exposent davantage de personnes et de biens aux risques et, en matière de mesures de protection, complexifient encore la réponse en cas de catastrophe. À ce titre, les élus locaux semblent bien souvent mésestimer les risques civils et pénaux auxquels ils pourraient être exposés.

### **3 - Des interventions publiques locales isolées, ponctuelles et essentiellement défensives**

Faute de prise en compte suffisante des enjeux actuels dans les politiques d'aménagement du littoral, les actions locales demeurent encore essentiellement réflexives, ponctuelles ou d'une ampleur limitée.

On compte quelques actions isolées de non-renouvellement de concessions de plages afin d'anticiper le recul du trait de côte (cas de Villeneuve-Loubet (Alpes-Maritimes)<sup>159</sup>). Des études sur la relocalisation d'activités économiques (cas de Grimaud (Var)) ou sur la recomposition spatiale post-inondation (cas de Mandelieu-la Napoule (Alpes-Maritimes)) ont également pu être engagées, outre une réponse à l'appel à projet du Cerema et de l'association nationale des élus des littoraux (ANEL) en matière de gestion durable du trait de côte (métropole Toulon Provence Méditerranée<sup>160</sup> (Var)). Faisant encore l'objet de peu de traductions opérationnelles et de bilans, certaines initiatives sont susceptibles d'être mises à l'arrêt en cas de simple non-réélection de l'équipe municipale qui en était le porteur. En Corse, la seule opération de recomposition spatiale après sinistre a nécessité le recours à l'expropriation par les acteurs publics. L'urbanisation change ainsi lentement, l'ambition nationale en matière de gestion intégrée du trait de côte reposant encore largement sur la bonne volonté des décideurs locaux.

---

<sup>158</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, *commune de Saint-Laurent-du-Var*, décembre 2023.

<sup>159</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, *région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, avril 2024.

<sup>160</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, *métropole Toulon Provence Méditerranée*, avril 2024 .

Les actions de « laisser faire la mer » sont cantonnées à des espaces naturels non habités et sans enjeu socio-économique significatif (cas, à l’initiative du Conservatoire du littoral, des étangs et marais des salins de Camargue sur la commune des Saintes-Maries-de-la-Mer et d’Arles<sup>161</sup>(Bouches-du-Rhône), ainsi que du Lido d’Or sur les communes de Mauguio-Carnon (Hérault) et de La Grande-Motte (Hérault)<sup>162</sup>).

Face à ces initiatives encore timides, les opérations ponctuelles visant à fixer le trait de côte dominant le long des façades maritimes urbanisées. Certaines relèvent d’expérimentations dont les résultats ne sont pas toujours concluants. Ainsi, aux Saintes-Maries-de-la-Mer (Bouches-du-Rhône) ou à Sainte-Marie-la-Mer (Pyrénées-Orientales)<sup>163</sup>, les filets sous-marins atténuateurs de houle ont été rapidement rabattus sur la plage. De même, à Santa-Lucia-di-Moriani (Haute-Corse)<sup>164</sup>, des géotubes installés sur la plage fin 2023 ont été endommagés dès la première tempête hivernale. Les opérations de rechargements en sable sont également nombreuses et mobilisent parfois des moyens techniques importants, comme sur les plages du golfe d’Aigues-Mortes (Bouches-du-Rhône) où des millions de mètres cubes de sable ont été mis en place grâce à une drague aspiratrice<sup>165</sup>, la même technique étant projetée par la communauté de communes de la Costa Verde (Haute-Corse) pour un coût total estimé de 1,6 M€. Les effets de ces rechargements sont eux-mêmes aléatoires et temporaires : sur le territoire de la communauté d’agglomération Sète Agglopol Méditerranée<sup>166</sup> (Hérault), les coups de mer ont rapidement provoqué la perte du sable apporté et ont de nouveau abaissé le niveau de la plage.

Bon nombre des actions locales restent par ailleurs fondées sur la confiance absolue en la protection par les digues. Or, leur efficacité est d’ores et déjà remise en cause. Elle le sera de plus en plus sous l’effet du changement climatique compte tenu des assauts répétés de la mer et de son élévation, surtout que certains des ouvrages aggravent l’érosion côtière. Aux Saintes-Maries-de-la-Mer (Bouches-du-Rhône), la mise en œuvre de

---

<sup>161</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d’Azur, rapport d’observations définitives, *syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue*, octobre 2024.

<sup>162</sup> CRC Occitanie, rapport d’observations définitives, *commune de Mauguio*, juillet 2023.

<sup>163</sup> CRC Occitanie, rapport d’observations définitives *Perpignan Méditerranée Métropole et commune de Sainte-Marie-la-Mer*, septembre 2023.

<sup>164</sup> CRC Corse, rapport d’observations définitives, *communauté de communes de la Costa Verde*, janvier 2024.

<sup>165</sup> CRC Occitanie, rapport d’observations définitives, *commune du Grau-du-Roi et communauté de communes Terre de Camargue*, décembre 2023.

<sup>166</sup> CRC Occitanie, rapport d’observations définitives, *Sète Agglopol Méditerranée*, septembre 2023.

plus de 14 M€ de travaux d'endigements à côté du village depuis 2002 n'empêche pas la commune de rester parmi les points les plus problématiques du littoral méditerranéen et laisse toujours entrevoir sa possible transformation en île poldérisée.

Si la protection des zones à enjeux immédiatement menacées doit naturellement être assurée à court terme, les actions défensives devraient être davantage pensées comme transitoires, le temps d'organiser les solutions de repli. Partout où ce dernier apparaît inévitable, elles ne devraient d'ores et déjà plus être conçues dans le but de préserver l'existant à tout prix ou, pire encore, de poursuivre la densification. D'ailleurs, outre que certains projets locaux de protection dure du littoral ne recevront plus l'autorisation environnementale (comme ce fut déjà le cas des travaux de protection du littoral à Menton (Alpes-Maritimes)<sup>167</sup>), la position des financeurs sera amenée à évoluer. Ainsi, l'État a d'ores et déjà annoncé que, sans s'opposer aux travaux de renforcement de l'épi du port des Saintes-Maries-de-la-Mer, il se refusait à les financer<sup>168</sup>.

## **B - Une organisation des compétences territoriales préjudiciable à une approche intégrée de l'aménagement du littoral**

Même volontaires et engagées pour adapter leur littoral face aux risques et à l'effet aggravant du changement climatique, les collectivités territoriales et leurs groupements se heurtent à des difficultés liées à l'architecture et à l'articulation de leurs compétences : incomplétude de la compétence Gemapi dévolue à l'intercommunalité (1), qui s'ajoute à une dissociation territoriale fréquente de cette compétence et de celle de l'aménagement de l'espace (2).

### **1 - Une compétence Gemapi incomplète qui témoigne d'une absence de vision « inter-risques » sur le littoral**

En application de la loi du 27 janvier 2014 dite « MAPTAM », les EPCI à fiscalité propre sont titulaires de la compétence Gemapi depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Cette compétence organisée à l'article L. 211-7 du code de l'environnement inclut, à titre obligatoire, la gestion des ouvrages qui

<sup>167</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, *région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, mars 2024.

<sup>168</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, *communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette et commune de Saintes-Maries-de-la-Mer*, juillet 2024.

participent à la lutte contre les inondations et contre la mer. En revanche, le texte n'évoque pas la gestion du trait de côte<sup>169</sup>, qui reste essentiellement consacrée comme un sujet distinct de l'aménagement du territoire. En l'état du droit, sa prise en charge relève donc d'une simple faculté pour l'EPCI, qui peut être d'autant moins incité à s'en saisir que la question est localement sensible.

Pourtant, l'intrication des risques est très forte, notamment dans les zones littorales basses où l'interaction est évidente entre les dynamiques de submersion marine et d'érosion. Ainsi que l'a déjà recommandé la Cour des comptes dans son rapport public annuel 2024<sup>170</sup>, la complémentarité des sujets appelle donc une redéfinition de la compétence Gemapi afin d'y inclure, à titre obligatoire, la gestion du trait de côte. Il s'agit de construire un bloc de compétences intercommunal complet et cohérent, permettant de traiter les risques auxquels les zones littorales sont spécifiquement exposées et de bâtir les réponses adaptées.

La notion de « gestion du trait de côte » mériterait à cet égard d'être précisée, voire renouvelée. Elle ne doit pas être comprise comme se limitant aux seules questions de fixation par des ouvrages et dispositifs de lutte contre l'érosion, mais s'élargir, à travers la prise en compte des effets cumulés des risques<sup>171</sup>, à l'anticipation des évolutions naturelles liées au changement climatique, dont découlent ensuite les choix d'urbanisation. Le PL 21 et le PACCLO tendent déjà à adopter cette démarche.

## **2 - Des compétences Gemapi et urbanisme dissociées, nuisant à la recomposition spatiale**

L'objectif de la loi MAPTAM était de parvenir à une gouvernance unifiée et cohérente unissant la compétence Gemapi à celle de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisme au niveau intercommunal. La mise en œuvre d'actions de défense contre les inondations et contre la mer, et plus encore la gestion du trait de côte si elle y est intégrée, sont effectivement indissociables de la planification spatiale et de la gestion des droits à construire dans les zones menacées. La Cour des comptes, dans son

---

<sup>169</sup> Seule une réponse ministérielle publiée au Journal officiel le 27 septembre 2016 affirme que le 5° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement « *doit être interprété* » comme englobant, notamment pour les côtes basses, les opérations de gestion intégrée du trait de côte.

<sup>170</sup> Cour des comptes, *La gestion du trait de côte en période de changement climatique*, rapport public annuel, mars 2024.

<sup>171</sup> À ce titre, la compétence Gemapi n'intègre pas davantage la maîtrise des eaux pluviales et du ruissellement, alors que l'artificialisation des sols liés à l'urbanisation massive du littoral méditerranéen est un enjeu majeur de la gestion de l'inondation par débordement ou submersion marine. Il en va de même de la problématique de l'érosion côtière continentale, notamment dans le cas des falaises meubles qui s'érodent sous l'effet de la pluie, dès lors que cette problématique ne relève pas du risque submersion marine.

rapport annuel 2024, avait d'ailleurs recommandé de mieux identifier les territoires menacés par l'élévation du niveau de la mer au moyen d'un diagnostic opposable aux autorités d'urbanisme. Pourtant, l'association de l'autorité en charge de la compétence Gemapi à la confection des documents d'urbanisme n'est pas systématisée.

Sur la façade méditerranéenne, la disjonction entre la compétence urbanistique laissée à la commune et la compétence Gemapi dévolue à l'intercommunalité complique la bonne articulation des politiques d'approche intégrée de l'aménagement du littoral.

La coordination s'avère d'autant plus complexe qu'un EPCI peut avoir lui-même délégué ou transféré tout ou partie de la compétence Gemapi à une entité tierce<sup>172</sup>, qui n'est elle-même pas nécessairement associée à l'élaboration des documents d'urbanisme. Le cas du territoire de la communauté de communes Albères-Côte Vermeille-Illibéris dans les Pyrénées-Orientales est emblématique : la compétence SCoT détenue par l'EPCI ainsi qu'une partie de sa compétence Gemapi (à l'exception du volet « submersion marine », qu'il a conservé) ont été déléguées à deux syndicats mixtes distincts, alors que les communes-membres ont gardé la compétence PLU<sup>173</sup>. En Camargue, territoire menacé d'ennuiement situé entre les régions Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur (où aucun dialogue inter-SRADDET ne s'est jamais noué malgré les invitations du ministre en charge de l'écologie), la situation institutionnelle est comparable ; même s'il faut souligner l'action du Syndicat mixte interrégional d'aménagement des digues du delta du Rhône et de la mer (Symadrem) exerçant la compétence Gemapi à l'échelle du Grand delta du Rhône, le dialogue et l'action commune sont compliqués par une carte administrative particulièrement dense<sup>174</sup>.

---

<sup>172</sup> La loi du 30 décembre 2017 a prévu que les EPCI peuvent transférer ou déléguer aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux tout ou partie de leur compétence Gemapi.

<sup>173</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *commune d'Argelès-sur-Mer*, septembre 2023.

<sup>174</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, *région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, avril 2024, et rapport d'observations définitives, *communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette et commune de Saintes-Maries-de-la-Mer*, juillet 2024. En matière d'organisation administrative, la Camargue est à cheval sur deux régions, deux départements (Bouches-du-Rhône et Gard) et cinq intercommunalités. Deux pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) et trois syndicats mixtes agissent également sur ce territoire.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATION

---

*Face à l'accentuation des risques d'inondation, de submersion marine, d'enneigement et d'érosion du littoral méditerranéen, les stratégies de prévention élaborées par l'État, encore largement centrées sur le risque inondation, doivent s'élargir à ces menaces nouvelles venues de la mer.*

*En outre, l'État doit renforcer sa connaissance en matière d'évolution du trait de côte afin - disposer d'une vision globale, consolidée et prospective des transformations attendues sur les rivages méditerranéens.*

*Dans les territoires, les politiques d'aménagement aux mains des collectivités territoriales et de leurs groupements doivent également prendre toute la mesure de l'accélération des défis à relever et ne plus se limiter à des initiatives éparses, fondées sur la bonne volonté de quelques décideurs locaux. Qu'il s'agisse des SRADDET, du PADUCC ou, surtout, des documents d'urbanisme locaux opérationnels, la question des risques liés à la mer et aux inondations doit être pleinement intégrée dans la norme applicable en matière de gestion de l'espace. L'efficacité de l'action en matière de réduction des risques et de la vulnérabilité repose sur une meilleure coordination des actions, prioritairement à l'échelle du bloc communal.*

*À cet égard, la Cour des comptes formule la recommandation suivante :*

- 3. Supprimer la possibilité pour les communes-membres des établissements publics de coopération intercommunale des zones littorales préalablement identifiées comme menacées de s'opposer au transfert à l'intercommunalité de la compétence en matière de plan local d'urbanisme (ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation).*
-



# **Chapitre III**

## **Des choix d'aménagement et de financement à repenser pour le littoral méditerranéen**

La façade méditerranéenne a atteint ses limites en matière d'équilibre entre attractivité du littoral, maintien des activités économiques et préservation de la qualité des milieux. Les collectivités paraissent démunies face à la vulnérabilité de leur territoire, amplifiée par le changement climatique et leur réponse n'est pas organisée dans le temps (I). Elles ne s'emparent pas encore suffisamment des leviers d'action à leur disposition et doivent développer des compétences spécifiques (II). Le financement des choix d'aménagement est coûteux et le sera encore davantage à l'avenir : il nécessitera d'aller au-delà des seules disponibilités financières des collectivités et d'arbitrer pour de nouvelles formes de solidarité, afin de trouver des ressources adaptées aux solutions à mettre en œuvre (III).

### **I - Donner une nouvelle échelle à l'aménagement de la façade méditerranéenne**

Les actions adoptées par les collectivités face à la vulnérabilité de leur littoral n'offrent que rarement une réflexion structurée par étapes en fonction du temps de survenue des risques (A). Pour décider des choix stratégiques qui s'imposent dans certains secteurs du littoral méditerranéen, la mise en place d'une organisation nouvelle regroupant plusieurs territoires et une intervention plus volontariste de l'État paraissent nécessaires pour harmoniser les réponses (B).

## **A - Établir une trajectoire d'aménagement de manière à prévenir les coûts futurs**

Une stratégie locale d'aménagement doit permettre d'assurer au mieux l'efficacité de l'action publique, en cohérence avec les évolutions prévisibles du territoire (1). Pour éviter d'augmenter les coûts à venir, les investissements devraient être mesurés au regard de leur impact sur l'environnement voisin et de leur durée potentielle de vie (2).

### **1 - Adopter une stratégie locale qui tienne compte de l'exposition aux risques des territoires**

Les dispositions de la loi climat et résilience visent à développer la connaissance sur le recul du trait de côte, donner des outils juridiques pour gérer les biens vulnérables et encadrer le régime de construction. Elles ont également créé la possibilité pour les collectivités territoriales ou leurs groupements compétents en matière de Gemapi d'élaborer des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC)<sup>175</sup>. Cette approche globale de l'aménagement à l'échelle pertinente est à encourager.

Toutefois, lorsque les décisions intéressant l'occupation des sols ne relèvent pas de sa compétence, l'intercommunalité qui élabore une SLGITC ne dispose d'aucun moyen lui permettant d'assurer sa traduction opérationnelle dans les documents d'urbanisme locaux.

Les SLGITC ne sont par ailleurs que facultatives, y compris sur le territoire des communes inscrites au décret-liste de 2022. Le cadre juridique actuel serait à adapter face aux enjeux, afin d'empêcher les démarches locales d'évitement. Le caractère obligatoire des SLGITC ou, à tout le moins, la mise en place de mesures fortes de dissuasion de l'inaction, devraient donc être étudiées.

En France métropolitaine, moins d'une vingtaine de déclinaisons locales existent ou ont été récemment engagées, dont seulement six sur l'arc méditerranéen dans le cadre du PACCLO occitan précité. La durée des mandats électifs locaux et la portée temporelle limitée des documents de planification (de 15 à 20 ans environ pour les PLU et les SCoT) constituent des freins à la mise à l'agenda des enjeux de gestion intégrée prenant en compte les risques littoraux. D'autant que ces sujets peuvent engendrer des coûts immédiats, aussi bien financiers que politiques, alors que les effets attendus ne seront perceptibles qu'à long terme.

---

<sup>175</sup> Article L. 321-16 du code de l'environnement.

Cette démarche est par ailleurs retardée par la variété des approches. Des acteurs locaux voisins ne retiennent pas dans leurs projections les mêmes scénarii d'élévation du niveau marin. Ainsi, par exemple, le Grand-Port Maritime de Marseille retient une hypothèse d'un mètre supplémentaire en 2100 selon le modèle le plus pessimiste du GIEC<sup>176</sup>, alors que le Symadrem<sup>177</sup>, en Camargue voisine, retient le scénario médian<sup>178</sup>, soit +56 cm. Les solutions du Symadrem privilégient le renforcement de la défense des ouvrages sous réserve que les solutions soient rentables à 50 ans. À ce stade, sa réflexion ne prend pas en compte la recomposition spatiale. Or, la Camargue pourrait être fortement impactée par une submersion marine qui entraînerait, outre les dommages socio-économiques, des dégâts environnementaux, comme l'atteinte aux milieux humides très riches en biodiversité, et des risques de pollution. L'aléa submersion marine concerne en effet le dépôt stratégique de carburant de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), classé Seveso « seuil haut », sur la commune du Grau-du-Roi, à proximité de la plage de l'Espiguette (Gard)<sup>179</sup>.

D'autres sites stratégiques de l'État sont concernés, tels que l'aéroport de Nice (Alpes-Maritimes) dont les pistes seraient ennoyées dans le cas d'une montée des eaux d'un mètre. De même, l'ancienne décharge de Thôt, à proximité des lagunes près de la métropole de Montpellier (Hérault), est concernée par le risque de submersion lié au niveau marin et à l'impact des tempêtes<sup>180</sup>. Elle n'a cependant pas été intégrée au plan adopté par l'État de résorption des décharges littorales présentant des risques de relargage de déchets en mer,<sup>181</sup>.

Les juridictions financières considèrent que, dans le prolongement de l'harmonisation des compétences d'urbanisme, l'élaboration d'une stratégie locale de gestion intégrée devrait être rendue obligatoire pour les territoires menacés.

---

<sup>176</sup> SSP5-8.5 et SSP5-8.5 Low Confidence.

<sup>177</sup> Autorité compétente en matière de Gemapi sur le territoire du Grand Delta du Rhône. Source : « déploiement d'une stratégie sur le littoral de Camargue : diagnostic de territoire et réponses possibles » Symadrem.

<sup>178</sup> SSP 2-4,5.

<sup>179</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *commune du Grau-du-Roi et communauté de communes Terre de Camargue*, décembre 2023.

<sup>180</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *Montpellier Méditerranée Métropole et commune de Villeneuve-lès-Maguelone*, mars 2024.

<sup>181</sup> Seules les décharges à moins de 100 mètres du trait de côte actuel ont été considérées par l'étude du BRGM qui a nourri la réflexion du plan.

## 2 - Asseoir les décisions d'investissement sur une évaluation du coût du maintien ou de la disparition des équipements

Les stratégies locales devraient intégrer une trajectoire d'aménagement, permettant de prévoir des solutions transitoires (occupation temporaire, habitats démontables, aménagements réversibles, protections provisoires, baux de long terme), tout en préparant un repli à plus long terme, avec une réorganisation de l'espace dans son ensemble et une adaptation des infrastructures. Elles permettraient d'apprécier la pertinence des décisions d'investissement de court et de moyen terme en fonction du niveau constaté d'exposition aux risques et de planifier le lieu d'implantation ou de déplacement des équipements publics. Elles devraient ainsi permettre de prendre en compte le coût futur d'adaptation des projets d'investissement et le coût de leur démantèlement, ainsi que les coûts de redémarrage en cas d'événements ponctuels.

Sans le chiffrer précisément, la région Occitanie, l'État et Voies navigables de France ont intégré ce risque de long terme lorsqu'ils ont renoncé à la mise à grand gabarit du canal du Rhône à Sète, menacé de disparition à 100 ans, mais ont choisi de poursuivre des investissements pour le maintien à 30 ans de l'activité de fret et de loisirs. En revanche, dans le département de l'Aude, la décision d'extension du port de Port-la-Nouvelle (Aude), qui vise à développer des énergies renouvelables à travers un *hub* logistique de l'éolien *offshore*-flottant et un *hub* de production et d'importation d'hydrogène vert<sup>182</sup>, a été prise avant la connaissance du recul du trait de côte sur cette zone et accroît les enjeux à proximité du littoral. La stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte devra en tenir compte.

Trop souvent, la décision n'est pas associée à un travail d'anticipation, ni réexaminée au regard de l'évolution de l'état de la connaissance. Ainsi, en 2018, la décision a été prise de construire trois nouveaux épis à l'Est de la plage du Petit Travers entre Carnon et La Grande-Motte (Hérault) et de procéder à un rechargement en sable, opération de 1,3 M€ (0,4 M€ pour les épis et 0,9 M€ pour le rechargement en sable). Une année après sa réalisation (fin 2023), la majeure partie du sable rechargé a disparu à l'issue des tempêtes de mars 2024.

---

<sup>182</sup> Elle s'inscrit ainsi dans l'une des quatre priorités de la stratégie nationale de la mer et du littoral : la neutralité carbone.

Certaines collectivités ou comités consultatifs ont cependant exploré les possibilités d'une adaptation. Le département de l'Hérault a ainsi organisé deux concours d'idées auprès d'architectes, en 2021 puis 2022, pour proposer des formes urbaines écologiques et résilientes au changement climatique et à la montée des eaux<sup>183</sup>. De même, le conseil de développement de la communauté d'agglomération du Grand Narbonne (Aude)<sup>184</sup> a émis plusieurs propositions de projets fonciers éphémères et modulables.

Ces réflexions isolées et ponctuelles ne sont pas intégrées à une véritable réflexion permettant de rationaliser les investissements.

## **B - Instaurer une nouvelle forme de coopération associant les territoires et l'État**

Après le plan Racine en Languedoc-Roussillon, l'État est intervenu dans l'aménagement du littoral méditerranéen par l'intermédiaire de deux directives territoriales d'aménagement (DTA) en 2007 et 2008, applicables aux départements des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes. Depuis, hors grands équipements nationaux, l'État s'est exprimé sous forme d'orientations par l'intermédiaire de la stratégie nationale de la mer et du littoral (SNML), du document stratégique de façade pour la méditerranée (DSF) et de la SNGITC.

Contrairement à la façade atlantique, où a été créée en Nouvelle-Aquitaine une structure associant l'État, la région, les départements et les EPCI littoraux sous la forme d'un groupement d'intérêt public, la façade méditerranéenne ne comporte aucune structure de ce type capable de porter la recomposition spatiale.

Il n'existe pas non plus d'initiative commune à l'échelle des trois régions Corse, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Un projet de parlement de la mer interrégional est certes à l'étude, mais ses attendus pratiques restent à établir. Les parlements de la mer existants en régions Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur se sont essentiellement tournés vers l'économie et le portuaire. L'initiative récente des CESER méditerranéens de se constituer en réseau, avec pour premier objectif de travailler à l'adaptation des territoires de la façade face au changement climatique, est en revanche à souligner. Pour le reste, aucun document programmatique partagé, tel un schéma interrégional du littoral, n'a encore été mis en œuvre ni même évoqué.

---

<sup>183</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *conseil départemental de l'Hérault*, février 2024.

<sup>184</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives *communauté d'agglomération du Grand Narbonne et commune de Port-la-Nouvelle*, février 2024.

Le PACCLO de la région Occitanie, intégré au plan Littoral 21, présente l'intérêt d'associer l'État, la région, la Banque des Territoires, de mutualiser les financements à l'échelle de six périmètres cohérents et de raisonner par unité hydro-sédimentaire. Il demeure cependant à ses prémisses et sa démarche s'arrête aux limites régionales quand la réflexion sur la Camargue, par exemple, mériterait la mise en place d'une gouvernance partagée avec la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et l'État.

Une instance a été mise en place, en 2015, à l'échelle de l'arc méditerranéen, par le préfet de la zone de défense pour lutter contre les inondations et les tsunamis, à savoir la mission interrégionale inondation arc méditerranéen<sup>185</sup> (MIAM), qui ne paraît plus active. Ce modèle de coordination pourrait être relancé en y intégrant les risques liés à la mer.

## **II - Utiliser et développer les leviers d'action existants**

La prise en compte des risques dans l'aménagement du littoral nécessite de mettre à disposition des collectivités locales, sans exclusive, les outils juridiques prévus par la loi Climat et résilience, tout en permettant à ces collectivités de répondre aux obligations qui s'imposent à elles (A). La mise en œuvre de ces politiques suppose des compétences d'ingénierie et le recours à de nouvelles formes de coopérations (B).

### **A - Maîtriser le foncier et les extensions urbaines dans les zones à risque**

Les nouveaux outils juridiques ne sont pas toujours accessibles aux communes les plus exposées (1). Face à des injonctions parfois contradictoires entre politiques publiques, elles doivent proposer une réponse concertée à l'échelle de leur bassin de vie (2).

---

<sup>185</sup> Pour renforcer la coordination interrégionale de la prévention des risques d'inondation et contribuer à la cohérence des politiques menées, l'État a décidé de créer en juin 2017 la mission interrégionale pour la coordination de la prévention des risques d'inondation sur l'arc méditerranéen. Elle avait pour objectif de renforcer la performance des dispositifs de prévention des risques d'inondation (dans toutes ses composantes) et de contribuer à une cohérence zonale dans la mise en œuvre opérationnelle sur l'ensemble de l'arc méditerranéen.

## 1 - Utiliser pleinement le champ d'action des nouveaux outils juridiques

Les communes soumises au seul risque de submersion marine ne disposent pas des outils de la loi Climat et résilience. Les prescriptions d'urbanisme découlant des PPRI ou PPRL n'empêchent pas des opérations de reconstruction ou de densification sur le littoral, sous réserve du respect de certaines règles qui permettent d'atténuer les dommages en réduisant l'intensité des aléas ou la vulnérabilité des biens ou personnes. Les outils de la loi Climat et résilience sont toutefois accessibles pour les communes situées dans les zones basses et menacées d'enneigement permanent, ce qui est assimilé à un phénomène de recul du trait de côte.

Des territoires sont particulièrement concernés. Ainsi, la quasi-totalité du littoral continental de la commune de Hyères (Var)<sup>186</sup> est exposé au risque de submersion. Dans les Bouches-du-Rhône, l'élévation du niveau de la mer devrait se traduire par l'enneigement permanent des zones basses du territoire<sup>187</sup> qui représentent plus de 52 000 hectares. Sur le territoire du contrat de baie d'Aix-Marseille-Métropole, les espaces les plus impactés se situent à l'ouest, dans le golfe de Fos et aux abords du chenal de Caronte notamment. À l'échelle du territoire du contrat de baie, seraient directement exposés plus de 1 000 bâtiments (dont 70 % dans les communes du golfe de Fos) et plus de 10 000 personnes (dont 55 % dans les communes du golfe de Fos)<sup>188</sup>. La commune des Saintes-Maries-de-la-Mer sera immergée en cas de survenue d'un événement d'intensité moyenne en 2100, avec d'importants phénomènes de surverse<sup>189</sup> sur le secteur urbanisé. À partir de ces modélisations, la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) des Bouches-du-Rhône a évalué à 73 % la part de la population de la commune exposée au risque de submersion marine dans le cadre d'un tel événement.

En dehors de ces zones, lorsque les communes ne se sont pas inscrites volontairement dans le décret-liste de 2022, la limitation des enjeux est dépendante du plan local d'urbanisme communal ou intercommunal. Lorsque la construction est autorisée, il n'existe pas de servitude de démolition contrairement à ce qui est prévu pour les communes du décret-liste : lorsqu'elles se trouvent exposées à un horizon entre 30 et 100 ans, elles sont en effet soumises à des obligations de démolition et de remise en état de terrains en fonction du niveau de recul du trait de côte.

---

<sup>186</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, *commune de Hyères*, avril 2024.

<sup>187</sup> Celles-ci se définissent comme les territoires littoraux dont l'altitude est inférieure aux niveaux atteints par la mer lors de conditions extrêmes, c'est-à-dire d'occurrence centennale.

<sup>188</sup> Source : DDTM des Bouches-du-Rhône.

<sup>189</sup> Débordement de trop-plein d'eau dans leurs structures d'accueil (égouts, canaux, etc.).

Un tel dispositif serait pourtant pertinent dans les territoires menacés par l'érosion du trait de côte et l'élévation du niveau de la mer.

## **2 - Associer l'arrière-pays aux obligations sociales, spatiales et environnementales des communes littorales**

Les lois du 22 août 2021<sup>190</sup> et du 20 juillet 2023<sup>191</sup> ont également posé l'objectif de zéro artificialisation nette en 2050. Sa mise en œuvre à moyen terme peut participer à diminuer les enjeux sur les territoires à risque, limiter le risque d'inondation et contribuer à la réflexion sur la recomposition spatiale.

Ainsi, les communes inscrites sur le décret-liste sont autorisées à considérer des surfaces artificialisées dans les zones 0 à 30 ans comme « désartificialisées par anticipation », dès lors que ces surfaces ont vocation à être « renaturées » dans le cadre d'un projet de recomposition spatiale du territoire. Par ailleurs, l'exposition au recul du trait de côte doit être pris en compte par le SRADDET, dans sa déclinaison du ZAN, afin de favoriser les projets de recomposition spatiale.

Le suivi de ces mesures semble difficile à réaliser. Ainsi, avant que ne paraisse la loi du 20 juillet 2023, la métropole de Montpellier avait prévu, dans son projet de plan local d'urbanisme intercommunal, de faire moins contribuer ses communes littorales à l'objectif ZAN que le reste de son territoire<sup>192</sup>. À l'échéance 2034, la consommation foncière de ses trois communes littorales serait de 145 ha selon les projections du plan local d'urbanisme intercommunal, soit plus de deux fois la consommation constatée entre 2011 et 2021 (66 ha). Comme d'autres collectivités, la métropole cherche à se développer là où le foncier est disponible et où les besoins de logements sociaux se manifestent, indépendamment de la présence des risques liés à la mer.

Une des difficultés rencontrées par les communes littorales est précisément d'atteindre l'objectif en matière de logement social inscrit dans la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU)<sup>193</sup>.

---

<sup>190</sup> Portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<sup>191</sup> Visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

<sup>192</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *Montpellier Méditerranée Métropole et commune de Villeneuve-lès-Maguelone*, mars 2024.

<sup>193</sup> La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain modifie le droit de l'urbanisme et du logement. L'article 55 de cette loi impose à certaines communes de disposer d'un nombre minimum de logements sociaux.

Ainsi, 79 communes du littoral méditerranéen sur 216 sont inscrites dans le périmètre de la loi SRU, 40 étaient carencées pour la période 2017-2019 et 65 étaient déficitaires en 2023.

La non-atteinte des obligations en matière de logements sociaux occasionne des prélèvements sur recettes et oriente la politique d'aménagement, y compris sur des zones à risque. Le montant prélevé au titre des pénalités SRU représentait 19,4 M€ en 2023 pour les communes littorales (cf. annexe 6). Pour cette raison, la commune de La Grande-Motte (Hérault) souhaite développer un projet ville-port prévoyant la création d'un nouveau quartier de 480 logements sur l'actuelle zone technique du port, ce qui lui permettrait de contribuer à 40 % à son objectif de création de logements sociaux<sup>194</sup>.

Une approche globale de l'ensemble des objectifs croisés auxquels sont soumises les collectivités passe sans doute par une concertation avec l'arrière-pays. Ainsi, la constitution d'ateliers de territoire a permis d'engager la réflexion qui a débouché sur le projet partenarial d'aménagement (PPA) de Sète-Frontignan (Hérault)<sup>195</sup> incluant une approche foncière et économique. Les travaux ont mis en évidence le fait que la réponse à l'évolution du trait de côte ne peut consister en une simple relocalisation des enjeux situés sur le littoral, mais requiert une réorganisation du territoire dans son ensemble. Les réflexions de l'atelier ont porté sur le modèle de développement des communes situées en seconde ligne, en bordure de l'étang de Thau, et dans l'arrière-pays.

Le dispositif du PPA a été étendu par l'ordonnance du 6 avril 2022 aux opérations de recomposition des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte. Cependant, du fait de la quasi inexistence de telles stratégies locales, il est encore sous-utilisé sur la façade méditerranéenne pour cet usage (sept PPA traitant de la gestion intégrée sont enregistrés sur le littoral français, dont un seul sur la façade méditerranéenne, à Sète-Frontignan (Hérault) ; un autre PPA a été conclu entre les communes de Canet-en-Roussillon et Sainte-Marie-la-Mer (Pyrénées-Orientales)<sup>196</sup>, mais il vise l'offre touristique et le développement de l'économie bleue).

---

<sup>194</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *commune de La Grande-Motte*, juin 2023.

<sup>195</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *communauté d'agglomération Sète Agglopol Méditerranée*, septembre 2023.

<sup>196</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole et commune de Sainte Marie la Mer*, septembre 2023.

Il appartiendra aux préfets d'encourager la systématisation des PPA associant les communes littorales menacées à leur arrière-pays, dès lors qu'une stratégie locale sera disponible.

## **B - Renforcer l'accompagnement des collectivités locales**

Lorsque les projets émergent, leur mise en œuvre est mise en difficulté par le manque d'ingénierie locale qui doit être renforcée (1), ou développée par le biais de la coopération locale (2).

### **1 - Développer l'ingénierie financière et technique**

Les communes et leurs groupements ne disposent pas toujours d'une ingénierie technique suffisante. Elles peuvent faire appel à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) dont le préfet de département est le point d'entrée, ainsi qu'aux principaux opérateurs de l'État.

Un accompagnement technique est proposé par le Cerema et le BRGM, missionnés par le ministère de la transition écologique et de la cohésion du territoire, aux communes faisant réaliser des cartes locales d'exposition au recul du trait de côte. Sans attendre leurs préconisations, certaines d'entre elles avaient déjà lancé leurs études, comme la commune de Villeneuve-lès-Maguelone (Hérault).

En Occitanie, une étude régionale est en cours avec la DREAL<sup>197</sup>, complémentaire des cartes locales en phase d'élaboration ou de préparation (Villeneuve-lès-Maguelone (Hérault), Fleury (Aude), Collioure (Pyrénées-Orientales), Vias (Hérault), Sète Agglopol Méditerranée (Hérault), Pays de l'Or Agglomération et Camargue). Elle vise à fournir un cadre méthodologique commun.

D'autres communes ont choisi de réaliser leurs propres simulations, à l'instar de la métropole de Nice côte d'Azur qui réalise une étude interne sur la projection du recul du trait de côte, selon des hypothèses de relèvement du niveau marin correspondant à un scénario médian<sup>198</sup>.

---

<sup>197</sup> Source : DREAL Occitanie.

<sup>198</sup> Source : Métropole Nice côte d'Azur.

Il existe ainsi une grande variété de situations selon que les communes sont inscrites ou non dans le décret-liste, et selon qu'une démarche spécifique a ou non été entreprise au niveau communal ou intercommunal. Certaines collectivités se sont tournées vers des cabinets privés ou des universitaires, occasionnant le risque de choix méthodologiques dissemblables. Il est ainsi probable qu'une différence de traitement soit constatée entre les communes inscrites dans le décret-liste et celles qui se sont placées dans d'autres dispositifs. Les résultats pourraient alors être disparates et sources de confusion.

L'appui des services régionaux et l'accompagnement des opérateurs de l'État (Cerema et BRGM) se heurtent à la question des moyens budgétaires et humains de ces opérateurs, qui ne peuvent apporter qu'une réponse partielle. Certains départements dans le cadre de leur compétence d'accompagnement territorial peuvent proposer une assistance, mais la plupart ont abandonné cette mission. Dès lors, la question de la formation technique aux questions littorales des agents des collectivités territoriales concernées apparaît déterminante pour l'avenir.

La Banque des Territoires propose en outre depuis fin 2023 un accompagnement d'ingénierie financière pour aider les collectivités à monter des dossiers de demande d'aide<sup>199</sup>.

## 2 - Trouver des formes souples de collaboration

Plus ponctuellement, une réflexion dépassant le seul périmètre de l'intercommunalité est nécessaire.

La métropole d'Aix-Marseille-Provence (Bouches-du-Rhône) dispose d'un comité de baie regroupant 60 membres répartis en quatre collèges (collectivités territoriales ; usagers, associations et organisations professionnelles ; personnes qualifiées ; État). Son programme d'actions centré sur la qualité, la pollution, la gestion des eaux, laisse cependant peu de place à l'aménagement du littoral. La métropole a soutenu la création en 2022 d'un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE HUCA), piloté à 95 % par des élus métropolitains, qui constitue un outil opérationnel spécifique pour intervenir, le cas échéant, sur l'ensemble de son littoral et sur les bassins versants côtiers (de Port-Saint-Louis à l'Ouest jusqu'à La Ciotat à l'Est).

---

<sup>199</sup> Source : Banque des Territoires.

En Occitanie, les quatre intercommunalités du Golfe d'Aigues-Mortes (Gard et Hérault) ont fait le choix d'une modalité de coopération légère, sur le fondement des articles L. 5221-1 et L. 5221-2 du CGCT, sans création de syndicat mixte, dans l'objectif de mettre en place une « *approche intégrée des enjeux marins et littoraux* ». L'entente travaillera sur trois enjeux prioritaires : la biodiversité et la qualité des milieux, les usages du littoral ainsi que les risques littoraux. Sur ce dernier volet, l'entente se voit confier trois missions : l'élaboration d'une stratégie locale s'inscrivant dans le Plan littoral 21, la mise à disposition d'une expertise, ainsi que la coordination des actions locales afin de mettre en œuvre une solidarité entre les EPCI en matière de gestion des sédiments à l'échelle du golfe.

La mise en place de cette coopération interterritoriale, par sa souplesse et sa vocation à coordonner les actions des intercommunalités sur des enjeux communs, constitue une réponse intéressante. Elle pourrait inspirer d'autres coopérations autour de la nécessité de repenser l'aménagement à une échelle plus large.

### **III - Mobiliser et concevoir des sources de financement adaptées**

Les collectivités du littoral méditerranéen, globalement à ce jour en bonne situation financière, sont en capacité de mieux contribuer au financement de l'aménagement de leur littoral (A). La recherche de ressources adaptées aux mesures de protection de court et moyen terme doit être conciliée avec une réflexion sur la diminution des coûts futurs liés aux événements exceptionnels (B). L'instauration d'une politique foncière et d'outils spécifiques doit permettre la recomposition spatiale à long terme (C).

#### **A - Des risques littoraux qui auront pour conséquence de dégrader la situation financière des collectivités locales**

Comme l'ensemble des communes, la situation financière des communes des trois régions littorales est favorable (1) mais leur dépendance à la ressource foncière et à leur attractivité les rend fragiles face aux risques littoraux (2).

## **1 - Les marges de manœuvre financières des communes et intercommunalités de la zone littorale restent importantes**

Du fait de l'importance de sa population, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur concentre la majeure partie de la richesse créée sur l'arc méditerranéen. Ses 65 communes accueillent 78 % des habitants et perçoivent 79 % des recettes fiscales et non fiscales des communes du littoral méditerranéen. Parmi les 40 EPCI « littoraux », quatre métropoles cumulent 69 % des recettes : Aix-Marseille (29 %), Montpellier (17 %), Nice (13 %) et Toulon (10 %) (cf. annexe 7).

Les communes littorales représentent ainsi 53 % des recettes (6 Md€ sur 11,6 Md€ en 2023) des communes des départements littoraux et 44 % de la population. Les EPCI littoraux représentent pour leur part 80 % des recettes (3,8 Md€ sur 4,9 Md€). Leur influence sur leur arrière-pays se retrouve dans chacune des régions.

### *a) Le bloc communal « littoral » présente une situation d'ensemble favorable*

L'ensemble EPCI littoraux et communes du littoral méditerranéen présente une situation financière favorable similaire à celle constatée sur 2023 pour l'ensemble du bloc communal dans la France entière<sup>200</sup>. Il connaît une évolution de 6,5 % de ses produits de gestion entre 2022 et 2023, légèrement supérieure à celle constatée pour la France entière. Son autofinancement a considérablement progressé entre ces mêmes dates (+ 16 %) et à nouveau en 2023 (+ 1 %). L'encours de dette est maîtrisé et la capacité de désendettement satisfaisante (5,8 années en 2023). Les dépenses d'investissement ont également augmenté en 2022, puis à nouveau en 2023 (cf. annexe 8).

Cette situation financière confortable est constatée dans chacune des trois régions. Les communes littorales tirent avantage de leur statut de commune balnéaire, et leur vocation touristique leur permet plus que les autres de bénéficier d'une autonomie financière par la taxation sur les résidences secondaires. À la Grande-Motte (Hérault), les résidences principales ne représentent qu'un tiers des bases nettes taxables de la commune<sup>201</sup>. Ce constat est cependant inégal entre les trois régions méditerranéennes : la part des résidences secondaires est en moyenne de

---

<sup>200</sup> Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2024*, rapport public thématique.

<sup>201</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *commune de la Grande-Motte*, juin 2023.

48 % dans les communes littorales d'Occitanie, 19 % dans celles de Provence-Alpes-Côte d'Azur, 36 % dans celles de Corse<sup>202</sup>. Ces moyennes cachent elles-mêmes de grandes disparités entre départements et communes d'une même région.

La tendance d'ensemble pourrait cependant s'inverser, car les métropoles voient leur encours de dette s'accroître, passant de 2,9 Md€ en 2018 à 4,1 Md€ en 2023 et leur capacité de désendettement se détériorer, passant de 6,5 ans en 2018 à 7,4 ans en 2023<sup>203</sup>. Selon le tendancier réalisé par les services de la métropole de Montpellier, son endettement s'établirait à 1,4 Md€ en 2026 et sa capacité de désendettement tangenterait 12 années<sup>204</sup>.

#### *b) Les régions ont accru leurs investissements*

La surface financière des trois collectivités régionales représente plus de la moitié de celle de l'ensemble des communes et EPCI du littoral méditerranéen. Leurs dépenses d'investissement, essentiellement constituées sous forme de subventions, ont fortement augmenté depuis 2018. Les régions ont emprunté pour les financer, dégradant leur *ratio* de désendettement. Avec 6,6 années en 2023, il demeure néanmoins soutenable.

Les marges de manœuvre des collectivités tendent donc à se réduire pour faire face aux investissements immédiats et à venir. Cette situation augure une difficulté accrue, à plus long terme, à pouvoir prendre en charge les investissements nouveaux qui se dessinent avec l'accentuation des risques liés à la mer et aux inondations.

## **2 - Les ressources des communes littorales seront fragilisées du fait des risques littoraux**

La majeure partie des ressources des communes et EPCI est d'origine fiscale : 3,1 Md€ d'impôts locaux pour les communes littorales (50,3 % de leurs recettes) et 2,7 Md€ d'impôts ou fiscalité économique pour les EPCI littoraux (69 % de leurs recettes). L'ennuiement ponctuel et *a fortiori* permanent des zones basses aura donc un impact sur leurs finances, au-delà des dégâts qu'il entraînera. À titre d'exemple, l'aéroport

---

<sup>202</sup> Source Insee.

<sup>203</sup> Situation cumulée des quatre métropoles du littoral.

<sup>204</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *Métropole Montpellier Méditerranée et commune de Villeneuve-lès-Maguelone*, mars 2024.

international de Montpellier est un important contributeur des recettes fiscales de la commune de Mauguio-Carnon (Hérault) et de la communauté d'agglomération du Pays de l'Or (Hérault). Cette zone limitrophe de l'Étang de l'Or, de très faible altitude, est particulièrement exposée aux conséquences du changement climatique. Elle sera submergée pour moitié dès le scénario d'élévation du niveau de la mer de 50 centimètres. Les conséquences de la vulnérabilité des collectivités et le lien avec les recettes foncières sont documentés à l'international.

**L'impact de la montée des eaux sur les finances des collectivités littorales aux États-Unis<sup>205</sup>**

Selon une étude menée aux États-Unis, en 2100, 4,7 millions de personnes seraient directement concernées par le phénomène de montée des eaux sur les côtes de Floride et du New Jersey. L'équilibre des 120 collectivités littorales, assis sur les taxes foncières, serait remis en cause, entraînant un début de cercle vicieux : la réduction du produit des taxes foncières impacterait les fonds de maintenance des infrastructures, notamment celles contre le risque de submersion chronique.

Les produits directement liés à l'attractivité du littoral méditerranéen, comme la taxe additionnelle aux droits de mutation (297 M€ en 2023) ou les ressources provenant de l'activité touristique, telles que la taxe de séjour qui profite au bloc communal (123 M€ en 2023) et les prélèvements sur les produits de jeux de casinos aux communes (74 M€ en 2023), seront impactés.

## **B - Diminuer les enjeux et trouver des ressources**

La ressource à dégager pour prévenir les conséquences du changement climatique nécessitera de mieux mobiliser les moyens disponibles (1), d'adapter les réponses budgétaires afin d'en éviter la dérive (2) et de mettre en place des financements en cohérence avec les besoins d'investissement et le niveau d'urgence (3).

---

<sup>205</sup> DAHL Kristina, CLEETUS Rachel, SPANGER-SIEGFRIED Erika, UDVARDY Shana, CALDAS Astrid, WORTH Pamela, *Underwater, Rising seas, chronic floods and implications for US Coastal Real Estate*, 2018. Cité par l'étude de l'EPF Occitanie.

## 1 - Les fonds d'aide de l'État à la transition sont peu utilisés

Le fonds d'accélération à la transition écologique<sup>206</sup>, dit « fonds vert », créé en 2023 pour 2 Md€ et dont l'existence a été pérennisée jusqu'en 2027, est sous-exécuté. Au niveau national, les différentes enveloppes au titre de la prévention des inondations (93 M€) et au titre du recul du trait de côte (33 M€) ont été consommées à hauteur de 29 % seulement. En Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse, le taux de consommation, de l'ordre de 7 %, reflète le retard d'implication des communes. En Occitanie, 0,9 M€ ont été engagés en 2023, dont 0,2 M€ pour des cartographies locales, 0,3 M€ pour le PPA de Sète Agglopol Méditerranée (Hérault) et 0,4 M€ pour la poursuite de l'expérimentation de l'Etablissement Public Foncier sur les campings de Vias (Hérault). Très peu d'actions au titre de la recomposition spatiale ont ainsi été financées par l'intermédiaire du « fonds vert ».

## 2 - Les fonds budgétaires pour répondre aux événements exceptionnels doivent être encadrés

Les collectivités touchées par un événement climatique ou géologique grave peuvent compter sur les crédits de la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements (DSEC). Elle contribue à la réparation de certains biens publics et travaux d'infrastructures et équipements importants pour le rétablissement des services essentiels de la collectivité. Pour faire face aux conséquences de la tempête Alex dans les Alpes-Maritimes, 120 M€ ont été versés au titre de la DSEC. La dotation tient compte de la situation financière des collectivités.

Le fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « fonds Barnier »<sup>207</sup> est destiné à soutenir des mesures de protection des vies humaines ainsi que des biens exposés aux risques naturels majeurs. Il permet aussi d'indemniser les personnes expropriées, notamment en cas de risque de crues torrentielles, de montée rapide des eaux ou de submersion marine. Il exclut la prise en charge des dégâts liés à l'élévation du niveau de la mer et de gestion du trait de côte, qui sont des phénomènes naturels prévisibles.

---

<sup>206</sup> Le fonds est destiné à financer des projets présentés par les collectivités territoriales et leurs partenaires publics ou privés dans trois domaines : performance environnementale, adaptation du territoire au changement climatique et amélioration du cadre de vie.

<sup>207</sup> Défini aux articles L 561-1 à L 567-8 du code l'environnement.

Lorsque des événements surviennent, le fonds bénéficie de crédits complémentaires en lois de finances rectificatives. Ainsi, doté de 205 M€ par an, il a été abondé de 50 M€ puis de 30 M€ en 2021 et 2022 au titre des besoins exceptionnels liés à la tempête « Alex ». En 2024, la dotation a été portée à 220 M€ et il était proposé de la reconduire dans le cadre de la loi de finances 2025.

Néanmoins, l'augmentation des événements exceptionnels liés au changement climatique et, en particulier, les submersions marines et inondations, entraînera un coût de plus en plus élevé et difficile à anticiper, de même qu'il sera plus difficile de déterminer la limite entre les dommages liés à l'érosion et ceux liés à la submersion marine (cf. également chapitre I).

Dans le cadre d'une étude réalisée par l'EPF Occitanie pour la région Occitanie, le scénario permanent de montée des eaux à l'horizon 2100 impacterait 932 appartements, 475 maisons et 310 locaux d'activité. Mais la survenue d'une tempête d'occurrence centennale conjuguée à ce niveau marin impacterait 102 000 appartements, 57 940 maisons et 10 152 locaux d'activité. Aussi, le montant de l'acquisition, théorique, généralisée des biens pourrait être évalué respectivement à 216 M€ ou 22 Md€ selon ces deux scénarios.

L'écart entre ces valeurs témoigne de l'enjeu financier pour l'État si ce dernier se trouvait dans la situation de devoir acquérir des biens menacés ou sinistrés à la suite de tempêtes exceptionnelles. À titre de comparaison, à la suite de la tempête Alex, l'EPF Provence-Alpes-Côte d'Azur est intervenu en avance de phase du fonds Barnier avec un objectif de 284 acquisitions et 153 démolitions. Début 2024, 124 biens avaient été acquis pour un coût moyen de 0,12 M€ en vallée de la Roya et de la Vésubie, et de 0,23 M€ en vallée de la Tinée, avec un coût de démolition de 0,13 M€ par bien, pour les dépenses engagées début 2024 de 41 M€. Ce coût aurait été vraisemblablement bien supérieur en bordure du littoral.

L'accroissement, potentiellement exponentiel, du nombre de personnes et de biens concernés par les phénomènes exceptionnels, toutes régions et tous risques naturels confondus, pose la question de la soutenabilité budgétaire du fonds Barnier. Pour en limiter les conséquences financières, la mise en place d'aides ciblées vers les résidents principaux ou exclusivement axées sur le relogement permettrait de passer d'une logique d'indemnisation systématique à celle d'un accompagnement à la personne.

### 3 - Financer la défense contre la mer en mobilisant la Gemapi et l'adaptation du littoral *via* ses propres ressources

L'instauration de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi), facultative et plafonnée à 40 € par habitant, est possible depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Elle a été mise en place progressivement par les EPCI du littoral méditerranéen.

Ainsi, 31 des 40 EPCI l'avaient adoptée en 2023, pour un taux de couverture de plus de 85 % des habitants (contre 43 % en 2018). Seules quelques intercommunalités en Corse, dont le bassin de population est limité, ne l'ont pas encore votée.

Sur le littoral méditerranéen, son produit augmente sensiblement depuis son instauration, mais reste encore largement en-deçà du plafond, sauf exceptions (communauté d'agglomération de la Riviera Française (Alpes-Maritimes), communautés de communes de la Costa Verde (Haute-Corse) et Terre de Camargue (Gard)). Le montant moyen perçu était de 16,7 € par habitant assujéti à la taxe en 2023. Celle-ci a rapporté 80 M€ en 2023 sur l'ensemble des 40 EPCI. Si son plafond était atteint, une ressource supplémentaire de l'ordre de 140 M€ par an serait dégagée<sup>208</sup>.

#### Champ d'application de la Gemapi

La taxe Gemapi, codifiée à l'article 1530 bis du code général des impôts est exclusivement affectée au financement de l'exercice de la compétence (aménagement d'un bassin hydrographique, entretien et aménagement de cours d'eau, canal, lac, de défense contre les inondations et contre la mer, la protection et la restauration des sites, écosystèmes aquatiques et zones humides ainsi que des formations boisées riveraines).

Selon une interprétation constante de l'administration, les opérations de gestion intégrée du trait de côte font partie de la compétence Gemapi, à l'exception des opérations de relocalisation qui relèvent des compétences d'aménagement et d'urbanisme.

La défense contre la mer englobe les opérations de gestion intégrée du trait de côte contribuant à la prévention de l'érosion des côtes. En revanche, l'érosion côtière liée à l'action de la pluie (falaises meubles) est exclue de la compétence Gemapi. Ainsi, peuvent être financés, les ouvrages artificiels de protection, la gestion des cordons dunaires et la gestion des autres écosystèmes littoraux (zones humides, mangroves, zones de mobilité du trait de côte ou zones de mobilité des fleuves côtiers).

<sup>208</sup> Dans son rapport public annuel 2024, la Cour des comptes indique qu'en 2021 le potentiel annuel était de 527 M€ si tous les groupements de communes littorales instituaient la taxe Gemapi à son plafond.

L'autorité compétente n'a pas l'obligation de protéger l'ensemble de son territoire contre les phénomènes littoraux mais devrait identifier les secteurs sensibles, les milieux naturels et les ouvrages de maintien du trait de côte qu'elle souhaite gérer et les actions à mettre en œuvre.

En pratique, il existe encore peu d'ouvrages de défense contre la mer financés par la Gemapi. La communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez (Var) a cependant réalisé 4,3 M€ de travaux sur la période 2018-2022, sous la forme de récifs atténuateurs de houle au Rayol Canadel-sur-Mer, d'installation d'épis à Grimaud (Var) ou d'aménagement de rochers au cimetière marin de Saint-Tropez<sup>209</sup>. La communauté urbaine de Perpignan Méditerranée Métropole (Pyrénées-Orientales) a isolé les missions de prévention contre les inondations et de gestion des milieux aquatiques au sein d'un budget annexe dédié, libellé « Gemapi », cependant que les opérations confiées à la gestion du trait de côte sont suivies au sein du budget principal<sup>210</sup>.

Le montant recueilli par les EPCI est souvent insuffisant pour faire face aux dépenses, alors même qu'ils n'ont pas porté la taxe Gemapi à son plafond. Son montant devrait donc être adapté aux besoins réels en matière de protection contre la mer, mais également aux nécessités de la gestion du trait de côte, en mobilisant la taxe autant que de besoin.

En ce qui concerne l'entretien, la restauration ou l'adaptation du littoral, les communes et EPCI devraient s'attacher à mieux valoriser son exploitation. Dans la majeure partie des cas, les communes littorales prélèvent une faible redevance pour l'occupation de leur domaine public sur les plages ou les ports, n'ont pas introduit de part variable sur le chiffre d'affaires des concessionnaires, ou ne tiennent pas compte de l'avantage économique procuré par le domaine public. Elles ne couvrent pas toujours les dépenses exposées pour l'entretenir. Ainsi à Manguio (Hérault)<sup>211</sup>, ou Argelès-sur-Mer (Pyrénées-Orientales)<sup>212</sup>, les redevances sont forfaitaires et non liées aux résultats de l'activité. À Saint-Laurent du Var (Alpes-Maritimes)<sup>213</sup> le produit tiré des concessions de plage est marginal et inférieur à la redevance versée à l'État, ce constat étant identique à Cagnes-sur-Mer (Alpes-Maritimes)<sup>214</sup>.

<sup>209</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, *communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez*, mai 2024 (ROD1).

<sup>210</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *communauté urbaine Perpignan Méditerranée Métropole et commune Sainte Marie la Mer*, septembre 2023.

<sup>211</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *commune de Manguio*, juillet 2023.

<sup>212</sup> CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, *commune d'Argelès-sur-Mer*, septembre 2023.

<sup>213</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, *commune de Saint-Laurent du Var*, décembre 2023.

<sup>214</sup> CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, *commune de Cagnes sur Mer*, juin 2023.

Une adaptation du niveau des redevances domaniales perçues par les communes au titre des sous-concessions accordées ou celles perçues par l'État au titre des concessions données aux communes permettrait de contribuer à financer les opérations d'entretien et d'adaptation du littoral.

### **C - Donner les moyens d'une recomposition spatiale par la politique foncière et des outils spécifiques**

L'objectif de recomposition spatiale doit trouver sa ressource. Les instruments fonciers, par leur capacité de s'autofinancer sur le long terme, apparaissent comme une solution adaptée.

Le Conservatoire du littoral, dans le cadre de sa mission de protection des espaces naturels, est amené à acquérir des parcelles pour en faire des sites respectueux des équilibres naturels. Sur certains de ces terrains, des actions de « laisser-faire la mer » sont d'ores et déjà mises en œuvre (cf. chapitre II). Même si le Conservatoire intervient essentiellement en milieu naturel, de telles actions peuvent s'inscrire dans une stratégie de recomposition spatiale et, lorsqu'elles concernent des territoires à risques, participent en tout état de cause à la limitation des enjeux.

En ce qui concerne les enjeux urbains, la régulation des prix du foncier du littoral est un préalable indispensable pour limiter les coûts de l'intervention publique par voie de préemption, mais aussi la perte de valeur des propriétaires qui se trouveront confrontés à la destruction de leurs logements. La législation donne aux EPF un rôle dans l'adaptation des territoires au recul du trait de côte, dans la lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols.

L'EPF Occitanie a déjà expérimenté des opérations de relocalisation à Vias (Hérault) par l'intermédiaire d'une zone d'aménagement différé. De même, à la suite des tempêtes exceptionnelles dans les départements de l'Aude et des Alpes-Maritimes, les deux EPF d'Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur ont anticipé les opérations d'acquisition et de destruction des biens en attente du fonds Barnier. La Cour des comptes encourage l'extension de cette expérience qui pourrait servir de modèle futur pour les phénomènes de submersion marine du littoral méditerranéen et de financement de la recomposition spatiale.

Le portage foncier nécessaire pour une démarche de repli stratégique implique une vision de très long terme et donc un portage sur une durée qui dépasserait celle habituellement consentie par les EPF. Il mobiliserait une trésorerie sur vingt à trente ans, qui ne serait ainsi plus disponible pour leurs autres missions, dont celle, essentielle, d'acquisition en vue de la production de logements. Il conviendrait de doter ces établissements de filiales spécialisées avec des objectifs précis et soutenables et des moyens adaptés.

Les modalités de leur financement initial devraient être examinées dans le respect du principe de l'universalité du budget de l'État, tout en permettant d'établir un lien entre l'usage du littoral, au-delà des seuls résidents, et les menaces auxquelles il est soumis.

Une des pistes pourrait être, par la loi, la réorientation de recettes issues du tourisme, comme la taxe de séjour et les prélèvements sur les produits des jeux des casinos. Pour le bloc communal littoral méditerranéen, elles représentent annuellement, respectivement, 1,2 % (123 M€) et 1 % (74 M€) des recettes.

De même, la réorientation d'une partie du produit de la taxe additionnelle aux droits de mutation aurait une pertinence. Les communes littorales n'ont pas d'intérêt financier à freiner la spéculation foncière sur leur territoire, qui accroît la valeur des biens à préserver. Les droits de mutation qu'elles perçoivent représentaient 297 M€ pour les communes du littoral méditerranéen (sur 3,1 Md€ de recettes fiscales) en 2023.

La taxe spéciale d'équipement, qui alimente les EPF, est une taxe annexe aux impôts fonciers et d'habitation. Son montant fixé annuellement par le conseil d'administration de chaque établissement est plafonné à 20 € par habitant. Les EPF d'État se voient en outre appliquer un plafonnement budgétaire lors du vote de la loi de finances. Ainsi, en 2023 et 2024, les dotations respectives des EPF d'Occitanie et de Provence-Alpes-Côte d'Azur étaient de 31,6 M€ et 38,5 M€, soit de l'ordre de 7 à 8 € par habitant pour chacun d'entre eux. Supprimer ce plafonnement budgétaire, pour les seuls EPF du littoral méditerranéen, permettrait de dégager une ressource de 200 M€ pour financer des actions de recomposition spatiale<sup>215</sup>.

---

<sup>215</sup> Sur la base d'un périmètre couvert par l'EPF Paca de 5 059 000 habitants et de 4 923 548 habitants par l'EPF Occitanie qui ne couvre pas l'entièreté de la région Occitanie, soit 9 982 548 habitants contribuant à hauteur de 20 €, soit 199,6 M€ au total, à comparer au montant de 70 M€ inscrit en loi de finances 2024 pour ces deux établissements.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*Face à la vulnérabilité de leur territoire et aux conséquences actuelles et futures de l'intensification des risques liées à la mer et aux inondations, les collectivités du littoral méditerranéen ont réagi en ordre dispersé, minorant souvent les effets, faisant prévaloir des intérêts immédiats sans réflexion sur le long terme, sans mettre en rapport les choix d'aménagement. Leur action nécessite d'être organisée au niveau de l'EPCI et de son bassin proche, mais aussi de manière plus large, à l'échelle de plusieurs territoires, en faisant intervenir davantage l'État dans la politique d'aménagement.*

*Les collectivités doivent s'emparer des nouveaux outils d'urbanisme. Pour favoriser cette réaction, il convient de mieux organiser les différentes politiques publiques qui s'imposent à elles, en associant étroitement leur arrière-pays à leur réalisation.*

*Le coût de l'indemnisation des événements exceptionnels comme des solutions à plus long terme doit inciter l'État à modifier son approche pour l'orienter vers une logique d'accompagnement à la prévention et au relogement. Le financement des mesures d'adaptation, de défense, de recomposition passe par la mobilisation adéquate des ressources disponibles : taxe Gemapi pour la défense contre la mer et la gestion du trait de côte, redevances domaniales pour l'entretien du littoral, instrument foncier pour la recomposition spatiale alimenté par des moyens financiers dédiés.*

*La Cour des comptes formule les recommandations suivantes :*

- 4. rendre obligatoire l'élaboration d'une stratégie locale de gestion intégrée du trait de côte dans les zones littorales les plus menacées (ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation) ;*
- 5. généraliser les projets partenariaux d'aménagement associant les communes littorales et leur arrière-pays (ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, régions Corse, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur) ;*

6. *mobiliser le produit de la taxe Gemapi en fonction des besoins réels en matière d'inondation et de protection contre la mer (ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, ministère chargé du budget et des comptes publics, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) ;*
  7. *constituer au sein des établissements publics fonciers de Provence-Alpes-Côte d'Azur et Occitanie de nouvelles filiales foncières dotées de ressources dédiées pour l'aménagement et la recomposition du littoral (ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, ministère du partenariat avec les territoires et de la décentralisation, ministère chargé du budget et des comptes publics, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie).*
-



## Liste des abréviations

ANEL.....	Association nationale des élus du littoral
Cerema .....	Centre d'études et d'expertises sur les risques, l'environnement, la mobilité, et l'aménagement
CGEDD .....	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CPER.....	Contrat de plan État / région
DCE.....	Directive cadre sur l'eau
DDRM.....	Dossier départemental sur les risques majeurs
DDTM.....	Direction départementale des territoires et de la mer
DICRIM .....	Document d'information communal sur les risques majeurs
DREAL .....	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
EPTB.....	Établissement public territorial de bassin
GEMAPI .....	Gestion des milieux aquatiques et protection contre les inondations
GIEC .....	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
IAL.....	Information acquéreur locataire
Loi LENE.....	Loi portant engagement national pour l'environnement
Loi .....	Loi de modernisation de l'action publique territoriale
MAPTAM .....	et d'affirmation des métropoles
Loi NOTRé ..	Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République
MIIAM.....	Mission interrégionale « inondation arc méditerranéen »
OAP.....	Orientation d'aménagement et de programmation
PAC.....	Porter à connaissance
PAPI.....	Programmes d'actions et de prévention des inondations
PACCLO.....	Plan d'action régional d'adaptation du littoral au changement climatique
P(I)CS .....	Plan (inter)communal de sauvegarde
PER .....	Plan d'exposition aux risques
PGRI .....	Plan de gestion des risques d'inondation
PL21 .....	Plan littoral 21 (région Occitanie)
PLU(i) .....	Plan local d'urbanisme (intercommunal)

PPR/PPRN/  
PPRL ..... Plan de prévention des risques, naturels, littoraux  
Régime  
Cat Nat ..... Régime de catastrophes naturelles  
SCoT ..... Schéma de cohérence territoriale  
SDAGE ..... Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux  
SLGRI ..... Stratégie locale de gestion des risques d'inondation  
SMVM ..... Schéma de mise en valeur de la mer  
SNGRI ..... Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation  
SRGITC ..... Stratégie régionale de gestion des risques d'inondation

## Annexes

Annexe n° 1 : liste des personnes rencontrées .....	96
Annexe n° 2 : travaux des juridictions financières utilisés .....	102
Annexe n° 3 : glossaire .....	104
Annexe n° 4 : évolution des prix au m <sup>2</sup> des terrains par façade maritime .....	110
Annexe n° 5 : bâtiments et campings qui pourraient être atteints par le recul du trait de côte (projections à 2050 et 2100).....	111
Annexe n° 6 : communes du littoral méditerranéen exposées disposant ou ne disposant pas d'outil de diagnostic .....	112
Annexe n° 7 : pénalités SRU pour les communes du littoral méditerranéen (en M€) .....	114
Annexe n° 8 : métropoles méditerranéennes et leurs communes littorales .....	115
Annexe n° 9 : situation financière du bloc communal « littoral » en Méditerranée .....	116

## **Annexe n° 1 : liste des personnes rencontrées**

### **État :**

#### **Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)**

- Monsieur Philippe Mazenc, directeur général.
- Madame Fabienne Ricard, Sous directrice de la protection et de la restauration des écosystèmes littoraux et marins.
- Madame Magali Pinon-Leconte, adjoint au sous-directeur de l'aménagement durable.
- Monsieur Thibault Galesne, chef de la mission projets, méthodes, outils.
- Madame Marion Pérot, conseillère auprès du sous-directeur de la qualité et du cadre de vie.
- Madame Camille Madoire Rouzeau, cheffe du bureau de l'aménagement opérationnel.

#### **Commissariat général au développement durable (CGDD)**

- Irénée Joassard, adjoint au sous-directeur de l'information environnementale, service des données et études statistiques
- Éric Pautard, sociologue, service des données et études statistiques

#### **Direction générale de la prévention des risques (DGPR)**

- Monsieur Patrick Soulé, adjoint au directeur-général.
- Monsieur Loïc Beroud, conseiller spécial auprès du directeur général.
- Madame Véronique Lehideux, cheffe du service des risques naturels et hydrauliques.
- Monsieur Yoann La Corte, adjoint à la cheffe du service des risques naturels et hydrauliques.
- Monsieur Lionel Berthet, sous-directeur de la connaissance des aléas et de la prévention.

**Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

- Monsieur Stéphane Brunot, adjoint à la directrice générale.
- Monsieur Thomas Fauconnier, sous-directeur des finances locales et de l'action économique.
- Madame Isabelle Dorliat-Pouzer, sous-directrice compétences et institutions locales.
- Monsieur Yoann Blais, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique.
- Monsieur Luc Brière, chef du département des études et des statistiques locales.
- Monsieur Alexandre Sainz, sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire.
- Madame Blandine Georjon, adjointe au sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire.
- Madame Hélène Martin, adjointe à la sous-directrice des compétences et des institutions locales.

**Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)**

- Monsieur Yves Hocde, sous-directeur préparation, anticipation et gestion des crises.
- Monsieur Nicolas Régny, adjoint au sous-directeur.

**Direction du Budget (DB)**

- Madame Elisabeth de Couessin, adjointe au chef du bureau du développement durable.
- Madame Clothilde Vitou, adjointe au chef du bureau du développement durable.

**Direction générale des finances publiques (DGFIP)**

- Monsieur Guillaume Robert, chef du service des gestions publiques locales, des activités bancaires et économiques.
- Monsieur Alain Caumeil, directeur de la direction nationale d'interventions domaniales.

### **Secrétariat général à la mer (SGMer)**

- Monsieur Benoit Piguet, chef de cabinet.
- Madame Marguerite Viard, attachée auprès du chef de cabinet.
- Monsieur Nicolas Chardin, chef du pôle environnement marin et économie maritime.

### **Préfet de la région Occitanie**

- Monsieur Pierre-André Durand, préfet de la région Occitanie, préfet du département de Haute-Garonne.
- Monsieur Matthieu Grégory, directeur régional adjoint de l'environnement de l'aménagement et du logement.
- Monsieur Michel Blanc, directeur adjoint des risques naturels.
- Madame Léa Gérard, cheffe du département prévention des risques naturels.
- Madame Amandine Cabri, cheffe de la mission littoral.

### **Préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur**

- Monsieur Christophe Mirmande, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet de la zone de défense de sécurité sud, préfet du département des Bouches-du-Rhône
- Olivier Marger, adjoint à la cheffe de l'unité Stratégies et transition écologique

### **Préfet de Corse**

- Monsieur Alexandre Patrou, secrétaire général pour les affaires de Corse.
- Nicolas Surugue, directeur régional adjoint de l'environnement de l'aménagement et du logement.
- Monsieur Henri Retali, adjoint au chef du service gestion intégrée de la mer et du littoral

### **Collectivités locales :**

#### **Région Occitanie**

- Monsieur Didier Codorniou, 1<sup>er</sup> vice-président Méditerranée, président du Parlement de la Mer
- Monsieur Gaël L'Aot, inspecteur général des services

- Madame Marie Tchakerian, directrice de la Mer
- Monsieur Marc Barral
- Madame Clémence Crochet, inspectrice générale
- Madame Sandrine Sole

#### **Assemblée des départements de France**

- Madame Martine Vassal, première vice-présidente des départements de France, présidente du conseil départemental des Bouches-du-Rhône.

#### **Métropole Aix-Marseille-Provence**

- Monsieur Stéphane Marcie, directeur du pilotage du grand cycle de l'eau.
- Monsieur Cyril Blanc, directeur pôle cohérence territoriale.

#### **Métropole Nice Côte d'Azur**

- Madame Carole Tauriac, directrice de l'aménagement et de la planification.
- Monsieur Felix Gravel, directeur de la transition écologique et de l'environnement.
- Monsieur Arnaud Bonnin, directeur des activités portuaires et maritimes.
- Madame Laurence Serandour, responsable de l'agence de sécurité sanitaire, environnementale et de gestion des risques.
- Madame Anne-Marie Doglioli, directrice de la prévention et de la gestion des risques.
- Monsieur Michel Turco, directeur général adjoint en charge de l'exploitation.
- Monsieur Jean-Marc Campeggio, directeur des réseaux.

#### **Organismes et associations :**

##### **Caisse centrale de réassurance (CCR)**

- M. Antoine Quantin, directeur des réassurances, conseil et modélisation.
- M. Nicolas Bauduceau, directeur du département conseil en prévention et fonds publics.

### **France Assureurs**

- M. Stéphane Pénét, directeur général adjoint.
- M. Bruno Olganier, correspondant régional Provence-Alpes-Côte d'Azur pour France Assureurs.
- M. Fabrice Bertin, correspondant régional Occitanie pour France Assureurs.
- Mme Anne-Sophie Roussel-Truffy, responsable habitation à la direction Assurance de dommages et responsabilité.
- M. Adil Qsiyer chargé de mission catastrophes naturelles à la direction Assurance de dommages et responsabilité.
- Mme Mathilde d'Armagnac, chargée de missions Affaires territoriales et fédérations professionnelles.

### **Centre Européen pour les Risques Inondation (CEPRI)**

- Mme Marie-France Beaufiles, présidente.
- Mme Marie Evo, co-directrice.
- M. Nicolas Camphuis, co-directeur.

### **Syndicat Mixte Interrégional d'Aménagement des Dignes et du Delta du Rhône et de la Mer**

- M. Thibault Mallet, directeur général.

### **Cerema**

- David Criado, chef du groupe risques inondations et littoraux

### **BRGM**

- M. Anthony Rey, directeur régional
- Mme Duhamel Achin, région Sud.
- M. Vignerot, Corse.
- M. Balouin, expert sur la thématique des risques côtiers.

### **CESE**

- Madame Martinie-Cousty, représentante de l'association France nature Environnement, co-auteur de l'avis du CESE sur la stratégie nationale de la mer et du littoral.

### **CESER Occitanie**

- Jean-Louis Chauzy, président du CESER.
- Emilie Varraud, présidente de la commission littorale, coopérations transfrontalières et méditerranéennes, Europe du CESER Occitanie, auteure de l'avis sur les effets du changement climatique sur le littoral Occitanie.

### **Banque des territoires**

- Fabien Bourgeois, responsable du pôle partenariats régionaux, direction régionale Occitanie.

### **Grand Port Maritime de Marseille**

- Patrick Maddalone, secrétaire général.
- Jean-Michel Bocognano, chef de mission responsabilité sociale environnementale.

### **EPF Occitanie**

- Madame Sophie Lafenêtre, directrice générale.

### **EPF Provence-Alpes-Côte d'Azur**

- Madame Claude Bertolino, directrice générale

### **Experts**

- Madame Reghezza-Zitt, géographe, spécialiste des risques naturels, ex-membre du haut conseil pour le climat, conseillère référendaire en service extraordinaire.
- Colonel Henri Bénédictini, spécialiste de la question des tsunamis

## **Annexe n° 2 : travaux des juridictions financières utilisés**

**(par ordre de citation)**

- CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, région Provence-Alpes-Côte d'Azur, avril 2024.
- CRC Corse, rapport d'observations définitives, collectivité territoriale de Corse, janvier 2024.
- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives Perpignan Méditerranée Métropole et commune de Sainte-Marie-la-Mer, septembre 2023.
- CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, commune de Saint-Laurent-du-Var, septembre 2023.
- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, commune de Saint-Cyprien, octobre 2023.
- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, commune d'Argelès-sur-Mer, mai 2023.
- CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette et commune de Saintes-Maries-de-la-Mer, juillet 2024.
- CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, communauté d'agglomération Riviera Française, avril 2024.
- CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, commune de Cagnes-sur-Mer, juin 2023
- CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, commune de Saint-Tropez, mai 2024
- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, commune de Saint-Cyprien, octobre 2023.
- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, Montpellier Méditerranée Métropole et commune de Villeneuve-lès-Maguelone, février 2024.
- CRC Occitanie, commune du Grau-du-Roi et Communauté de communes Terre de Camargue, décembre 2023.
- CRC Corse, rapport d'observations définitives, commune de Lucciana, février 2024.
- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, commune de Frontignan, septembre 2023.

- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, Établissement public foncier d'Occitanie, janvier 2023.
- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, contrôle coordonné sur l'aménagement du littoral, communauté d'agglomération du Grand Narbonne et commune de Port-la-Nouvelle, février 2024.
- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, commune de la Grande-Motte, juin 2023.
- CRC Corse, rapport d'observations définitives, Agence de l'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse, février 2024.
- CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, commune de Théoule-sur-Mer, décembre 2023.
- CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, métropole Toulon Provence Méditerranée, avril 2024
- CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, rapport d'observations définitives, syndicat mixte de gestion du parc naturel régional de Camargue, octobre 2024.
- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, commune de Mauguio, juillet 2023.
- CRC Corse, rapport d'observations définitives, communauté de communes de la Costa Verde, janvier 2024.
- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, communauté d'agglomération de Sète Agglopôle Méditerranée, juin 2023.
- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, conseil départemental de l'Hérault, avril 2024.
- CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, commune de Hyères, avril 2024.
- CRC Occitanie, rapport d'observations définitives, commune de Vias, juillet 2021.

### Annexe n° 3 : glossaire

<b>Terme / Sigle</b>	<b>Définition</b>	<b>Source</b>
<b>Acceptabilité du risque</b>	Un risque est considéré comme acceptable (ou tolérable) par une personne ou une collectivité lorsqu'elle peut en supporter les conséquences, les dommages, au regard de sa probabilité d'occurrence (aléa). Des analyses coût-avantage ou coût-bénéfice sont généralement un préalable à l'évaluation du consentement à payer.	Géoconfluences, glossaire, ENS de Lyon
<b>Adaptabilité, adaptation</b>	L'adaptabilité c'est la capacité d'un système, d'une région ou d'une communauté, à ajuster ses mécanismes et sa structure pour tenir compte des changements environnementaux réels, potentiels ou supposés. L'ajustement peut être spontané ou planifié.	Géoconfluences, glossaire, ENS de Lyon
<b>Aléa</b>	L'aléa (« hazard » en anglais) est la possibilité que se produise un événement impliquant une perturbation de l'équilibre d'un milieu. L'aléa est un phénomène résultant de facteurs ou de processus qui échappent, au moins en partie, au contrôle humain : inondation, cyclone, glissement de terrain, éruption volcanique, séisme, tsunami. L'aléa ne devient un risque qu'en présence d'enjeux humains, économiques et environnementaux, possédant une certaine vulnérabilité (fragilité).	Géoconfluences, glossaire, ENS de Lyon
<b>Aménagement du territoire, des territoires</b>	L'aménagement du territoire désigne l'ensemble des politiques mises en œuvre pour encadrer ou infléchir les évolutions d'un territoire généralement à l'échelle de l'État en fonction de choix politique et du contexte. L'aménagement est l'une des formes de l'appropriation d'un territoire.	Géoconfluences, glossaire, ENS de Lyon
<b>Artificialisation du littoral</b>	Processus par lequel des espaces naturels littoraux et marins sont transformés du fait de la construction d'infrastructures et d'aménagements (murs, perrés, cordons d'encrochement, digues, épis, jetées, bassins aquacoles, aires de stationnement). Elle génère de nombreux impacts sur l'environnement (amaigrissement des plages, érosion, modification et destruction d'habitats, perte de biodiversité, de capacité de résilience face au changement climatique, etc.).	Portail numérique GéoLittoral
<b>Bassin hydrographique</b>	Zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta.	Portail numérique GéoLittoral
<b>Commune littorale</b>	Commune maritime, lagunaire ou d'estuaire où s'applique la loi « littoral » du 3 janvier 1986.	Portail numérique GéoLittoral

<b>Terme / Sigle</b>	<b>Définition</b>	<b>Source</b>
<b>Développement</b>	Le concept de développement désigne l'ensemble des transformations techniques, sociales, territoriales, démographiques et culturelles accompagnant la croissance de la production. Il traduit l'aspect structurel et qualitatif de la croissance et peut être associé à l'idée de progrès économique et social.	Géoconfluences, glossaire, ENS de Lyon
<b>Document stratégique de façade</b>	Outil de planification stratégique des espaces maritimes et littoraux qui précise et complète les orientations de la stratégie nationale au regard des enjeux économiques, sociaux et écologiques propres à chaque façade maritime.	Portail numérique GéoLittoral
<b>Domage</b>	Blessure physique ou atteinte à la santé des personnes, ou atteinte aux biens ou à l'environnement.	Circulaire MINT 2020 Conception des SDACRE
<b>Enjeux</b>	Ensemble des personnes, des biens et des activités humaines (ayant une valeur monétaire ou non) pouvant être affectés par un phénomène, directement ou indirectement.	Les guides du Centre européen de prévention du risque inondation (CEPRI)
<b>Économie bleue</b>	Secteurs et activités économiques liés aux océans et aux mers et à l'environnement côtier.	Portail numérique GéoLittoral
<b>Érosion côtière</b>	Effondrement de falaises, vives, ensablement des baies et remaniement des plages lors des tempêtes hivernales impliquant des phénomènes d'origine marine (houle, marées et courants marins) et/ou d'origine continentale (pluie, gel, vent).	Portail numérique GéoLittoral
<b>Géodynamique littorale, géomorphologie littorale</b>	La géomorphologie littorale est une branche de la géographie physique et de la géomorphologie qui étudie les formes du littoral. Celui-ci étant placé à l'interface terre-mer, il est en constante évolution, du fait principalement de l'action des processus d'érosion et d'accumulation (vagues, marées, etc.).	Géoconfluences, glossaire, ENS de Lyon
<b>Gestion des risques</b>	La gestion des risques répond à une double logique : une logique de prévention pour empêcher l'aléa ou réduire les effets d'un possible événement sur les personnes et les biens et une logique d'intervention au moment où survient l'événement dommageable.	Géoconfluences, glossaire, ENS de Lyon
<b>Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)</b>	Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC, en anglais <i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i> , IPCC) fondé en 1988 dans le cadre de l'ONU et à la demande du G7, par l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM) et par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), rassemble des groupes d'experts dont le rôle est d'évaluer les informations scientifiques, techniques et socio-économiques pour analyser, comprendre et prévenir les risques de	Géoconfluences, glossaire, ENS de Lyon

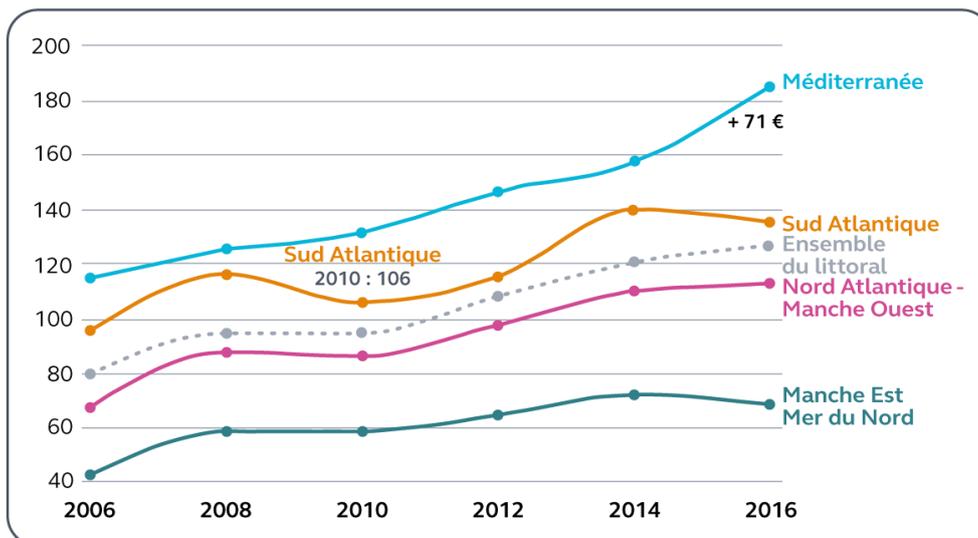
<b>Terme / Sigle</b>	<b>Définition</b>	<b>Source</b>
	changements climatiques imputables à l'homme. Le GIEC a publié six rapports depuis 1990. Le troisième rapport (2001) envisageait, sur la base de modélisations et de simulations, un réchauffement moyen du climat de la Terre à l'horizon 2100 compris entre 1,4°C et 5,8°C. Le quatrième rapport a confirmé, en 2007, l'existence non équivoque du réchauffement des températures terrestres, avec une fourchette d'évolution des températures de 1,1 à 6,4 °C à l'horizon 2100 ainsi que la "forte probabilité" (à plus de 90 % selon le GIEC) qu'il soit lié aux émissions anthropiques de GES, à la différence du précédent rapport qui n'évoquait que la « probabilité »).	
<b>Gouvernance</b>	La gouvernance, de l'anglais <i>governance</i> , désigne les modalités par lesquelles un pouvoir administre un objet (une entreprise ou un territoire). En géographie le terme a d'abord une dimension territoriale (la gouvernance regroupe alors les modalités d'administration d'un territoire par un pouvoir politique).	Géoconfluences, glossaire, ENS de Lyon
<b>Inondation (risque naturel)</b>	Une inondation correspond à la submersion temporaire de zones habituellement hors d'eau. Elle peut être due au débordement d'un cours d'eau, à du ruissellement urbain, à une remontée de nappe ou une submersion marine.	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
<b>Littoral</b>	Au sens large, le littoral est une zone de contact entre la mer ou un lac et la terre. Dans son sens restreint, il comprend l'ensemble des côtes bordant un pays, une région, un océan, une mer.	Portail numérique GéoLittoral
<b>Littoralisation</b>	La littoralisation est un processus de concentration des populations et des activités humaines le long ou à proximité des littoraux.	Géoconfluences, glossaire, ENS de Lyon
<b>Mitigation ou atténuation</b>	L'objectif de la mitigation est d'atténuer les dommages en réduisant, soit l'intensité de certains aléas (inondations, coulées de boues, avalanches), soit la vulnérabilité des enjeux (constructions, bâtiments industriels et commerciaux, monuments historiques, sites touristiques, réseaux de télécommunications, d'électricité, d'eau, de communication). L'atténuation ou la mitigation des risques repose sur les trois « P » : prévision, prévention, protection.	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et Géoconfluences, glossaire, ENS de Lyon
<b>Niveau de la mer, élévation du niveau de la mer</b>	Le niveau de la mer est le niveau de référence à partir duquel sont calculées toutes les altitudes, aussi bien terrestres que sous-marines. Il correspond à la médiane entre deux niveaux (marée basse moyenne et marée haute moyenne).	Géoconfluences, glossaire, ENS de Lyon

<b>Terme / Sigle</b>	<b>Définition</b>	<b>Source</b>
<b>Péril</b>	Situation dans laquelle se trouvent quelqu'un ou quelque chose dont l'existence même est menacée ou encore, danger qui menace l'existence de quelqu'un ou de quelque chose.	Larousse.fr
<b>Pression anthropique</b>	Résultat des effets et impacts générés par les activités humaines sur les ressources naturelles et les écosystèmes.	Portail numérique GéoLittoral
<b>Prévention</b>	Ensemble de mesures destinées à éviter l'apparition, le développement ou la résurgence d'un événement susceptible d'entraîner un dommage pour l'individu ou la collectivité, et d'en limiter les possibilités d'extension.	Circulaire MINT 2020 Conception des SDACRE
<b>Réchauffement climatique, changement et variabilité climatiques</b>	Le réchauffement climatique global désigne une modification du système climatique global, rapide à l'échelle de son évolution normale, provoquée par un forçage anthropique dont l'ampleur n'a cessé de s'amplifier depuis le début de l'ère industrielle. Le climat est une moyenne météorologique sur une période d'au moins trente ans. Le changement climatique désigne une modification significative de cette moyenne.	Géoconfluences, glossaire, ENS de Lyon
<b>Résilience</b>	La résilience est la capacité d'un système à revenir à son état initial après avoir été perturbé. De façon plus précise, l'UNISDR (United Nations International Strategy for Disaster Reduction) définit la résilience comme « la capacité d'un système, une communauté ou une société exposée aux risques, de résister, d'absorber, d'accueillir et de corriger les effets d'un danger (etc.), notamment par la préservation et la restauration de ses structures essentielles et de ses fonctions de base ».	Géoconfluences, glossaire, ENS de Lyon
<b>Rétro-littoral ou hinterland (arrière-pays)</b>	Adjectif désignant ce qui est relatif à l'arrière-côte, au-delà du littoral. La zone rétro-littorale est un espace s'étendant en arrière du trait de côte. On parle aussi de l'hinterland qui est synonyme. L'avant-pays ( <i>foreland</i> ) désigne l'ensemble des pays desservis par les lignes ou dessertes régulières qui touchent un port ou un aéroport. L'arrière-pays ( <i>hinterland</i> ) est l'aire d'attraction et de desserte continentale d'un port ou en termes économiques son aire de marché continentale. Son extension est fonction de l'avant-pays du port, des qualités et de la densité des réseaux de dessertes terrestres, de la qualité de ses services portuaires ou aéroportuaires. L'extension continentale d'un arrière-pays, sa profondeur, déterminent directement l'étude des façades maritimes.	Géoconfluences, glossaire, ENS de Lyon

<b>Terme / Sigle</b>	<b>Définition</b>	<b>Source</b>
<b>Risque</b>	Le risque peut être défini comme la probabilité d'occurrence de dommage compte tenu des interactions entre facteurs d'endommagement (aléas) et facteurs de vulnérabilité (peuplement, répartition des biens). On peut ainsi résumer cette définition par une formule : « risque = aléa × vulnérabilité ». La notion de risque recouvre à la fois le danger potentiel de catastrophe et la perception qu'en a la société, l'endommagement potentiel, comme celle de l'endommagement effectif. Un risque peut être d'origine naturelle ou peut avoir des causes purement anthropiques (risques technologiques, risques géopolitiques par exemple).	Géoconfluences, glossaire, ENS de Lyon
<b>Risques littoraux (risques naturels)</b>	Il est communément admis de distinguer la submersion marine et les tsunamis.	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
<b>Risque majeur</b>	Menace sur l'homme et son environnement direct, sur ses installations, dont la gravité est telle que la société se trouve absolument dépassée par l'immensité du désastre Deux critères caractérisent le risque majeur : une faible fréquence et de nombreuses victimes, dommages importants aux biens et à l'environnement (catastrophe majeure selon l'échelle de gravité des dommages Mission d'inspection spécialisée de l'environnement mai 1999 est de 1 000 morts et plus, 3 000 M€ et plus).	Haroun TAZIEFF et ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
<b>Risque naturel</b>	Les risques naturels se rapportent à des aléas qui font intervenir des processus naturels variés : atmosphériques, hydrologiques, géologiques ou géomorphologiques. Tout implique la présence d'une société humaine vulnérable, le risque a donc nécessairement une composante anthropique. Le risque naturel se situe ainsi à la croisée entre, d'une part, un ou plusieurs aléas, et, d'autre part, la vulnérabilité d'une société ou d'un territoire qu'elle occupe. Le ministère de la transition écologique identifie huit risques naturels principaux prévisibles sur le territoire national : les inondations, les séismes, les éruptions volcaniques, les mouvements de terrain, les avalanches, les feux de forêt, les cyclones et les tempêtes. Les risques naturels sont des risques environnementaux. Le niveau des risques « naturels » pourrait se voir amplifié par les impacts des évolutions climatiques, aggravées par la croissance démographique mondiale et par la pression sur les ressources.	Géoconfluences, glossaire, ENS de Lyon et ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

<b>Terme / Sigle</b>	<b>Définition</b>	<b>Source</b>
<b>Rivage</b>	Partie du littoral soumise à l'action des vagues. Le rivage est constitué de « tout ce que la mer couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre ». Le rivage est aussi appelé « estran ». Cet espace fait partie du domaine public maritime.	Portail numérique GéoLittoral
<b>Sinistre</b>	Événement catastrophique qui engendre des dégâts importants (pertes humaines et matérielles).	Circulaire MINT 2020 Conception des SDACRE
<b>Stratégie de façade maritime</b>	Déclinaison locale de la stratégie nationale pour la mer le littoral répondant aux objectifs des deux directives cadres communautaires (DCSMM et DCPem) composé d'un document synthétique et de neuf annexes qui orientent les réflexions vers une planification de l'espace maritime en tenant compte des spécificités socio-économiques et environnementales locales.	Portail numérique GéoLittoral
<b>Submersion marine</b>	Inondation épisodique de la zone côtière par la mer dans des conditions météorologiques (forte dépression et vent de mer) et marégraphiques sévères résultant généralement de la conjonction de phénomènes extrêmes (dépression atmosphérique, vent, houle, pluie) et de forts coefficients de marée provoquant une importante hausse du niveau de la mer.	Portail numérique GéoLittoral
<b>Trait de côte</b>	Ligne marquant la limite que peuvent atteindre les plus hautes eaux par temps calme. C'est la limite entre la terre et mer. Cette limite permet de définir le domaine public maritime. Le trait de côte n'est pas immuable et peut reculer lorsque le littoral est soumis à l'érosion ou à l'accumulation de sédiments.	Portail numérique GéoLittoral
<b>Tsunami (risque littoral)</b>	Causées par un séisme, une éruption volcanique ou un glissement de terrain sous-marins, les vagues commencent par un retrait de la mer loin des côtes, avant de remonter très rapidement, engendrant des courants violents et destructeurs.	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
<b>Urbanisation littorale</b>	L'urbanisation littorale désigne le processus de construction d'infrastructures et d'équipements qui accompagne l'installation des sociétés humaines à proximité immédiate du rivage.	Géoconfluences, glossaire, ENS de Lyon
<b>Unité géomorphologique</b>	Bassin sédimentaire en forme de cuvette, plus ou moins régulière, caractérisée par une combinaison de formes structurales spécifiques, de témoins de surfaces d'aplanissement et de formes d'accumulation.	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
<b>Vulnérabilité</b>	L'aléa est un phénomène (naturel ou technologique) plus ou moins probable sur un espace donné. La vulnérabilité exprime le niveau d'effet prévisible de ce phénomène sur des enjeux (l'homme et ses activités).	Géoconfluences, glossaire, ENS de Lyon

### Annexe n° 4 : évolution des prix au m<sup>2</sup> des terrains par façade maritime



Source : SDES, EPTB 2006-2016, traitements SDES

**Annexe n° 5 : bâtiments et campings  
qui pourraient être atteints par le recul du trait  
de côte (projections à 2050 et 2100)**

<b>2050</b>					
	<b>Logements</b>		<b>Locaux activités</b>		<b>Campings</b>
	<i>Nombre</i>	<i>Valeur (en M€)</i>	<i>Nombre</i>	<i>Valeur en (M€)</i>	<i>Nombre</i>
<b>Total Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>	868	247,7	464	73,3	9
<b>Total Occitanie</b>	306	38,2	39	2,0	11
<b>Total Corse</b>	837	187,7	169	10,2	3
<b>Total Méditerranée</b>	2 011	473,6	672	85,4	23
<b>Total France Métropolitaine</b>	4 018	934,3	1 088	100,2	117
<b>2100</b>					
	<b>Logements</b>		<b>Locaux activités</b>		<b>Campings</b>
	<i>Nombre</i>	<i>Valeur (en M€)</i>	<i>Nombre</i>	<i>Valeur</i>	<i>Nombre</i>
<b>Total Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>	22 189	5 152,2	4 438	707,2	49
<b>Total Occitanie</b>	30 007	4 822,0	2 017	204,2	138
<b>Total Corse</b>	3 101	607,5	657	80,1	28
<b>Total Méditerranée</b>	55 297	10 581,7	7 112	991,5	215
<b>Total France Métropolitaine</b>	429 356	84 280,0	53 158	7 056,7	979

Source : rapport d'étude Projection du trait de côte et analyse des enjeux au niveau national du Cerema de février 2024

## Annexe n° 6 : communes du littoral méditerranéen exposées disposant ou ne disposant pas d’outil de diagnostic

**Tableau n° 2 : communes du littoral méditerranéen inscrites dans le décret liste du 29 avril 2022 modifié par décret n° 2024-531 du 10 juin 2024**

Région	Département	Code INSEE	Commune
Corse	Corse-du-Sud		
	Haute-Corse	2B009	Aléria
		2B033	Bastia
		2B037	Biguglia
		2B042	Borgo
		2B077	Castellare-di-Casinca
		2B087	Cervione
		2B148	Lucciana
		2B307	Santa-Lucia-di-Moriani
		2B311	Santa-Maria-Poggio
		2B320	Tallone
2B335	Valle-di-Campoloro		
Occitanie	Aude	11145	Fleury
	Hérault	34108	Frontignan
		34154	Mauguio
		34301	Sète
		34332	Vias
		34337	Villeneuve-lès-Maguelone
	Pyrénées-Orientales	66053	Collioure
66212		Torreilles	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Alpes-Maritimes	6004	Antibes
		6059	Èze
	Bouches-du-Rhône	13004	Arles
		13022	Cassis
		13028	La Ciotat
		13055	Marseille
		13077	Port-de-Bouc
		13104	Sausset-les-Pins

Région	Département	Code INSEE	Commune
	Var	83009	Bandol
		83019	Bormes-les-Mimosas
		83036	Cavalaire-sur-Mer
		83042	Cogolin
		83048	La Croix-Valmer
		83065	Gassin
		83068	Grimaud
		83070	Le Lavandou
		83071	La Londe-les-Maures
		83101	Ramatuelle
		83112	Saint-Cyr-sur-Mer
		83115	Sainte-Maxime
		83119	Saint-Tropez
		83123	Sanary-sur-Mer
		83152	Rayol-Canadel-sur-Mer

**Tableau n° 3 : communes non inscrites dans le décret n°2024-531 du 10 juin 2024 et qui ne disposent pas non plus d'un plan de prévention des risques littoraux (PPRL)**

Régions	Département	Communes
Corse	Haute-Corse	San Nicolao
		Linguizzetta
	Corse-du-Sud	Bonifacio
		Appietto
		Sari-Solenzara
		Casaglione
Occitanie	Pyrénées-Orientales	Le Barcarès
Provence Alpes Côtes d'Azur	Alpes-Maritimes	Saint jean-Cap-Ferrat
		Vallauris
		Saint-Laurent-du-Var
		Théoule-sur-Mer
		Cap d'Ail
		Cannes
	Var	Hyères
		Toulon
		Saint Raphael

**Annexe n° 7 : pénalités SRU pour les communes  
du littoral méditerranéen (en M€)**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Montant prélevé</i>	14,2	15,0	15,1	19,5	22,7	19,4
<i>En % des produits</i>	0,27 %	0,28 %	0,29 %	0,36 %	0,40 %	0,32 %

*Source : comptes de gestion des communes*

### Annexe n° 8 : métropoles méditerranéennes et leurs communes littorales

<i>Métropole</i>	<b>Population 2023 (en milliers)</b>	<b>Recettes EPCI 2023 (en M€)</b>	<b>Communes riveraines de la mer ou d'un océan</b>	<b>Communes riveraines d'un étang salé</b>	<b>Total des communes littorales</b>
<i>Aix-Marseille- Provence</i>	1 925	1 129	10	10	20
<i>Nice Côte d'Azur</i>	559	509	8		8
<i>Toulon-Provence- Méditerranée</i>	450	378	9		9
<i>Montpellier Méditerranée Métropole</i>	506	674	1	2	3
<i>Ensemble des quatre métropoles</i>	3 440	2 690	28	12	40
<i>En % du littoral</i>	62 %	69 %	16 %	29 %	19 %

Source tableau : Insee et données DGFIP

### Annexe n° 9 : situation financière du bloc communal « littoral » en Méditerranée

En M€ (bloc communal)	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Produits de gestion	8 209	8 357	8 233	8 688	9 264	9 862
Charges de gestion	6 678	6 758	6 817	7 056	7 432	7 969
Autofinancement brut	1 325	1 378	1 232	1 417	1 640	1 645
Dépenses d'équipement	1 807	2 309	1 936	1 897	2 157	2 317
Emprunts	756	720	952	903	938	915
Encours de dette	8 614	8 606	8 845	9 390	9 446	9 511
Capacité de désendettement	6,5	6,2	7,2	6,6	5,8	5,8

Source : comptes de gestion