

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

Synthèse

Janvier 2025

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

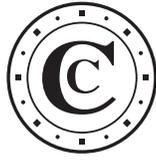
Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Un mode de développement menacé par l'ensemble des risques liés à la mer et aux inondations	7
2 Une connaissance de la vulnérabilité du littoral et des coûts associés encore insuffisante	9
3 Une action publique qui n'est pas à la hauteur des enjeux.	11
4 Une politique d'aménagement du littoral et son financement à revoir	13
Conclusion et recommandations	15

Introduction

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.

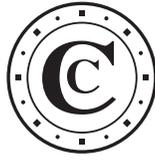


1 Un mode de développement menacé par l'ensemble des risques liés à la mer et aux inondations

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.



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

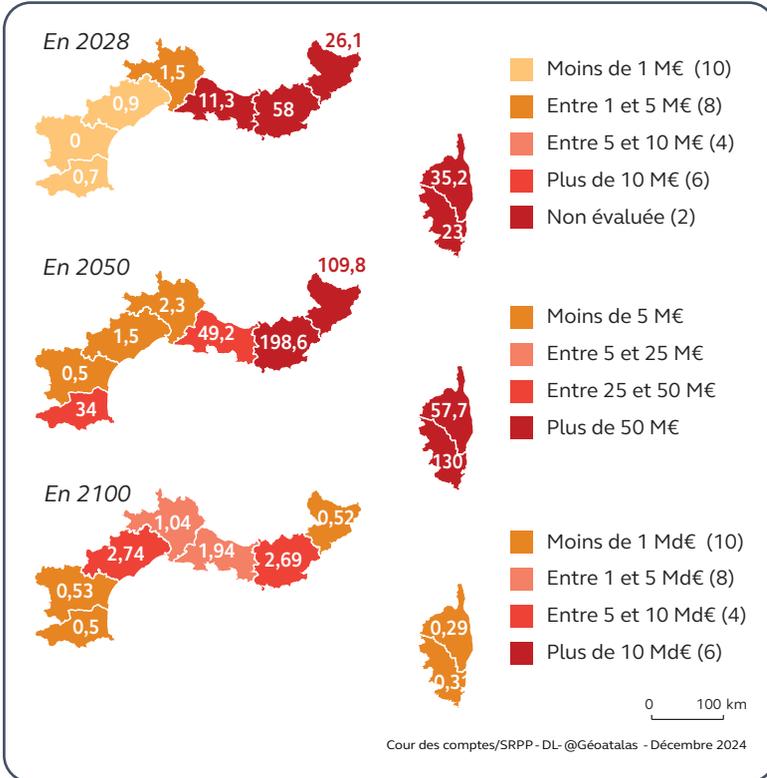
L'attractivité économique du littoral méditerranéen s'est bâtie sur la transformation des espaces naturels, la lutte contre les périls et une intervention publique volontariste. La conséquence de cette intervention est encore trop peu documentée, en matière de prévention et d'atténuation des risques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

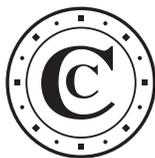
sans consolidation des données relatives à l'ensemble des périls affectant le littoral. Le sentiment d'exposition à la menace des habitants du littoral, comme parfois celui des élus, reste insuffisant. De même, l'évaluation du coût de l'impact de ces périls sur les bâtiments, réseaux, infrastructures, 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 connaissance de la vulnérabilité du littoral et des coûts associés encore insuffisante

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



3 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.

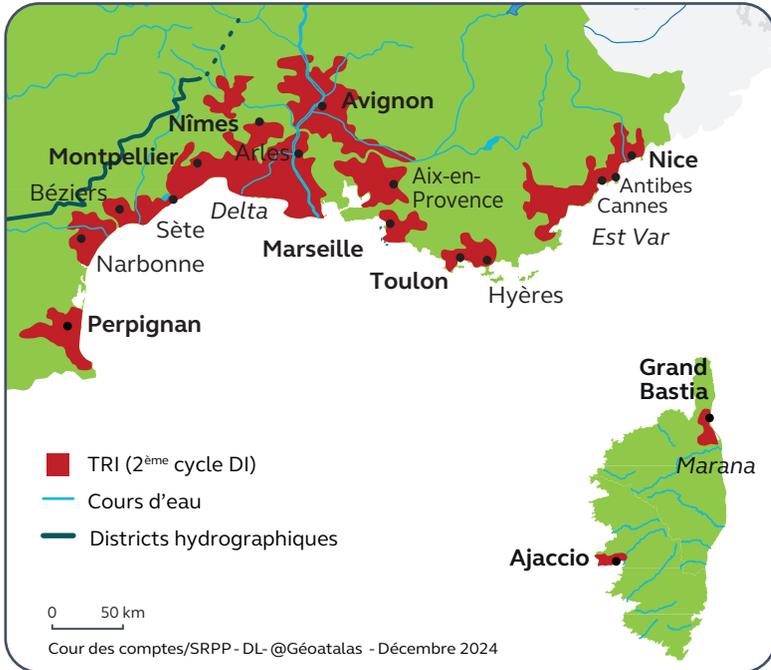
Cette position d'attente est également perceptible dans les documents de planification régionaux. Ceux-ci traitent peu ou de manière imprécise, sans objectifs chiffrés, de la surexposition du littoral méditerranéen aux risques liés à la mer et aux inondations et n'intègrent pas la recomposition spatiale, 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.

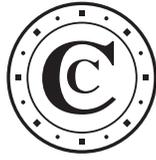
Les interventions des collectivités locales se sont essentiellement attachées au renforcement des ouvrages de défense, alors que l'efficacité de ces derniers apparaît relative, rapportée aux coûts de leur maintien en bon état. La compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention 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 action publique qui n'est pas à la hauteur des enjeux

Territoires à risques importants d'inondation (TRI)



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



4 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.

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

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.

Conclusion et recommandations

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.

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*).

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*).

Conclusion et recommandations

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*).