



Gérer la Cité



Conseil & recherche
Économie de l'aménagement



Réseau Finances locales - APR 2024-2026
Finances publiques locales en transitions ?

Adapter les territoires aux risques climatiques : une approche comparée des enjeux financiers et assurantiels liés au recul du trait de côte et aux inondations

Fanny Castillo-Soler, Romain Harlé et Marie Llorente

Septembre 2026

Isabelle KÉBÉ, Dirigeante
Tél. 01 55 34 40 28 | Mob. 06 63 23 23 75

www.fcl.fr

Sommaire

PARTIE I - RISQUES CLIMATIQUES ET TENSIONS ASSURANTIELLES SUR LA GESTION FINANCIERE LOCALE : UN ETAT DES LIEUX.....	5
INTRODUCTION.....	5
1. Qualification et quantification du risque inondation et du recul du trait de côte	6
1.1 Quelques définitions en préambule.....	6
1.2 La qualification et quantification du risque inondation.....	7
1.3 Quelles conséquences du réchauffement climatique sur les risques inondation et le recul du trait de côte ?	10
1.4 Le recul du trait de côte : un processus prévisible plutôt qu'un risque ?.....	12
2. Les coûts associés aux inondations et au recul du trait de côte et leur prise en charge assurantielle.....	14
2.1 Les coûts constatés sur la période 1982 - 2024 des inondations et du recul du trait de côte	14
2.2 Les coûts projetés des inondations et du recul du trait de côte.....	15
3. Quel emploi de ces données par les collectivités ?	15
II. LE CADRE DE PREVENTION ET DE REDUCTION DU RISQUE ET SA GOUVERNANCE	16
1. Le cadre réglementaire mis en place pour maîtriser l'urbanisme face aux risques inondation et recul du trait de côte	16
1.1 Périmètres de référence et documents-cadres applicables à l'urbanisme.....	16
1.2 Opposabilité et articulation avec les documents d'urbanisme.....	17
1.3 Outils réglementaires et fonciers mobilisables par risque	18
1.4 Synthèse comparée du cadre réglementaire	19
2. Une gouvernance multi-niveaux mais qui manque de transversalité	20
2.1 La gouvernance du risque inondation.....	20
2.2 La gouvernance de la gestion du recul du trait de côte.....	22
3. Le financement des mesures de réduction des risques pouvant être mises en place	25
3.1 Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs, ou Fonds Barnier, pour financer des actions de prévention et de réduction de la vulnérabilité face aux risques d'inondations	26
3.2 La taxe GEMAPI, recette fiscale pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.....	27
3.3 Les subventions nationales et européennes : des recettes aujourd'hui essentielles au financement des projets d'adaptation face aux inondations et au recul du trait de côte	29
3.4 Une mosaïque de financements complémentaires, au-delà des dispositifs dédiés.....	31
3.5 Au-delà du problème du volume de financements disponibles, la difficulté pour les collectivités à bénéficier de la diversité des dispositifs existants	33
III. L'ENJEU ASSURANTIEL : ASSURANCE ET ASSURABILITE DES COLLECTIVITES	34
1. Les obligations des collectivités en matière d'assurance : des pratiques évolutives dans un contexte de refonte du marché de l'assurance aux collectivités territoriales	34
1.1 Les obligations légales des collectivités en matière d'assurance.....	34
1.2 Les collectivités territoriales dépendantes d'un marché concentré entre deux assureurs principaux... 35	
1.3 L'asymétrie d'information et de compétences	36
1.4 Le frein de la commande publique.....	37
2. Le régime « CatNat » soumis à la pression climatique croissante.....	37



3. Les écueils du mode de fonctionnement actuel d'indemnisation et du principe de reconstruction à l'identique	39
--	----

IV. REDUIRE LA VULNERABILITE POUR PRESERVER L'ASSURABILITE42

1. Au-delà de l'adaptation fonctionnelle, la nécessité de l'adaptation transformationnelle	42
2. De l'assurabilité des actifs à l'assurabilité d'un territoire	43
3. Outiller et financer l'adaptation à l'échelle territoriale	44
4. Vers une problématique d'assurabilité à l'échelle du territoire	45

PARTIE II - LES ENSEIGNEMENTS D'UNE APPROCHE COMPAREE DANS LES HAUTS DE FRANCE ET EN NORMANDIE47

INTRODUCTION.....47

Présentation synoptique des sept territoires de la recherche (localisation, périmètres, risques...)	49
---	----

I. L'ORGANISATION DES TERRITOIRES FACE AU DEFI DE L'ADAPTATION : COMPETENCES ET MOYENS50

1. Un cadre de compétence uniforme, confronté à des géographies du risque hétérogènes 50

1.1 Ce que le cadre juridique attribue et ce qu'il laisse ouvert	50
1.2 Le décrochage entre périmètres du risque et périmètres institutionnels	52
1.3 Les frontières internes de la compétence : ce que la GEMAPI ne couvre pas.....	55

2. La GEMAPI comme capacité opérationnelle : quatre configurations territoriales comme quatre manières de résoudre les problèmes de périmètre 56

2.1 Le syndicat spécialisé, de bassin ou de polder comme pivot de mutualisation (SmageAa, IIW).....	56
2.2 L'ensemblier territorial (Ter' Bessin).....	58
2.3 L'EPCI intégrateur à service dédié (Coutances mer et bocage).....	59
2.4 La gouvernance composite sous contrainte (CAPSO, CCPHB, Villes Sœurs)	59

3. Moyens humains et ingénierie : le déterminant décisif de la capacité d'adaptation 61

3.1 Des écarts d'ingénierie considérables à exposition comparable	62
3.2 Le cofinancement des postes, condition d'existence de l'ingénierie	63
3.3 Une ingénierie sous tension : dépendance aux crises, aux prestataires agréés et aux calendriers politiques	64

4. L'articulation entre compétence opérationnelle et planification : condition de crédibilité des trajectoires..... 65

4.1 Une strate documentaire abondante mais une intégration inégale	65
4.2 Les cartographies d'exposition au recul du trait de côte : une obligation réglementaire et un levier financier	65
4.3 L'intégration verticale par les dispositifs supra-locaux : la Région, productrice de données et de méthode avec le GIEC Normand et « Notre littoral pour demain » et l'État via les PPA.....	66
4.4 L'urbanisme réglementaire comme instrument d'adaptation : PLUi, OAP eau, ZAN.....	68

5. Ce que produit un cadre uniforme : des capacités inégales 69

II. LES COLLECTIVITES LOCALES EN PREMIERE LIGNE POUR PALLIER LA DEGRADATION DU REGIME ASSURANTIEL70

1. L'épreuve empirique de la dégradation du régime assurantiel par les collectivités 70

2. L'assurabilité : un enjeu à la croisée de l'action publique locale et des politiques publiques nationales 75



3. Les collectivités dans un rôle d'intermédiation assurantielle vis-à-vis des habitants et des entreprises.....	78
3.1 Inégalités d'indemnisation, asymétries d'information et rôle d'intermédiation des collectivités.....	79
3.2 Au-delà de l'indemnisation, les dispositifs de rachat / démolition par les collectivités au service d'une stratégie de recomposition	81
3.3 Dispositifs de réduction de vulnérabilité et ambivalences assurantielles.....	83
3.4 Assurabilité et valeurs foncières : une décoïncidence qui freine la recomposition spatiale.....	84
III. DE L'ASSURABILITE DES ACTIFS A L'ASSURABILITE TERRITORIALE : ENSEIGNEMENTS CROISES	87
1. La grille comparative lue dimension par dimension	87
2. Trois familles de trajectoires d'adaptation	89
2.1 La recomposition littorale anticipée	89
2.2 La recomposition par le retrait sous la crise.....	90
2.3 Le maintien de la protection sans trajectoire de repli.....	91
3. Ce que la grille comparative révèle : des découplages que les familles masquent	91
4. Les angles morts : ce qu'aucune trajectoire ne résout localement	92
IV. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	94
1. Pistes pour les EPCI, les syndicats et les collectivités	94
2. Pistes pour l'État et les financeurs.....	96
3. Pistes pour les assureurs et le système assurantiel	98
4. Ouverture : la relation locale entre collectivités, État déconcentré et assureurs	99
BIBLIOGRAPHIE	101
ANNEXE : LISTE DES ENTRETIENS REALISES EN PHASE 1 & 2	103



PARTIE I -

RISQUES CLIMATIQUES ET TENSIONS ASSURANTIELLES SUR LA GESTION FINANCIÈRE LOCALE : UN ÉTAT DES LIEUX

INTRODUCTION

L'intensification du changement climatique confronte aujourd'hui les collectivités territoriales à des risques « naturels » de plus en plus nombreux, allant des tempêtes aux incendies de forêt, en passant par les phénomènes de gonflements ou retraits des sols argileux, etc. Ils sont générateurs de dommages souvent très coûteux et parfois irréversibles. Les littoraux français constituent à cet égard de véritables « paysages sentinelles » du changement climatique, confrontés simultanément au recul inexorable du trait de côte et à l'intensification des phénomènes d'inondation, sur lesquels nous allons nous pencher plus spécifiquement. Cette double exposition révèle en effet un enjeu systémique majeur : avec 17,1 millions d'habitants et 9 millions d'emplois exposés aux conséquences des inondations par débordement et 1,4 million d'habitants et 850 000 emplois à la submersion marine, les inondations représentent le premier risque naturel français, tant par le nombre d'occurrences que par les coûts pour les assureurs. Parallèlement, environ 20% du trait de côte métropolitain recule déjà, menaçant 450 000 logements et 55 000 locaux d'activité à l'horizon 2100¹.

Ces aléas, longtemps considérés comme exceptionnels, deviennent structurels et redéfinissent les conditions de viabilité économique et de gestion du patrimoine public. Leurs impacts dépassent la seule sphère environnementale : ils transforment profondément les équilibres financiers, la capacité d'investissement et surtout, les conditions d'assurabilité des territoires. Les risques climatiques deviennent ainsi pour les communes un enjeu de soutenabilité budgétaire à long terme. Leur capacité d'investissement en est directement affectée par les dépenses induites ou les recettes non perçues : renforcement des digues, rehausse d'infrastructures, pertes fiscales dans les zones délaissées, ou encore acquisitions foncières pour des relocalisations préventives... Ces dépenses représentent une contrainte lourde, d'autant que les outils de financement – Fonds Barnier, Fonds vert, ou dotations exceptionnelles – ne suffiront plus à compenser l'exposition croissante. À cela s'ajoute la nécessaire révision de la doctrine du « reconstruire à l'identique », aujourd'hui jugée inappropriée devant la multiplication des sinistres récurrents.

Face à ces enjeux, les collectivités locales se trouvent au cœur d'un défi paradoxal : elles doivent simultanément adapter leurs territoires aux risques climatiques croissants tout en préservant leur assurabilité et celle de leurs administrés. Dès lors, il convient d'analyser plus précisément ces enjeux financiers et assurantiels, dans un contexte où la question de « l'assurabilité » des collectivités trouve un écho retentissant et alimente de nombreux rapports et audits (voir infra).

¹ Données du ministère de la transition écologique : <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/generalites-risque-inondation-france>



L'organisation de cette première partie du rapport reflète cette complexité croissante des interactions entre **risques climatiques**, finances locales et marchés assurantiels qu'il nous a paru nécessaire de clarifier.

- **Le premier chapitre** établit un diagnostic chiffré de l'exposition des territoires aux inondations et à l'érosion côtière, mettant en lumière les ordres de grandeur des sinistres et leurs impacts économiques pour les budgets locaux.
- **Le deuxième chapitre** examine le cadre réglementaire et la gouvernance de la prévention, en analysant les instruments à la disposition des collectivités pour anticiper et réduire leurs coûts d'exposition.
- **Le troisième chapitre** explore en détail les tensions du marché de l'assurance des collectivités, ses défaillances et les perspectives ouvertes par les mécanismes de solidarité nationale, dans un contexte de refonte des équilibres économiques du régime CatNat.
- **Le quatrième** chapitre, enfin, propose une réflexion prospective sur la transformation de l'assurabilité à l'échelle territoriale, en envisageant la transition d'une logique de couverture post-dommages vers une logique proactive d'investissement résilient.

Ce cadre analytique précède la **seconde partie du rapport, consacrée aux terrains** : celle-ci documente et objective, sur un échantillon de territoires littoraux et fluviaux, les effets concrets des tensions assurantielles sur la gestion financière locale. Il s'agit d'y mesurer comment les collectivités arbitrent entre coût du risque, soutenabilité budgétaire et attractivité territoriale, dans un contexte où la prévention devient la première condition de l'assurabilité. À travers cette démarche, la recherche interroge la mise en cohérence de la politique d'adaptation territoriale avec l'enjeu assurantiel, condition qui nous semble essentielle pour préserver la soutenabilité économique de l'action publique locale face au changement climatique. État du risque inondation et du recul du trait de côte sur le territoire national

1. Qualification et quantification du risque inondation et du recul du trait de côte

1.1 Quelques définitions en préambule

Par **aléa**, on entend le phénomène naturel susceptible d'affecter un territoire (crue de rivière, ruissellement pluvial, remontée de nappe, submersion marine, recul du trait de côte). L'aléa se caractérise par sa probabilité d'occurrence et par son intensité (hauteur d'eau, vitesse d'écoulement, durée d'immersion, taux de recul annuel, etc.). Il est indépendant de la présence humaine : une crue majeure sur un secteur non urbanisé reste un aléa fort mais ne produit pas, à elle seule, de dommages. Ceux-ci naissent de la rencontre entre l'aléa et les enjeux exposés (population, logements, activités, réseaux, patrimoines) ainsi que de leur vulnérabilité, c'est-à-dire leur propension à subir des dommages et leur capacité à s'en relever (fragilité des constructions, étagement des niveaux, dispositifs de protection, organisation de crise, assurances, délais de reprise).

Le **risque** résulte donc de la combinaison $\text{aléa} \times \text{exposition} \times \text{vulnérabilité}$; il n'existe que là où ces trois dimensions se recouvrent.



Dans cette logique, **les inondations** renvoient à des phénomènes hydrologiques et hydrométéorologiques événementiels : débordement de cours d'eau (crues lentes), ruissellement pluvial et crues éclairs (réactions rapides à des pluies intenses), remontée de nappe (réponse retardée du sous-sol) et submersion marine (surcote, vagues, marée). Chacun d'entre eux mobilise des mécanismes et des indicateurs de qualification spécifiques : période de retour d'une crue, hauteur/vitesse des eaux, durée d'immersion, niveaux de marée et de surcote, etc. La vulnérabilité y est fortement conditionnée par les caractéristiques bâties (plain-pied, sous-sols, matériaux), par l'implantation des réseaux (énergie, eau, transport) et par l'organisation des systèmes d'alerte et de gestion de crise. À intensité d'aléa identique, deux territoires peuvent connaître des niveaux de risque très différents selon la densité urbaine, l'état des protections, l'occupation des sols et les capacités de préparation/retour à la normale.

Le **recul du trait de côte** relève, lui, d'un processus morpho-dynamique chronique : la limite terre-mer se déplace durablement vers l'intérieur sous l'effet des bilans sédimentaires et de l'élévation du niveau marin. Il ne s'agit pas d'une inondation ponctuelle mais d'une perte progressive d'espace (parfois ponctuée d'épisodes de tempête qui accélèrent le recul) qui expose au fil du temps des enjeux initialement hors d'atteinte et affaiblit les défenses naturelles (que sont les cordons dunaires, plages et marais par exemple).

Le lien entre le recul du trait de côte et le risque d'inondation par submersion marine est double :

- l'érosion augmente l'exposition future aux submersions marines en rapprochant durablement la mer des biens et activités ;
- les submersions répétées peuvent, en retour, entretenir et accélérer le recul par export sédimentaire.

La qualification du risque littoral combine ainsi **des horizons longs de prévision** du recul du trait de côte et des scénarios événementiels (niveaux d'eau, houle) pour le risque de submersion marine.

1.2 La qualification et quantification du risque inondation

Le risque d'inondation recouvre, en France, **un faisceau d'aléas de nature différente** qui ne se mesurent pas tous avec les mêmes indicateurs :

- le **débordement de cours d'eau** (crues lentes sur grands bassins, crues rapides sur affluents réactifs) ;
- le **ruissellement pluvial** en zones urbanisées ou fortement imperméabilisées ;
- la **remontée de nappe** qui intervient de façon retardée par rapport aux épisodes pluvieux ;
- la **submersion marine** liée à la combinaison marée/surcote/vagues sur les façades littorales.

La qualification du risque inondation doit donc combiner l'aléa (fréquence/intensité), l'exposition (populations, emplois, biens, réseaux) et la vulnérabilité (caractéristiques du bâti et des activités).

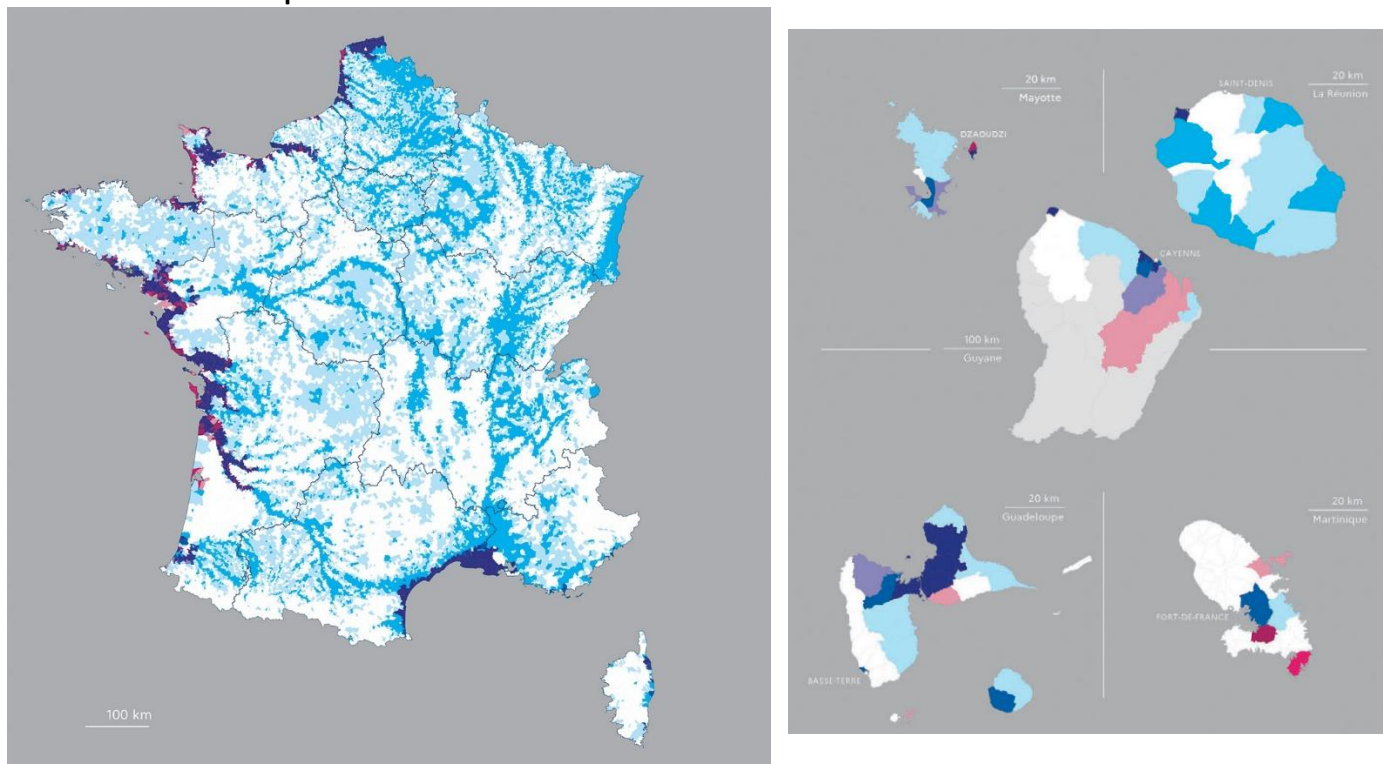
Ces dimensions se lisent dans les **EAIP²** (enveloppes approchées des inondations potentielles), qui représentent l'emprise potentielle des débordements de tous les cours d'eau et des inondations par

² Outils au service de l'identification des risques inondation et des politiques de prévention développés par le Ministère de la transition écologique, base de données accessible ici :



submersion marine, et dans le zonage réglementaire des PPRN/PPRI/PPRL qui encadrent l'urbanisation et orientent les mesures de réduction de la vulnérabilité.

L'emprise des débordements et des submersions en France en 2025



L'emprise des débordements (en bleu clair et bleu marine) et des submersions (en rose et bleu marine) en France hexagonale et Corse en 2025 (à gauche) et dans les départements et régions d'outre-mer (à droite). Source : EAIP. Réalisation : Atelier de cartographie thématique de l'IGN³.

Comme rappelé en 1.1, le risque n'apparaît que par la **conjonction** « risque = aléa × exposition × vulnérabilité », où, dans le cas des inondations :

- **l'exposition** renvoie à ce qui est présent dans la zone potentiellement inondable : population, logements, emplois, activités économiques, établissements sensibles (santé, éducation), mais aussi réseaux (énergie, eau, transports) dont la défaillance peut provoquer des dommages très en dehors de la zone directement inondée ;
- **la vulnérabilité** tient à la façon dont ces enjeux sont construits ou organisés : niveaux habités au rez-de-chaussée, présence de sous-sols, matériaux sensibles à l'eau, impossibilité de repli, mais aussi existence ou non d'un Plan Communal de Sauvegarde (PCS), d'une culture du risque, de protections collectives ou de dispositifs d'alerte.

Deux territoires **soumis au même aléa** peuvent donc afficher des risques très différents selon leur densité urbaine, leur état d'endiguement, la présence d'ouvrages structurants ou la qualité de leur organisation de crise.

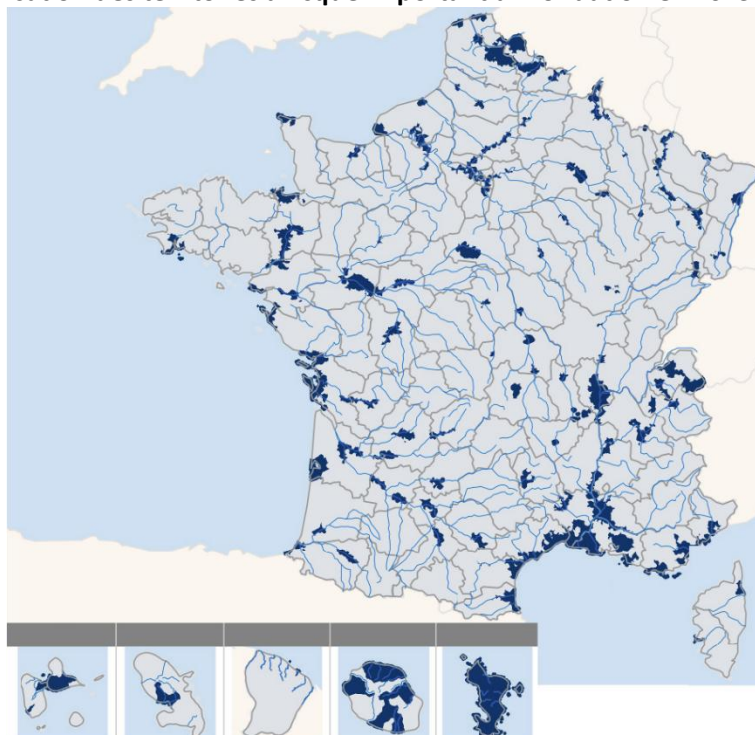
<https://www.data.gouv.fr/datasets/risque-inondation-eaip-enveloppe-approchee-des-inondations-potentielles-par-debordement-de-cours-deau-en-loir-et-cher/>

³ Extrait de l'Atlas IGN « Cartographier l'anthropocène, Le risque inondation » publié en septembre 2025



Les **territoires à risques importants d'inondation**, ou TRI, ont été créés avec la transposition de la Directive Inondation (2007/60/CE) européenne en France, et s'alignent justement sur les grandes agglomérations et les vallées fluviales, où la superposition des aléas et des enjeux (habitat, emplois, réseaux) crée les potentiels de dommages les plus importants. Aujourd'hui, les 124 territoires à risque important d'inondation (TRI) regroupent environ 2 560 communes et 29,8 millions d'habitants ; 40 % des habitants de ces TRI résident dans au moins une EAIP.

Localisation des territoires à risque important d'inondation en 2023



Source : MTECT, Gaspar, 2023. Traitements : SDES, 2023

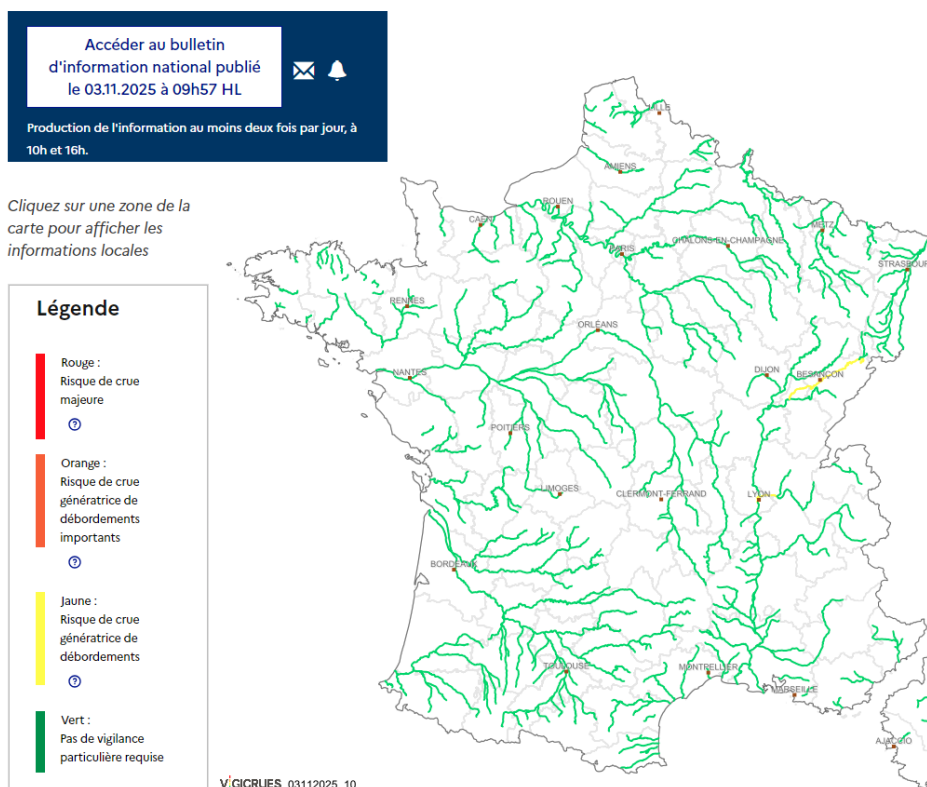
La qualification du risque inondation ne repose pas uniquement sur des cartographies figées, mais également sur un **système de surveillance en temps réel** qui complète les outils de planification. Le Service central d'hydrométéorologie et d'appui à la prévision des inondations (SCHAPI) pilote, pour le compte du ministère de la Transition écologique, l'animation nationale de la prévision des crues, en lien avec les 22 Services de prévision des crues (SPC) qui suivent en continu les principaux tronçons de cours d'eau surveillés. L'information est mise à disposition du public, des préfectures, des communes et des gestionnaires de réseaux à travers le dispositif Vigicrues qui publie :

- une **carte de vigilance crues** à 4 couleurs (vert, jaune, orange, rouge),
- des **hydrogrammes** de hauteur/débit sur les stations de mesure,
- des **tendances de montée/descente** des niveaux.

Sur les littoraux, ce système est complété par l'information de **Météo-France** (vigilance vagues-submersions) en collaboration avec le Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) et par les dispositifs locaux portés par les DDTM.



Capture d'écran de la page d'accueil de Vigicrues.gouv.fr



À l'échelle nationale, l'inondation est le premier risque naturel, par la population et les emplois exposés : **17,1 millions d'habitants** sont exposés aux conséquences des inondations par débordement de cours d'eau (dont 16,8 millions en métropole) et 1,4 million sont exposés à la submersion marine ; plus de 9 millions d'emplois se situent dans des zones potentiellement inondables par débordement de cours d'eau, et 850 000 sont exposés au risque de submersion marine. Ces ordres de grandeur⁴ donnent la mesure du risque systémique pour les grandes aires urbaines exposées.

Fin 2023, **80 % des communes en TRI disposent d'un PPRI**, couvrant 86 % de la population résidant dans au moins une EAIP au sein des TRI. Hors TRI, la couverture progresse mais demeure hétérogène : 35 % des communes ayant au moins un habitant en EAIP sont dotées d'un PPRI ; la population résidant dans au moins une des EAIP couverte par un PPRI atteint 74 %.

Pour la **submersion marine** spécifiquement, la couverture est plus faible : 25 % des communes concernées par ce risque disposent d'un PPRI, et 61 % de la population exposée est couverte.

1.3 Quelles conséquences du réchauffement climatique sur les risques inondation et le recul du trait de côte ?

Le réchauffement modifie les risques d'inondation et accélère le recul du trait de côte par des mécanismes physiques robustement documentés et déjà observables en France.

⁴ Chiffres 2023 du Ministère de la transition écologique



- D'une part, **un air plus chaud peut contenir davantage** de vapeur d'eau : la capacité maximale augmente d'environ 6/7 % par degré ; c'est la relation de Clausius-Clapeyron. Ce phénomène favorise l'intensification des pluies extrêmes à pas de temps horaire à journalier et une hausse de la fréquence des épisodes intenses (crues rapides, ruissellement urbain) exposition et vulnérabilité constantes. Les maxima quotidiens ont déjà augmenté d'au moins 10 % depuis les années 1960 sur une large partie du territoire, notamment au sud-est, exposé aux « épisodes méditerranéens ». Les événements de fortes précipitations sont ainsi appelés à devenir plus fréquents et plus intenses au XXI^e siècle, avec des hausses attendues des pluies quotidiennes maximales annuelles de l'ordre de +15% en moyenne à l'horizon 2050 dans une France à +4 °C⁵.
- D'autre part, **l'élévation du niveau moyen de la mer (NMM)** (environ +0,20 m de 1901 à 2018, avec une accélération de son rythme, de l'ordre de 1,3 mm/an de 1901 à 1971 puis 3,7 mm/an sur 2006–2018)⁶ déplace toute la distribution des niveaux d'eau vers le haut : à aléa tempête inchangé, des hauteurs jadis centennales deviennent décennales, puis pluriannuelles au cours du siècle. Cette élévation observée du NMM résulte de la somme de quatre contributions physiques liées au réchauffement climatique anthropique :
 - **la dilatation thermique** de l'océan, provoquée par le réchauffement de l'eau, qui absorbe 90% de l'excès de chaleur piégé par les gaz à effet de serre. En se réchauffant, l'eau occupe un plus grand volume, ce qui élève mécaniquement le NMM.
 - **la perte de masse des glaciers** de montagne, dans la mesure où les glaciers de montagne fondent rapidement avec la hausse de la température de l'air, ce qui provoque le transfert de ces eaux continentales vers l'océan.
 - **la perte de masse des calottes du Groenland** et de l'Antarctique, qui réagissent par fonte de surface.
 - **et les changements de stockage d'eau sur les continents** (barrages, pompes d'eaux souterraines, humidité des sols).

Sur la période 1971–2018, le GIEC attribue **50 %** de la hausse observée à la dilatation thermique, 22 % aux glaciers, 20 % aux calottes et 8 % aux variations de stock d'eau terrestre. Autrement dit, le réchauffement du système climatique réchauffe l'océan, qui se dilate, et fait fondre la cryosphère, ce qui ajoute de l'eau à l'océan. La fréquence des catastrophes naturelles liées à l'élévation extrême du niveau de la mer s'en trouve multipliée, augmentant la submersion par surcote et houle et l'érosion événementielle (brèches, recul brutal des cordons).

⁵ Rapport Météo France « A quel climat s'adapter en France selon la TRACC ? », 2025

⁶ 6^{ème} rapport d'évaluation du GIEC, WG1



Greenland Ice Sheet (7 m SLE)

Antarctic Ice Sheet (58 m SLE)

Glaciers (0.5 m SLE)

Gravitational pull

Hydrological cycle

Meltwater runoff

River runoff

Sedimentation/ Erosion

Groundwater

Subsidence

Winds

Currents

Steric expansion

Relative sea level

Calving

Accumulation

Surface melt

Basal melt

Ice shelf

Ice sheet

Grounding line

Extreme sea level

Swash

Wave setup

Storm surge

Astronomical tide

Mean sea level

Global drivers

Regional drivers

Coastal drivers

Ice processes

General terms

Level of understanding

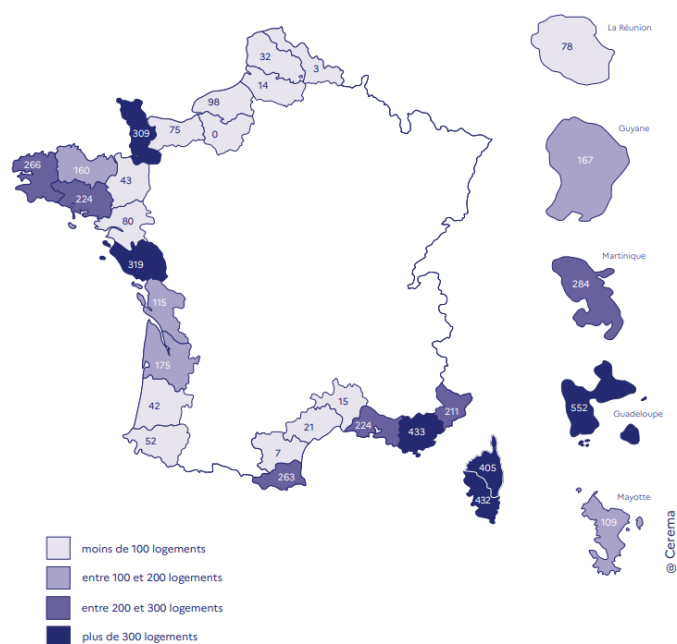
Time scale of adjustment

Level of understanding	Time scale of adjustment
+++ High	>>> Fast
++ Medium	>> Medium
+ Low	> Slow

Nombre de logements menacés par le recul du trait de côte à horizons 2050 et 2100

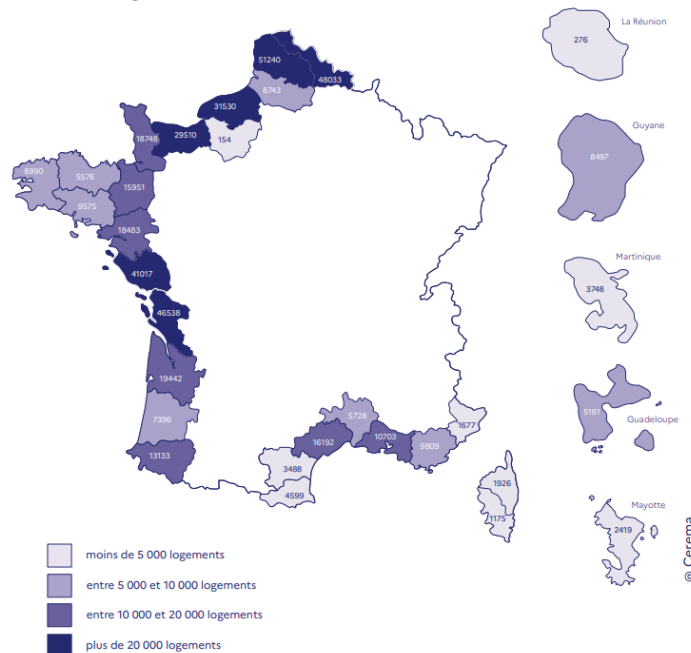
RECUL DU TRAIT DE CÔTE SCÉNARIO 2050

Informations agrégées par département
Nombre de logements menacés



RECUL DU TRAIT DE CÔTE SCÉNARIO 2100

Informations agrégées par département
Nombre de logements menacés



Source : Cartographies de synthèse extraites de l'étude « Les enjeux du recul du trait de côte d'ici à 2100 », mai 2024 et réalisée par le Cerema

Le recul du trait de côte est traité par les pouvoirs publics et le marché des assurances en France comme un **phénomène prévisible et de long terme**, et non comme un aléa soudain : il n'entre donc pas dans le champ du régime légal d'indemnisation des catastrophes naturelles ni, à ce stade, dans celui du fonds de prévention des risques naturels majeurs (fonds Barnier). Cette position est explicitement rappelée par l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (non-assurabilité du recul du trait de côte et exclusion du fonds Barnier)⁹. À l'inverse, le régime CatNat couvre des événements exceptionnels reconnus par arrêté interministériel, c'est-à-dire des dommages ayant pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel (base juridique de l'indemnisation), ce qui inclut notamment la submersion marine (inondation d'origine marine) et les mouvements de terrain (par exemple un éboulement ou une chute de blocs), lorsqu'ils répondent aux critères techniques de reconnaissance ; la CCR précise ainsi que l'érosion côtière et les phénomènes marins non exceptionnels n'ouvrent pas droit à ce régime¹⁰, d'où la frontière parfois ténue, en pratique, entre une tempête qui déclenche un éboulement (potentiellement indemnisable au titre CatNat s'il est reconnu) et le recul progressif de la plage ou du pied de falaise (non assuré).

⁹ Cf. rapport *Financement des conséquences du recul du trait de côte, Comment accompagner la transition des zones littorales menacées ?* publié en novembre 2023

¹⁰ Cf. <https://www.ccr.fr/portail-catastrophes-naturelles/perils-couverts/>



2. Les coûts associés aux inondations et au recul du trait de côte et leur prise en charge assurantielle

2.1 Les coûts constatés sur la période 1982 - 2024 des inondations et du recul du trait de côte

Une première manière d'appréhender les coûts constatés des inondations consiste à observer non pas directement les montants indemnisés, mais la **répétition des arrêtés reconnaissant l'état de catastrophe naturelle** pour inondation. Chaque arrêté ministériel publié au *Journal officiel* atteste en effet qu'un événement a généré des dommages d'une ampleur suffisante pour justifier la mobilisation du régime CatNat. Ces arrêtés sont saisis à l'échelle communale dans la base de données nationale GASPARD (Gestion assistée des procédures administratives relatives aux risques), administrée par le ministère chargé de l'Environnement et mise à disposition via la plate-forme Géorisques.

À partir de GASPARD, l'Observatoire des territoires a construit **un indicateur national du nombre d'arrêtés de catastrophes** naturelles publiés au JO depuis 1982 par EPCI. Cet indicateur permet de mesurer la récurrence des catastrophes dommageables sur un territoire donné, et donc la pression financière exercée par celles-ci sur le régime CatNat et sur les acteurs locaux. Lorsque l'on ne retient que les arrêtés dont le péril principal est l'inondation (débordement de cours d'eau, ruissellement, remontée de nappe, submersion marine), on obtient ainsi la cartographie présentée ci-dessous, réalisée par l'Atelier de cartographie thématique de l'IGN.

Cette carte met en évidence **une forte concentration des arrêtés « inondation » dans quelques intercommunalités littorales ou de grandes vallées fluviales** (vallées de la Seine, de la Loire, du Rhône, de la Garonne, arc méditerranéen), où les événements sont à la fois fréquents et fortement dommageables. Les intercommunalités entourées en noir comptabilisent plus de 500 arrêtés en Métropole, ou localement le plus d'arrêtés pour les DROM.

Depuis la création du régime Cat-Nat en 1982, la Caisse centrale de réassurance (CCR) recense **61,2 Md€ de dommages assurés « Non-Auto » tous périls** confondus, en valeurs nominales agrégées. Sur cette période, les inondations représentent à elles seules 49 % de cette sinistralité cumulée, devant la sécheresse (41 %) ; les autres périls (mouvements de terrain, séismes, avalanches...) comptent pour les 10 % restants. Ces ordres de grandeur proviennent du bilan national 1982-2024 publié par CCR¹¹ et confirment que, historiquement, l'inondation est le péril le plus coûteux pour le régime.

Par construction, le recul du trait de côte n'apparaît pas dans les coûts « constatés » Cat-Nat puisqu'en droit français, l'érosion côtière est considérée comme un phénomène prévisible et progressif et n'est pas couverte par la garantie Cat-Nat (qui suppose la reconnaissance d'un événement exceptionnel par arrêté interministériel).

¹¹ <https://www.ccr.fr/les-catastrophes-naturelles-en-france-bilan-1982-2024/>



2.2 Les coûts projetés des inondations et du recul du trait de côte

Les travaux de référence de la CCR projettent une hausse d'environ +40 % de la sinistralité CatNat d'ici 2050 sous l'effet du seul changement climatique, et jusqu'à +60 % en intégrant la croissance des enjeux (valeurs et expositions). À titre d'illustration, la CCR estime qu'un **scénario de submersion sur la côte Atlantique pourrait** générer 4 à 6,2 Md€ de dommages assurés¹² ; pour une crue de type 1910 sur la Seine, le scénario actualisé simule jusqu'à 42 Md€ de pertes assurées¹³. Ces exercices ne sont pas des prévisions calendaires : ils quantifient des dommages potentiels.

Au fil de l'élévation du niveau marin, **la submersion marine devient un contributeur croissant** de la sinistralité en France. Les dommages annuels moyens assurés liés aux submersions marines sont actuellement de l'ordre de 68 M€ annuels et seront de l'ordre de 145 M€ en 2050 d'après les estimations 2023 de la CCR.

Bien qu'elle ne soit pas indemnisée par CatNat, l'érosion fait l'objet d'évaluations nationales d'exposition des biens. Les travaux du Cerema (scénario « vraisemblable » avec maintien des ouvrages existants) estiment : à 2028, environ 1 000 bâtiments potentiellement concernés pour une valeur vénale de l'ordre de 240 M€ ; à horizon 2050, environ 5 200 logements et 1 400 locaux d'activité (1,2 Md€ de valeur totale). À 2100, un scénario d'inaction très défavorable (entraînant la disparition des protections et inondation progressive des zones basses) porte l'ordre de grandeur à 450 000 logements et 55 000 locaux exposés¹⁴. Ces montants décrivent des valeurs de biens exposés et non des indemnités, mais soulignent l'ampleur des financements d'adaptation hors assurance à prévoir (recomposition spatiale, renaturation, acquisitions/relocalisations, solutions fondées sur la nature).

À l'échelle nationale, il faut souligner **que l'élévation du niveau de la mer**, en accroissant la fréquence des niveaux extrêmes et l'érosion événementielle, peut majorer significativement les coûts indirects (notamment : atteintes aux réseaux, pertes d'usage, dépréciation foncière), lesquels ne sont pas captés par les statistiques d'indemnisation. Les territoires très artificialisés ou fortement protégés peuvent en outre, à terme, faire face à des coûts d'entretien et de rehausse d'ouvrages croissants, à mettre en regard d'options de repli stratégique et de recomposition spatiale.

3. Quel emploi de ces données par les collectivités ?

A l'échelle locale, la sélection des informations à utiliser et l'évaluation des risques à considérer se heurtent à plusieurs obstacles :

- Les sources d'informations foisonnent (Géorisques/GASPAR, PPRI/PPRL, SLGRI, études PAPI, Vigicrues, Météo-France, BRGM/Cerema, SHOM, observatoires locaux) et **n'emploient pas les mêmes échelles**, méthodes ou horizons temporels.
- **Le réchauffement climatique** remet en cause l'intégralité des mesures historiques et observations passées et crée de l'incertitude quant à la fiabilité des prévisions, qui deviennent rapidement obsolètes et demandent des actualisations fréquentes.

¹² Même rapport

¹³ Même rapport

¹⁴ Rapport du Cerema, *Les enjeux du recul du trait de côte d'ici à 2100*, mai 2024



- La plupart des études et référentiels sont en outre **produits à l'échelle nationale**, là où un diagnostic fin et extrêmement territorialisé est nécessaire pour élaborer des stratégies d'adaptation concrètes, pour par exemple qualifier un ruissellement urbain de quartier ou l'effet d'un ouvrage local.
- Les collectivités doivent enfin prendre en compte des **horizons temporels** hétérogènes, selon les risques et les politiques d'adaptation à mettre en œuvre.

L'enjeu est de taille : il s'agit, pour les collectivités, de transformer une masse d'informations hétérogènes en diagnostics mobilisables.

II. LE CADRE DE PREVENTION ET DE REDUCTION DU RISQUE ET SA GOUVERNANCE

1. Le cadre réglementaire mis en place pour maîtriser l'urbanisme face aux risques inondation et recul du trait de côte

1.1 Périmètres de référence et documents-cadres applicables à l'urbanisme

Risque d'inondation

Le dispositif applicable procède d'une **construction à différentes échelles** qui associe un cadre européen, une stratégie nationale et des déclinaisons par bassin puis locales. La directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007¹⁵ sur l'évaluation et la gestion des risques d'inondation a été transposée en France par l'adoption d'une Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI, première adoption en 2014, actualisée par cycles), laquelle se décline à l'échelle de chaque district hydrographique sous forme de Plans de gestion des risques d'inondation (PGRI). Les PGRI, arrêtés par périodes pluriannuelles coordonnées avec la planification européenne, fixent des objectifs et un référentiel cartographique qui structurent l'identification des Territoires à risque important (TRI) et la préparation de Stratégies locales de gestion du risque d'inondation (SLGRI) sur des périmètres hydrographiquement et urbanistiquement cohérents. Ces éléments de cadrage irriguent ensuite l'échelle réglementaire par l'intermédiaire des Plans de prévention des risques (PPR)¹⁶, dont les règles de constructibilité, prescriptions et servitudes sont opposables aux documents d'urbanisme (SCOT, PLU(i)). À côté de ce socle normatif, les Programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), mis en œuvre par conventions pluriannuelles, apportent un outillage opérationnel (ingénierie, financement, standard cartographique) sans constituer des normes d'urbanisme stricto sensu, mais en contribuant à la stabilisation des bases techniques mobilisées lors de la traduction des aléas et enjeux dans les PLU(i). Cet emboîtement, du bassin versant à la parcelle, explique l'ancienneté et le degré d'intégration du risque d'inondation dans le droit des sols.

¹⁵ La directive 2007/60/CE du 23.10.2007 (« Directive Inondation ») est déclinée en France par la SNGRI et des PGRI révisés par cycles de six ans, qui structurent l'identification des TRI et la préparation des SLGRI.

¹⁶ Les PPR(i), annexés aux documents d'urbanisme, priment en cas de contradiction et conditionnent l'instruction individuelle des autorisations (règles de constructibilité, prescriptions, servitudes). Les PAPI apportent un cadre contractuel et méthodologique sans valeur normative en urbanisme.



Recul du trait de côte

Le cadre relatif au recul du trait de côte résulte principalement de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 « Climat et Résilience », qui institue un dispositif spécifique d'anticipation de l'érosion littorale et en organise la montée en charge. Une liste de communes concernées est fixée par décret et tenue à jour, ouvrant la voie à l'élaboration de cartographies locales d'exposition fondées sur deux horizons temporels indicatifs (court terme de l'ordre de 0–30 ans, long terme de l'ordre de 30–100 ans). Ces cartes constituent un référentiel technique destiné à être intégré dans les documents d'urbanisme pour produire des effets juridiques : limitations de constructibilité, conditions particulières d'autorisation, obligations de démolition à terme assorties de mécanismes de consignation, et renforcement de l'information des acquéreurs et des locataires (IAL). À la différence des PPR littoraux, ces cartographies n'emportent pas en elles-mêmes d'opposabilité : celle-ci naît de leur traduction dans les SCOT et PLU(i), ce qui explique un calendrier d'appropriation différencié selon les territoires et une articulation encore en cours de stabilisation avec les dispositifs littoraux préexistants.

Portée spatiale et champ d'application

Dans les deux cas, la portée des documents est double, juridique et spatiale. **Pour l'inondation**, l'emprise se construit « du large au fin » : district hydrographique (PGRI), TRI et SLGRI, puis prescriptions opposables via les PPR intégrées aux documents d'urbanisme. Pour le recul du trait de côte, l'entrée territoriale s'effectue par la liste des communes concernées et par des bandes temporelles d'exposition, dont l'effet dépend de leur intégration dans les SCOT et PLU(i). L'évaluation de la couverture effective du territoire par ces instruments, de son hétérogénéité régionale et des implications pour l'instruction du droit des sols est présentée plus loin et est approfondie par l'analyse locale conduite dans la seconde partie.

1.2 Opposabilité et articulation avec les documents d'urbanisme

Risque d'inondation

Les documents de planification par bassin (SNGRI, PGRI), puis les SLGRI, n'ont pas, en tant que tels, de portée prescriptive sur le droit des sols ; ils orientent et fondent la production des prescriptions opposables. Celles-ci relèvent des **plans de prévention des risques** (PPR), et notamment des PPRI, dont les règlements et zonages s'imposent aux décisions d'occupation et d'utilisation des sols. Annexés aux documents d'urbanisme, les PPR prévalent, le cas échéant, sur des dispositions contraires des SCOT et PLU(i) et conditionnent l'instruction des autorisations individuelles (règles de constructibilité, prescriptions techniques, servitudes). Les PAPI, instruments contractuels, n'ajoutent pas de normes au sens strict ; ils contribuent à stabiliser les bases techniques et cartographiques mobilisées par les collectivités pour la traduction réglementaire dans les PLU(i). Cette articulation confère au risque d'inondation un chaînage clair entre référentiels stratégiques et opposabilité locale.

Recul du trait de côte

Le dispositif issu de la loi Climat et Résilience organise l'opposabilité par intégration. Les cartographies locales d'exposition, produites pour les communes listées par décret et fondées sur deux horizons



temporels (de l'ordre de 0–30 ans et 30–100 ans), ne créent pas, par elles-mêmes, d'effets juridiques¹⁷. Leur portée découle de leur traduction dans les SCOT et PLU(i), qui peuvent instituer des limitations de constructibilité, des conditions particulières d'autorisation ou des obligations de démolition à terme assorties d'un mécanisme de consignation, ainsi qu'un renforcement de l'information des acquéreurs et des locataires (IAL). Dans les territoires déjà couverts par un PPR littoral (PPRL), l'articulation se fait par complémentarité : le PPRL demeure la source de prescriptions opposables, tandis que les nouvelles cartes d'exposition apportent un référentiel évolutif que les documents d'urbanisme intègrent à mesure de leur élaboration et révision. Cette logique explique la montée en charge progressive de l'opposabilité sur le risque d'érosion, dépendante du calendrier d'intégration dans les documents locaux.

Hiérarchie et emboîtement

Dans les deux régimes, l'armature suit une logique « du large au fin » : des référentiels stratégiques à grande échelle (SNGRI/PGRI/SLGRI pour l'inondation ; cadres nationaux et dispositifs locaux pour le trait de côte) encadrent la production d'instruments traduits dans les documents d'urbanisme, puis appliqués à l'échelle parcellaire lors de l'instruction. Dans les deux cas encore, l'opposabilité découle de normes annexées aux SCOT et aux PLU(i) et prime sur des orientations non prescriptives.

La différence tient au **vecteur d'opposabilité** et à son degré de stabilisation. Pour l'inondation, le pivot est ancien et homogène : les PPRI portent directement des règles de constructibilité, prescriptions et servitudes qui s'imposent aux documents d'urbanisme, tandis que les PGRI/SLGRI et PAPI jouent un rôle d'adossement méthodologique et technique sans valeur prescriptive propre. Pour le recul du trait de côte, l'opposabilité naît de l'intégration des cartographies locales (horizons 0–30 ans et 30–100 ans) dans les SCOT et PLU(i) ; ces cartes n'emportent pas, par elles-mêmes, de portée réglementaire. L'articulation avec un éventuel PPR littoral (PPRL) ajoute un niveau : le PPRL demeure la source directe de prescriptions, tandis que les nouvelles cartes d'érosion fondent des ajustements progressifs du droit des sols via les procédures de planification. Il en résulte, à droit constant, un système abouti et largement stabilisé côté inondation, et un système en montée en charge côté trait de côte, dont l'effectivité dépend du calendrier d'intégration locale.

1.3 Outils réglementaires et fonciers mobilisables par risque

Inondation

Le vecteur principal de contrainte demeure le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI). Son règlement et son zonage conditionnent la constructibilité et l'usage des sols : interdictions dans les secteurs d'aléa fort, prescriptions d'implantation (retraits, emprises), exigences techniques (cotes de plancher, transparence hydraulique, protection des réseaux et locaux sensibles), limitations d'extensions ou de changements de destination. Annexé aux documents d'urbanisme, le PPRI prime, le cas échéant, sur des dispositions contraires du SCOT et du PLU(i) et s'applique lors de l'instruction des autorisations individuelles. La traduction locale peut être précisée dans le règlement écrit et, le cas échéant, dans des OAP, sans altérer la hiérarchie des normes. Les PAPI n'ajoutent pas de règles d'urbanisme ; ils fournissent

¹⁷ L'opposabilité en matière d'érosion littorale procède de l'intégration dans les SCOT et PLU(i) des cartographies locales d'exposition (horizons de l'ordre de 0–30 ans et 30–100 ans) ; ces cartes n'ont pas, par elles-mêmes, de portée réglementaire. Articulation spécifique là où un PPRL existe.



un cadre contractuel et méthodologique (cartographies, diagnostics de vulnérabilité, référentiels de travaux) qui consolide la base technique sur laquelle s'appuient les prescriptions opposables.

Recul du trait de côte

Le dispositif issu de la loi « Climat et Résilience » organise des effets juridiques par intégration des cartographies locales d'exposition (horizons de l'ordre de 0–30 ans et 30–100 ans) dans les SCOT et PLU(i). Dans la bande à court terme, le règlement peut limiter la constructibilité à des usages compatibles, interdire des constructions nouvelles ou encadrer strictement l'implantation et la durée. Dans la bande à plus long terme, il peut assortir les autorisations de conditions à échéance, incluant une obligation de démolition et un mécanisme de consignation des coûts, ainsi qu'un renforcement de l'IAL.¹⁸ Là où un PPR littoral (PPRL) existe, ses prescriptions demeurent la source directe d'opposabilité ; les nouvelles cartes d'érosion servent alors de référentiel évolutif pour les mises à jour des pièces écrites et graphiques des documents d'urbanisme. L'opposabilité procède ainsi d'un couple « cartographie intégrée / règlement de PLU(i) », dont l'effectivité dépend du calendrier de révision et de la qualité de la traduction réglementaire.

La **recomposition spatiale** appelle, en appui du volet urbanisme, des instruments de maîtrise et d'action foncières. Les déclarations d'utilité publique (DUP) ou encore les projets partenariaux d'aménagement (PPA) permettent d'organiser des relocalisations hors des secteurs exposés. Le recours aux établissements publics fonciers (EPF) est possible (acquisition, portage en rétro-littoral) sur sollicitation des collectivités et selon la stratégie propre à chaque établissement ; à ce stade, ces interventions demeurent parcellaires et encore largement expérimentales, y compris en matière d'inondation¹⁹. La loi a en outre créé un droit de préemption spécifique au recul du trait de côte (DPRTC) : son usage doit être apprécié avec prudence, au regard des risques contentieux et des effets potentiels sur la formation des prix. Dans certains contextes, une stratégie consistant à contester le prix puis à se retirer peut produire un effet régulateur sans rachat effectif. Enfin, le bail réel d'adaptation à l'érosion côtière (BRAEC), de nature foncière et non assurantielle, organise un droit d'usage limité dans le temps, dissocié de la propriété du sol, facilitant un retrait ordonné et la préparation de la renaturation à horizon déterminé.

Pris ensemble, ces dispositifs dessinent deux configurations : pour l'inondation, un **socle prescriptif** ancien et éprouvé centré sur le PPRI, appuyé techniquement par les PAPI ; pour le recul du trait de côte, une construction par intégration encore en cours de stabilisation, articulant traduction réglementaire dans les documents d'urbanisme et activation ciblée d'outils fonciers lorsque des trajectoires de repli doivent être mises en œuvre.

1.4 Synthèse comparée du cadre réglementaire

Le cadre applicable à l'**inondation repose sur une architecture ancienne**, hiérarchisée et prescriptive, qui relie la directive européenne et ses déclinaisons nationales et par bassin à des instruments opposables au

¹⁸ Loi n° 2021-1104 du 22.08.2021 (« Climat et Résilience ») et décret n° 2023-698 du 31.07.2023 : pouvoir de police du maire dans les communes du « décret-liste » et mécanisme de démolition à terme avec consignation à la Caisse des Dépôts (C. urb., art. L.121-22-5).

¹⁹ Deux outils fonciers spécifiques au recul du trait de côte : le droit de préemption pour RTC (DPRTC) et le bail réel d'adaptation à l'érosion côtière (BRAEC), conçus pour organiser des trajectoires de retrait et dissocier droit d'usage et propriété. Usages encore parcellaires et expérimentaux.



droit des sols, au premier rang desquels les PPR(i). Cette chaîne « du large au fin » confère une capacité de traduction relativement stabilisée dans les SCOT et les PLU(i), malgré des hétérogénéités d'actualisation et des angles morts (notamment le ruissellement).

Pour le **recul du trait de côte**, l'édifice, plus récent, procède d'une logique d'intégration progressive : les cartographies locales par horizons temporels, élaborées pour les communes listées par décret, produisent des effets juridiques via leur inscription dans les SCOT et PLU(i), en articulation avec les PPR littoraux²⁰ lorsqu'ils existent. Ce vecteur d'opposabilité, moins stabilisé, dépend des calendriers de révision et de la qualité de la traduction réglementaire. Caractéristique notable, l'érosion littorale a d'emblée mobilisé des instruments fonciers spécifiques, le DPRTC et le BRAEC, conçus pour organiser la recomposition et le retrait dans le temps, même si leur usage reste parcimonieux et juridiquement sensible.

Deux philosophies d'intervention se dégagent. En inondation, le socle prescriptif des PPR(i) fait de l'urbanisme le levier principal de maîtrise de l'exposition et des usages. En érosion, la combinaison attendue associe traduction urbanistique et stratégie foncière ciblée pour anticiper la disparition programmée d'usages dans des bandes temporelles définies. Les retours d'expérience montrent toutefois qu'en contexte d'inondation récurrente, des arbitrages de relocalisation d'équipements apparaissent déjà, posant en pratique des questions proches de celles traitées par le cadre littoral (clause à échéance, démolition, recomposition). Cette convergence invite à explorer, à droit constant, dans quelle mesure des outils et logiques « orientés retrait » développés pour l'érosion peuvent inspirer les pratiques en zone inondable lorsque la récurrence des événements rend la protection ou le maintien in situ insoutenables.

2. Une gouvernance multi-niveaux mais qui manque de transversalité

La gouvernance de la gestion du risque érosion côtière comme celle du risque inondation est éclatée entre plusieurs niveaux territoriaux et acteurs. L'architecture générale est relativement proche, avec dans les deux cas une stratégie nationale, déclinée localement. Mais comme on va le voir, ce foisonnement ne produit pas nécessairement de la transversalité et peut poser des problèmes de coordination, dans la mesure où il se heurte à une superposition d'acteurs et de structures aux périmètres distincts et un fonctionnement en silo, au sein des collectivités notamment.

2.1 La gouvernance du risque inondation

La transposition de la directive européenne inondation en droit français en 2010 a été l'opportunité d'une rénovation de la politique nationale de gestion du risque d'inondation. Jusque-là, elle reposait essentiellement sur l'instauration de plans de prévention du risque inondation (PPRI), prévus par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 (« loi Barnier »), qui confère à l'État l'initiative et la responsabilité de son élaboration, par l'intermédiaire du préfet. L'État impose aux communes d'intégrer le PPRI dans leurs documents d'urbanisme (PLU, cartes communales), limitant ainsi la liberté d'aménagement sur les territoires concernés. Comme le souligne un rapport de la CCR de 2023²¹ portant sur l'efficacité des PPRI,

²⁰ Couverture incomplète et obsolescences des PPRI : la Cour des comptes souligne des lacunes de cartographie et d'actualisation côté trait de côte, avec des effets sur l'urbanisation et la cohérence des actions locales.

²¹ Caisse centrale de réassurance (CCR), Septembre 2023, *Efficacité des Plans de Prévention des Risques d'inondation sur le coût des dommages assurés*, étude, 35 p.

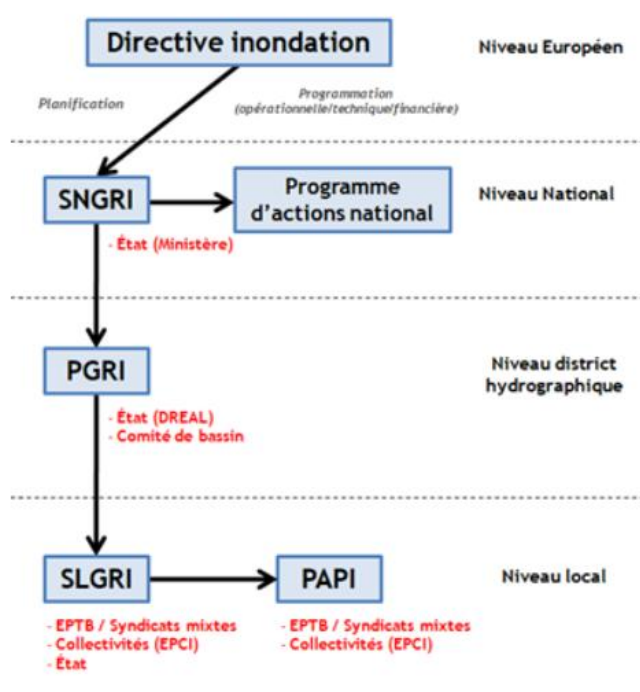


il s'agit du dispositif phare de la prévention en France, avec un impact significatif sur la sinistralité : le coût moyen des sinistres a été réduit de 12% grâce aux PPRI et la fréquence des sinistres a baissé de 40% grâce à ces plans. La CCR estime ainsi que la mise en place des PPRI réduit de moitié le coût des dommages assurés. Bien qu'ils soient essentiels, la couverture du territoire par ces PPRI n'est toutefois pas entièrement parachevée et plusieurs territoires fortement sinistrés récemment ne sont toujours pas couverts par un PPRI approuvé, ce qui reste problématique du point de vue de la réduction de la vulnérabilité. Par ailleurs, les PPRI ne suffisent pas toujours à traiter toutes les formes de risque, notamment le ruissellement, qui est encore mal intégré dans la plupart des PPRI actuels, comme le souligne également Marie Evo du CEPRI qui milite pour une refonte des PPRI intégrant les effets du changement climatique. C'est d'ailleurs l'enjeu du décret 2019 relatif aux plans de prévention des risques concernant les « aléas débordement de cours d'eau et submersion marine ».

Désormais, la politique nationale de gestion du risque inondation s'accompagne d'une Stratégie Nationale de Gestion du Risque d'Inondation (SNGRI), déclinée à l'échelle de chaque grand bassin hydrographique par un Plan de Gestion du Risque Inondation (PGRI), qui doivent être mis à jour tous les six ans. Le PGRI définit des objectifs et des dispositions spécifiques pour chaque territoire à risque important d'inondation (TRI) du bassin, qui sont considérés comme prioritaires en termes d'actions. Ces TRI font l'objet d'un diagnostic approfondi du risque. Une cartographie des risques est ainsi réalisée sur chacun d'eux et est arrêtée par le préfet coordonnateur de bassin.

Les Stratégies Locales de Gestion du Risque Inondation (SLGRI) viennent préciser, pour chaque TRI, des objectifs et des mesures qui seront déclinées et mises en œuvre de manière concrète au sein de Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI), contractualisés entre l'État et les collectivités pour financer des projets locaux sur six ans. Les SLGRI constituent donc le maillon le plus fin de la politique de gestion du risque d'inondation, puisqu'elles sont la déclinaison locale de la directive inondation à l'échelle de chaque TRI.

Schéma simplifié de la gouvernance du risque inondation (extrait de EPAMA-EPTB Meuse 2019)



L'État et ses services déconcentrés (DREAL, DDT-M, préfets) sont responsables de la politique nationale, de la surveillance et de l'application des réglementations.

Les **collectivités** locales (communes et intercommunalités) portent la compétence GEMAPI, mais doivent articuler prévention, protection et aménagement du territoire. Elles ont la possibilité de confier cette compétence, en tout ou partie, à un syndicat mixte dédié, ce qui peut induire un vrai manque de lisibilité sur les périmètres de chacun, ce que relève notamment le CEPRI.

Les **agences** de l'eau apportent un financement et une expertise sur la restauration des milieux aquatiques, levier essentiel pour la résilience.

Enfin, les **établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)** -syndicats mixtes spécialisés- sont des structures de coopération intercommunale spécialisées, qui gèrent des ouvrages de protection ou des démarches de planification. Leur rôle est particulièrement structurant en tant qu'interlocuteur privilégié de l'État et porte-parole d'un projet pour le bassin porté par ses élus.

Ce schéma de gouvernance pose un certain nombre de défis, notamment en termes de **complexité institutionnelle**. La multiplicité des acteurs aux compétences partagées introduit un manque de lisibilité. H. Rey Valette et al. (2025) ²² soulignent aussi des difficultés de coordination liées à la multiplicité des maîtres d'ouvrage, communes, EPCI, Syndicats mixtes... souvent accentuées par le redéploiement des compétences introduit par la GEMAPI. « L'aménagement et l'urbanisme opérationnel d'un côté, la gestion des risques et du domaine public maritime (DPM) de l'autre, sont encore trop souvent pensés et organisés de manière disjointe ». Par ailleurs, la question des inégalités de moyens entre collectivités, et vulnérabilité particulière de certains territoires ultramarins fortement exposés est souvent mis en avant. Si la gouvernance du risque inondation en France s'appuie sur un cadre réglementaire dense et une pluralité d'acteurs, elle semble pâtir en retour de cet éclatement structurel pour devenir pleinement efficace.

2.2 La gouvernance de la gestion du recul du trait de côte

Comme pour le risque inondation, la loi Barnier de 1995 a instauré les plans de prévention des risques littoraux (PPRL), ayant pour objet de cartographier les risques de submersion marine et d'érosion côtière pour les territoires exposés. Là où ils ont été élaborés, ces plans définissent une bande en principe inconstructible car ayant vocation à disparaître à 100 ans, opposable aux plans locaux d'urbanisme des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Toutefois, la couverture des territoires menacés par ces plans est très loin d'être satisfaisante, même plus de dix ans après des événements tragiques comme la tempête Xynthia de 2010.

Cette absence de cartographie de l'aléa (qui a donc une valeur juridique dans les documents d'urbanisme) n'est pas sans conséquence dans les communes qui en sont dépourvues, puisque l'urbanisation s'y poursuit allègrement sans prise en compte de la problématique du recul du trait de côte.

²² Rey-Valette H. et al., 2025. « Agir autrement » Guide pour co-construire des trajectoires d'adaptation des territoires littoraux, Rapport Projet Trajectoires Fondations de France, 142 p. <https://tinyurl.com/2yacrvwm>



Par ailleurs, comme le souligne le rapport de la cour des comptes (CDC 2024) ²³, ces PPRL qui reposent sur des données déjà anciennes ne tiennent pas compte de l'élévation prévisible du niveau de la mer causée par le changement climatique dans le calcul des projections de recul du trait de côte (contrairement à ce qui prévaut pour le risque de submersion marine).

Comme indiqué dans la partie précédente, la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 vient renforcer l'adaptation des territoires littoraux au recul du trait de côte et améliorer sa prise en charge²⁴. La philosophie change, dans la mesure où désormais ce phénomène n'est plus appréhendé comme un risque au sens strict (avec une probabilité aléatoire d'occurrence), mais comme un phénomène inéluctable à l'échelle d'une vie humaine, qui doit être traité sous l'angle de l'aménagement du territoire pour que les collectivités locales adaptent leur action en matière d'urbanisme.

L'article 237 organise des stratégies de gestion intégrée du trait de côte à plusieurs échelles et définit une gouvernance qui repose elle aussi sur une organisation multi-niveaux :

- A l'échelle nationale, en instaurant une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC). Celle-ci est coordonnée par l'État et élaborée en concertation avec (notamment) les collectivités territoriales, le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML)... ;
- A l'échelle locale, en donnant la possibilité d'élaborer des stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte (SLGITC). Cette faculté est ouverte aux collectivités territoriales ou leurs groupements compétents en matière de défense contre les inondations et contre la mer.

Derrière cette armature les acteurs sont très nombreux avec des rôles spécifiques.

Au plan local qui nous intéresse tout particulièrement, rappelons que le maire est responsable de la gestion du domaine public communal (routier...) et il exerce son pouvoir de police notamment en matière de péril (« présence d'un danger grave ou imminent »). Mais la notion de danger grave ou imminent telle qu'elle est entendue par la jurisprudence conduit à ce que le maire peut difficilement faire usage de ces pouvoirs en matière d'érosion côtière, considérée comme progressive et c'est le droit de propriété qui prédomine. La Loi Climat et Résilience attribue de nouveaux pouvoirs de police aux maires des communes du « décret-liste » (*décret n° 2023-698 du 31 juillet 2023*) : dans les zones menacées à 100 ans, les constructions nouvelles sont autorisées mais leur démolition obligatoire lorsque le recul du trait de côte sera tel que la sécurité des personnes ne pourra pas plus être assurée au-delà d'une durée de 3 ans (article L121-22-5 du Code de l'urbanisme). Dans ce cas, la démolition est sous la responsabilité et aux frais des propriétaires et devra être suivie d'une remise en état. Lors de la délivrance du permis de construire, la somme correspondant à la démolition et à la remise en état est consignée à la Caisse des Dépôts. Le maire est tenu d'assurer l'exécution des obligations du propriétaire :

- L'obligation de démolition et de remise en état est ordonnée par arrêté du maire, sous un délai déterminé qui ne peut être inférieur à 6 mois.

²³ Cour des comptes, 2024, rapport public annuel, chapitre 2, « La gestion du trait de côte en période de changement climatique », pp.51-107.

²⁴ Elle comprend un chapitre spécifiquement dédié à l'adaptation des territoires aux effets du dérèglement climatique (chapitre V du titre V).



- Si l'arrêté n'a pas été exécuté dans ce délai, le maire met en demeure le propriétaire de procéder à cette exécution, dans un délai déterminé qui ne peut être inférieur à 1 mois.
- Si les travaux ne sont pas réalisés à la suite de la mise en demeure, le maire peut faire procéder d'office à tous les travaux nécessaires en lieu et place du propriétaire et à ces frais.

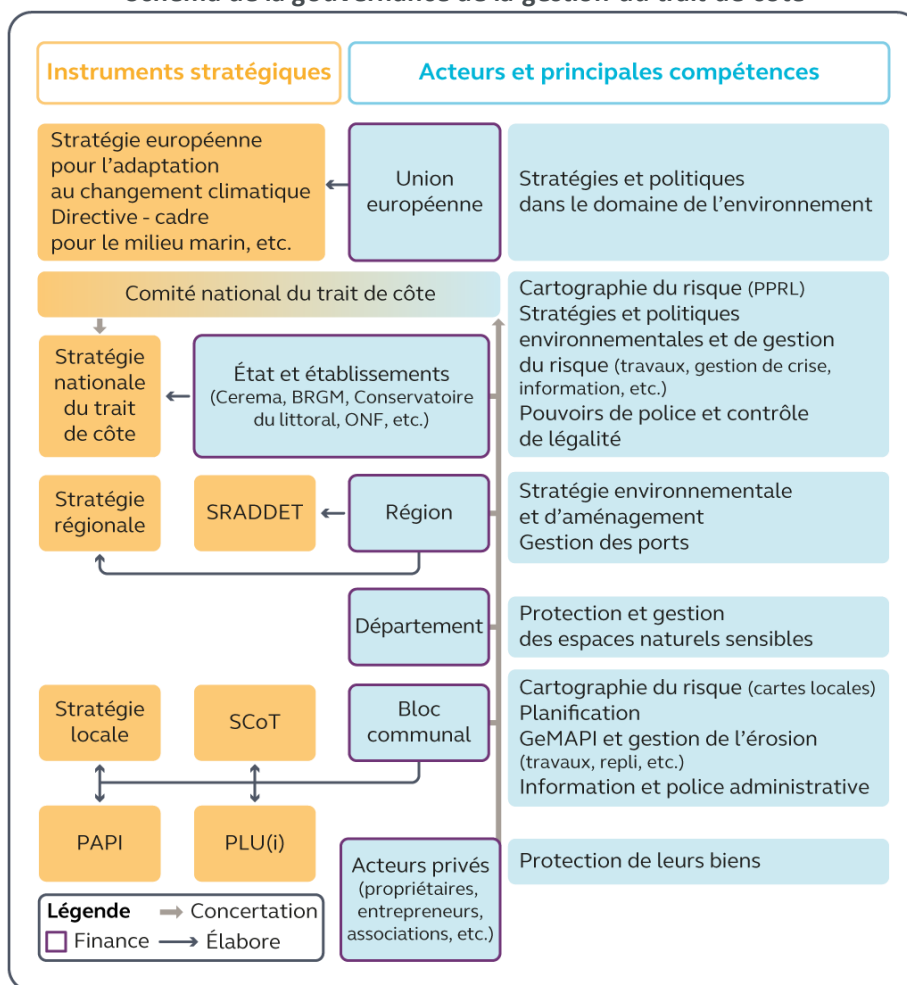
Les communes qui ne sont pas sur le décret ont la possibilité de le rejoindre, leur donnant de nouvelles obligations, notamment celle d'engager l'évolution de leur PLU sur la base d'une carte locale d'exposition au recul du trait de côte (CLERCT), délimitant des zones exposées au RTC (bande 0-30 et bande 30-100 ans). Ces nouvelles obligations s'accompagnent de la possibilité de mobiliser de nouveaux outils en faveur de l'adaptation et la recomposition spatiale (restriction de constructibilité, droit de préemption RTC, dérogation ZAN, bail réel adaptation érosion côtière, plan partenarial d'aménagement, information des acquéreurs, principe de décote...). Il reste encore du chemin à accomplir puisque certaines communes fortement menacées ne disposent ni de PPRL, ni ne figurent sur le décret-liste.

Un autre aspect important dans la gestion du trait de côte est qu'il associe autant les pouvoirs publics que les propriétaires privés menacés. En effet, la loi du 16 septembre 1807 relative au dessèchement des marais, encore en vigueur, rend ces derniers responsables de la protection de leurs biens contre la mer, ce qui apparaît totalement méconnu. A ce titre, le riverain doit supporter les frais relatifs aux travaux de lutte contre la mer. Ce principe a été mis en avant pour l'indemnisation des copropriétaires du Signal à Soulac-sur-Mer, puisque l'État a d'abord proposé une indemnisation à hauteur de 20 000 euros par appartement, ce que les propriétaires ont refusé. Ces derniers se sont engagés dans de longues procédures judiciaires afin de bénéficier du fonds Barnier, sans succès car l'érosion des dunes n'entre pas dans ses critères d'attribution. Finalement, le vote en décembre 2018 d'un amendement au projet de loi de finances pour 2019 leur permet, en raison du cas unique que représente le Signal, que leur soit affectée une partie du programme de prévention des risques. En 2020 et sur une enveloppe de 7 millions d'euros, les 75 propriétaires sont indemnisés à hauteur de 70 % de la valeur initiale de leur logement. Le cas du Signal reste toutefois un cas à part.

Si la gestion du trait de côte associe autant les acteurs publics que privés, la gouvernance locale très variable d'un territoire à l'autre, reste encore bien souvent à construire. Et comme le pointe aussi le rapport de la cour des comptes (2024), l'éclatement des initiatives et des actions entre communes, EPCI et syndicat mixte ne permet pas nécessairement d'atteindre un niveau de traitement adéquat et cohérent du recul du trait de côte. « Beaucoup de stratégies ou d'actions continuent d'être mises en œuvre au niveau communal alors qu'elles ont des incidences ailleurs et pourraient être mutualisées » (CDC 2024).



Schéma de la gouvernance de la gestion du trait de côte



Source : rapport annuel de la cour des comptes 2024

3. Le financement des mesures de réduction des risques pouvant être mises en place

La réduction du risque d'inondation et la gestion du recul du trait de côte passent aujourd'hui par un éventail de mesures très large, qui vont de la construction et l'entretien de grands ouvrages à la planification et à la création d'une culture du risque.

- Les **ouvrages de protection et aménagements hydrauliques** demeurent structurants et mobilisent l'essentiel des financements. Ils comprennent notamment les digues littorales et fluviales, protégeant les agglomérations et les infrastructures, les merlons de protection, les barrages et la modification du tracé des rivières. De même, le rechargement des plages, les enrochements, les épis et les brise-lames sur les littoraux sont largement mis en place pour lutter contre l'érosion.
- En complément, les **solutions fondées sur la nature** visent à ralentir les écoulements et à redonner de l'espace à l'eau. Par exemple, la restauration de zones humides et de plaines alluviales, la reconnexion de bras morts, la création et gestion de champs d'expansion de crue permettent de conserver les zones inondables pour qu'elles jouent leur rôle de tampon vis-à-vis des crues. La renaturation et désimperméabilisation d'espaces urbains permettent de favoriser l'infiltration de l'eau et de réduire les vitesses d'écoulement en surface. Sur les littoraux, la restauration des écosystèmes sableux et dunaires,



des marais, estuaires et lagunes et la gestion de la fréquentation et des chemins d'accès pour éviter le piétinement des dunes sont les principales mesures mises en place par les collectivités.

- La **réduction de la vulnérabilité** du bâti, des activités et des réseaux permet, au-delà de la gestion de l'eau en elle-même, d'abaisser le niveau du risque inondation. A partir de la réalisation de diagnostics de vulnérabilité, les collectivités peuvent réaliser ou accompagner (aux côtés des propriétaires privés) des travaux d'adaptation, des propriétés bâties privées et publiques ainsi que des espaces publics : rehaussement d'équipements sensibles, dispositifs de protection temporaires des ouvertures de type batardeaux, réorganisation des locaux.
- Enfin, sur le littoral, les collectivités disposent d'un panel de nouveaux outils spécifiquement dédiés à la gestion de l'érosion côtière : cartes locales d'exposition au recul du trait de côte à différents horizons temporels pour objectiver l'aléa, dispositifs de gestion souple du trait de côte (rechargement de plage, gestion des dunes, restauration d'arrière-plages), et premières opérations de recomposition spatiale et de relocalisation d'équipements, d'activités ou de logements, associées à des actions de renaturation des zones côtières afin de restaurer le rôle protecteur des milieux naturels.

Ces actions s'inscrivent dans **un cadre de connaissance et de planification** qui articule études hydrauliques / hydrogéomorphologiques, élaboration et mise à jour des PPRN/PPRI, intégration du risque dans les documents d'urbanisme (PLU / PLUi, SCoT, SLGRI), le tout complété par le renforcement des dispositifs d'alerte, de gestion de crise et de culture du risque : plans communaux de sauvegarde, systèmes locaux d'alerte, plans de gestion de crise, information préventive et actions de sensibilisation.

3.1 Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs, ou Fonds Barnier, pour financer des actions de prévention et de réduction de la vulnérabilité face aux risques d'inondations

Les collectivités couvertes par des plans de prévention (PPRN/PAPI) peuvent demander à bénéficier de financements du Fonds Barnier (Fonds de prévention des risques naturels majeurs, FPRNM), créé en 1995 et alimenté par un prélèvement sur les primes CatNat²⁵. Ce fonds finance des actions de prévention et de réduction de la vulnérabilité (études, travaux de renforcement, acquisitions amiables ou expropriations dans les zones à risque, relocalisations) afin de contribuer à diminuer les coûts futurs en investissant dans la résilience des territoires.

Les investissements financés par le FPRNM traitent prioritairement les inondations, phénomène qui pèse et devrait continuer à peser le plus dans la sinistralité à l'horizon 2050. Sur 2009-2020, plus de 70% des engagements financiers totaux, soit plus de 1,4 Mds € ont été orientés vers la prévention des inondations au sens large, dont 15% pour les submersions marines en particulier²⁶. Cette concentration des moyens financiers s'explique par l'importance en nombre et en intensité des phénomènes d'inondation qui a entraîné une forte mobilisation des élus locaux pour déployer des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI). Concrètement, le Fonds Barnier peut être mobilisé pour prévenir et lutter contre l'ensemble des types d'inondations : débordement de cours d'eau (crue lente et crue rapide/torrentielle), ruissellement pluvial, submersion marine et remontée de nappe. Il finance, côté collectivités, des études (prises en charge à 50 %) et des travaux et équipements (généralement financés à hauteur de 25 % à 50

²⁵ cf. section III.2

²⁶ CCR, La prévention des catastrophes naturelles par le FPRNM, Edition 2023 (<https://www.ccr.fr/wp-content/uploads/2025/07/Rapport-prevention-Juin-2023.pdf>)



%) tels que la création, le confortement ou la réhausse d'endigements et d'aménagements hydrauliques régulateurs, des aménagements de cours d'eau ou encore des confortements de berges. Le fonds peut aussi financer des acquisitions et relogements lorsque des vies sont gravement menacées (par exemple lors de crues torrentielles à montée rapide ou de submersion marine) ; les terrains acquis doivent alors être rendus inconstructibles et renaturés sous trois ans.

Bien que l'inondation par submersion marine soit couverte par le FPRNM, la prévention du recul du trait de côte ne l'est pas, au même titre que l'érosion côtière ne rentre pas dans le régime assurantiel CatNat.

Néanmoins, le Fonds Barnier voit ses moyens limités par sa budgétisation récente en 2021 : les montants attribués au Fonds Barnier (235 M€ en 2022, 200 M€ en 2023, 220 M€ en 2024 et 300 M€ en 2025) sont aujourd'hui décorrélés des produits du prélèvement sur la garantie CatNat (273 M€ en 2023, 300 M€ en 2024 et 450 M€ en 2025 et 520 M€ prévus en 2026)²⁷. Or, les montants attribués apparaissent très inférieurs aux besoins identifiés par les territoires. A titre d'exemple, en 2024, le Fonds Barnier a été sollicité au-delà des ressources en autorisation d'engagement accordées par la loi de finances pour 2024, de 200 M€. 20 M€ mis en réserve ont été mobilisés en plus des 200 M€ initiaux. Au-delà des besoins liés à un nombre élevé de catastrophes naturelles en 2024 (inondations dans les Hauts-de-France notamment), la hausse de consommation du fonds traduit aussi la dynamique locale de passage à l'action et de concrétisation des stratégies de prévention réalisées sous la maîtrise d'ouvrage des collectivités territoriales²⁸.

3.2 La taxe GEMAPI, recette fiscale pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations

Définition, périmètre de la compétence et modalités d'institution

La **taxe pour la gestion des milieux aquatiques** et la prévention des inondations (GEMAPI) est une imposition facultative que peuvent instituer les EPCI à fiscalité propre (et la Métropole de Lyon) afin de financer exclusivement les charges résultant de l'exercice de la compétence GEMAPI.

Elle a été créée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 dite MAPTAM, qui a inséré l'article 1530 bis dans le CGI. Le même article 56 de la loi MAPTAM fixe également le périmètre de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI) dans le code de l'environnement. En droit, l'entrée en vigueur générale des dispositions de l'article 56 était prévue au 1^{er} janvier 2018, mais la loi a autorisé les communes et EPCI à mettre en œuvre ces dispositions par anticipation dès 2014 (et donc, à instituer et lever la taxe avant 2018). En pratique, la montée en charge s'est accélérée l'année du transfert obligatoire de la compétence, donc à partir de 2018.

La compétence GEMAPI regroupe quatre missions, prévues par l'article L.211-7 du code de l'environnement :

²⁷ <https://www.senat.fr/rap/l24-144-311-1/l24-144-311-17.html>

²⁸ Rapport d'information n°1666 de l'Assemblée Nationale sur les moyens consacrés à l'adaptation au changement climatique, Juillet 2025, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cion_fin/l17b1666_rapport-information.pdf



1. aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
2. entretien et aménagement de cours d'eau, canaux, lacs ou plans d'eau ;
3. défense contre les inondations et contre la mer ;
4. protection et restauration des sites, écosystèmes aquatiques, zones humides et formations boisées riveraines.

Depuis **le 1er janvier 2018**, cette compétence est obligatoire pour les communes et transférée de droit aux EPCI à fiscalité propre ; elle est exclusive depuis le 1er janvier 2020.

La taxe GEMAPI (art. 1530 bis du CGI) est un « impôt de répartition » : l'organe délibérant vote un produit global (montant total à lever), qui est ensuite réparti par l'administration fiscale sur les quatre impôts locaux adossés : taxe d'habitation (désormais limitée aux résidences secondaires et quelques locaux), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et cotisation foncière des entreprises (CFE). L'institution de la taxe doit être décidée par délibération avant le 1er octobre N-1 pour application l'année suivante. Le produit annuel est voté chaque année avant le 15 avril de l'exercice. L'établissement et le recouvrement sont adossés aux quatre impôts précités

Elle est recouvrée par la DGFIP avec ces impôts. **Deux plafonds encadrent** la délibération :

1. Maximum 40 € par habitant ;
2. Un plafond égal au montant annuel prévisionnel des charges liées à l'exercice de la compétence GEMAPI (y compris coûts de renouvellement des installations et annuités d'emprunt). Le produit est affecté exclusivement à ces charges.

Dépenses finançables

Le produit GEMAPI peut couvrir toutes les dépenses (fonctionnement et investissement) résultant de l'exercice de la compétence, y compris :

- **Les coûts de renouvellement des installations ;**
- **Le remboursement des annuités d'emprunt contractés pour des opérations GEMAPI ;**
- **Les dépenses réalisées directement par l'EPCI ou via transfert/délégation à un syndicat compétent (EPAGE/EPTB).**

Les actions finançables recouvrent l'ensemble du spectre des items 1°, 2°, 5° et 8° du L.211-7 CE et intègrent notamment les aménagements hydrauliques de stockage provisoire, zones de rétention/expansion des crues, gestion intégrée du ruissellement en zone urbaine lorsque celui-ci provoque des inondations, systèmes d'endiguement, ouvrages de protection contre les inondations et contre la mer, stations de pompage pour lutter contre les remontées de nappes et travaux d'aménagement des lits de cours d'eaux. Il est également possible d'utiliser le produit de la taxe GEMAPI pour acquérir des terrains destinés à des zones d'expansion de crue.

Les EPCI peuvent **transférer ou déléguer tout ou partie** de la compétence à un syndicat (établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau, EPAGE ou établissement public territorial de bassin, EPTB). La taxe ne peut être instituée et perçue que par les EPCI, mais son produit peut financer les dépenses



résultant de la compétence, y compris celles engagées par la structure à qui l'exercice est confié (par exemple, contributions et cotisations à un EPAGE ou EPTB).

Quelques ordres de grandeur

- Après une montée en charge rapide, 665 EPCI (soit 53%) percevaient la taxe en 2021. La progression s'est poursuivie : +11,5 % d'EPCI percepteurs entre 2022 et 2023 (de 892 à 994). Environ 75% des EPCI lèvent la taxe en 2024 selon la DGCL²⁹.
- En 2021, le produit national de la taxe GEMAPI s'établit à 275 M€, soit 7,5 € par habitant assujetti³⁰. En 2022, 378 M€ sont collectés, puis 458 M€ en 2023³¹.

3.3 Les subventions nationales et européennes : des recettes aujourd'hui essentielles au financement des projets d'adaptation face aux inondations et au recul du trait de côte

Le Fonds Vert : un pilier national du financement des projets locaux de transition écologique depuis 2023, mais dont les crédits diminuent

Créé en 2023, le **Fonds vert** s'est imposé comme l'outil central de l'État pour cofinancer la transition écologique des collectivités, y compris le volet prévention des inondations et adaptation au recul du trait de côte. Sur la seule année 2023 :

- le Fonds vert a attribué environ **2 Md€ de subventions** tous volets confondus, pour plus de 10 600 projets portés par environ 6 800 collectivités.
- **250 M€** ont été consacrés à 2 403 projets d'adaptation au changement climatique, soit environ 13 % de l'enveloppe. Parmi ces 250 M€, 45,4 M€ ont financé 383 projets de prévention des inondations.
- Pour le recul du trait de côte, les crédits dédiés à l'« accompagnement pour l'adaptation des territoires littoraux » représentent environ 12 M€, soit 0,6 % des montants engagés en 2023.

Plus de 50 millions d'euros sont ainsi engagés chaque année depuis 2023 via le Fonds vert pour financer des projets de protection, prévention et adaptation face aux inondations et au recul du trait de côte. Cet ordre de grandeur est à comparer aux coûts à venir des inondations et du recul du trait de côte, évalués à plusieurs centaines de millions chaque année, voire à des milliards d'euros dans les scénarios les plus pessimistes (cf. scénarisations réalisées par CCR en 2023 évoquées en première partie), à l'horizon 2050 à l'échelle nationale.

La trajectoire budgétaire du Fonds vert en diminue progressivement les montants (et donc, les montants alloués à la prévention des inondations et à l'adaptation face au recul du trait de côte diminuent également) :

²⁹ Rapport d'information n°793 du 26 juin 2025 du Sénat, *Pour l'efficacité de la GEMAPI : des territoires solidaires*

³⁰ BIS n°174 (avril 2023) de la DGCL, *La taxe GEMAPI, une ressource en croissance pour les collectivités*

³¹ BIS n°184 (juillet 2024) de la DGCL, *La fiscalité directe locale en 2023*



- en LFI 2024, le fonds est doté de 2,5 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et 1,1 Md€ en crédits de paiement (CP) mais le décret du 21 février 2024 annule 0,5 Md€ d'AE et 0,4 Md€ de CP, ramenant l'enveloppe à un peu plus de 2 Md€.
- pour 2025, la dotation chute nettement : le **Fonds vert 2025 est annoncé à 1,15 Md€, soit plus d'1,3 Md€ de moins que le niveau voté en 2024.**
- Pour 2026, le projet de Loi de finances présenté en Conseil des ministres le 14 octobre prévoit pour l'instant **650 M€** seulement.

Pourtant, le Fonds vert est devenu indispensable pour rendre finançables de nombreux projets : études de PAPI, travaux de renaturation, création de zones d'expansion de crue, projets pilotes de recomposition littorale, postes de chef de projet adaptation, etc. Sans lui, la plupart de ces opérations ne pourraient pas être engagées à 100% sur des budgets locaux.

Dans la mesure où le Fonds vert fonctionne par appels à projets, instruits au fil de l'eau par les services déconcentrés de l'État, l'accès aux subventions est hautement concurrentiel : pour certaines mesures, les demandes des collectivités atteignent ou dépassent les enveloppes disponibles, ce qui conduit à un arbitrage serré entre projets et, dans certains cas, à un financement partiel ou à un report vers d'autres guichets.

Un tel système favorise en outre, tout comme le Fonds Barnier, les territoires disposant déjà d'ingénierie (capacité à monter un projet techniquement solide et à remplir un dossier complexe), au risque de creuser les écarts avec des collectivités plus petites ou moins outillées.

Les aides européennes : des appels à projet précieux mais ponctuels et limités

À côté du Fonds vert, les **financements européens** apportent un complément indispensable, mais là encore dans des ordres de grandeur modestes au regard des besoins.

- Dans le cadre de la politique de cohésion 2021-2027, l'objectif stratégique « Une Europe plus verte » concentre une part significative des fonds européens. En France, environ 21 % des crédits de la politique de cohésion sont fléchés sur ce volet, soit notamment 3,4 Md€ de FEDER pour la transition écologique et énergétique. Sur ce total, la part explicitement consacrée à l'adaptation au changement climatique et à la prévention des risques naturels et climatiques est beaucoup plus ciblée, et représente environ 493 M€ de FEDER pour ces actions sur 2021-2027. Cela représente environ 70 M€ par an à répartir sur l'ensemble du territoire et à répartir entre tous les risques (inondations, submersions, érosion, feux, canicules, etc.), pas seulement les inondations ou le trait de côte. Ces crédits FEDER sont en grande partie distribués via des appels à projets lancés par les régions.
- Le programme **LIFE** est le seul instrument européen entièrement dédié à l'environnement et au climat. Pour 2021-2027, il dispose d'un budget total de 5,43 Md€, dont 947 M€ pour le sous-programme « atténuation du changement climatique et adaptation », pour l'ensemble des États membres. Les projets LIFE sont également sélectionnés via des appels à projets, généralement annuels, avec des taux de cofinancement élevés (jusqu'à 60-75 %). En matière d'inondations et de littoral, on peut citer :



- le programme **LIFE Adapto** (2017-2022), piloté par le Conservatoire du littoral, qui a expérimenté sur dix sites français des solutions fondées sur la nature pour faire face à l'érosion et à la submersion (recul d'ouvrages, renaturation d'arrières-plages, recomposition d'usages) ;
- plus récemment, des projets intégrés comme **LIFE Adapt'Est** (Grand Est, 2026-2034), doté d'un budget total d'environ 26 M€, pour déployer la feuille de route régionale d'adaptation au changement climatique.

Ces projets illustrent bien le rôle de LIFE, qui apporte des financements significatifs à l'échelle des territoires (plusieurs millions d'euros), mais dans le cadre de projets pilotes, en nombre limité, exigeant une ingénierie lourde (montage de consortiums, coordination, reporting) et ne peuvent donc pas constituer une solution de financement de masse pour toutes les collectivités exposées.

3.4 Une mosaïque de financements complémentaires, au-delà des dispositifs dédiés

Au-delà des dispositifs spécifiquement orientés vers la prévention des risques et l'adaptation, les collectivités mobilisent une **constellation d'autres financements** pour rendre possibles leurs projets d'investissement face aux inondations et au recul du trait de côte. Cette mosaïque de financements contribue également à complexifier le modèle économique de l'adaptation, qui repose de plus en plus sur la combinaison de sources hétérogènes.

Les agences de l'eau : cofinanceurs structurels des projets liés à l'eau et aux inondations

Le cœur de mission des agences de l'eau porte sur la **préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques**, mais leurs programmes d'intervention intègrent désormais explicitement les enjeux de changement climatique et de gestion des aléas hydrologiques. À travers leurs programmes pluriannuels (SDAGE et programmes d'intervention), les agences de l'eau subventionnent notamment :

- des travaux de restauration de cours d'eau et de zones humides (reméandrage, reconnexion de plaines d'inondation, renaturation de berges) qui jouent un rôle direct dans l'atténuation des crues et la gestion des eaux de ruissellement ;
- des opérations de lutte contre l'érosion et le ruissellement sur les versants (aménagements hydrauliques, pratiques agricoles, désimperméabilisation de certains espaces urbains), qui limitent les débits de pointe en aval ;
- des projets ponctuels de gestion souple du littoral ou de restauration de milieux humides côtiers, qui contribuent à la résilience face à la submersion marine.

Dans la plupart des PAPI et des stratégies locales de gestion des inondations, les agences de l'eau apparaissent ainsi comme des cofinanceurs majeurs aux côtés de l'État (FPRNM, Fonds vert), des collectivités (recettes de GEMAPI utilisées) et des financements européens. Leur logique d'intervention, fondée sur une redevance assise sur l'usage de l'eau et sur la pollution, offre une forme de continuité financière qui contraste avec la volatilité de certains crédits budgétaires nationaux. Mais ces aides restent concentrées sur les enjeux de préservation de la ressource en eau et de la biodiversité et ne peuvent pas, à elles seules, couvrir les coûts nécessaires à l'adaptation.



Les dotations d'investissement de l'État : DETR et DSIL comme appui généraliste à l'adaptation

À côté des guichets explicitement dédiés à la transition écologique, les collectivités mobilisent également des **dotations d'investissement de droit commun**, au premier rang desquelles, la DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux) et la DSIL (dotation de soutien à l'investissement local).

Ces dotations ne sont pas spécifiquement dédiées à la prévention des inondations ou à l'adaptation au changement climatique, mais elles peuvent contribuer au financement :

- de projets d'aménagement d'espaces publics intégrant une dimension de gestion des eaux pluviales (désimperméabilisation, noues, parcs inondables) ;
- de travaux de sécurisation ou de requalification de quartiers exposés (rehaussement d'ouvrages, réorganisation de voiries, création de cheminements hors d'eau) ;
- d'équipements structurants (centres de secours, bâtiments publics, écoles), dont la localisation ou la conception prend en compte les risques d'inondation ou de submersion.

Dans ce cas, la logique n'est plus celle d'un financement « fléché risque », mais plutôt celle d'une intégration de l'adaptation dans des projets d'investissement ; avec un surcoût qui peut être partiellement absorbé par ces dotations.

Un instrument spécifique au littoral : le Conservatoire du littoral

Le **Conservatoire du littoral** dispose de moyens financiers (fiscalité affectée, subventions, partenariats) lui permettant d'acquérir des terrains littoraux et estuariens vulnérables, puis de les gérer en partenariat avec les collectivités. S'il ne s'agit pas d'une subvention directe aux communes, son action a des effets très concrets sur le modèle économique de l'adaptation :

- **en sortant du marché des espaces côtiers exposés** au recul du trait de côte ou à la submersion, le Conservatoire contribue à éviter la création de nouvelles vulnérabilités ;
- en **assumant la propriété** et souvent une partie des coûts d'aménagement et de gestion, il limite, à long terme, les charges de protection et de renaturation pour les collectivités.

Le Conservatoire du littoral peut ainsi être envisagé comme un **outil foncier d'adaptation dans le contexte du recul** du trait de côte.

Les prêts de long terme dédiés proposés par la Banque des Territoires

La Banque des Territoires met à disposition des collectivités une **ingénierie d'appui dédiée** (diagnostics, études de vulnérabilité, stratégies littorales) ainsi que des prêts de long terme sur fonds d'épargne.

- Le **Prêt Aqua** finance « tous types d'opérations concourant à l'amélioration des ouvrages » dans le champ de l'eau et de la GEMAPI (réseaux, bassins, digues, stations, gestion des eaux pluviales), peut couvrir jusqu'à 100% du besoin d'emprunt, avec des durées d'amortissement généralement comprises entre 25 et 60 ans et un taux indexé sur le Livret A + une marge d'environ 0.5 point.
- Pour les enjeux de recul du trait de côte, de relocalisation et de recomposition urbaine, la Banque des Territoires propose en parallèle le Prêt Gaïa Territorial, dédié à la sobriété foncière, à la résorption de



friches et au portage foncier de long terme. Ce produit peut couvrir jusqu'à 100 % du besoin d'emprunt et offre des durées modulables, jusqu'à 80 ans pour le long terme, dans le cadre d'une enveloppe nationale de 2 Md€ spécifiquement fléchée vers la sobriété foncière et la redynamisation urbaine.

Ces prêts sont conçus pour compléter les subventions (Fonds vert, agences de l'eau, FPRNM) et rendre finançables des opérations complexes, notamment de protection contre les inondations, renaturation, acquisitions/relocalisations et recomposition littorale.

3.5 Au-delà du problème du volume de financements disponibles, la difficulté pour les collectivités à bénéficier de la diversité des dispositifs existants

Pour les communes et intercommunalités, l'enjeu est ainsi de **maîtriser la mosaïque de financements existants**, et d'en faire un levier cohérent au service de leurs projets.

- Cela suppose d'abord **de connaître et de comprendre la diversité** des dispositifs, d'anticiper leurs calendriers, critères d'éligibilité, taux de subvention et contraintes propres.
- Cela implique ensuite de **concevoir, dès les phases amont**, des projets d'investissement qui combinent plusieurs volets de transition écologique (adaptation aux inondations, gestion de l'eau, désimperméabilisation, renaturation, sobriété énergétique, qualité paysagère...) afin de pouvoir mobiliser simultanément plusieurs sources de financements.

Dans ce contexte, la **capacité d'ingénierie interne** (ou d'ingénierie mise à disposition, via des dispositifs comme PVD+, porté par la Banque des Territoires et déployé depuis 2023 pour accompagner les petites collectivités dans l'adaptation de leurs projets pour en optimiser les financements verts) devient déterminante : il faut être en mesure de monter des dossiers techniquement solides, de justifier les co-bénéfices climatiques et environnementaux et de composer un montage financier où subventions, fiscalité locale (GEMAPI), prêts de long terme et apports propres se répondent et se complètent.



III. L'ENJEU ASSURANTIEL : ASSURANCE ET ASSURABILITE DES COLLECTIVITES

Après avoir cadré notre sujet dans les deux parties précédentes, qui ont respectivement précisé l'ampleur de l'exposition des territoires aux inondations et à l'érosion côtière, les ordres de grandeur des sinistres qui leur sont liés, puis le cadre réglementaire et la gouvernance de la prévention, ainsi que les instruments à la disposition des collectivités pour anticiper et réduire leurs coûts d'exposition, nous en venons plus précisément dans ces deux dernières parties à ce qui va être au cœur de nos investigations futures, la question de l'assurance et de l'assurabilité des collectivités face à ces risques.

1. Les obligations des collectivités en matière d'assurance : des pratiques évolutives dans un contexte de refonte du marché de l'assurance aux collectivités territoriales

Alors que la dégradation du contexte assurantiel des collectivités est largement mise en avant depuis plusieurs mois, les raisons convoquées tantôt imputées aux assureurs, tantôt à l'amplification des désordres climatiques entretiennent une certaine confusion et renforcent le besoin d'objectivation dans les territoires. Les entretiens réalisés ainsi que les différents rapports récemment publiés permettent néanmoins de clarifier le sens des causalités et de mettre en perspective les différents facteurs qui concourent à cette situation. Cet état des lieux nous apparaît fondamental pour saisir plus finement les enjeux assurantiers qui se posent aux collectivités et pour aborder nos terrains avec les bonnes clés de lecture. Il convient d'abord de rappeler les obligations légales des collectivités en matière d'assurances, avant de se pencher brièvement sur le fonctionnement du marché de l'assurance aux collectivités locales et enfin, sur le processus de contractualisation avec les assureurs qui permet de faire ressortir plusieurs asymétries dans la relation contractuelle (en référence à la littérature sur la théorie des contrats incomplets³²).

1.1 Les obligations légales des collectivités en matière d'assurance

Rappelons d'abord qu'en matière d'assurance, les collectivités ont des obligations légales relativement limitées qui leur imposent de souscrire plusieurs contrats d'assurance :

- La responsabilité civile automobile constitue une obligation incontournable pour l'ensemble des véhicules municipaux, qu'il s'agisse des dommages causés aux personnes se trouvant hors du véhicule lors de l'accident ou aux personnes transportées dans le véhicule.
- La loi du 27 décembre 2019 rend obligatoire l'assurance protection juridique des élus communaux (cette garantie couvre les maires et leurs adjoints dans l'exercice de leurs fonctions).
- Enfin, un autre volet essentiel concerne la protection des agents territoriaux. À partir du 1er janvier 2026, les collectivités devront participer au financement des garanties santé complémentaires de leurs employés. Cette mesure s'applique pour les frais liés à la maternité, la maladie ou les accidents.

En dehors de ces cas, l'assurance des collectivités territoriales n'est pas obligatoire. Il existe ainsi de nombreuses polices d'assurance facultatives, notamment l'assurance « dommages aux biens », qui en

³² Voir notamment O. Hart & J. Moore (1988), E. Brousseau & M'Hand Farès (2000).



pratique est quasiment systématique et va nous intéresser plus particulièrement dans le cadre de cette recherche. C'est aussi celle qui est financièrement la plus impactante pour les collectivités : comme le mentionne le rapport d'observations définitives de la CRC Bourgogne Franche-Comté³³, « les collectivités, qui ont bénéficié de tarifs favorables pendant des années, doivent désormais faire face à une hausse des primes d'assurance de 90 % entre 2018 et 2024, avec des augmentations particulièrement marquées pour l'assurance des dommages aux biens sur la même période (+147 %) ».

Autre point important, les collectivités pour s'assurer peuvent opter pour la souscription de contrats d'assurance ou pour l'auto-assurance, qui pourrait s'amplifier face à l'envolée des primes. Toutefois, l'auto-assurance semble peu pratiquée d'après une consultation réalisée par le Sénat début 2024 auprès de 713 collectivités répondantes (seulement 9% contre 91% qui souscrivent des contrats d'assurance). Cette hypothèse d'un recours croissant à l'auto-assurance sera précisément à vérifier sur nos terrains, où il s'agira de cerner les motivations qui président à ce choix, volontaire ou subi (recherche de maîtrise des coûts par la collectivité, rétractation des assureurs, appel d'offres infructueux, résiliation unilatérale, non-renouvellement de contrat...).

1.2 Les collectivités territoriales dépendantes d'un marché concentré entre deux assureurs principaux

Pour comprendre la hausse significative des primes, il faut d'abord se pencher sur la structuration du marché de l'assurance aux collectivités locales. Historiquement, ce segment est bien moins prisé que l'assurance privée aux personnes et aux entreprises, plus lucrative et de fait ne repose que sur un nombre très limité d'assureurs. Et comme le pointent plusieurs rapports ainsi que les interlocuteurs courtiers avec lesquels nous avons échangé, si les primes se sont envolées, c'est d'abord en raison d'un partage du marché à hauteur de 75% entre deux assureurs mutualistes principaux : Groupama positionné auprès des petites collectivités de moins de 10 000 habitants (soit des contrats inférieurs à 40k€, conclus de gré à gré) et la SMACL sur les autres collectivités (contrats supérieurs à 40k€ soumis aux règles de la commande publique). En effet, à partir du milieu des années 2010, ces deux assureurs se sont livrés une guerre des prix assez agressive qui a conduit à une sous-tarification excessive et qui a progressivement affaibli les marges. Cette spirale a contribué à l'effondrement du modèle économique de certains assureurs historiques, dans la mesure où il était complètement décorrélé des risques couverts, notamment la SMACL qui a nécessité une recapitalisation massive de la part de la MAIF.

Suite à cela, la MAIF a revu fortement à la hausse ses conditions tarifaires, ainsi que Groupama qui a suivi. Il est donc important de retenir que la hausse des primes est d'abord la conséquence de dysfonctionnements structurels du secteur, bien plus que celle de la hausse de la sinistralité. Comme l'indique la commission des finances du Sénat (rapport Husson 2024³⁴), les événements climatiques et les émeutes de 2023 qui sont souvent mis en avant comme facteurs explicatifs, n'ont été que les révélateurs, voire les amplificateurs des défaillances du marché qui préexistaient, ce que confirme aussi nos entretiens.

³³ CRC Bourgogne Franche-Comté, 16 octobre 2024, « Audit flash – assurabilité des collectivités territoriales » Rapport d'observations définitives, 52 p.

³⁴ Sénat, 2024, Rapport d'information n°474 sur les problèmes assurantiels des collectivités territoriales, par M. Jean-François Husson, 136p.



Si cette réévaluation des primes peut être vue comme une forme de retour à la normale du marché avec une tarification plus juste, ce fonctionnement qui demeure oligopolistique a toutefois pour conséquence de réduire considérablement les marges de manœuvre des collectivités et leur pouvoir de négociation. Le rapport de la CRC Bourgogne Franche-Comté indique que ces hausses de primes ont été fréquemment imposées dans le cadre de nouveaux marchés conclus à la suite de résiliations unilatérales ou à la suite d'avenants proposés par les assureurs sous peine de résiliation et de ce fait, acceptés par les collectivités. Cela démontre le caractère asymétrique de la relation contractuelle : l'assureur fixe les conditions tandis que la collectivité n'a guère d'alternative pour transférer ses risques et c'est elle qui assume le risque résiduel en dernier ressort.

D'après l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales³⁵, les petites communes sont les plus affectées par ces hausses de primes, qui sont plus élevées par habitant et qui pèsent plus dans leur budget de fonctionnement. En moyenne, le montant de ces primes s'élève à 0,7% des dépenses de fonctionnement et pour 25% des communes, ce montant est supérieur à 3%.

Si le marché est aujourd'hui soumis à un redressement brutal et massif des primes, la contrepartie est que ces hausses vont faire progresser le marché des assurances des collectivités locales qui pourrait atteindre 2 à 2,5 milliards d'euros, selon Local IA. Il est probable que ces évolutions rendent cette branche de l'assurance plus attractive et plus concurrentielle, ce qui pourrait bénéficier en retour aux collectivités mais il est encore bien trop tôt pour observer de tels effets.

1.3 L'asymétrie d'information et de compétences

D'autres difficultés sont à lever pour que le système assurantiel soit plus efficient. En particulier, les collectivités locales ont en général une connaissance très insuffisante de leur patrimoine assurable et des risques réels auquel il est exposé, ce que pointe aussi l'Autorité de la concurrence dans un avis de janvier 2025³⁶. Cette asymétrie d'information se traduit par une incapacité à définir précisément leurs besoins d'assurance et à évaluer la valeur des clauses imposées par les assureurs. Selon Local IA, il n'est ainsi pas rare de rencontrer des situations de « sur-assurance », décorrélée des besoins réels dans la mesure où les assureurs ne sont pas incités à ajuster finement leur pratique de souscription.

Le recours à des AMO spécialisés (conseil en assurance) est dès lors un moyen de pallier ce manque d'expertise, de manière à assurer séparément et différemment les biens les plus exposés des autres. D'après notre entretien avec Diot Siaci, « les collectivités ne savent pas encore jouer avec des changements de périmètres, de franchises, etc. Il faut sortir du schéma d'un contrat qui assure « tout ou rien » ».

A l'inverse, les assureurs détiennent une information plus complète sur la sinistralité globale et peuvent ajuster leurs tarifs ou leurs exclusions en anticipant des risques non formalisés dans le contrat, ce qui est caractéristique d'un cadre d'incomplétude contractuelle.

³⁵ OFGL chrono #17, novembre 2024, « L'évolution des primes d'assurances payées par les collectivités locales » <https://data.ofgl.fr/pages/accueil-ofgl-chrono/>

³⁶ Autorité de la concurrence, Avis n° 25-A-04 du 23 janvier 2025 relatif à la situation concurrentielle dans le secteur de l'assurance de dommages aux biens des collectivités territoriales.



En outre, l'assureur conserve un pouvoir de décision discrétionnaire ex post (résiliation, ajustement des primes, exclusions), tandis que la collectivité reste juridiquement engagée dans une relation où l'exécution du contrat dépend largement de la bonne volonté et de l'interprétation unilatérale de l'assureur. Ces éléments traduisent une asymétrie quasiment institutionnalisée entre les parties et joue de façon défavorable pour les collectivités.

1.4 Le frein de la commande publique

Enfin, un autre obstacle à l'assurance des collectivités et qui est fortement ressorti est celui de la commande publique et des règles de passation des marchés, qui est particulièrement contraignant et prend insuffisamment en compte le faible niveau d'expertise des collectivités en la matière. Savoir rédiger un cahier des charges, énoncer un besoin, apporter les éléments de connaissance adéquats aux candidats, respecter les délais ne s'improvise pas. En conséquence, plusieurs appels d'offre sont déclarés infructueux faute de candidat ce qui pousse les collectivités concernées à pallier elles-mêmes aux risques. L'auto-assurance en matière de dommage aux biens est dès lors un phénomène plutôt subi.

Ce sujet n'est pas nouveau et a fait l'objet de plusieurs recommandations adressées au gouvernement pour aider les collectivités. Un nouveau guide pratique des marchés publics d'assurance des collectivités territoriales, élaboré par la DAJ (direction des affaires juridique de Bercy, en charge notamment d'élaborer le droit de la commande publique) est justement paru en juillet 2025, la première édition ayant été diffusée en 2008. Il vise à expliquer de façon pédagogique les principales règles qui encadrent la préparation, la passation et l'exécution des marchés publics d'assurance (...) de tout acheteur public local, peut-on lire en introduction.

D'après nos interlocuteurs, la bonne maîtrise de la temporalité du processus est essentielle : il vaut mieux lancer son appel d'offres le plus tôt possible dans l'année pour avoir le temps de négocier et de monter un programme complexe. Il faut intégrer des phases de négociation avec les assureurs. Certaines grosses collectivités (Poitiers, Aix, des départements) commencent à le faire.

Il apparaît très clairement qu'une montée en compétences est nécessaire du côté des collectivités, non seulement pour mieux appréhender leurs enjeux et besoin d'assurance à faire valoir dans un cadre contractuel, mais aussi et surtout pour mettre en place une démarche globale de gestion et de prévention des risques. C'est aussi l'un des principaux leviers pour réduire une relation qui ressort comme étant particulièrement asymétrique.

2. Le régime « CatNat » soumis à la pression climatique croissante

Le régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles, dit « CatNat », repose sur un mécanisme original introduit par la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles.

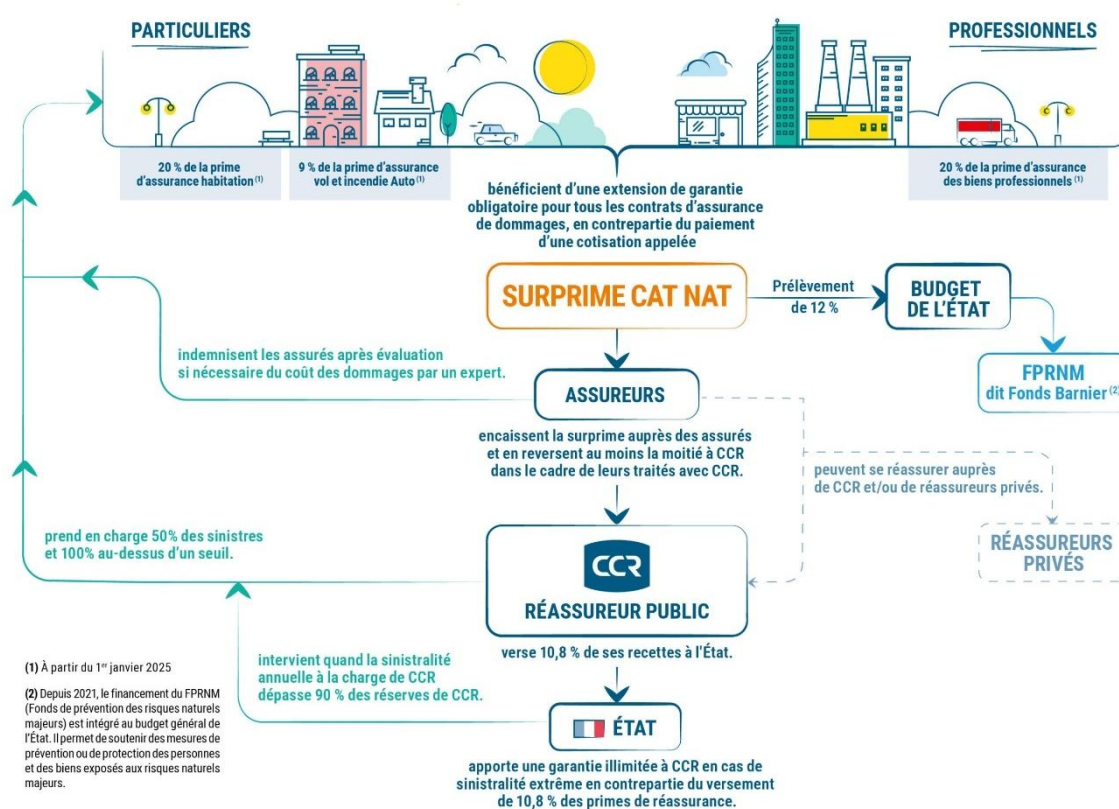
- Lorsqu'un événement naturel d'intensité anormale survient et provoque des dommages matériels (inondations, sécheresses, mouvements de terrain, submersions marines, etc.), l'État doit d'abord reconnaître officiellement l'état de catastrophe naturelle par un arrêté interministériel publié au Journal officiel. Cette reconnaissance constitue un préalable obligatoire pour que les victimes puissent être indemnisées au titre de leur contrat d'assurance.



- Sur le plan financier, le régime repose sur une surprime obligatoire appliquée à tous les contrats d'assurances de dommages. Ce prélèvement, fixé en pourcentage de la prime de base, permet de garantir la mutualisation nationale du risque : chacun contribue, indépendamment de son exposition, et chacun est couvert en cas de sinistre reconnu. Les indemnisations sont versées par les assureurs, mais ceux-ci bénéficient d'une réassurance publique auprès de la Caisse centrale de réassurance (CCR), établissement public qui joue un rôle de stabilisateur en couvrant les assureurs contre les sinistres les plus lourds grâce à la garantie illimitée de l'État. Ce modèle hybride associe ainsi une logique de marché (les assureurs privés gèrent la relation avec les assurés et les indemnisations) et une logique de solidarité publique (mutualisation obligatoire et réassurance publique).

Schéma de présentation du fonctionnement et du financement du régime CatNat, (CCR)

Protection des assurés en cas de phénomènes naturels reconnus comme catastrophes naturelles



Pendant plusieurs décennies, le régime CatNat a fait preuve d'une très bonne stabilité financière. Néanmoins, depuis 2016, la sinistralité enregistrée dépasse fortement la sinistralité moyenne de la période 1982 - 2024. Les charges d'indemnisation ont commencé à dépasser les cotisations, entraînant **un déficit aujourd'hui structurel du régime**. Le ratio sinistres sur primes (S/P) atteint en moyenne 119% sur 2016 - 2024 : les primes collectées ne suffisent plus à couvrir les sinistres à indemniser. En 2024, la sinistralité est estimée par la CCR à environ 2 milliards d'euros, ce qui est bien supérieur à la moyenne de la période 1982 - 2023³⁷. Cette dégradation du ratio S/P a engendré une baisse des réserves de la CCR de l'ordre de 2,6 milliards en 8 ans, fragilisant l'équilibre global du système.

³⁷ Chiffres communiqués par la CCR dans son bilan 2024 paru en juin 2025 : https://www.ccr.fr/wp-content/uploads/2025/07/20250610_BILAN_CAT_NAT_2024-3.pdf

Pour corriger ces déséquilibres, **l'État a décidé de relever la surprime CatNat** à partir du 1^{er} janvier 2025 : le taux additionnel sur les contrats dommages est passé de 12 % à 20 %, et les taux appliqués aux contrats automobiles, de 6 % à 9 % pour les garanties vol/incendie. Deux propositions de loi³⁸ déposées respectivement fin 2024 et début 2025 à l'Assemblée nationale proposent, entre autres, une indexation automatique annuelle de la surprime CatNat à partir de 2027 ou une indexation régulière, quinquennale par exemple.

À plus long terme, la CCR anticipait dans son étude climatique de 2023³⁹ **une augmentation de l'ordre de 40 %** de la sinistralité d'ici 2050 du seul fait du climat, et de 60 % si l'on prend en compte l'évolution des enjeux assurés. En 2021, France Assureurs projetait pour sa part un doublement du coût cumulé des sinistres : de 73,4 milliards d'euros sur la période 1989-2019 à 143 milliards entre 2020 et 2050⁴⁰.

3. Les écueils du mode de fonctionnement actuel d'indemnisation et du principe de reconstruction à l'identique

Au-delà des enjeux relatifs au financement de l'adaptation et de l'indemnisation assurantielle face à l'augmentation des risques d'inondations et au recul du trait de côte, d'autres obstacles majeurs à l'adaptation existent, directement liés aux mécanismes actuels d'indemnisation par les assurances en France. Ces freins sont inhérents à leurs modalités pratiques et limitent la capacité à reconstruire de manière résiliente, même une fois les indemnités obtenues.

Le premier d'entre eux est l'utilisation des indemnités pour financer des travaux de réfection voire de reconstruction à l'identique du bâti.

Le rapport d'information sénatorial n°775 « Le défi de l'adaptation des territoires face aux inondations : simplifier l'action, renforcer la solidarité »⁴¹ déposé le 25/09/2024 rappelle qu'en théorie, aucun texte n'oblige les sinistrés à reconstruire à l'identique après une catastrophe naturelle. Le principe du droit des assurances (article L. 121-1 du code des assurances) limite simplement l'indemnité au montant de la valeur du bien endommagé, sans contraindre son affectation ; c'est le principe de non-enrichissement. La jurisprudence a d'ailleurs confirmé que l'assuré restait libre d'utiliser cette indemnité à sa convenance, en dehors des travaux strictement imposés par arrêté communal (arrêt de la Cour de cassation du 18 avril 2019⁴²).

En pratique pourtant, **la reconstruction à l'identique demeure la norme** et le système actuel oriente implicitement les acteurs vers la reproduction du passé, alors même que l'aggravation prévisible des aléas climatiques imposerait d'intégrer dès aujourd'hui des standards de prévention et d'adaptation du bâti

³⁸ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17b0523_proposition-loi et https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17b1074_proposition-loi#:~:text=Proposition%20de%20loi%20visant%20C3%A0,le%20mardi%2011%20mars%202025.&text=Enregist%20C3%A9%20C3%A0%20la%20Pr%20C3%A9sidence%20de,nationale%20le%2011%20mars%202025.

³⁹ https://www.ccr.fr/wp-content/uploads/2025/07/CCR-Etude-climat-BAG-23102023_Haute-definition.pdf

⁴⁰ https://www.franceassureurs.fr/wp-content/uploads/2022/09/vf_france-assureurs_impact-du-changement-climatique-2050-1.pdf

⁴¹ <https://www.senat.fr/rap/r23-775/r23-7751.pdf>

⁴² <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000039187944/>



lors d'une réfection ou reconstruction après une catastrophe naturelle. Cette inertie peut être expliquée par plusieurs facteurs :

- la **simplicité juridique de cette option** dans la mesure où le code de l'urbanisme (article L. 111-15) prévoit qu'un bâtiment sinistré peut être reconstruit à l'identique dans un délai de dix ans,
- l'**absence de dispositifs d'accompagnement** pour financer une reconstruction plus résiliente,
- la **difficulté technique et administrative à concevoir** un projet alternatif dans l'urgence post-sinistre,
- le **coût financier** d'une remise en état incluant des mesures d'adaptation du bâti, qui peut excéder l'indemnité d'assurance versée pour une reconstruction à l'identique uniquement, en vertu du principe de non-enrichissement, sans que d'autres financements complémentaires ne puissent être perçus.

Cette situation pose un problème majeur d'adaptation : elle entretient une vulnérabilité chronique des territoires exposés en reproduisant des constructions dans des zones à risques, sans tirer les enseignements des catastrophes passées.

Le Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation (CEPRI), l'Agence Qualité Construction (AQC) ainsi que la Fédération Française du Bâtiment (FFB) mettent également en avant⁴³ les économies permises par l'adaptation du bâti par rapport à une reconstruction à l'identique, grâce à un éventail de solutions techniques existantes et efficaces proposées par les entreprises du bâtiment. Par exemple, la mise hors d'eau des tableaux de répartition, la redistribution des circuits électriques et la mise en place de dispositifs d'étanchéité comme les batardeaux permettent, lors de la survenue d'une nouvelle inondation, de significativement réduire les dommages et donc les coûts associés. A l'inverse, la remise en l'état sans déplacement des tableaux de répartition électrique, par exemple, peut conduire à la répétition du dommage à la prochaine catastrophe. Le référentiel des travaux de prévention du risque d'inondation dans l'habitat existant, produit par la DGALN en 2012⁴⁴ répertorie ainsi 18 travaux pouvant être réalisés pour adapter des logements existants.

⁴³ Prescription formulée lors du deuxième comité d'élus « réduction de la vulnérabilité » en 2024, <https://cepri.net/actualites/deuxieme-comite-delus-reduction-de-la-vulnerabilite/>

⁴⁴ <https://www.adaptation-changement-climatique.gouv.fr/agir/espace-documentaire/referentiel-travaux-prevention-du-risque-dinondation-dans-lhabitat>



Focus sur l'expérimentation Mirapi, pour transformer chaque reconstruction post-catastrophe en une opportunité de renforcer durablement la résilience des habitations face aux risques d'inondation

Afin d'éviter une simple reconstruction à l'identique après une inondation, le rapport sénatorial recommande **l'utilisation des indemnités d'assurance en complément de subventions publiques et d'avantages fiscaux**. L'information et l'accompagnement des sinistrés jouent à cet égard un rôle essentiel pour leur rappeler qu'ils ne sont pas obligés de reconstruire à l'identique et leur présenter les différentes options de reconstruction.

Dans ce cadre, l'**expérimentation « Mieux reconstruire après inondation »** (Mirapi), créée en 2020, vise à profiter de la phase de remise en état pour réduire la vulnérabilité du bâti. Elle repose sur la réalisation de diagnostics de vulnérabilité et sur le cofinancement de travaux par l'État, *via* le fonds Barnier, à hauteur de 80 % et jusqu'à 36 000 €, en complément des indemnisations assurantielles. Le dispositif a été prolongé jusqu'en 2026.

Un premier bilan montre toutefois ses limites : **le nombre de bénéficiaires est resté très faible** en raison d'un reste à charge trop important et d'une avance de l'État insuffisante. Ces difficultés ont conduit à des ajustements lors de l'extension du dispositif au Nord et au Pas-de-Calais en 2024 : taux de financement porté à 90 % pour les ménages modestes, avance de 60 % du montant de la subvention et aide spécifique pour les équipements de protection individuelle (batardeaux, clapets anti-retour, etc.).

La généralisation du dispositif est jugée nécessaire par les rapporteurs sénatoriaux, notamment dans les communes de montagne touchées par des crues torrentielles qui exigent des expertises particulières. À terme, le rapport recommande d'étendre Mirapi à l'ensemble des territoires exposés et d'en assurer la pérennisation et la généralisation au-delà de 2026.



IV. REDUIRE LA VULNERABILITE POUR PRESERVER L'ASSURABILITE

1. Au-delà de l'adaptation fonctionnelle, la nécessité de l'adaptation transformationnelle

Pour Hélène Rey-Valette (voir entretien en annexe), maître de conférences en économie à l'Université de Montpellier et auteur de nombreuses publications sur la gestion des littoraux et l'adaptation face à l'élévation du niveau de la mer et le recul du trait de côte, il est nécessaire de **concevoir un système d'indemnisation qui incite à adapter** ou à relocaliser le bâti. Elle propose par exemple que l'indemnisation puisse couvrir la non-reconstruction, et qu'une clause interdise de reconstruire au même endroit en cas de destruction massive du bâti à la suite de la catastrophe⁴⁵. Pour elle, la remise en l'état à l'identique ou en intégrant des mesures d'adaptation curatives mineures à l'issue d'une catastrophe naturelle répond à une logique de court terme : elle vise à rétablir les infrastructures et les bâtiments endommagés dans leur état antérieur, sans remise en question des choix d'implantation ni des modes d'aménagement du territoire. Or, cette approche, si elle répond à l'urgence, tend à enfermer les sinistrés dans un cycle de vulnérabilité récurrente. C'est la différence entre l'adaptation fonctionnelle et l'adaptation transformative⁴⁶.

- L'adaptation **fonctionnelle ou incrémentale** consiste à effectuer des ajustements ponctuels et successifs dans le but de maintenir le fonctionnement d'un système sans en modifier fondamentalement la structure, la nature et les valeurs⁴⁷ face au changement climatique. Par exemple, construire une digue pour qu'elle protège les actifs immobiliers menacés par le recul du trait de côte illustre une telle approche. De même, remettre en l'état une maison après une inondation et adapter le bâti à la marge relève également de l'adaptation incrémentale. Si celle-ci peut paraître indispensable pour répondre à court terme aux besoins immédiats et assurer la continuité des activités, elle constitue également un frein à l'adaptation transformative nécessaire à long terme.
- À l'inverse donc, l'adaptation **transformationnelle** correspond à des changements profonds dans la structure et le fonctionnement des systèmes sociaux, économiques et environnementaux. Elle suppose d'aller au-delà de la simple réduction des dommages pour engager une réorganisation durable, par exemple en acceptant de ne pas rebâtir après une catastrophe, en relocalisant certaines habitations et activités hors des zones les plus exposées et en reconfigurant les infrastructures urbaines pour mieux gérer les risques futurs. Elle ne vise pas seulement à protéger, mais à transformer les modes d'occupation de l'espace et les logiques de développement territorial, dans une perspective de long terme. Il faut ainsi dépasser la seule réparation immédiate : chaque catastrophe naturelle doit être envisagée comme une opportunité pour redéfinir les trajectoires d'adaptation des territoires.

Dans cette perspective, les **collectivités locales apparaissent comme les cheffes de file** naturelles de l'adaptation transformationnelle. Comme le souligne le rapport « Repenser la mutualisation des risques

⁴⁵ Cette mesure figure notamment dans le Plan d'Actions Régional pour l'Adaptation du Littoral (PARPAL) mis en place par les partenaires du Plan Littoral 21 (Etat, Région, Banque des Territoires) pour la Région Occitanie pour 2024 – 2027.

⁴⁶ Voir Laigle L., Moreau S., 2018 et Blanc N., Genest É., Laigle L., 2024.

⁴⁷ Pour reprendre la définition donnée par Sophie Dulau dans « De l'adaptation incrémentale vers l'adaptation transformationnelle », 2024, <https://doi.org/10.4000/13faf>



climatiques » du Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan paru en juin 2025⁴⁸, le changement climatique doit faire évoluer les politiques de prévention : il faut passer d'une gestion des risques tels qu'ils existent à une gestion anticipée des changements à venir pour en réduire leurs conséquences au long terme, et donc, mettre en place des mesures d'adaptation transformationnelle, en particulier pour la gestion du recul du trait de côte.

La démarche d'accompagnement des collectivités à la mise en œuvre des mesures d'adaptation TACCT conçue par l'ADEME désigne elle aussi les collectivités pour adapter les territoires « de A à Z », du diagnostic de vulnérabilité jusqu'au suivi des mesures et de la stratégie au long terme.

Au-delà de la réparation à l'identique après sinistre et de l'adaptation incrémentale, aujourd'hui financées par les indemnités assurantielles d'une part et des subventions d'autre part, **l'adaptation transformationnelle ne peut se concrétiser qu'au niveau territorial**. Elle requiert des choix d'organisation spatiale, des arbitrages entre usages du sol, et des stratégies de développement adaptées aux incertitudes climatiques. En ce sens, les collectivités locales deviennent les pilotes de la transition des territoires face au changement climatique.

2. De l'assurabilité des actifs à l'assurabilité d'un territoire

L'inondation et le recul du trait de côte **relèvent de cadres nationaux prescriptifs**, mais leur effectivité se joue au niveau local. La traduction dans les documents d'urbanisme, l'affinement cartographique à l'échelle utile, la priorisation des sites et les choix entre maintien, adaptation ou relocalisation reposent sur les communes et les EPCI. Dans le même temps, l'accès à l'assurance se durcit : hausses de primes et de franchises, retraits ciblés, exigence de données patrimoniales vérifiables, visites de risques et démonstration de mesures de réduction de vulnérabilité. Les assureurs et courtiers soulignent que la soutenabilité des couvertures dépend désormais d'une trajectoire d'adaptation crédible, documentée et suivie, condition qui dépasse le seul patrimoine public pour toucher l'ensemble du territoire.

Sur le littoral, l'érosion, considérée prévisible, échappe au champ assurantiel classique. L'organisation de trajectoires de retrait et de recomposition s'ancre d'abord dans l'urbanisme et des instruments fonciers dédiés, encore peu usités. Cette configuration engage directement l'économie locale et l'assiette fiscale, car la disparition programmée d'usages dans certaines bandes temporelles affecte à la fois les biens privés et les équipements publics, ce qui **renforce la nécessité d'un pilotage territorial intégré** plutôt qu'une somme de réponses par actif.

En inondation, le socle PPR(i) offre un cadre ancien et opposable, mais la récurrence d'épisodes extrêmes rapproche les arbitrages de ceux du littoral : délocalisations d'équipements, clauses à échéance, renaturation ciblée. Les retours des fédérations professionnelles et des collectivités montrent que l'absence de financement pérenne de l'animation, la difficulté à faire évoluer les chiffrages d'expertise vers des solutions de résilience, et l'hétérogénéité des délais d'instruction freinent la réduction de vulnérabilité, alors même que les assureurs attendent des preuves tangibles d'adaptation pour stabiliser les conditions de couverture.

⁴⁸ https://www.strategie-plan.gouv.fr/files/files/Publications/2025/2025-06-12%20-%20Risques%20climatiques/HCSP-2025-RAPPORT%20MUTUALISATION%20RISQUES%20CLIMAT_Complet_12juin11h45-FINAL.pdf



Il en résulte un basculement d'une logique d'« assurabilité des actifs » vers une assurabilité territoriale : la soutenabilité des contrats publics et privés dépend du profil de risque agrégé d'un territoire, de la cohérence des prescriptions opposables et de la capacité locale à programmer des travaux et à documenter leurs effets. Les collectivités, à la fois propriétaires, autorités d'urbanisme et maîtres d'ouvrage, deviennent l'instance de coordination de ces éléments, en interface avec le marché de l'assurance. C'est à cette échelle que se jouent, dans la durée, la qualité des couvertures et la préservation de l'attractivité économique.

3. Outiller et financer l'adaptation à l'échelle territoriale

Pour stabiliser l'assurabilité à l'échelle d'un territoire, les collectivités doivent d'abord agir sur la qualité du risque présenté au marché. Cela suppose un inventaire patrimonial exhaustif, des bases cartographiques à jour, des diagnostics de vulnérabilité et des visites de risques structurées, afin d'appuyer des marchés d'assurance repensés : allotissement pertinent, franchises différenciées, périmètres critiques isolés, clauses techniques adaptées et, le cas échéant, recours ciblé à des contrats à déclencheur paramétrique pour des actifs structurants soumis à des événements fréquents. La commande publique le permet, à condition d'anticiper les calendriers et de doter la procédure d'une phase de négociation réelle. Les guides récents et les travaux parlementaires convergent : sans données et sans ingénierie d'achat, la relation reste asymétrique et se traduit par des hausses de primes et des retraits.

Sur le financement, le paysage demeure fragmenté. Le FPRNM (fonds Barnier) reste l'outil pivot pour des études et travaux de prévention, de l'endiguement aux aménagements hydrauliques, avec des taux d'aide encadrés et une instruction par les services de l'État ; le Fonds vert complète ponctuellement certains investissements d'adaptation. Les dotations ont été rehaussées en 2025, mais l'architecture ne couvre pas tous les besoins, notamment pour les opérations de recomposition lourde et pour des aléas comme le RGA. Les retours de terrain confirment que l'accès aux crédits et la durée d'instruction sont des goulets d'étranglement pour programmer des trajectoires pluriannuelles crédibles à l'échelle d'un territoire.

Plusieurs **préconisations nationales** émergent des rapports récents et éclairent l'action locale.

Premièrement, **clarifier et élargir le financement** de l'adaptation : consolider les enveloppes Barnier dédiées à la réduction de la vulnérabilité, préciser les critères d'éligibilité des programmes territoriaux multi-annuels et créer un guichet d'instruction simplifié pour les opérations récurrentes (diagnostics, petits travaux de résilience, renaturation ciblée). Le HCSP recommande en outre de rendre obligatoires des diagnostics post-sinistre, d'ouvrir un prêt à taux nul et un crédit d'impôt pour les travaux de prévention des particuliers, et de tripler la franchise légale lorsque les prescriptions PPR ne sont pas réalisées dans les délais, afin d'aligner les incitations. Ces mesures réduisent la sinistralité attendue et soutiennent la trajectoire d'assurabilité au niveau territorial.

Deuxièmement, **renforcer les instruments dédiés au littoral** et en préciser la portée financière. Le rapport Langreny et les travaux du HCSP défendent un fonds de relocalisation par capitalisation pour l'érosion, à articuler avec une couverture complémentaire de perte de capital réassurée par l'État ; l'objectif est de financer le retrait programmé sans peser exclusivement sur les budgets locaux, tout en limitant la charge



immédiate pour la solidarité nationale. Les controverses sur l'assiette et l'équité doivent être tranchées au niveau national ; à l'échelle locale, la priorité reste d'adosser ces mécanismes à des documents d'urbanisme opposables et à des plans d'aménagement rétro-littoraux prêts à financer.

Troisièmement, **accroître la transparence des données assurantielles** utiles à la décision territoriale. Le HCSP préconise la mise à disposition de données consolidées sur sinistralité, niveaux de primes, garanties et projections, au-delà d'un simple observatoire hébergé par le réassureur public. L'accès sécurisé à ces informations permettrait aux collectivités de calibrer les franchises, de comparer les options de mutualisation intercommunale et de mesurer les gains d'une réduction de vulnérabilité documentée.

Quatrièmement, **outiller la recomposition spatiale** lorsque nécessaire. Les outils fonciers (DUP, PPA) restent mobilisables, mais leur financement et leur séquençage doivent être sécurisés. L'intervention d'EPF peut appuyer des acquisitions et du portage en rétro-littoral, sur sollicitation des collectivités et selon la stratégie de chaque établissement ; ces interventions demeurent expérimentales et ne sauraient constituer une solution générique. Au besoin, l'usage du DPRTC doit être encadré pour limiter les risques contentieux et les effets prix. Le BRAEC, de nature foncière, offre un levier d'occupation limitée dans le temps qui peut réduire l'exposition sans achat immédiat, mais il exige une capacité d'ingénierie juridique locale.

Enfin, au niveau des contrats, des stratégies « multi-couches » combinant rétention locale raisonnée, mutualisations, garanties classiques et paramétriques ciblées peuvent stabiliser le coût du risque résiduel pour le territoire, à condition d'être adossées à des preuves de réduction de vulnérabilité et à une programmation financière lisible. Les collectivités qui structurent cette chaîne (données, règles opposables, travaux, contrats, financements) disposent des meilleurs atouts pour négocier des conditions soutenables et éviter une démutualisation de fait.

4. Vers une problématique d'assurabilité à l'échelle du territoire

Lorsque l'assurance des ménages et des entreprises se raréfie ou devient trop coûteuse, les cessations d'activité, la baisse des valeurs immobilières et les départs pèsent sur l'assiette fiscale et la capacité d'investissement des communes et des EPCI. À l'inverse, l'état d'assurance des patrimoines publics conditionne la résilience du tissu privé : écoles et équipements adaptés, cours végétalisées, réseaux protégés, bâtiments d'accueil en crise. S'ils ne sont plus assurables ou s'ils se dégradent, la capacité du territoire à absorber les chocs diminue, avec un effet de retour sur les risques et coûts supportés par les acteurs privés.

Cette **interdépendance prend des formes différentes selon l'aléa**, mais elle conduit au même enjeu. En inondation, la récurrence des épisodes extrêmes amène à envisager des relocalisations ciblées d'équipements et des clauses à échéance sur le bâti pour éviter une spirale de sinistralité. En érosion littorale, la prévisibilité du phénomène impose des trajectoires de retrait et de recomposition qui n'ont de sens que si elles préservent les fonctions urbaines essentielles et une base économique suffisante. Dans les deux cas, l'urbanisme et le foncier produisent des effets convergents sur l'accès à l'assurance publique et privée.



Le marché accentue cette co-dépendance : primes et franchises se calibrent de plus en plus sur un profil de risque agrégé, et les conditions de couverture s'améliorent lorsque la collectivité démontre des trajectoires d'adaptation crédibles (données patrimoniales, prescriptions effectivement traduites, programmation pluriannuelle de travaux). À défaut d'ingénierie et de financements stabilisés, ces trajectoires restent inégales et fragilisent l'ensemble.

D'où l'énoncé qui conclut cette première partie : protéger le patrimoine propre de la collectivité et protéger les biens et les personnes privés relèvent d'une même problématique d'assurabilité territoriale. Elle suppose d'aligner, dans la durée, trois registres complémentaires : (i) réduction réglementaire de l'exposition, y compris le retrait lorsque nécessaire ; (ii) contrats d'assurance calibrés au risque collectif et appuyés sur des preuves de vulnérabilité réduite ; (iii) architecture financière capable de soutenir des programmes multi-annuels d'adaptation. La seconde partie de ce rapport documente, territoire par territoire, quelles combinaisons rendent cette dynamique tenable et à quelles conditions d'ingénierie, de données et de cofinancement.



PARTIE II - LES ENSEIGNEMENTS D'UNE APPROCHE COMPARÉE DANS LES HAUTS DE FRANCE ET EN NORMANDIE

INTRODUCTION

Cette seconde partie est le prolongement empirique de de l'état des lieux établi dans la partie précédente et qui a fait l'objet d'un rapport intermédiaire remis en octobre 2025. Celui-ci a permis de poser le diagnostic national : ampleur de l'exposition aux risques d'inondation et de recul du trait de côte, architecture du régime CatNat et du Fonds Barnier, gouvernance multi-niveaux des risques, mosaïque de financements disponibles pour l'adaptation, et premières hypothèses sur ce que pourrait signifier une « assurabilité territoriale » plutôt qu'une simple assurabilité des actifs publics.

Cette seconde partie descend dans les pratiques. Elle est fondée sur une quinzaine d'entretiens⁴⁹ approfondis conduits en Normandie et dans les Hauts-de-France, auprès de syndicats de bassin versant, d'intercommunalités, de syndicats littoraux et de responsables juridiques, techniques et assurantiels. Les territoires étudiés⁵⁰ ont été choisis pour leur diversité de configurations : polders, bassins versants fluviaux, estuaires, littoraux normands, territoires multi-risques. Elle n'est pas une monographie comparée : les terrains sont convoqués pour documenter et vérifier des propositions analytiques. Le tableau 1 ci-après a vocation à donner un aperçu synoptique de l'ensemble de ces terrains ; leur gouvernance, leur ingénierie et leur situation assurantielle seront détaillés au cours du rapport.

Les questions de recherche que cette seconde partie opérationnalise sur le terrain sont au nombre de trois. Comment les collectivités exercent-elles concrètement la GEMAPI et organisent-elles leurs moyens face au risque ? Comment se reconfigurent leurs relations aux assureurs, notamment après les épisodes marquants des années 2023-2024 ? Dans quelles conditions émerge une assurabilité territoriale - c'est-à-dire une soutenabilité collective du régime d'assurance, public et privé - plutôt qu'une simple assurabilité des actifs ?

Ces questions s'articulent autour d'une thèse centrale, déjà posée dans la première partie et que les terrains permettent de vérifier et de nuancer : la puissance publique locale tend à devenir garante de l'assurabilité de son territoire, non parce qu'elle se substituerait aux assureurs ou à l'État, mais parce qu'elle est le seul acteur capable d'organiser dans la durée les conditions qui rendent ce territoire assurable - connaissance du patrimoine, documents d'urbanisme opposables, compétence GEMAPI opérationnelle, trajectoire d'adaptation documentée et finançable, accompagnement des ménages et des entreprises. Les terrains confirment cette thèse, mais montrent aussi que cette capacité est très inégalement distribuée, et que certains facteurs structurels - la défaillance de marché sur la responsabilité civile GEMAPI, l'absence de dispositif pour l'érosion côtière, la volatilité des financements nationaux - restent hors de portée des acteurs locaux.

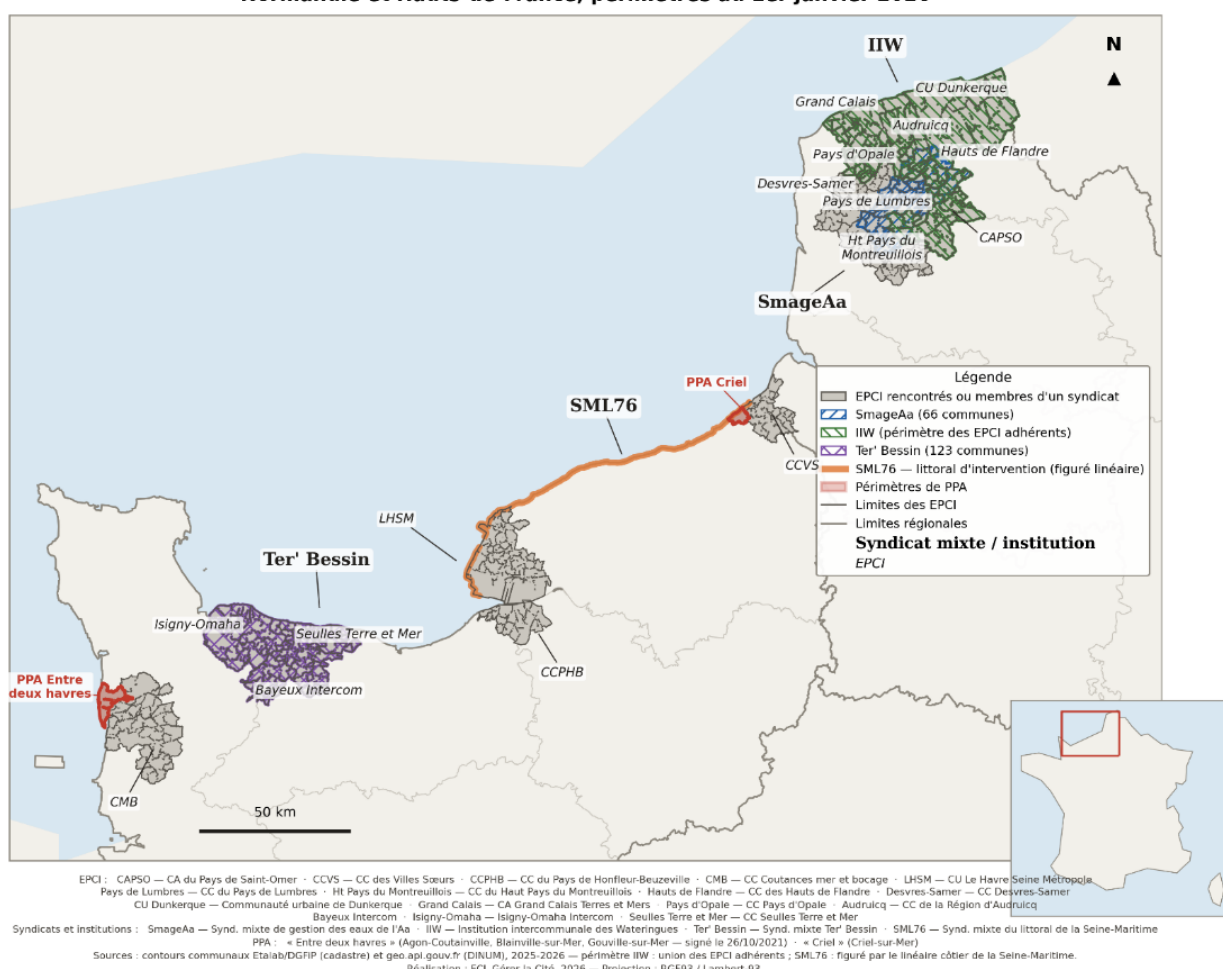
⁴⁹ Voir la liste en annexe.

⁵⁰ La communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer (CAPSO), le syndicat de bassin SmageAa, l'Institution intercommunale des Wateringues (IIW), la communauté de communes Pays de Honfleur-Beuzeville (CCPHB), la communauté de communes Villes Sœurs, la communauté de communes Coutances mer et bocage, et le syndicat Ter Bessin



Cette seconde partie est organisée en quatre chapitres, suivis des annexes. Le premier analyse les architectures territoriales de la GEMAPI et la façon dont gouvernance, moyens humains et documents de planification s'articulent (ou non) pour produire une capacité d'adaptation cohérente. Le deuxième porte sur la dégradation du régime assurantiel telle que les collectivités l'éprouvent, puis sur le rôle d'intermédiation qu'elles assument vis-à-vis des habitants et des entreprises : inégalités d'indemnisation, dispositifs de rachat et de démolition, réduction de la vulnérabilité, décoïncidence entre assurabilité et valeurs foncières. Le troisième croise les enseignements des terrains : lecture de la grille comparative, trois familles de trajectoires d'adaptation, découplages que ces familles masquent et angles morts qu'aucune trajectoire ne résout localement. Le quatrième conclut et formule des recommandations différenciées par destinataire - EPCI, syndicats et collectivités ; État et financeurs ; assureurs et système assurantiel - avant une ouverture sur la relation locale entre collectivités, État déconcentré et assureurs.

Territoires de la recherche — mission Eroln, phase 2
Normandie et Hauts-de-France, périmètres au 1er janvier 2026



Présentation synoptique des sept territoires de la recherche (localisation, périmètres, risques...)

Tableau 1 : présentation synoptique des sept territoires de la recherche

Territoire/entité	Localisation	Superficie (périmètre)	Population	Principales natures de risques	Sinistralité récente
CA du Pays de Saint-Omer (CAPSO)	Pas-de-Calais, Hauts-de-France	544 km ² (EPCI)	≈ 105 000 hab. (53 communes)	Inondations fluviales et pluviales (crues de l'Aa), ruissellement, remontées de nappe ; pas d'aléa littoral direct	Crues majeures de nov. 2023 et janv. 2024 ; tempête de 2023 ; reconnaissances CatNat répétées ; résiliation du contrat dommages aux biens en 2023
SmageAa (syndicat mixte du bassin de l'Aa)	Pas-de-Calais et Nord, Hauts-de-France	665 km ² (bassin versant de l'Aa et marais audomarois)	≈ 95 000 hab. (66 communes, 5 EPCI)	Crues fluviales, ruissellement agricole, inondations répétées ; forts impacts sur particuliers et industriels	Crues de 2023-2024 sur le bassin de l'Aa ; dommages lourds (ex. site Arc France) ; renoncements de déclaration d'assurance côté entreprises
Institution intercommunale des Wateringues (IIW)	Nord et Pas-de-Calais, Hauts-de-France	≈ 1 000 km ² (polder, ancien delta de l'Aa)	≈ 450 000 hab. protégés (env. 85 communes, 6 EPCI)	Polder sous le niveau marin : crues hivernales, remontées de nappe, submersion marine potentielle ; risque systémique si la mer « entre »	Épisodes de crues 2023-2024 dans le Pas-de-Calais ; pas de défaillance du système d'évacuation ; vigilance renforcée
CC du Pays de Honfleur-Beuzeville (CCPHB)	Calvados et Eure, Normandie	185 km ² (EPCI)	≈ 27 000 hab. (23 communes)	Ruissellements rapides des plateaux, débordement de quatre cours d'eau, contraintes littorales (estuaire de la Seine), érosion ponctuelle	Inondations locales récurrentes en secteurs bas ; hausse de l'assurance statutaire (de 6,5 à 9 %)
CC Coutances mer et bocage	Manche, Normandie	643 km ² (EPCI) ; ≈ 100 km ² pour le périmètre littoral du PPA « Entre deux havres »	≈ 48 500 hab. (48 communes)	Littoral de la Manche : submersion marine, recul du trait de côte, effondrement de bancs de sable	Inondation de 2008 ; aléas littoraux chroniques (érosion, submersion)
Syndicat Ter'Bessin	Calvados, Normandie	Littoral du Bessin ; 23 communes littorales (périmètre du syndicat : 123 communes, 3 EPCI)	Non consolidée (23 communes littorales)	Submersion marine, recul du trait de côte, zones basses à enjeux économiques (ex. coopérative d'Isigny)	Recul du trait de côte et submersions ponctuelles ; retrait de l'assureur en responsabilité civile GEMAPI depuis 2022
CC des Villes Sœurs	Seine-Maritime et Somme, Normandie / Hauts-de-France	215 km ² (EPCI, 28 communes)	≈ 36 000 hab.	Littoral mixte : effondrements de falaise (Ault), submersion et débordement en basses vallées (Bresle), ruissellement	Effondrements de falaise et submersions récurrents ; difficultés persistantes d'assurance de la submersion marine
SML76, syndicat mixte du littoral de la Seine-Maritime (site de Criel-sur-Mer)	Seine-Maritime, Normandie	Façade seinomarine (du Havre au Tréport) ; gestionnaire de 5 digues classées	Criel-sur-Mer : ≈ 2 500 hab. (site étudié)	Éboulements de falaise, submersion marine, inondation des basses vallées côtières	Recul des falaises (≈ 230 ha menacés à terme sur le littoral seinomarin) ; rechargements en galets à Criel-sur-Mer

Sources : *entretiens de terrain* (2026), grille comparative de la mission et données publiques des collectivités (Insee, Cour des comptes, sites institutionnels). Superficie et population renvoient au périmètre le plus significatif pour chaque terrain, précisé entre parenthèses.



I. L'ORGANISATION DES TERRITOIRES FACE AU DEFI DE L'ADAPTATION : COMPETENCES ET MOYENS

L'objectif est ici de montrer comment la capacité d'adaptation et, en aval, l'assurabilité d'un territoire exposé aux risques d'inondation et / ou au recul du trait de côte se construisent aujourd'hui. Pour cela, il convient d'examiner la façon dont il organise la compétence GEMAPI et articule gouvernance, ingénierie et documents de planification.

Si tous les terrains étudiés partagent un même cadre légal, entré en vigueur au 1er janvier 2018, ils en font des usages profondément différents. Cette différenciation détermine qui décide, qui paie, qui est responsable en cas de sinistre, et surtout, qui est en mesure de produire dans la durée les conditions d'assurabilité de son territoire.

L'objet de cette partie est d'expliquer pourquoi un cadre uniforme produit des capacités aussi inégales, et selon quelle logique.

La thèse que les terrains permettent d'établir est la suivante. À cadre légal égal, la capacité d'un territoire à s'adapter aux risques d'inondation et de recul du trait de côte, et donc à rester assurable, ne tient pas à la compétence qu'il détient, mais à trois conditions qu'il doit remplir lui-même par-dessus la coquille juridique :

- un périmètre d'action pertinent,
- une ingénierie dédiée et continue,
- et une chaîne documentaire complète.

Ces trois conditions sont cumulatives : aucune ne suffit seule, si bien que l'on observe des divergences significatives entre territoires, malgré le cadre légal uniforme.

Cette seconde partie est structurée en quatre temps :

- elle établit d'abord le double décrochage entre le cadre de compétence et les géographies du risque ;
- elle caractérise ensuite quatre configurations territoriales d'exercice de la compétence observées ;
- elle décrit les facteurs qui, sur les terrains, discriminent le plus fortement les capacités : les moyens humains et l'ingénierie ;
- elle examine enfin l'articulation entre compétence opérationnelle et documents de planification, où se joue la crédibilité des trajectoires d'adaptation.

1. Un cadre de compétence uniforme, confronté à des géographies du risque hétérogènes

1.1 Ce que le cadre juridique attribue et ce qu'il laisse ouvert

La compétence GEMAPI est née de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, qui a regroupé sous un vocable unique quatre missions préexistantes de l'article L. 211-7 du code de l'environnement :



- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique (1°),
- l'entretien et l'aménagement des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau (2°),
- la défense contre les inondations et contre la mer (5°),
- et la protection et la restauration des sites, écosystèmes aquatiques et zones humides (8°).

La loi NOTRe du 7 août 2015 en a fait une compétence obligatoire et exclusive des EPCI à fiscalité propre à compter du 1er janvier 2018⁵¹. Pour la financer, le législateur a ouvert une ressource fiscale dédiée : la taxe GEMAPI, facultative, plafonnée à 40 € par habitant et par an, dont le produit, au plus égal aux charges prévisionnelles de la compétence, est affecté à un budget spécifique⁵².

Enfin, **le décret « digues » du 12 mai 2015** et la loi du 30 décembre 2017 ont organisé le régime des systèmes d'endiguement : c'est le gestionnaire qui définit la zone protégée et le niveau de protection, justifiés par une étude de dangers, et sa responsabilité ne peut être recherchée pour les dommages que l'ouvrage n'a pas permis de prévenir dès lors que ses obligations de conception, d'exploitation et d'entretien ont été respectées (protection juridique qui ne joue pleinement qu'une fois le système autorisé par arrêté préfectoral)⁵³.

Ce cadre, uniforme sur tout le territoire national, laisse en réalité ouverts les paramètres décisifs :

- le choix d'exercer en régie, de transférer ou de déléguer à des syndicats ;
- le niveau de la taxe (du zéro au plafond) ;
- le périmètre exact des missions assumées au-delà du socle obligatoire (ruissellement, animation, accompagnement) ;
- le niveau de protection revendiqué pour chaque système d'endiguement ;
- et l'articulation avec les autres politiques d'urbanisme, d'aménagement et de gestion de crise.

⁵¹Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), créant la compétence GEMAPI par refonte de l'article L. 211-7 du code de l'environnement (items 1°, 2°, 5° et 8°) ; loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (NOTRe) confirmant le caractère obligatoire et exclusif de la compétence pour les EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2018.

⁵²Article 1530 bis du code général des impôts : taxe facultative, plafonnée à 40 € par habitant et par an, dont le produit, au plus égal au montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence, est affecté exclusivement à la GEMAPI et réparti entre les assujettis aux taxes foncières, à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et à la CFE.

⁵³Décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 (dit « décret digues »), qui confie au gestionnaire du système d'endiguement la détermination de la zone protégée et du niveau de protection, justifiés par une étude de dangers ; loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017, qui clarifie le régime de responsabilité du gestionnaire (article L. 562-8-1 du code de l'environnement) : sa responsabilité ne peut être engagée à raison des dommages que l'ouvrage n'a pas permis de prévenir dès lors que les obligations légales et réglementaires de conception, d'exploitation et d'entretien ont été respectées, protection qui ne joue pleinement qu'une fois le système d'endiguement régularisé et autorisé.



Focus sur le fonctionnement de la taxe GEMAPI

La taxe GEMAPI n'est pas un impôt à taux voté, mais un impôt de répartition à produit voté.

L'EPCI à fiscalité propre, seul habilité à l'instituer, y compris lorsqu'il a transféré l'exercice opérationnel à un syndicat, arrête chaque année, non pas un taux mais un produit attendu, c'est-à-dire un montant en euros calibré sur les charges prévisionnelles de la compétence. Ce produit est enserré dans un double plafond : il ne peut excéder quarante euros par habitant, ni le montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement de la GEMAPI.

Une fois le produit arrêté, ce n'est pas la collectivité mais l'administration fiscale qui procède au calcul : elle répartit ce montant, sous forme de taux additionnels, entre les redevables des deux taxes foncières, de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de la cotisation foncière des entreprises, proportionnellement aux recettes que chacune de ces taxes a procurées l'année précédente.

La taxe est ensuite recouvrée par la DGFIP sur les mêmes rôles que les impositions directes locales, puis reversée à l'EPCI, déduction faite des dégrèvements pris en charge par l'État.

Son produit est en outre un produit affecté : l'article 1530 bis en réserve l'emploi aux seules charges de fonctionnement et d'investissement de la compétence, y compris le renouvellement des ouvrages et les annuités d'emprunt. Cette affectation est toutefois une obligation d'emploi, et non une individualisation budgétaire : depuis l'exercice 2017, le suivi de la compétence dans un budget annexe n'est plus obligatoire, de sorte que le produit est retracé au budget principal et que sa traçabilité repose sur une comptabilité analytique. Le tableau 2 montre ainsi la variabilité des taux observés sur l'ensemble de nos terrains.

La loi MAPTAM confère ainsi la compétence mais ne produit ni l'ingénierie, ni la doctrine d'intervention, ni la trajectoire financière. Les entretiens réalisés confirment que c'est précisément dans ces espaces laissés ouverts que se différencient les territoires et que se joue la distinction entre détenir la compétence et l'exercer pleinement. Elle distribue une coquille juridique, que chaque territoire doit ensuite remplir avec ses propres moyens.

La première chose qu'un territoire doit construire par-dessus la coquille est un périmètre d'action qui ait un sens au regard du risque. Or deux décrochages l'en éloignent d'emblée : le risque ne se loge pas là où se loge la compétence (décrochage géographique), et la compétence ne couvre pas tout ce que le risque impose de traiter (décrochage matériel). Les quatre configurations d'organisation observées sur les terrains ne sont, au fond, que quatre manières de résoudre ce même problème.

1.2 Le décrochage entre périmètres du risque et périmètres institutionnels

Les aléas suivent des logiques hydrologiques et morphodynamiques : bassins versants, polders, cellules hydrosédimentaires, estuaires, qui ne coïncident presque jamais avec les découpages administratifs auxquels la loi a rattaché la compétence. Les quatre configurations documentées par les terrains illustrent quatre formes de ce décrochage.



Le polder des Wateringues : une solidarité hydraulique systémique face à un émiettement institutionnel

Le territoire des Wateringues constitue un cas limite : héritier d'une gestion collective de l'eau d'origine médiévale, de type flamand et néerlandais (réseaux de canaux, stations de pompage, ouvrages à la mer), il fonctionne comme un système hydraulique intégré où, si la mer entre, l'inondation peut devenir systémique. Les territoires en retrait, situés en contrebas du niveau marin, rendent l'hypothèse d'un repli stratégique des enjeux en front de mer largement inopérante à l'échelle globale.

Or la défense contre la mer y demeure une compétence des EPCI littoraux, tandis que l'IIW gère les grands ouvrages et environ 50 km de canaux, et que subsistent des associations de propriétaires (sections de wateringues) attachées à leur autonomie, sources de frictions dans la clarification des responsabilités.

Le directeur de l'IIW relève ainsi que les premiers SAGE du secteur avaient été construits sur des bases communales, faute de délimitations hydrographiques stabilisées à l'époque : le découpage administratif a précédé et contredit la géographie de l'eau.

L'État attend aujourd'hui une simplification de la gouvernance, avec l'identification d'un opérateur unique lisible, ce qui nourrit la perspective d'une évolution de l'IIW vers un statut de type EPTB. S'ajoute enfin une dimension transfrontalière : la dissymétrie des approches de part et d'autre de la frontière belge (les voisins flamands souhaitant rehausser leurs digues) peut limiter l'efficacité de toute stratégie unilatérale.

Le bassin de l'Aa : la démonstration par l'échec de la non-pertinence des « demi-bassins versants »

Avant la GEMAPI, une approche par « demi-bassins versants » avait été tentée sur le secteur, à l'initiative de la CAPSO en 2003. Or, certains bassins de rétention positionnés à l'intérieur d'un territoire communal n'étaient pas optimaux, l'efficacité maximale exigeant un positionnement plus en amont, hors du périmètre du maître d'ouvrage.

La conclusion tirée par les acteurs locaux est sans appel : ni l'échelle communale ni même l'échelle intercommunale ne sont les bonnes pour la GEMAPI. C'est ce constat qui a fondé le transfert complet de la compétence au syndicat de bassin (le SmageAa).

À l'inverse, l'actualité concomitante aux entretiens réalisés début 2026 a rappelé ce qui se produit lorsque le flou persiste : sur d'autres territoires, des digues précédemment étatiques ont été transférées sans lisibilité sur leur état ni sur la répartition effective des responsabilités, avec des retards de décision pouvant contribuer à des défaillances d'ouvrages ; l'exemple cité étant la rupture de digue d'Aiguillon et, plus largement, les digues ayant cédé dans la vallée de la Garonne lors de la crue de février 2026.



Le littoral bi-régional des Villes Sœurs : un même aléa, deux doctrines d'État

La CC des Villes Sœurs (28 communes) est à cheval entre Hauts-de-France et Normandie.

Cette « bicéphalité » se traduit par des différences d'appréciation du risque et d'accès aux dispositifs selon les services de l'État : Criel-sur-Mer a bénéficié du Fonds Barnier pour des maisons en hautes falaises, quand Ault n'en a pas bénéficié à ce stade. Le BRGM documente certes des configurations de falaises différentes d'un secteur à l'autre, mais la question d'une divergence doctrinale régionale reste posée.

La collectivité en tire aussi un avantage : elle bénéficie des démarches et retours d'expérience des deux régions. Mais le cas illustre qu'un même phénomène physique peut recevoir deux traitements administratifs distincts au sein d'un même EPCI.

L'estuaire de la Seine : la cellule hydrosédimentaire au-delà du périmètre communautaire

La CCPHB (23 communes, 27 000 habitants, 195 km²), dernière station avant la mer sur la rive gauche de l'estuaire, combine érosion littorale, instabilités de versant (travaux de stabilisation du bourg de Villerville pour environ 8 M€), quatre cours d'eau à réaction très rapide convergeant vers une plaine alluviale quasiment au niveau de la mer, et des dynamiques côtières contrastées d'une commune à l'autre (accrétion à Honfleur, déficit sédimentaire à Cricqueboeuf, cordon fragile à Pennedepie).

L'étude d'adaptation qu'elle conduit avec la CC voisine Cœur Côte Fleurie dans le cadre du programme régional *Notre littoral pour demain* est précisément menée à l'échelle d'une cellule hydrosédimentaire ; il est donc explicitement reconnu par les deux EPCI et par la Région que le périmètre d'analyse et d'action pertinent déborde le périmètre institutionnel.

De même, le syndicat Ter' Bessin, porteur des démarches littorales sur 123 communes dont 23 littorales, s'est construit comme structure supra-communautaire pour traiter à la bonne échelle ce que trois EPCI n'auraient pu traiter séparément.

Cette différence de périmètre oblige ainsi chaque territoire à construire par lui-même, par l'ingénierie institutionnelle (syndicats, transferts, délégations, conventions), la coïncidence entre le périmètre du risque et le périmètre de la décision.

C'est le coût d'entrée de toute politique locale du risque et une première source de différenciation entre territoires.

Il faut souligner que ce coût d'entrée n'est pas acquitté une fois pour toutes. Un transfert de compétence, une convention de mise à disposition d'ouvrages, une clé de répartition financière entre EPCI ne sont jamais définitivement stabilisés : ils doivent être renégociés à chaque évolution du périmètre, à chaque changement d'exécutif et à chaque révision des niveaux de protection. Le SmageAa maintient sa doctrine d'intervention pour n'avoir pas à rediscuter chaque arbitrage ; Ter' Bessin fait de sa commission littorale à venir l'instrument d'une remise en cohérence ; la CAPSO consacre une part de son énergie à faire



converger « trois systèmes différents ». Construire un périmètre pertinent est donc moins un acte fondateur qu'un travail d'entretien continu, qui mobilise en permanence de l'ingénierie.

1.3 Les frontières internes de la compétence : ce que la GEMAPI ne couvre pas

Au décrochage entre périmètre géographique du risque et périmètre de gouvernance s'ajoute un second décrochage, moins visible mais tout aussi structurant : le périmètre matériel de la GEMAPI ne recouvre pas l'ensemble des risques auxquels les territoires sont exposés et qu'ils doivent traiter. Les entretiens en donnent quatre illustrations.

L'érosion sans submersion

La CC des Villes Sœurs a explicitement exclu de sa compétence GEMAPI certains ouvrages littoraux (épis, enrochements sous falaises) au motif qu'ils constituent des ouvrages de lutte contre l'érosion, et non de défense contre la mer au sens du risque de submersion marine que la GEMAPI a vocation à financer.

Cette ligne de partage, juridiquement défendable et le plus souvent retenue, laisse l'érosion, qui est pourtant le risque dominant sur une partie du linéaire, sans rattachement financier clair : c'est l'un des angles morts structurels que le chapitre IV du rapport reprendra (absence de dispositif national pour l'érosion côtière).

Le ruissellement : une compétence facultative à géométrie et financement variables

Le ruissellement n'entre pas dans le socle obligatoire de la GEMAPI et est donc financé et géré de manière variable selon les territoires.

- Le SmageAa a pris une compétence complémentaire « ruissellement agricole », assortie d'une doctrine (agir d'abord à la source : agronomie, pratiques culturales, puis seulement ouvrages). Les travaux à réaliser sont largement financés (jusqu'à 80%) par l'Agence de l'Eau Artois-Picardie et le Département. L'ingénierie dédiée est intégrée aux charges de personnel du SmageAa.
- Ter' Bessin conduit ses « contrats d'intervention ruissellement » sur les bassins versants prioritaires (« gyrophares rouges ») et son programme bocager (environ 200 km de haies plantées en quatre ans avec la Chambre d'agriculture).
- Les Villes Sœurs ont pris le ruissellement et l'animation pédagogique en compétences facultatives, avec un schéma de financement distinct de la taxe GEMAPI qui est basé sur des reprises sur attributions de compensation des communes.

Trois territoires, trois montages et trois modalités de financement : la couverture du même phénomène dépend entièrement de choix locaux.



Les ouvrages et acteurs hérités : ASA, sections de wateringues, canaux domaniaux

La compétence GEMAPI n'emporte pas ces héritages, qui complexifient son exercice.

- Coutances mer et bocage signale un flou juridique sur la possibilité de faire participer certaines associations syndicales autorisées (ASA) au financement de travaux situés aux marges de leurs compétences, incertitude qui fragilise les montages de long terme.
- L'IIW compose avec des sections de wateringues attachées à leur autonomie.

La CCPHB, elle, hérite de canaux historiques restés propriétés domaniales de l'État, sans entretien structurel, dont la gestion a été confiée au Conservatoire du littoral. Leurs objectifs divergent quasi frontalement : écoulements lents pour préserver les milieux côté Conservatoire, écoulements rapides pour réduire la vulnérabilité des secteurs urbanisés côté élus, sous la pression de collectifs d'habitants régulièrement inondés.

Les digues conservées hors transfert

Même dans le cas du transfert le plus complet du panel (CAPSO au SmageAa), une exception a été ménagée : les digues situées sur le seul territoire de la CAPSO (ouvrages anciens, parfois qualifiés de « millénaires ») sont restées de compétence communautaire.

Le périmètre effectivement exercé par chaque opérateur résulte toujours d'une négociation centrée sur la question du financement.

2. La GEMAPI comme capacité opérationnelle : quatre configurations territoriales comme quatre manières de résoudre les problèmes de périmètre

Les configurations d'organisation observées se lisent alors comme quatre réponses aux problématiques évoquées ci-dessus : où loger l'ingénierie, jusqu'où intégrer les politiques, comment financer. Elles ne constituent pas un classement de performance : chacune répond à une géographie et à une histoire institutionnelle propres. Mais elles n'offrent pas les mêmes prises pour construire une trajectoire d'adaptation.

2.1 Le syndicat spécialisé, de bassin ou de polder comme pivot de mutualisation (SmageAa, IIW)

Le SmageAa : un transfert large adossé à une doctrine d'intervention explicite

Le syndicat préexistait à la GEMAPI, ce qui a facilité le portage de la compétence : le président et la direction du territoire ont rapidement perçu l'intérêt d'une mutualisation à l'échelle du bassin de l'Aa, permettant de financer par l'ensemble des communes concernées des ouvrages dont la localisation optimale ne coïncide pas avec les limites administratives.



Le transfert est complet : il intègre la prévention des inondations, l'accompagnement des communes en gestion de crise, la maîtrise d'ouvrage des travaux lourds (bassins de rétention), et la maîtrise d'ouvrage pour le compte de la CAPSO sur les nouvelles digues, à l'exception notable des digues anciennes restées à la CAPSO.

Le syndicat a en outre formalisé une doctrine d'intervention : il ne réalise d'ouvrages que lorsqu'ils protègent des enjeux bâtis ou économiques ; les protections visant uniquement des cultures ou des équipements non considérés comme enjeux bâtis (l'exemple cité est un terrain de sport) ne sont pas financées. Cette doctrine, rare dans le panel, remplit une double fonction :

- elle objective les arbitrages (et les rend opposables aux demandes locales),
- et elle protège la soutenabilité financière du syndicat.

Le modèle économique du SmageAa repose sur des contributions très asymétriques. La CAPSO finance environ 65 % du budget, un deuxième contributeur 15 à 20 %, un troisième environ 10 %, et les deux derniers EPCI, ruraux, autour de 5 % et 1 % (de l'ordre de 5 k€ annuels). Ces recettes sont complétées par une mobilisation systématique de cofinancements externes (Fonds vert, Agences de l'eau, Région), le syndicat se positionnant explicitement comme opérateur à effet de levier.

L'IIW : l'institution historique de polder en montée en responsabilité

Structure proche de ses cinquante ans, historiquement centrée sur les grands ouvrages, l'IIW a progressivement élargi son champ : gestion d'environ 50 km de canaux, portage du SAGE de l'Aa et du PAPI, et, depuis les inondations de 2023-2024 et les retours d'ingénierie de l'État, montée en responsabilité sur la gestion de crise, perspective d'évolution vers un rôle de type EPTB pour porter une politique cohérente amont/aval (une articulation avec d'autres syndicats, dont le SmageAa, est évoquée), et prise de position attendue sur la défense contre la mer, aujourd'hui encore compétence des EPCI littoraux.

La séquence récente marque aussi un changement culturel remarquable : d'une logique historiquement discrète (« être invisible pour ne pas inquiéter les entreprises et les habitants »), l'institution bascule vers une stratégie assumée de communication et de développement de la culture du risque.

Sa gouvernance, très démocratique (décisions à l'unanimité, y compris sur les investissements, présidence portée par le maire de Dunkerque), est présentée comme un atout : elle stabilise dans la durée des arbitrages lourds.

Le budget nécessaire au bon fonctionnement de l'IIW est conséquent : les contributions ont déjà plus que triplé depuis le démarrage de la GEMAPI, le budget GEMAPI des EPCI membres est d'environ 7 M€ (prélèvement de 20 à 40 €/habitant selon les EPCI, recettes affectées en partie à l'IIW), et l'institution anticipe un possible triplement des investissements sur 10 à 15 ans pour la protection contre les crues, puis un renforcement de la défense contre la mer à 15-20 ans (confortement, voire redimensionnement ; une étude est en cours sur le devenir du polder).



Les enjeux protégés justifient l'effort : de l'ordre de 450 000 habitants, des activités industrielles majeures, une centrale nucléaire. En ordre de grandeur de comparaison, l'effort néerlandais est d'environ 1€/jour/habitant et suggère une marge théorique pour le territoire voisin des Wateringues, mais des arbitrages politiques à construire. Non endettée à ce stade, l'IIW anticipe qu'une stratégie financière nouvelle sera nécessaire (discussions engagées avec la Banque des Territoires pour lisser l'effort).

La configuration syndicale spécialisée présente ainsi deux atouts décisifs : l'échelle hydrographique pertinente, et la capacité de mutualisation des moyens financiers ; elle a également une limite : le syndicat, opérateur technique, ne maîtrise ni l'urbanisme ni l'aménagement, qui restent des compétences exercées par les EPCI et communes. L'intégration entre protection, planification et recomposition doit alors être construite par la coordination entre les différentes strates.

2.2 L'ensemblier territorial (Ter' Bessin)

Le syndicat Ter' Bessin illustre une configuration encore davantage intégrée : au-delà de la seule compétence GEMAPI, le cumul progressif de différentes compétences associées.

Créé en 2003 comme structure porteuse du SCoT sur un territoire d'environ 1 000 km² (123 communes, dont 23 littorales représentant 55 km de côtes, trois EPCI, un comité syndical de 62 élus), il a successivement intégré l'instruction des autorisations d'urbanisme (service commun créé en 2015 après le désengagement de la DDTM, environ 3 500 actes/an), le plan climat (PCAET, depuis 2017), un programme bocager articulant ruissellement, continuité écologique et filière bois, la GEMAPI (en 2022), centrée sur la gestion d'environ 20 km d'ouvrages de protection contre la mer (9 systèmes d'endiguement, en lien avec leurs propriétaires, communes et ASA, via des conventions de mise à disposition en cours), le portage du dispositif régional « Notre Littoral de Demain », et prochainement l'animation d'un SAGE.

Cette polyvalence, unique dans le panel, permet une articulation potentielle entre planification (SCoT, instruction), recomposition (CLERCT, études de repli) et gestion des ouvrages qu'aucun autre territoire ne peut internaliser.

Le cas Ter' Bessin apporte deux enseignements complémentaires.

- **Le premier** est méthodologique : la réussite du SCoT, « petite révolution » dans un paysage de documents d'urbanisme autrefois hétérogènes, s'est fondée sur la proximité, les contacts réguliers et une accumulation de « réussites du quotidien » ayant servi de socle de confiance aux coopérations ultérieures. La capacité d'ensemblier est un capital relationnel accumulé sur vingt ans, non un attribut statutaire.
- **Le second** est financier : le potentiel fiscal théorique (environ 3,4 M€) dépasse largement le produit voté (environ 1 M€), mais la sensibilité politique sur ce levier reste forte ; la perspective structurante est un plan pluriannuel d'investissement fondé sur les études de dangers, destiné à aller chercher des financements bancaires une fois les arrêtés pris.



Le syndicat reconnaît lui-même la limite actuelle de son modèle : la GEMAPI y est traitée comme un métier de gestionnaire technique tandis que l'étude « Notre Littoral de Demain » relève du pôle urbanisme, sans vraie stratégie unifiée entre gestion des ouvrages gemapiens, aménagement, recul et relocalisation face aux risques croissants ; la création d'une commission littorale couvrant les trois volets est envisagée pour le prochain mandat, afin de sortir du travail en silo. L'ensemblier Ter'Bessin n'intègre donc pas automatiquement les compétences exercées ensemble ; il en a néanmoins aujourd'hui la possibilité organique.

2.3 L'EPCI intégrateur à service dédié (Coutances mer et bocage)

Coutances mer et bocage incarne une troisième voie : l'EPCI qui ne transfère pas, mais intègre en se dotant d'un service dédié.

La création récente d'un service « génie littoral » de six agents traduit explicitement un « passage d'une logique de projet à une logique de service ». La politique littorale y est structurée autour de trois piliers : gérer (GEMAPI, systèmes d'endiguement, érosion, gestion de crise), anticiper (PPA et documents d'urbanisme) et accompagner (information, médiation sur site, médiation culturelle). Ces piliers couvrent l'ensemble du spectre de gestion des risques hydrologiques, allant de l'ouvrage à l'ingénierie sociale.

Cette intégration s'inscrit dans une trajectoire longue : territoire présenté comme « espace laboratoire » depuis les années 2000 (initiatives du Conservatoire du littoral, ateliers littoraux, gestion intégrée), marqué par deux événements fondateurs en 2008 (inondation significative à Montmartin-sur-Mer, effondrement d'environ un kilomètre de banc de sable à Blainville-sur-Mer), renforcé dans les années 2010 avec l'appui de l'Université de Caen sur la submersion marine, et structuré par la démarche régionale « Notre littoral pour demain », présentée comme fondatrice pour l'inscription de la recomposition dans le contrat de transition écologique de 2019. Le rapport 2024 de la chambre régionale des comptes de Normandie souligne d'ailleurs la continuité des projets engagés sur la gestion du trait de côte depuis la fin des années 1990.

Le modèle financier dédié reste néanmoins peu significatif : un peu plus de 600 k€ de taxe GEMAPI, niveau jugé sensiblement inférieur au plafond mobilisable avec une trajectoire de hausse d'environ 3 % par an pour éviter tout choc fiscal, et une prospective pluriannuelle à plus de dix ans pour anticiper les investissements.

La collectivité pointe une limite structurelle du cadre de financement de la GEMAPI : l'impossibilité pratique de constituer des réserves pour de gros travaux futurs, la temporalité annuelle de la taxe étant inadéquate à la temporalité pluriannuelle (voire décennale) des investissements. Ce point revient sous d'autres formes chez Ter' Bessin (le PPI comme préalable au financement bancaire) et à l'IIW (lissage de l'effort avec la Banque des Territoires) ; le chapitre IV en tirera le constat transversal, sur l'absence d'architecture financière adaptée aux opérations d'investissement lourdes.

2.4 La gouvernance composite sous contrainte (CAPSO, CCPHB, Villes Sœurs)

Cette quatrième configuration regroupe les territoires qui exercent la compétence à travers un assemblage d'opérateurs, de conventions et de modalités hétérogènes, non par choix doctrinal, mais



parce que la géographie, l'histoire syndicale ou les moyens disponibles l'imposent. On y retrouve la CAPSO, membre du SmageAa et de l'IIW mais également membre de deux autres syndicats mixtes.

CAPSO : trois systèmes pour une agglomération

La communauté d'agglomération du Pays de Saint-Omer exerce la GEMAPI selon plusieurs modalités selon les bassins et syndicats concernés (SmageAa, Symsagel, SymvaHem, IIW) : transfert complet sur certains périmètres, transfert partiel sur d'autres, délégation de maîtrise d'ouvrage ailleurs ; tout en conservant, sur certains secteurs, la gestion de ses propres ouvrages ou le financement direct de la protection là où elle détermine elle-même le niveau de protection recherché.

La collectivité parle elle-même de « trois systèmes différents » liés aux trois syndicats mixtes, qu'elle cherche à faire converger sur son territoire.

L'effort d'harmonisation le plus abouti porte sur les mesures de protection individuelle : la CAPSO a voulu que les habitants bénéficient, quel que soit leur bassin de rattachement, d'une logique cohérente de prise en charge, en contribuant à certains dispositifs et en inscrivant des actions spécifiques dans les PAPI ; le principe recherché étant l'égalité de traitement à l'échelle intercommunale. Ce cas illustre une fonction méconnue de l'EPCI en gouvernance composite : même largement délestée de la maîtrise d'ouvrage, l'agglomération assume une fonction d'intégration politique : porte d'entrée de l'usager (la Maison de l'habitat), garantie d'équité entre bassins, interface avec l'État.

CCPHB : une compétence sous tension entre milieux et protection, avec des moyens financiers contraints

La CC Pays de Honfleur-Beuzeville perçoit un produit de taxe GEMAPI modeste, de l'ordre de 223 000 €/an (environ 10 €/habitant), appelé à évoluer ; elle souhaite accentuer le volet GEMA et mobiliser pour cela, au-delà des recettes de la taxe, davantage de subventions de l'Agence de l'eau (restauration de haies, actions sur les milieux).

Sa situation illustre deux contraintes typiques des configurations composites.

La première est la cohabitation d'objectifs divergents sur les mêmes ouvrages : sur les canaux domaniaux confiés au Conservatoire du littoral, l'arbitrage entre écoulements lents (préservation des milieux, souhaitée par le Conservatoire du littoral) et écoulements rapides (réduction de la vulnérabilité) n'appartient pas à la collectivité, qui doit chercher un compromis par le dialogue sous la pression de collectifs d'habitants.

La seconde est la vulnérabilité budgétaire aux accidents de gestion : le bassin de rétention de La Rivière-Saint-Sauveur (2019, 8 600 m³, protection visée de l'ordre de la décennale) est aujourd'hui colmaté par des sédiments pollués à l'arsenic, en lien avec une ancienne dynamiterie non dépolluée ; le curage, sous protocoles spécifiques, est estimé entre 200 et 300 K€, soit plus d'une année de taxe GEMAPI et un montant proche du coût de création d'un bassin, conduisant à la mise en place de solutions temporaires (bâchage).



Villes Sœurs : le portage pragmatique par syndicats, entre expertise déléguée et dépendance financière

La CC des Villes Sœurs a pris la GEMAPI en 2018 avec la volonté explicite de transférer rapidement l'entretien des ouvrages de défense contre la mer à des structures dédiées : le Syndicat Mixte Baie de Somme côté picard (préexistant), le SML76 côté Seine-Maritime (créé avant 2022, année d'adhésion de la CC), auxquels s'ajoutent les syndicats de cours d'eau (Syndicat mixte du bassin versant de l'Yères ; l'EPTB de la Bresle, auquel la CC n'a pas adhéré car étant située à l'exutoire avec une population importante, elle en aurait supporté environ la moitié du budget).

L'intérêt du montage est clairement identifié : disposer d'expertises dédiées sur les bons périmètres, sur des métiers fortement engageants en responsabilité, qu'une gestion en régie aurait obligé à créer ex nihilo. La limite l'est tout autant : en cas d'augmentation des coûts de travaux ou d'exigences réglementaires supplémentaires (l'exemple cité en entretien étant les visites obligatoires par un bureau d'études agréé, aux tarifs élevés), la CC doit financer « pieds et poings liés ».

Le produit de taxe (750 000 €/an pour 36 000 habitants, non réévalué annuellement, avec de nombreuses exonérations compensées par l'État pour atteindre la somme votée) couvre aujourd'hui les cotisations syndicales et les programmes de travaux littoraux, principalement des rechargements en galets (bas-champs de Cayeux, Criel), mais la collectivité identifie elle-même un risque de non-soutenabilité si l'intensité des rechargements devait doubler ou tripler à taxe inchangée, le budget général de la CC compensant déjà régulièrement l'écart.

3. Moyens humains et ingénierie : le déterminant décisif de la capacité d'adaptation

À cadre juridique égal et à exposition comparable, la variable qui discrimine le plus fortement les territoires du panel reste la spécialisation et la continuité d'une ingénierie dédiée.

Les moyens humains conditionnent plus que toute autre variable la capacité à produire des trajectoires crédibles : documentées, finançables et opposables. Le tableau 2 ci-dessous rassemble les recettes GEMAPI rapportées à la population et les moyens humains dédiés, dans les EPCI comme dans les syndicats.

Tableau 2 : recettes de la taxe GEMAPI, taux par habitant et moyens humains dédiés par territoire

Territoire	Organisation	Recettes taxe Gemapi	Population	Taxe Gemapi en €/hab.	Moyens humains dédiés
CAPSO	EPCI Gouvernance composite avec différents syndicats sur le territoire	3,5 M€ en	105 000 hab.	Environ 35 €/hab.	Pas de service GEMAPI en propre ; exercice via syndicats + Maison de l'habitat
CCPHB	EPCI Gouvernance composite	225 k€/an	27 000 hab.	Entre 8 et 10 €/hab.	Pas de service risques ni GEMAPI en propre.



CC Villes Sœurs	EPCI Gouvernance composite avec différents syndicats sur le territoire	750 k€/an	36 000 hab.	Environ 21 €/hab.	1 agent (suivi de la compétence) ; expertise logée dans les syndicats.
Coutances mer et bocage	EPCI intégrateur à service dédié	600 k€/an	47 000 hab.	Environ 13 €/hab.	Service génie littoral : 6 agents (resp., 2 ingénierie littorale, 1 accompagnement, 2 chefs de projet PAPI/PPA). Financeurs divers.
SmageAa	Syndicat de bassin	Contributions EPCI (CAPSO à 65 %)	66 communes	-	14 agents avant 2023-24 → 16 après (dont 2 renforts MIRAPI)
IIW	Institution de polder	Contributions EPCI (CUD à 35%, CAPSO 18%)	450 000 hab.	Communes membres : entre 20 et 40 €/hab.	22 agents
Ter' Bessin	Syndicat ensemblier	Moins de 1 M€ (2025)	Environ 73 000 hab.	CC Isigny-Omaha : environ 14 €/hab. CC Seuilles Terre et Mer : environ 13 €/hab. CC Bayeux : environ 7 €/hab.	23 agents répartis en 4 pôles (toutes compétences) ; pôle GEMAPI = sous-ensemble

- Rapportées à la population, les recettes de la taxe GEMAPI varient du simple au quadruple sans corrélation nette avec le niveau de risque. La CCPHB, exposée à une combinaison rare d'aléas, mobilise environ 10€/hab. par habitant, quand l'IIW, elle aussi en situation critique, en mobilise 20 à 40 selon les communes.
- L'écart est plus brutal encore lorsque l'on regarde les moyens humains mobilisés, puisqu'il oppose des services de plusieurs agents, ou des pôles syndicaux entiers, à un portage d'un seul agent, voire à l'absence de service constitué.
- Il faut également souligner que les deux colonnes ne se recouvrent pas : ce n'est pas systématiquement le territoire qui lève le plus qui dispose de la meilleure ingénierie, ni l'inverse.

3.1 Des écarts d'ingénierie considérables à exposition comparable

A une extrémité, la CC Coutances mer et bocage a constitué un service génie littoral de six agents : un responsable de service, deux postes d'ingénierie littorale, un poste consacré à l'accompagnement au changement, et deux chefs de projet dédiés respectivement au PAPI et au PPA, soit une couverture complète du spectre gérer/anticiper/accompagner, avec des postes fléchés sur les programmes opérationnels. Ter' Bessin fonctionne avec environ 23 agents structurés en quatre pôles (aménagement durable, support, service instructeur, GEMAPI), qui mutualisent l'ingénierie de 123 communes. Le



SmageAa, dont la CAPSO est membre, comptait environ 14 ETP avant la crise de 2023-2024 (dont 7 animateurs pédagogiques et agents techniques, 5 à 6 chargés de mission et direction, 1 administratif) et est monté en charge après : 9 personnes sur les fonctions chargés de mission/administratif, 5 employés techniques et 2 renforts dédiés au dispositif MIRAPI.

À l'autre extrémité du spectre, la CC des Villes Sœurs assure le suivi de la compétence avec un portage interne minimal (une responsable du suivi de la compétence), l'expertise étant intégralement logée dans les syndicats ; de même, la CCPHB ne dispose pas de service dédié ; la fiabilisation de sa connaissance patrimoniale, décisive dans sa stratégie assurantielle, a reposé sur des moyens ponctuels.

Les écarts en ingénierie ne sont pas uniquement quantitatifs ; ils portent également sur la spécialisation des profils mobilisés. La CU Le Havre Seine Métropole a ainsi recruté un profil issu du secteur assurantiel pour rééquilibrer la relation avec compagnies et courtiers, comme on y reviendra dans la section suivante.

Ces écarts sont particulièrement discriminants du point de vue de l'adaptation des territoires face aux risques à attendre dans les années à venir, l'adaptation étant à la limite de la compétence GEMAPI obligatoire : là où Coutances mer et bocage aligne PPA signé, sites de repli intégrés au PLUi, bilans financiers par site et prospective fiscale à dix ans, et où Ter' Bessin enchaîne études de dangers, CLERCT sur 23 communes et plan d'actions littoral approuvé, les territoires plus faiblement dotés « suivent » les syndicats dont ils sont membres, voire peinent à sortir d'une logique d'enchaînement d'études, sans stabilisation de la décision politique entre protection et relocalisation.

3.2 Le cofinancement des postes, condition d'existence de l'ingénierie

Deuxième constat : sur les territoires de taille moyenne, l'ingénierie dédiée n'existe que parce qu'elle est cofinancée.

Le montage de Coutances mer et bocage est à cet égard exemplaire, et l'entretien le présente comme décisif « pour une petite collectivité qui souhaite aller au-delà du strict minimum réglementaire » :

- les deux postes d'ingénierie littorale sont cofinancés à 75 % par les communes littorales, mécanisme intéressant de solidarité inversée, les communes exposées finançant l'ingénierie communautaire qui les sert,
- le poste de direction est financé à 50 % par la Banque des Territoires,
- le poste d'accompagnement au changement est cofinancé par le FEDER 2021-2027,
- et les postes de chefs de projet PAPI et PPA sont adossés aux cofinancements de ces programmes.

Ter' Bessin met en avant les financements ponctuels apportés par l'État, déterminants pour mener à bien les études-clés de l'adaptation du territoire au recul du trait de côte : la réalisation des cartographies d'exposition au recul du trait de côte pour les communes inscrites au décret-liste bénéficie d'un financement Fonds vert à hauteur de 80 % et sont réalisées en partenariat avec le Cerema, avec une mobilisation en « quasi-régie » limitant les contraintes de la commande publique.

Ce modèle a une contrepartie que le rapport doit énoncer clairement : l'ingénierie locale de l'adaptation est structurellement suspendue à des financements exogènes, temporaires et potentiellement compétitifs (FEDER, Fonds vert, Banque des Territoires, Agences de l'eau). Trois risques en découlent.



- Un risque de sélection inverse : les guichets exigent une capacité de montage de dossiers qui suppose déjà de l'ingénierie ; les territoires les mieux dotés captent les financements qui renforcent leur dotation.
- Un risque de discontinuité : un financement de poste FEDER s'arrête avec la programmation.
- Un risque de dépendance stratégique enfin : les priorités des financeurs (par exemple la moindre éligibilité des canaux « masses d'eau fortement modifiées » aux aides de l'Agence de l'eau, subie par l'IIW, ou le tropisme « rivières » des cofinancements constaté par Ter' Bessin, bien mieux servies que le littoral (environ 150 K€ du département et quelques possibilités Barnier seulement pour les ouvrages littoraux, contre un contrat territorial de 21 M€ sur cinq ans avec subventions jusqu'à 80 % et avances de 80 % au démarrage côté Agence de l'eau)) redessinent de facto les priorités locales.

3.3 Une ingénierie sous tension : dépendance aux crises, aux prestataires agréés et aux calendriers politiques

Troisième constat : cette ingénierie, déjà rare, est soumise à trois régimes de tension.

• La crise comme accélérateur ambivalent

Les inondations de 2023-2024 dans les Hauts-de-France ont provoqué des montées en charge rapides (renforts MIRAPI au SmageAa, mobilisation de la Maison de l'habitat à la CAPSO, structuration autour d'un sous-préfet dédié à la reconstruction) et ouvert une « fenêtre » d'environ trois mois de forte mobilisation des financements de l'État et d'accélération des autorisations pour des travaux lourds. Cette période est décrite comme exceptionnelle, avec l'octroi de nombreux passe-droits pour réaliser en urgence des ouvrages de protection, et la mobilisation du fonds européen de solidarité au-delà d'un seuil de dégâts de l'ordre de 3 M€. Mais une capacité construite dans et par la crise pose la question de sa pérennisation hors crise.

• La dépendance aux prestataires agréés

Sur le littoral, plusieurs maillons de la chaîne d'ingénierie sont réglementairement réservés à des opérateurs agréés dont les tarifs sont jugés élevés : visites obligatoires d'ouvrages par bureau d'études agréé (Villes Sœurs), maîtrises d'œuvre agréées renchérissant les actions littorales (Ter' Bessin), études de dangers pesant sur le budget syndical. Pour des budgets GEMAPI de l'ordre du million d'euros, ces coûts fixes d'expertise externalisée absorbent une part significative de la ressource avant tout travaux. Cet argument pèse en faveur de l'internalisation et de la mutualisation de l'expertise.

• La sensibilité aux calendriers politiques

La continuité de l'ingénierie se joue aussi dans la capacité des structures à amortir les cycles électoraux : les configurations syndicales anciennes (IIW, SmageAa, Ter' Bessin), dotées de gouvernances consensuelles et d'un capital de confiance accumulé, y paraissent globalement mieux armées que les exécutifs communautaires directement exposés.



L'ingénierie dédiée au sein des établissements intercommunaux et des syndicats dédiés est ainsi une ressource décisive mais inégalement accessible. Elle n'existe qu'à travers des cofinancements précaires, et les guichets exigent une ingénierie préalable : les mieux dotés captent les financements qui les renforcent. Le cadre creuse ainsi l'écart au lieu de le combler.

4. L'articulation entre compétence opérationnelle et planification : condition de crédibilité des trajectoires

Une compétence exercée sans traduction dans les documents de planification produit des ouvrages de protection tandis qu'une planification sans capacité opérationnelle produit des études. La crédibilité d'une trajectoire d'adaptation (aux yeux des financeurs, des assureurs, des Domaines comme des habitants) naît de l'articulation des deux. Les terrains montrent que cette articulation est inégale, et qu'elle est de plus en plus explicitement récompensée par l'accès aux financements nationaux.

4.1 Une strate documentaire abondante mais une intégration inégale

Les territoires du panel manipulent simultanément une dizaine de familles de documents : PAPI (SmageAa, IIW, Coutances, Baie de Somme), PPR, souvent multirisques comme pour les Villes Sœurs, où plusieurs types d'inondation et l'effondrement de falaises sont intégrés, SCoT (Ter' Bessin), PLUi (Coutances, CCPHB, CAPSO), CLERCT, SAGE (IIW sur l'Aa, Ter' Bessin en préparation sur l'Eure), stratégies locales issues de « Notre littoral pour demain », PPA (Coutances et prochainement à Criel), et documents de gestion de crise (PCS, PICS).

Le contenu même de ces documents évolue sous l'effet des crises : la CAPSO indique que les futurs PAPI devront être recalés sur les événements de 2023-2024, avec de nouveaux modèles hydrauliques et une réévaluation de projets antérieurement écartés sur la base d'analyses coût-bénéfice défavorables. Son futur PICS poursuit deux axes révélateurs d'une lecture systémique du risque : la continuité des compétences de l'agglomération en période de crise (les inondations ayant montré que des compétences au-delà de la seule GEMAPI pouvaient être affectées par l'indisponibilité de bâtiments et services) et la coordination des moyens entre communes et intercommunalité.

L'intégration entre ces strates reste toutefois le point faible générique. Ter' Bessin, pourtant le mieux placé organiquement, constate l'absence de stratégie unifiée entre recul, relocalisation, aménagement et ouvrages. La CCPHB décrit une difficulté à sortir d'une logique d'« enchaînement d'études » pour passer à l'action.

À l'inverse, Coutances démontre ce que produit l'intégration réussie : les cartographies d'exposition n'ont pas créé la stratégie de recomposition dans la mesure où elle leur préexistait, mais les sites de repli sont identifiés, intégrés dans les documents d'urbanisme et associés à des bilans financiers, ce qui transforme une intention en trajectoire opposable.

4.2 Les cartographies d'exposition au recul du trait de côte : une obligation réglementaire et un levier financier

Les cartes locales d'exposition au recul du trait de côte (CLERCT), issues de la loi Climat et résilience du 22 août 2021, illustrent mieux qu'aucun autre document la conversion d'une obligation en instrument. Les



communes inscrites sur le décret-liste (126 en 2022, 371 depuis le décret du 13 février 2026) doivent, sauf couverture par un PPR littoral traitant du recul, élaborer une cartographie projetant l'exposition aux horizons 30 ans et 30-100 ans, à intégrer dans les documents d'urbanisme, condition de mobilisation des outils fonciers dédiés (droit de préemption spécifique, BRAEC).

L'État a fait de la carte la clé d'accès aux financements. Sur les Villes Sœurs (Ault, Mers-les-Bains et Criel figurent au décret-liste), la position initiale de la CC était de ne pas produire de cartes, des PPR érosion existant déjà ; l'État a « poussé » les communes en mettant en avant l'accès aux financements, notamment le Fonds vert, qui finance l'élaboration des cartes elles-mêmes via la DDTM, sur l'ensemble du littoral. À Coutances, le constat est identique : les cartographies deviennent un point d'appui pour maintenir certains financements dans la durée, l'État rappelant que des enveloppes sont conditionnées à l'inscription au décret-liste et à la formalisation des cartographies. Chez Ter' Bessin, l'élaboration des CLERCT avec les 23 communes littorales, adossée au Cerema et financée à 80 % par le Fonds vert, s'inscrit dans le premier « wagon » d'actions de la stratégie littorale. La carte n'est donc plus seulement un document de connaissance : elle est un titre d'accès au régime de financement de l'adaptation ; ce qui interroge, en creux, le sort des territoires qui décident de ne pas la produire.

La CLERTC est un objet largement négocié politiquement. Sur les Villes Sœurs, le Cerema et le BRGM proposeront des scénarios, mais ce sont les élus qui dessineront et arrêteront le trait retenu. À Coutances, les cartographies, déjà élaborées, ont été versées lors d'un premier arrêt du PLUi sans publication autonome, la publication définitive étant visée au deuxième arrêt ; les communes n'ont pas formulé de retour défavorable sur les cartographies elles-mêmes, mais des retours négatifs sur le PLUi dans son ensemble, surtout en lien avec le ZAN.

La CLERTC produit des effets au-delà de l'urbanisme. A Coutances mer et bocage, les services des Domaines pourraient prochainement mobiliser la cartographie locale d'exposition dans leurs évaluations foncières si elle était juridiquement utilisable, avec l'application d'une logique de décote intégrant le recul du trait de côte, sans pour autant résoudre le problème de fond des valeurs de front de mer (développé dans la partie consacrée aux trajectoires). La CLERTC esquisse ainsi un rôle de référentiel commun entre urbanisme, évaluation domaniale et, potentiellement, tarification assurantielle. L'appréciation portée par les Villes Sœurs mérite d'être conservée telle quelle : l'outil est jugé particulièrement intéressant là où il n'existe pas déjà de documents (absence de PPR) ; autrement dit, sa valeur ajoutée est maximale dans les territoires les moins couverts, qui sont aussi souvent les moins dotés en ingénierie.

4.3 L'intégration verticale par les dispositifs supra-locaux : la Région, productrice de données et de méthode avec le GIEC Normand et « Notre littoral pour demain » et l'État via les PPA

Plusieurs dispositifs supra-locaux structurent, sur le territoire normand en particulier, l'articulation entre la planification et l'opérationnel : le GIEC Normand, le programme régional normand « Notre littoral pour demain » et le projet partenarial d'aménagement.

- **Le GIEC Normand** : la Région productrice de données à l'échelle de la Normandie

En amont de l'adaptation, la Région Normandie produit aujourd'hui les données nécessaires à l'échelle du territoire. En se dotant dès 2019 d'un GIEC normand, deuxième dispositif régional de ce type en France,



elle a organisé la régionalisation des projections du GIEC international : une vingtaine de chercheurs et d'experts locaux y traduisent, à l'échelle de la Normandie et aux horizons 2050 et 2100, les évolutions attendues sur neuf grandes thématiques, dont l'élévation du niveau de la mer et le recul du trait de côte, en s'appuyant notamment sur les relevés du Réseau d'observation du littoral de Normandie et des Hauts-de-France.

Le dispositif ne se borne pas à synthétiser l'existant : il identifie les déficits de connaissance et propose des actions pour les combler, constituant ainsi un socle de données homogène et daté que les territoires ne pourraient pas produire isolément. Ce socle est ce sur quoi reposent, en aval, les cartographies d'exposition, les études de cellule hydrosédimentaire et les trajectoires d'adaptation : la Région fournit ainsi la matière première scientifique commune qui rend ces exercices comparables entre territoires et opposables, face aux financeurs comme aux assureurs.

- **« Notre littoral pour demain »** : la Région comme productrice d'échelle, de données et de méthode

Lancé par la Région (Basse-)Normandie à partir de 2014, le dispositif accompagne les EPCI dans l'élaboration de stratégies locales de gestion durable de la bande côtière, avec deux exigences méthodologiques : travailler à l'échelle de la cellule hydrosédimentaire et aux horizons de moyen-long terme du GIEC et un soutien financier (subvention régionale plafonnée à 100 000 € de dépenses éligibles par territoire sur trois ans dans sa version actuelle).

Les trois terrains normands du panel en portent la marque. À Coutances, la démarche est présentée comme fondatrice : elle a contribué à faire de la résilience littorale un axe de développement territorial et à préparer l'inscription de la recomposition dans le contrat de transition écologique de 2019. À la CCPHB, l'étude conduite avec Cœur Côte Fleurie à l'échelle d'une cellule hydrosédimentaire examine six aléas et l'exposition des enjeux (espaces naturels, équipements culturels, locaux d'activité) à 30, 50 et 100 ans. Chez Ter' Bessin, le dispositif a débouché sur un plan d'actions approuvé par le conseil syndical : résidence d'architectes avec Territoires Pionniers, élaboration mutualisée des CLERCT, études de recul sur les enjeux sensibles (campings très exposés), harmonisation des PCS, accompagné d'une estimation des populations, emplois et biens menacés.

Le dispositif régional remplit ainsi une fonction d'intégration verticale que ni l'État (organisé par aléa et par guichet) ni les EPCI (enfermés dans leurs périmètres) n'assurent : il impose la bonne échelle d'analyse, homogénéise les méthodes entre territoires, et amorce les trajectoires que les outils nationaux (décret-liste, PPA, Fonds vert) viennent ensuite financer. Il ne garantit pas pour autant le passage à la décision : la CCPHB, engagée dans la démarche, reste pour l'instant dans l'enchaînement d'études. La méthode ne remplace ni le portage politique, ni l'ingénierie à l'échelon local.

- **Le PPA : le véhicule du passage à l'opérationnel**

Créé par la loi ELAN de 2018, le PPA est un contrat entre l'État, les collectivités et leurs partenaires destiné à faciliter des opérations d'aménagement complexes, dans lequel le soutien financier de l'État est plafonné à 50 % ; une génération de PPA « trait de côte », dédiés à la recomposition littorale et adossés pour partie au Fonds vert, s'est développée depuis 2021-2023.



Le PPA « Entre deux havres » de Coutances mer et bocage signé fin 2021 en fournit l'étude de cas la plus aboutie du panel, et l'entretien le qualifie exactement dans les termes qui intéressent cette partie : le véhicule qui a permis de passer d'une stratégie à une logique opérationnelle de recomposition. Ses caractéristiques méritent d'être détaillées : une genèse articulant planification et opportunité (premiers sites de repli identifiés dès le contrat de transition écologique de 2019 ; déclencheur opérationnel en 2020, lors d'un conseil de défense annonçant la mobilisation possible du PPA pour la recomposition spatiale ; réponse à l'appel à projets, signature fin 2021) ; une phase de préfiguration d'environ 4,5 M€ TTC, financée à 50 % par l'État puis par l'EPCI, les communes et un consortium de partenaires publics ; un périmètre de réflexion d'environ 100 km², débordant largement la bande côtière pour intégrer bassin versant, mobilité et liens avec la ville-centre, preuve que la recomposition y est pensée comme une démarche d'aménagement territorial globale ; cinq objectifs structurants (stabiliser une gouvernance de long terme ; définir une vision globale via un plan guide ; contribuer à la sécurité des secteurs exposés ; conduire les opérations de relocalisation ; accompagner le changement) ; et trois sites opérationnels à horizons temporels différenciés, de 5 à 30 ans (havre de Geffosses, secteur plage de Gouville, havre de Blainville). Le PPA apparaît ainsi comme un cadre contractuel qui stabilise la gouvernance, séquence les horizons, et surtout adosse la stratégie à des engagements financiers réciproques.

4.4 L'urbanisme réglementaire comme instrument d'adaptation : PLUi, OAP eau, ZAN

Dernier étage de l'articulation : les documents d'urbanisme opposables, où les stratégies d'adaptation rencontrent le droit des sols. Trois enseignements ressortent.

- **L'urbanisme est désormais explicitement mobilisé comme levier d'adaptation hydraulique.** La CAPSO travaille avec son service urbanisme à l'intégration d'une OAP « eau » dans le PLUi, visant à renforcer les obligations de gestion à la parcelle des eaux pluviales pour limiter sa concentration dans les réseaux. La CCPHB a approuvé un PLUi qualifié de vertueux, visant la réduction de l'urbanisation, démarche engagée avant même la séquence ZAN, sur un territoire héritant toutefois d'une urbanisation diffuse et contraint par la loi Littoral. Ces exemples marquent un déplacement notable : le document d'urbanisme n'est plus seulement le réceptacle des zonages de risque (PPR), il devient un instrument actif d'adaptation et de réduction de l'aléa à la source.
- **Le ZAN percute la recomposition de manière contre-intuitive.** Coutances affiche un objectif de consommation foncière nulle pour la recomposition, mais bute sur une limite technique du cadre : les espaces conchyliques étant déjà classés ENAF, leur « renaturation » n'entre pas mécaniquement dans les logiques classiques de désartificialisation. Plus largement, les retours négatifs des communes sur le PLUi coutançais portent moins sur les cartographies d'exposition que sur le ZAN lui-même : l'acceptabilité de la recomposition se joue en partie sur un front qui lui est extérieur. Ce point mérite d'être souligné dans le rapport, car il est contre-intuitif : le principal instrument national de sobriété foncière peut compliquer, à la marge, les opérations mêmes de retrait qui participent de ses objectifs.
- **La cohérence documentaire est une condition de sécurisation juridique et financière.** Le cas coutançais montre la chaîne complète : stratégie (Notre littoral pour demain, CTE 2019), contrat (PPA 2021), cartographies (CLERCT versées au premier arrêt du PLUi, publication visée au deuxième arrêt) et



droit des sols (sites de repli intégrés au PLUi, bilans par site). Chaque maillon sécurise le suivant. C'est cette complétude de la chaîne, plus qu'aucun document pris isolément, qui constitue la condition de crédibilité annoncée en tête de section.

5. Ce que produit un cadre uniforme : des capacités inégales

Le cadre légal uniforme de la GEMAPI produit ainsi des capacités radicalement inégales, parce qu'il laisse ouverts les paramètres décisifs : organisation, niveau de fiscalité, périmètre des missions, niveau de protection et parce que les géographies du risque (polders, bassins, cellules hydrosédimentaires, estuaires) imposent à chaque territoire de reconstruire par l'ingénierie institutionnelle la coïncidence entre périmètre du risque et périmètre de la décision.

Les frontières internes de la compétence (érosion, ruissellement, ouvrages hérités) dessinent en outre la carte des financements accessibles.

Quatre configurations d'exercice ont été observées : syndicat spécialisé de bassin ou de polder (SmageAa, IIV), ensablé territorial (Ter' Bessin), EPCI intégrateur à service dédié (Coutances), gouvernance composite sous contrainte (CAPSO, CCPHB, Villes Sœurs), dont aucune n'est intrinsèquement supérieure, mais qui n'offrent pas les mêmes prises. Dans toutes, la gestion de la responsabilité s'avère une variable structurante des choix d'organisation, annonçant les développements assurantiels de notre prochaine section.

Enfin, à configuration donnée, deux variables discriminent la capacité effective : l'ingénierie humaine (très variable selon les EPCI et Syndicats, avec une dépendance générale aux cofinancements de postes et aux prestataires agréés) et la complétude de la chaîne documentaire, dont Coutances offre le seul exemple complet du panel et dont l'État a fait, via le conditionnement du Fonds vert à l'établissement de CLERCT, un critère explicite d'accès aux financements pour l'adaptation des territoires exposés à l'érosion.

Ces éléments ne sont pas un simple constat descriptif : ils interrogent l'action publique. **Si le cadre uniforme amplifie les écarts au lieu de les réduire, alors laisser les seuls mécanismes actuels opérer revient à accepter une géographie de l'assurabilité à deux vitesses**, où les territoires les mieux outillés consolident leur trajectoire quand les autres accumulent les retards. Or les leviers de correction ne sont pas tous locaux : l'absence de dispositif national pour l'érosion côtière et la volatilité des financements de l'adaptation relèvent de l'État.



II. LES COLLECTIVITES LOCALES EN PREMIERE LIGNE POUR PALLIER LA DEGRADATION DU REGIME ASSURANTIEL

Après l'examen approfondi de l'exercice de la compétence GEMAPI, il s'agit dans cette deuxième section de prolonger l'analyse cette fois sur le versant assurantiel, en écho à notre état des lieux de la première partie. Comme nous allons le montrer, les matériaux recueillis sur nos différents terrains confortent le constat d'une réelle dégradation du régime assurantiel qui ne peut être cantonnée au seul registre de l'alerte générique, tant elle a des incidences concrètes sur les acteurs et les territoires exposés. Ce que l'on observe n'est pas seulement une hausse des coûts de couverture, mais une recomposition plus profonde du régime d'assurabilité des collectivités, entendu comme ***l'ensemble des conditions économiques, juridiques, techniques et relationnelles qui rendent possible - ou non - l'accès à une mutualisation assurantielle effective***. Au-delà d'une « simple » perturbation conjoncturelle, notre enquête met en évidence un processus de réagencement des rapports entre exposition territoriale au risque, responsabilité publique locale et sélection privée des engagements assurantiels.

1. L'épreuve empirique de la dégradation du régime assurantiel par les collectivités

Les difficultés décrites par les collectivités ne relèvent pas d'une perception diffuse, elles prennent la forme de retraits d'assureurs, d'appels d'offres infructueux, de primes brutalement rehaussées, de franchises dissuasives, de garanties restreintes, voire d'absence de couverture sur certains segments directement liés à l'exercice des compétences locales, ce qui n'est pas sans conséquences sur la gestion des risques par les collectivités. Si le rapport du sénateur J.F. Husson (2024) évoque bien ces « problèmes » assurantiels, la notion de crise assurantielle tend à prendre le pas, car au-delà des difficultés contractuelles, nous assistons finalement à une déstabilisation des principes de mutualisation sur lesquels reposait, jusqu'alors, une part de la soutenabilité ordinaire de l'action publique territoriale.

Le phénomène de sélection assurantielle privée

Le cas de Ter'Bessin constitue un analyseur particulièrement éclairant de ce phénomène. À la suite du transfert complet de la compétence GEMAPI en 2022, le syndicat indique que son assureur s'est retiré, après réexamen national de ses responsabilités, et qu'aucune réponse n'a été obtenue à l'appel d'offres lancé pour couvrir la responsabilité civile afférente à cette compétence. Il en résulte une situation de dissociation particulièrement nette entre responsabilité institutionnelle et couverture assurantielle : alors même que le syndicat est pleinement responsable de la compétence transférée et de la gestion d'ouvrages de protection littorale, il demeure dépourvu d'assurance sur ce volet spécifique.

Cette situation met en évidence un phénomène de désajustement structurel. Là où la territorialisation des politiques de prévention et d'adaptation accroît les charges et responsabilités supportées localement, le marché assurantiel tend simultanément à se retirer des segments les plus exposés ou les plus difficilement calculables. Loin d'accompagner la montée en responsabilité des acteurs locaux, l'assurance privée semble ainsi, dans certains cas, redéfinir à la baisse le périmètre de ce qu'elle accepte encore de mutualiser. Cela génère une sorte d'effet de ciseau entre, d'une part, une décentralisation fonctionnelle du portage du risque et, d'autre part, une sélection marchande des engagements assurantiels.



Les autres terrains confirment cette hypothèse, sous des modalités diverses mais convergentes. À la CAPSO, avant même l'épisode des inondations fin 2023 – début 2024, la dégradation du régime assurantiel s'est manifestée en 2022, à la suite du passage de la tempête Eunice en février. Le contrat dommage aux biens, qui venait d'être attribué en début d'année a fait l'objet d'une résiliation sèche, l'assureur estimant que les sinistres bâtimentaires à indemniser étaient disproportionnés au regard du contrat. Outre la procédure de contentieux engagée (qui a permis à la collectivité d'être indemnisée au bout de trois ans), une longue période d'incertitudes s'en est suivie, avant de retrouver un assureur : il y a d'abord eu une première consultation infructueuse, avant qu'une proposition ne soit formulée à des conditions jugées économiquement « délirantes », de l'ordre d'environ 1 million d'euros de prime et 1 million d'euros de franchise. L'accès à une nouvelle couverture n'a finalement été rendu possible que par l'intermédiation d'un acteur assurantiel local, capable de porter le dossier auprès de sa compagnie nationale, ce qui souligne combien la stabilisation contractuelle dépend désormais de médiations situées et de ressources relationnelles localisées.

Aujourd'hui, la CAPSO consacre environ 385 000 euros pour s'assurer : 105 k€ pour sa flotte automobile (contre 25k€ il y a trois ans), 30 k€ pour la responsabilité civile (et la pollution) et 250k€ pour l'assurance dommage aux biens. Le cas de la CAPSO illustre aussi les conséquences délétères de la pratique du dumping auquel se sont livrés les assureurs et le phénomène de « rattrapage » qui opère depuis : lorsque la CAPSO a relancé ses contrats d'assurance en 2021, les assureurs avaient cassé les prix et le budget assurance tout compris s'élevait à 200 000 euros environ, mais pour une couverture qui s'est avérée inadaptée. Aujourd'hui, le budget a quasiment doublé et le montant des franchises s'élève à 300 000 euros pour l'assurance dommage aux biens.

La Communauté urbaine du Havre qui assure pour elle-même et pour les communes du Havre et de Montivilliers, l'ensemble des risques assurantiers classiques, fait face à des difficultés croissantes pour assurer ses risques, en particulier en dommage aux biens. Les appels d'offres sont fréquemment infructueux, comme récemment à Montivilliers, ou n'aboutissent qu'à des propositions assorties de conditions très défavorables. Au Havre, la prime dommages aux biens de la ville passe d'environ 100 000 euros à plus de 700 000 euros entre 2023 et 2024, tandis que les franchises atteignent un niveau tel qu'elles réinternalisent dans les finances locales une partie substantielle du risque pourtant théoriquement transféré. Une franchise incendie de 1 million d'euros signifie en pratique qu'une large part des sinistres reste à la charge de la collectivité, de sorte que la présence d'un contrat ne garantit nullement une véritable décharge financière du dommage.

Dans la CC des Villes Sœurs, la même logique se déploie sur un mode plus diffus mais non moins significatif : multiplication des primes (cf. tableau 3), contraction des garanties, franchises qualifiées de « hallucinantes », difficultés croissantes à obtenir des réponses dans le cadre de la commande publique, impossibilité persistante d'être assuré sur certains risques de submersion marine. À cela s'ajoute une réduction du champ assurantiel effectivement pertinent, certains contrats tendant à se recentrer sur un noyau minimal de garanties, parfois limité à l'incendie, tandis que d'autres dommages sont laissés à la charge de la collectivité. La collectivité s'est appuyée sur un AMO qui a joué un rôle d'intermédiaire actif, en mobilisant son réseau auprès des compagnies ou des courtiers pour obtenir au moins une ou deux offres acceptables, y compris en allant chercher des assureurs étrangers (britanniques, belges, allemands) via des courtiers.



Tableau 3 : évolution des primes pour la CC des Villes Sœurs

	Résultats de Marché en 2020 (durée 01/01/2021 à 31/12/2024)	Résultats de Marché en 2024 (durée 01/01/2025 à 31/12/2028)	Hausse entre les 2 périodes
Lot 1 : assurance des dommages aux biens et des risques annexes	- Courtier en assurances - Trouve une compagnie allemande à Hanovre pour se positionner sur ce lot - Pour un montant de : 15 660,05 € TTC	- L'un des majors de l'assurance aux collectivités - Pour un montant de : 29 237,45 € HT 31 901,90 € TTC	x 2,04
Lot 2 : assurance des responsabilités et des risques annexes	- L'un des majors de l'assurance aux collectivités - Pour un montant de : 4 276,08 € TTC	- Grand courtier - Solution de base Pour un montant de : 1 929,27 € HT 2 162,90 € TTC - Prestation supplémentaire éventuelles (Risque environnementaux) - Pour un montant de : 4 550,00 € HT soit 5 039,50 € TTC	x 1,18
Lot 3 : assurance des véhicules et des risques annexes	- Courtier en assurances - Trouve une compagnie allemande à Munich pour se positionner sur ce lot - Pour un montant de : 9 694,24 € TTC	- L'un des majors de l'assurance aux collectivités - Pour un montant de : 12 199,95 € HT 14 589,76 € TTC	x 1,5
Lot 4 : assurance de la protection juridique de la collectivité	sans	- L'un des majors de l'assurance aux collectivités - Pour un montant de : 1 290,00 € HT 1 462,86 € TTC	
Lot : assurance de la protection fonctionnelle des agents et des élus	- L'un des majors de l'assurance aux collectivités - Pour un montant de : 577,10 € TTC	- Le même assureur - Pour un montant de : 868,00 € HT 977,26 € TTC	x 1,7

Pris ensemble, ces cas ne révèlent pas une disparition homogène du marché assurantiel, mais une transformation de ses modalités de fonctionnement. Le problème n'est pas que toute assurance devienne impossible partout ; il est que l'accès à l'assurance devient plus contingent, plus discontinu, plus inégal et plus fortement dépendant de la nature du risque, de la structure patrimoniale de la collectivité, de ses capacités d'expertise, de ses réseaux d'intermédiation et de sa position dans les hiérarchies territoriales de l'exposition. Autrement dit, l'assurabilité cesse d'être générale pour devenir sélective et distribuée de manière différentielle.

Pour sa part, l'exemple de la CC du Pays de Honfleur-Beuzeville fait apparaître une situation en apparence plus « préservée » mais qui relève plutôt d'un décalage temporel dans la crise de l'assurabilité. Les contrats viennent d'être renouvelés « sans difficultés particulières », avec plusieurs candidats sur les



différents lots et sans appel d'offres infructueux, contrairement à ce que relatent les intercommunalités voisines. Cette absence de blocage est néanmoins relativisée par le DGS : il la qualifie lui-même de « miraculeuse » et insiste sur le fait qu'elle ne constitue probablement qu'un répit provisoire, dans un contexte où selon lui, la compétence risque transférée aux intercommunalités reste encore peu identifiée par les assureurs mais les expose à des évolutions brutales des conditions de marché. Les signaux d'une dégradation du régime assurantiel se manifeste néanmoins par des hausses de primes et une couverture statutaire moins favorable, malgré un travail considérable d'inventaire et de clarification des compétences entrepris par la CCPBH. Sur les assurances statutaires du personnel, le taux global est passé d'environ 6,5% à 9%, pour une protection jugée « un peu moins bien assurée ». Comme plusieurs d'entre elles, la CCPHB apparaît ainsi comme une intercommunalité en « zone grise », c'est-à-dire encore assurée, mais déjà exposée à des dynamiques de marché et de responsabilité qui la rapprochent du cas des territoires en crise.

Déclarer ou ne pas déclarer : le dilemme des collectivités face à la sélection privée

Cette dynamique s'observe dans les usages mêmes du contrat. Plusieurs collectivités indiquent ne plus déclarer systématiquement l'ensemble des sinistres subis, soit parce que le niveau de franchise rend la déclaration économiquement peu pertinente, soit parce que la répétition des déclarations est perçue comme susceptible de provoquer une hausse de prime ou une résiliation. À la CAPSO, le choix a ainsi été fait de ne déclarer qu'un seul bâtiment parmi plusieurs sites sinistrés afin de ne pas risquer une radiation ; au Havre comme dans les Villes Sœurs, les acteurs décrivent également des arbitrages serrés sur l'opportunité même de mobiliser le contrat.

Il y a là un déplacement important. Dans le régime assurantiel classique, le sinistre appelle en principe la déclaration, laquelle ouvre la voie à l'expertise puis à l'indemnisation. Dans les situations observées, cette séquence est perturbée : la déclaration devient elle-même un acte risqué, susceptible de fragiliser la relation contractuelle. L'assurance ne fonctionne plus d'abord comme mécanisme de sécurisation face au dommage, mais comme ressource relationnelle précaire qu'il convient de ménager. Ce renversement traduit une mutation de la pratique du contrat : son activation n'est plus ordinaire, mais stratégiquement calculée en fonction des effets potentiels qu'elle peut produire sur la continuité même de la couverture.

Ce phénomène de sous-déclaration relative s'articule à une montée de l'auto-assurance de fait. Les franchises élevées, les non-déclarations et le maintien à la charge des collectivités d'une partie croissante des dommages produisent un mouvement de réinternalisation budgétaire du risque. À la CAPSO, la franchise de 300 000 euros conduit à exclure de fait une série de sinistres de la chaîne assurantielle ; au Havre, la montée des franchises a un effet similaire ; dans les Villes Sœurs, l'auto-assurance du mobilier urbain et des dommages courants est explicitement assumée comme pratique contrainte.

Plutôt que l'expression d'un choix pleinement souverain des collectivités en faveur d'un portage autonome du risque, nos terrains montrent plutôt une auto-assurance subie, produite par la détérioration des conditions contractuelles et par le coût croissant de l'activation du contrat. En ce sens, l'auto-assurance ne constitue pas un contre-modèle stabilisé au marché ; elle apparaît comme l'une des formes par lesquelles le marché déplace vers les collectivités une part accrue de la charge financière, administrative et politique du risque.



L'ingénierie assurantielle : une nouvelle nécessité pour prioriser et négocier

Cette redistribution de la charge se traduit par une intensification du travail requis pour rester assurable et une montée en compétences. Les entretiens font notamment apparaître une exigence croissante de connaissance fine du patrimoine : état de vétusté des bâtiments, dispositifs de sécurité, caractéristiques d'usage, historiques de sinistralité, niveaux d'exposition aux aléas, tout en veillant à la qualité des informations transmises aux assureurs. Dans les Villes Sœurs, un recensement détaillé du patrimoine est progressivement constitué avec l'appui d'un AMO ; au Havre, un « travail de fourmi » est engagé pour disposer d'une maîtrise fine du patrimoine et de sa vulnérabilité ; à la CAPSO, les demandes des assureurs conduisent également à produire un état beaucoup plus précis des bâtiments et de leurs caractéristiques ; même démarche à la CCPBH avec une phase de recensement exhaustif des biens, ainsi que des terrains.

La dégradation du régime assurantiel apparaît ainsi comme un vecteur de technicisation et de professionnalisation de l'action publique locale, soit par l'internalisation de nouvelles compétences ou le recours plus systématique à des intermédiaires. Au Havre, le recrutement d'un professionnel issu du secteur de l'assurance au sein de la direction des affaires juridiques est explicitement justifié par la nécessité de rééquilibrer une relation jugée asymétrique avec les compagnies et les courtiers. Dans d'autres cas, le recours à des AMO ou à des conseillers spécialisés devient indispensable pour rédiger les cahiers des charges, comparer des offres difficilement commensurables, décrypter les clauses contractuelles ou encore mobiliser des réseaux susceptibles de rouvrir un accès au marché. Concernant le syndicat Ter'Bessin, structure plus légère, l'appui est apporté par un EPCI membre mieux doté et une AMO, nécessaire notamment pour le montage des consultations, décrit comme une mécanique lourde.

Ce travail de qualification du patrimoine fait surgir d'autres dilemmes dans la perspective de renouvellement des contrats. À Ter'Bessin, l'entretien fait apparaître un doute très clair : plus la collectivité transmet d'informations fines sur ses vulnérabilités, plus elle craint qu'elles puissent être mobilisées contre elle pour justifier des réserves, des exclusions ou un retrait. Le paradoxe est donc fort : pour demeurer assurable, il faut objectiver toujours davantage son exposition au risque, mais cette objectivation peut aussi contribuer à rendre visible ce que le marché ne veut plus couvrir. Cette ambiguïté a été soulevée à plusieurs reprises.

Dans ce contexte assurantiel de plus en plus incertain, les collectivités commencent à raisonner en termes de priorisation assurantielle, c'est-à-dire à distinguer ce qui doit impérativement rester dans le champ d'une couverture élevée, ce qui peut relever d'une couverture minimale, et ce qui peut être laissé, faute de mieux, à leur charge. Si la CC des Villes sœurs reconnaît y songer, mais ne pas encore utiliser sa connaissance fine du patrimoine pour « sortir » des biens de l'assurance, la CAPSO évoque en revanche une possible évolution vers un système assurantiel « à la carte ». Ce déplacement n'est pas anodin : il traduit lui aussi le passage d'un régime d'assurance relativement uniforme à un régime d'arbitrage stratégique sous contrainte.

Cela entraîne des conséquences pratiques, sur les modalités mêmes de la consultation et de la négociation contractuelle. Les collectivités ont conscience que la reconduction ne peut plus relever d'une logique routinière ou de simple mise en concurrence formelle ; elles doivent repenser périodiquement l'allotissement, le contenu des lots, le niveau des garanties recherchées et la façon de présenter leurs besoins. La CC des Villes Sœurs mentionne que les DCE (dossiers de consultation des entreprises) doivent



être retravaillés à chaque remise en concurrence pour tenir compte des retours du marché et maximiser les chances d'obtenir des réponses. Au Havre, cette évolution est pensée plus frontalement encore comme un changement de culture de la commande publique assurantielle. Nos interlocuteurs insistent sur la nécessité de sortir d'une logique purement procédurale pour investir davantage les marges de négociation, discuter des curseurs entre garanties, accepter d'entrer dans des compromis plus explicites avec les compagnies, et construire une relation moins standardisée avec les courtiers. Pour eux, l'idée n'est pas que l'asymétrie disparaisse totalement ; c'est plutôt qu'en l'absence de capacités de discussion, la collectivité subit intégralement les conditions définies par le marché et qu'il convient de se doter de moyens pour rééquilibrer la relation contractuelle. C'est aussi une véritable culture du risque qu'il s'agit de développer.

2. L'assurabilité : un enjeu à la croisée de l'action publique locale et des politiques publiques nationales

L'assurabilité n'est pas une donnée, mais une coproduction

Cet état des lieux empirique de la façon dont se traduit l'assurabilité dans nos différents terrains montre qu'elle ne dépend pas seulement d'un niveau objectif d'exposition ; elle apparaît aussi comme étant coproduite par des capacités d'objectivation, de qualification et de mise en forme du risque. Les collectivités les mieux dotées en ressources administratives, en ingénierie interne ou en intermédiaires spécialisés disposent de marges plus importantes pour stabiliser (au moins temporairement) leur position vis-à-vis des assureurs. À l'inverse, les collectivités plus petites ou moins outillées apparaissent davantage exposées au risque d'échec des consultations, à la dégradation des clauses et à l'acceptation de solutions dégradées.

On voit ainsi se dessiner une nouvelle stratification territoriale, non seulement selon l'intensité de l'exposition aux aléas, mais aussi selon la capacité institutionnelle à convertir cette exposition en dossier assurable. Le recours aux courtiers, aux AMO, aux franchisés locaux ou aux réseaux personnels ne constitue pas un simple appoint technique ; il devient l'un des ressorts de la différenciation concrète des chances d'accès à la couverture. À la CAPSO comme dans les Villes Sœurs, l'obtention ou le maintien d'un contrat est étroitement lié à l'existence d'un intermédiaire capable de « porter » le dossier. Le marché assurantiel des collectivités tend dès lors à fonctionner moins comme un espace de mise en concurrence abstraite que comme un espace de médiations inégalement distribuées.

Le régime assurantiel ne corrige pas les inégalités territoriales d'exposition

Dans cette perspective, le principe de solidarité nationale apparaît fortement fragilisé, ainsi que les mécanismes de mutualisation des risques qui l'incarne. En principe, l'assurance permet à ce qu'un territoire fortement exposé ne supporte pas seul les conséquences financières d'aléas dont les causes et les dynamiques dépassent l'échelle locale. Or les terrains étudiés tendent plutôt à montrer un mouvement inverse : plus l'exposition territoriale au risque est saillante, plus les conditions de couverture se durcissent, plus les franchises augmentent, plus les appels d'offres deviennent incertains, et plus la charge résiduelle repose sur les budgets locaux.

Le témoignage de la CAPSO est à cet égard intéressant car il décrit un basculement net dans la doctrine des assureurs : « il y a quelques années, un sinistre était considéré comme un événement exceptionnel



qui n'augmentait pas durablement le profil de risque de la collectivité, or aujourd'hui, les compagnies considèrent qu'une collectivité sinistrée devient, du seul fait de ce sinistre, un risque en soi ». Autrement dit, un seul événement (tempête, inondation...) suffit aujourd'hui à faire basculer une collectivité dans une catégorie jugée « à risque », ce qui se traduit par des refus d'assurer ou par des primes et franchises très fortement rehaussées.

Le régime assurantiel observé n'opère donc pas véritablement comme correcteur des inégalités territoriales d'exposition ; il tend plutôt à les reconduire, voire à les accentuer. Les collectivités les plus directement confrontées aux risques hydrauliques, littoraux ou aux effets du changement climatique se voient simultanément assigner des responsabilités accrues en matière de prévention, d'entretien d'ouvrages, d'adaptation et, parfois, de recomposition spatiale, tout en faisant face à une contraction des instruments de mutualisation susceptibles de rendre ces responsabilités soutenables. Il en résulte une forme de territorialisation asymétrique du risque : la responsabilité et la charge d'agir sont localisées, tandis que les mécanismes de solidarité se révèlent incomplets, sélectifs ou défaillants au moment même où ils seraient le plus nécessaires.

Des défis locaux indissociables d'une pensée aménagiste globale

Les terrains invitent ainsi à penser la crise assurantielle non comme une question purement technique et contractuelle, mais comme un lieu d'observation privilégié des recompositions de l'État et de l'action publique territoriale. D'un côté, les collectivités ou leur syndicat sont institués en opérateurs de première ligne de l'adaptation ; de l'autre, ils se voient exposés à un marché assurantiel de plus en plus gouverné par des logiques de sélection et de retrait préventif, alors même que la sinistralité liée au dérèglement climatique est amenée à s'amplifier. La contradiction n'est donc pas secondaire : elle touche à la possibilité même d'une gouvernance locale du risque appuyée sur des mécanismes collectifs de « socialisation de l'incertitude ». Étonnamment, ce sujet est peu mis à l'agenda des associations d'élus ou d'autres organisme fédérant des professionnels des collectivités, comme le déplorent certains de nos interlocuteurs.

Ensuite, les situations observées tendent à montrer que l'évolution du régime d'assurabilité des collectivités ne peut plus être considérée comme un arrière-plan neutre de l'action publique locale. Elle devient un problème politique à part entière, au croisement du marché, du droit, des capacités administratives et des arbitrages interterritoriaux. À ce titre, la crise assurantielle ne constitue pas seulement un effet collatéral de l'intensification des aléas climatiques ; elle signale une reconfiguration plus générale des formes de mutualisation acceptables et des seuils au-delà desquels certains territoires, certaines compétences ou certains patrimoines sont progressivement renvoyés à leur propre vulnérabilité. Elle entre ainsi pleinement dans les enjeux à intégrer dans une politique nationale d'aménagement du territoire, à l'heure où sont lancés des travaux sur la définition d'une stratégie nationale en la matière par la ministre de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation.



Tableau 4 : synthèse des modalités de non-assurabilité observées

Type de contrat concerné	Nature du retrait / non-assurabilité	Conséquences concrètes pour la collectivité
Syndicat Ter'-Bessin		
Responsabilité civile liée à la GEMAPI (ouvrages littoraux : digues, enrochements, épis)	L'assureur se retire après examen des responsabilités ; mesures « conservatoires » de retrait, puis appel d'offres RC GEMAPI sans aucune réponse. Le syndicat se retrouve sans assureur sur ce volet.	Le syndicat est responsable à 100% de la compétence GEMAPI, mais sans couverture RC : exposition directe en cas de sinistre (mise en cause pénale du président, recours des tiers) ; impossibilité de sécuriser juridiquement la gestion des ouvrages alors même que les études de danger fixent un niveau de protection à respecter.
CAPSO (Pays de Saint-Omer)		
Dommages aux biens (bâtiments communautaires)	Après la tempête de février 2022, résiliation sèche du contrat DAB par l'assureur, considérant le sinistre disproportionné. Nouvel appel d'offres DAB infructueux (aucune offre), puis un devis à ~1 M€ de prime et ~1 M€ de franchise, jugé inacceptable, avant qu'un agent local franchisé porte finalement un dossier et permette de retrouver une assurance.	Période de forte incertitude sur l'existence même d'un assureur. La collectivité modifie son comportement : ne pas déclarer tous les bâtiments sinistrés pour éviter une nouvelle radiation ; acceptation de primes nettement plus élevées et de franchises de 300 000 € sur DAB, avec bascule vers auto-assurance pour les « petits » sinistres.
Flotte automobile	Pas de retrait total, mais hausse de prime de 50% en 2025 malgré sinistralité stable et flotte inchangée, présentée par l'assureur comme un effet de « solidarité nationale » (mutualisation des coûts de catastrophes) pesant sur tous les contrats.	Augmentation forte de la charge assurantielle sur des risques non directement climatiques. Contribue à la perception d'une crise globale du marché de l'assurance, où les collectivités paient plus cher sans sur-sinistralité locale.
CC des Villes Sœurs		
Dommages aux biens, RC, protection juridique, environnement, etc.	Pas de retrait total d'un assureur unique, mais érosion de l'assurabilité : primes DAB et RC multipliées par 2 à 3 ; garanties de plus en plus limitées (DAB quasi réduit à l'incendie) ; franchises « hallucinantes » sur le mobilier urbain ; recours à des courtiers qui placent parfois la collectivité auprès de compagnies étrangères.	La collectivité ne se fait plus assurer sur la submersion marine ; le mobilier urbain est de facto auto-assuré ; les petits sinistres ne sont plus déclarés. La gestionnaire anticipe une montée en puissance de l'auto-assurance partielle voire totale à moyen terme.



Risque submersion / inondation littorale	La gestionnaire indique n'avoir jamais obtenu d'assurance sur le volet submersion marine / inondation, malgré les marchés successifs.	Absence structurelle de couverture sur un risque majeur pour un territoire littoral ; la collectivité est exposée sans mutualisation assurantielle, ce qui renforce la dépendance aux budgets propres et aux arbitrages de non-déclaration de sinistres.
Le Havre Seine Métropole (CU + communes Le Havre, Montivilliers)		
Dommages aux biens (ville du Havre)	Non pas retrait complet, mais mutation brutale des conditions : fin de contrat avec un assureur qui avait cassé les prix, absence de réponse de cet assureur au nouvel appel d'offres ; recours à un assureur maritime via courtier qui accepte d'assurer mais avec prime multipliée par 7 (de ~100 000 € à >700 000 €) et franchises incendie à 1 M€.	Forte hausse de la charge assurantielle et bascule vers une logique d'auto-assurance de facto : nombreux sinistres (en dessous des franchises) ne sont plus déclarés ; la collectivité parle explicitement d'auto-assurance et de nécessité de mieux maîtriser son patrimoine pour rester attractive auprès des assureurs.
Risques majeurs / environnement	Pas de retrait explicite, mais les interlocuteurs assurantiels décrivent un mouvement général de frilosité : appels d'offres DAB infructueux, peu de candidats, polices plus restrictives, forte dégradation des franchises sur les risques climatiques et environnementaux, et anticipation de futurs retraits là où les sinistres se répètent.	Les services juridiques et assurance investissent dans la « culture du risque », la qualification fine du patrimoine et la montée en compétence interne (recrutement d'un ancien agent général) pour éviter des retraits futurs et garder un minimum de pouvoir de négociation.

3. Les collectivités dans un rôle d'intermédiation assurantielle vis-à-vis des habitants et des entreprises

Ces tensions assurantielles ne sont pas l'apanage des collectivités, elles touchent également leurs administrés. Au-delà de leur propre patrimoine, elles sont ainsi conduites à intervenir de manière croissante sur les conditions d'assurabilité des habitants, des entreprises et, plus largement, sur les trajectoires d'adaptation territoriale. Elles ne se substituent ni aux assureurs ni à l'État, mais deviennent des acteurs d'intermédiation, de coordination et parfois de portage, chargées d'organiser localement la continuité entre indemnisation, réduction de vulnérabilité, maintien en assurance, dispositifs de relogement, politique foncière et, dans certains cas, recomposition spatiale.

Cette évolution ne procède pas d'un transfert explicite de compétence. Elle est plutôt la réponse à un ensemble de défaillances du marché assurantiel que nous avons déjà mentionnées (en particulier son caractère oligopolistique) et d'une accumulation de tensions : inégalités de traitement entre sinistrés, montée des exigences de prévention, ou encore nécessité de construire des réponses territoriales crédibles dans des contextes d'exposition durable. Les terrains des Hauts-de-France et de Normandie montrent ainsi des collectivités inégalement équipées, mais confrontées à un même impératif : renforcer, à l'échelle locale, une assurabilité qui ne peut plus être pensée comme allant de soi.



3.1 Inégalités d'indemnisation, asymétries d'information et rôle d'intermédiation des collectivités

La situation dans les Hauts-de-France, suite aux épisodes d'inondation, est révélatrice des inégalités d'indemnisation des ménages et des entreprises par leurs assureurs. Elles se matérialisent par des modalités de traitement très hétérogènes d'un assuré à l'autre, parfois au sein d'une même rue, en fonction du type d'expertise mobilisé, de la capacité à faire valoir ses droits ou de la réactivité des compagnies. Elles révèlent, en creux, l'ampleur des asymétries d'information et de ressources entre assurés et assureurs, et expliquent en partie pourquoi les collectivités se retrouvent, *de facto*, dans un rôle d'intermédiaires assurantiels, alors même qu'aucune politique publique ne leur confie explicitement cette fonction.

Des inégalités d'indemnisation révélées par les crises

La CAPSO décrit de manière très précise ce « désordre assurantiel » consécutif aux inondations de 2023-2024. Du point de vue des habitants, les différences de traitement sont visibles à plusieurs niveaux : la nature de l'expertise (à distance par visioconférence ou visite sur place), le délai de passage de l'expert, le niveau d'indemnisation obtenu, et, parfois, les menaces de résiliation ou les difficultés à trouver un nouvel assureur. Ainsi, dans une même rue, certains sinistrés déclarent avoir bénéficié d'une expertise sur place et d'une « bonne indemnisation » jugée satisfaisante, tandis que leurs voisins n'ont eu qu'une expertise à distance, voire attendent encore un passage, avec des montants proposés beaucoup plus faibles pour des dégâts jugés comparables.

Ces écarts alimentent un sentiment d'injustice fort et une défiance accrue envers les compagnies, mais aussi envers la capacité de l'État à garantir un traitement équitable des sinistrés. Ils renvoient à des facteurs difficilement maîtrisables par les ménages eux-mêmes, qui concernent l'organisation interne des compagnies (disponibilité des experts, niveau de saturation des équipes après plusieurs événements successifs, recours à des procédures standardisées de type visio-expertise, etc.).

Ces inégalités ne se limitent pas aux ménages. Dans le bassin du SماغةAa, plusieurs entreprises et exploitations ont vu leur situation se dégrader après sinistre, soit parce qu'elles se voyaient appliquer des franchises très élevées, soit parce qu'elles craignaient une hausse de prime ou une non-reconduction de leur contrat en cas de nouvelle déclaration. Certaines ont alors choisi de ne pas mobiliser leur assurance, malgré des dommages importants, afin de « préserver » leur assurabilité future. C'est donc le même type d'arbitrage qui opère pour les entreprises que pour les collectivités, qui pour certaines choisissent ou non de déclarer leur sinistre. Pour les entreprises, la décision n'est pas seulement économique : elle reflète aussi une perception défavorable du rapport de force avec les assureurs et un sentiment que la mobilisation du contrat pourrait, à terme, se retourner contre l'assuré.

Asymétries d'information et capacités différenciées à « tenir » la relation d'assurance

Ces situations peuvent être lues comme l'expression d'asymétries d'information et de compétences dans la relation assureur-assuré. Les ménages et petites entreprises n'ont ni la maîtrise fine des clauses contractuelles, ni les ressources juridiques ou techniques qui leur permettraient de contester efficacement une expertise ou une proposition d'indemnisation. Certains sinistrés, ayant déjà connu des inondations, anticipent ces asymétries en recourant spontanément à un contre-expert ou en adoptant



des stratégies procédurales plus sophistiquées ; d'autres par contre se déclarent « perdus » face aux démarches à entreprendre et aux délais à respecter.

Pour les ménages de la CAPSO, cette hétérogénéité des « compétences assurantielles » se traduit directement dans les montants qui leur sont versés et dans leur capacité à faire évoluer une première offre jugée insuffisante. Elle se combine avec une asymétrie temporelle : tant que l'expert n'est pas passé, les sinistrés hésitent à évacuer leurs biens endommagés ou à engager des travaux, de peur de compromettre leur indemnisation. La saturation des experts après plusieurs crues successives allonge ces délais et renforce le désarroi des ménages, alors même que la dégradation matérielle continue (moisissures, dégradation des matériaux, impossibilité de réoccuper les lieux).

Dans bon nombre de cas, la relation contractuelle entre assureur et assuré se révèle ainsi déséquilibrée. L'assureur dispose du contrôle sur les paramètres clés (choix de l'expert, calendrier, interprétation des clauses), tandis que l'assuré, déjà fragilisé, ne peut qu'accepter, contester au cas par cas, ou mobiliser un contre-expert à ses frais. Les effets de cette asymétrie sont accentués dans les territoires socialement fragiles, où les ménages disposent de marges financières très limitées pour supporter un reste à charge ou financer des frais d'expertise supplémentaires.

Le rôle par défaut des collectivités comme intermédiaires assurantiels

Dans ce contexte et sous la pression des événements, les collectivités étudiées en viennent à assumer un rôle d'intermédiation assurantielle vis-à-vis des habitants et des entreprises. LA CAPSO fournit à cet égard un cas riche d'enseignements avec la Maison de l'habitat. Initialement conçue comme guichet unique pour les questions de rénovation énergétique et d'aides aux travaux, elle a été mobilisée après les inondations comme porte d'entrée unique pour l'ensemble des problèmes rencontrés par les sinistrés.

Concrètement, la Maison de l'habitat a endossé plusieurs fonctions : information sur les démarches à entreprendre auprès des assureurs, aide au décryptage de courriers ou de propositions d'indemnisation, accompagnement vers les dispositifs d'aide où la condition d'être assuré est décisive, et remontée systématique des situations les plus problématiques vers la sous-préfecture et France Assureurs. Les équipes ont également organisé des permanences où les habitants pouvaient venir avec leurs dossiers, afin de bénéficier d'un appui administratif et d'une mise en relation avec les bons interlocuteurs, y compris lorsque se posait la question du maintien ou de la résiliation de contrats.

Ce rôle s'est avéré fondamental car sans cette intermédiation, nombre de ménages auraient été tentés de résilier leur assurance, ou se seraient retrouvés *de facto* sans couverture après des délais prolongés ou des propositions jugées inacceptables. Or, la collectivité a rappelé de manière insistante aux habitants que le maintien d'une assurance, même dégradée (franchise multipliée, garanties restreintes), est une condition impérative pour rester éligible aux aides publiques, qu'il s'agisse de l'activation du dispositif MIRAPI ou du rachat des biens financés sur fonds Barnier. La CAPSO se fait ainsi le relais d'exigences que les habitants perçoivent mal, voire contestent, mais dont le respect s'avère indispensable.

Le SmageAa conforte cette dimension asymétrique et ce besoin d'interface, sous un autre angle. Lorsque des adresses sont « blacklistées » dans les logiciels d'assurance et jugées difficilement assurables, le syndicat intervient pour faciliter le recours au préfet ou à un administrateur d'État dédié à la reconstruction, ce qui peut permettre de débloquer certains dossiers. En tant qu'intermédiaires,



collectivité comme syndicat sont un maillon clé de l'assurabilité locale : ils orientent les particuliers vers la sous-préfecture et jouent ainsi un rôle de traducteur entre des situations locales singulières et des dispositifs nationaux standardisés.

Cette nouvelle fonction d'intermédiation ou de traduction assumée par les collectivités ou leurs syndicats met finalement en lumière une faille grandissante dans la relation entre l'État, les assureurs et les assurés. Les régimes d'assurance de catastrophes naturelles et les dispositifs d'aide post-catastrophe ont été conçus en supposant que la relation assureur-assuré fonctionnerait selon des règles relativement stables, et que l'État interviendrait en complément pour les pertes non assurables ou pour financer la prévention. Or, les crises récentes révèlent que cette articulation ne fonctionne plus comme prévu : les assureurs tendent à se retirer ou à durcir leurs conditions dans les zones les plus exposées ; les ménages peinent à faire valoir leurs droits ; l'État délègue implicitement aux intercommunalités et/ou leurs syndicats la gestion fine de l'accès aux aides et le maintien en assurance.

Les collectivités, en particulier la CAPSO, se retrouvent ainsi dans une position d'agents intermédiaires non contractualisés : elles portent la charge organisationnelle et politique de l'intermédiation (guichets, permanences, coordination avec l'État et les syndicats), sans disposer de leviers directs sur les contrats privés ni sur les décisions des assureurs. Elles contribuent à corriger partiellement les asymétries d'information et de ressources, mais au prix d'une redéfinition implicite de leur périmètre d'action, qui dépasse largement la seule compétence GEMAPI.

L'intermédiation assurantielle qu'elles assurent n'est pas un simple « service rendu » aux assurés ; elle devient un élément constitutif de l'assurabilité territoriale, au sens où sans elle, le régime assurantiel produirait un volume bien plus important de sorties de couverture et de non-recours aux aides. Les collectivités locales sont ainsi placées en première ligne pour amortir les effets d'un régime assurantiel sous tension, sans que cette fonction soit explicitement reconnue ni dotée de moyens propres.

3.2 Au-delà de l'indemnisation, les dispositifs de rachat / démolition par les collectivités au service d'une stratégie de recomposition

Précisément, lorsque l'indemnisation assurantielle ne suffit plus à rendre soutenable le maintien en place des habitants dans les secteurs les plus exposés, l'action publique locale intervient aussi pour organiser la sortie durable de certains biens de l'espace habité. Les dispositifs de rachat et de démolition constituent, de ce point de vue, une inflexion majeure, puisqu'ils permettent de passer d'un principe de réparation de sinistres individuels à la recomposition matérielle de portions de territoire. Cette bascule ne produit pas mécaniquement un territoire « résilient » ; elle ouvre au contraire une séquence longue, extrêmement coûteuse et politiquement délicate, dans laquelle les collectivités doivent assumer des fonctions de portage foncier, de gestion transitoire, d'intermédiation sociale... qui excèdent largement le cadre initial des aides au sinistre.

Du rachat des biens sinistrés à la neutralisation de secteurs entiers

L'exemple de la CAPSO, en lien avec le SmageAa, montre bien que les rachats n'ont pas été pensés comme la simple addition de réponses individuelles à des maisons gravement touchées. À Blandecques, la possibilité de mobiliser le fonds Barnier pour les biens sinistrés à plus de 50% constituait un premier levier classique d'acquisition. Mais très vite, les acteurs locaux ont considéré qu'une application stricte de ce



seul critère conduirait à un résultat territorialement intenable : laisser en place un quartier partiellement vidé, composé de maisons rachetées, d'autres encore habitées et d'autres enfin durablement exposées, revenait à produire un tissu urbain « mité », sans réduire réellement la vulnérabilité d'ensemble.

C'est précisément pour éviter cette issue que la CAPSO et le SmageAa ont activé une autre entrée du fonds Barnier, adossée à la perspective d'un aménagement hydraulique futur. Cette possibilité a permis d'aller au-delà du strict seuil de dommage individuel, en rendant possible l'acquisition de biens moins lourdement touchés, mais situés dans des secteurs jugés stratégiques pour la reconfiguration hydraulique et urbaine du site. La logique change alors de nature : le rachat n'est plus seulement une réparation, il devient un instrument de neutralisation spatiale de secteurs entiers, destiné à rendre possible un projet de transformation plus large et plus résilient.

Des dispositifs d'acquisition qui supposent une forte capacité de montage et de portage

Cette stratégie de rachat-démolition ne repose pas sur un dispositif simple ou linéaire. Elle implique au contraire une combinaison étroite entre plusieurs acteurs et plusieurs temporalités : la CAPSO, le SmageAa, l'EPF, les services de l'État, les propriétaires, puis, en aval, les opérateurs de démolition et les maîtrises d'œuvre des aménagements futurs. Les responsabilités sont réagencées en fonction de l'urgence ou du degré de préparation des opérations.

À Blandecques, par exemple, le SmageAa indique que l'EPF assure un rôle de propriétaire ou de gestionnaire transitoire sur certaines opérations, tandis que la CAPSO a souhaité, sur plusieurs îlots, aller plus vite que l'EPF pour porter directement les déconstructions. Cette différence de rythme rappelle que ces acteurs publics n'ont pas le même rapport au temps, ni au risque, ni la même proximité avec les sinistrés : là où l'EPF tend à sécuriser l'ensemble des conditions de maîtrise foncière avant d'engager la démolition, la collectivité est davantage exposée à la pression politique et aux attentes de ses administrés, et cherche à produire des signaux (rapidement) visibles d'action.

Pour autant, ces opérations engagent des besoins de trésorerie et d'avance de fonds très importants, qui vont s'échelonner sur plusieurs années et nécessitant un suivi administratif lourd, comme le souligne la CAPSO. Le rachat ne s'achève pas avec la signature d'un acte ; il ouvre une phase de portage où il faut gérer les indemnités, les délais de sortie, la démolition elle-même, puis les usages transitoires ou la vacance. Les outils existent, mais aucun ne couvre à lui seul l'ensemble de la séquence ni ne répartit de manière stabilisée les coûts, les risques et les responsabilités de la transformation.

Une recomposition territoriale impulsée par la contrainte

Les dispositifs de rachat et de démolition apparaissent dès lors comme des instruments de recomposition territoriale impulsés par ce contexte de vulnérabilités, tant climatique qu'assurantielle et qui permettent d'aller au-delà des politiques d'indemnisation. Les collectivités endossent de nouvelles responsabilités, lorsque l'assurance ne permet plus de restaurer durablement l'habitabilité de certains secteurs. Ce sont elles qui tentent de construire les conditions d'une sortie ordonnée, financière et socialement tenable des usages en place.

Cet exemple illustre lui aussi le paradoxe déjà pointé précédemment : les collectivités héritent de la charge opérationnelle et politique de la transformation, alors que les outils financiers et juridiques



demeurent partiels, segmentés et dépendants de montages fins. De ce point de vue, les rachats révèlent moins l'existence d'un modèle stabilisé d'adaptation que la nécessité, pour les acteurs locaux, de bricoler des chaînes de solutions entre assurance, fonds Barnier, portage EPF, ingénierie hydraulique et négociation sociale.

3.3 Dispositifs de réduction de vulnérabilité et ambivalences assurantielles

Si la démolition est le scénario extrême, les territoires étudiés se mobilisent d'abord sur le déploiement de dispositifs de réduction de la vulnérabilité des bâtiments, destinés à permettre le maintien sur place des ménages et des activités exposés. Il s'agit, pour l'essentiel, de programmes de diagnostics et de travaux financés ou cofinancés sur fonds publics, visant l'installation de batardeaux, clapets, dispositifs d'étanchéité ou de réorganisation des espaces sensibles. Ces instruments s'inscrivent explicitement dans la logique d'une adaptation « par l'équipement » des biens existants, visant à réduire les dommages futurs et contenir la charge assurantielle. Pourtant, cette politique de réduction de la vulnérabilité produit elle aussi des ambivalences assurantielles fortes, qui tiennent à la manière dont ces dispositifs s'articulent, concrètement, avec les contrats d'assurance et les pratiques des assureurs.

La montée en puissance des dispositifs de protection individuelle

Dans le bassin de l'Aa, le SmageAa et la CAPSO décrivent un engagement précoce dans des programmes de réduction de la vulnérabilité, antérieurs même aux inondations de 2023-2024. Le syndicat a porté un programme de protections individuelles (batardeaux, systèmes de fermeture des ouvertures, etc.), auquel la CAPSO a choisi de contribuer financièrement pour éviter que le coût des dispositifs ne repose uniquement sur les particuliers. Cette articulation a été formalisée via une fiche dédiée dans le PAPI, permettant de mutualiser les financements et d'harmoniser les pratiques à l'échelle du territoire.

Ce choix répond à une double préoccupation. D'une part, il s'agit de ne pas laisser les habitants seuls face à des investissements parfois coûteux, alors même qu'ils sont déjà exposés et fragilisés. D'autre part, la collectivité comme le syndicat entendent éviter une fragmentation des approches entre bassins versants ou syndicats voisins, en « harmonisant au maximum » les conditions d'accès aux dispositifs de protection individuelle. La réduction de la vulnérabilité est ainsi pensée comme une politique territoriale à part entière, structurée par la GEMAPI et le PAPI.

Les dernières inondations ont renforcé cette orientation. Le SmageAa a recruté de nouveaux agents spécifiquement dédiés à l'accompagnement MIRAPI, et la CAPSO a intégré la question des protections individuelles dans sa stratégie globale de résilience, aux côtés des exercices de gestion de crise, du futur plan intercommunal de sauvegarde (PICS) et de l'évolution du PLUi. Dans le discours des acteurs, la diffusion de ces dispositifs apparaît comme une condition nécessaire pour contenir l'ampleur des dommages futurs et, indirectement, maintenir une certaine soutenabilité du régime assurantiel.

Une articulation incertaine avec les contrats d'assurance

Cette montée en puissance des protections individuelles ne semble toutefois pas s'accompagner d'une clarification contractuelle. Les entretiens font apparaître sur ce volet également de l'ambivalence : la crainte, chez certains habitants, que l'installation de dispositifs financés ou cofinancés par des



programmes publics ne se retournent contre eux en cas de sinistre, si ces équipements ne sont pas mis en œuvre « correctement » le jour de l'événement.

Par exemple, les acteurs évoquent des situations où des habitants choisissent de ne pas déclarer à leur assureur la présence de batardeaux ou d'autres dispositifs, précisément pour éviter que des clauses implicites ou explicites ne conditionnent l'indemnisation à leur mise en œuvre effective. Cette stratégie défensive est révélatrice d'une insécurité contractuelle : les dispositifs de réduction de vulnérabilité sont perçus à la fois comme une protection et comme un potentiel facteur de non-indemnisation.

Ces retours militent pour une certaine clarification entre les assureurs, les assurés et les pouvoirs publics. Les dispositifs publics tels que MIRAPI ou les PAPI introduisent de nouvelles obligations matérielles (installer, entretenir, déployer des protections) mais qui ne semblent pas pleinement intégrées dans les contrats d'assurance existants. Les assurés ne savent pas si, ni comment, ces dispositifs seront pris en compte dans la tarification, l'évaluation des dommages ou les décisions de maintien en assurance ; les collectivités, de leur côté, n'ont ni mandat ni capacité à négocier collectivement ces conditions au bénéfice des habitants.

Au total, les dispositifs de réduction de la vulnérabilité apparaissent comme des instruments indispensables, mais non suffisants pour la gestion territoriale du risque. Ils permettent de limiter certains dommages, d'étaler les coûts d'adaptation et de maintenir, à court terme, des possibilités d'habiter dans des secteurs exposés. Mais ils impliquent certaines exigences dans leur utilisation et entretien qui n'ont, semble-t-il, jamais été pleinement discutées ni contractualisées. Les collectivités se retrouvent à gérer des attentes qu'elles n'ont ni le pouvoir ni les moyens de garantir.

Il ressort de ce constat que l'assurabilité des habitants et des entreprises ne dépend pas seulement de la présence de dispositifs de protection ou de leur bonne volonté à s'équiper et à s'assurer, mais d'une articulation pour l'instant instable entre politiques de prévention, pratiques assurantielles et capacités d'intermédiation des collectivités.

3.4 Assurabilité et valeurs foncières : une décoïncidence qui freine la recomposition spatiale

Il demeure un sujet central sur lequel les collectivités ont des marges de manœuvre réduites : l'envolée des prix fonciers et immobiliers qui reste très marquée sur le littoral, malgré l'exposition au risque d'érosion côtière et de submersion marine, dont l'intensité ne cesse de croître. Cette cécité pose un sérieux défi économique à toutes les collectivités qui souhaitent s'engager dans des projets de recomposition spatiale. Toutefois, les pratiques assurantielles semblent produire des signaux plus ou moins incitatifs au repli, selon les configurations et qui doivent être interprétés avec prudence.

Le défi économique de la recomposition spatiale

Le cas de Coutances mer et bocage montre bien cet écueil économique. Selon le responsable du service génie littoral, un modèle économique peut exister sur les sites de repli, notamment pour des activités touristiques, à condition d'accepter des montages de long terme et de mobiliser des outils comme les baux à construction ou les baux commerciaux. En revanche, les sites de départ, directement exposés au recul du trait de côte, sont décrits comme structurellement déficitaires : leur acquisition ou leur portage



fait apparaître un déficit initial de plusieurs millions d'euros, lié au maintien de valeurs de marché encore élevées qui « plombent » dès le départ les bilans d'aménagement. La difficulté centrale n'est donc pas seulement de concevoir le futur site, elle réside dans la manière de sortir économiquement du site exposé sans faire porter aux collectivités un coût insoutenable.

La situation est paradoxale. Alors même que la collectivité travaille à la publication de cartographies locales d'exposition au recul du trait de côte, à la traduction des enjeux dans le PLUi et à la préparation de trajectoires de repli, le marché foncier n'intègre pas encore de manière décisive une décote progressive du risque. Le signal public du risque n'est donc pas suffisant pour entraîner spontanément une correction du marché dans le sens attendu. Il peut même produire une situation intermédiaire particulièrement défavorable, où la connaissance du risque augmente plus vite que l'ajustement des prix, laissant à la collectivité la charge d'absorber l'écart entre la valeur présente des actifs qui reste élevée, tandis que leur valeur d'usage future est compromise.

L'assurance comme signal économique dans l'engagement au repli

Quelques exemples discrets laissent toutefois entrevoir que le marché de l'assurance peut jouer, dans certains cas, un rôle de signal plus incitatif que le marché foncier lui-même. À propos des campings de Gouville, le responsable du service génie littoral indique que les exploitants ont rencontré de « vraies difficultés d'assurance » et formule l'hypothèse prudente que cette contrainte a contribué à leur engagement dans le projet de recomposition. L'assurance n'est donc pas présentée ici comme la cause unique du repli, mais comme l'un des facteurs qui rendent le statu quo moins tenable économiquement.

Il ne s'agit donc pas de surinterpréter ce mécanisme qui mériterait d'être analysé à une plus large échelle. En revanche, nous pouvons dire que les difficultés d'assurance participent d'un faisceau de signaux économiques – avec les conditions bancaires, l'incertitude sur la valeur future du foncier et le coût d'entretien des sites exposés – qui modifient l'arbitrage des acteurs privés. Dans cette perspective, l'assurance fonctionne comme un signal-prix, qui impacte directement la soutenabilité future de l'exploitation.

Le dilemme du portage public : dérisquer le territoire, internaliser l'inassurabilité

Cette incidence économique ne se limite évidemment pas aux acteurs privés et concerne tous les porteurs de fonciers, y compris publics. Dès lors que la collectivité ou l'EPF envisagent de porter temporairement les sites exposés pour organiser le repli, la question de l'assurabilité ne disparaît pas ; elle se déplace vers le porteur public. Le responsable de Coutances mer et bocage le formule explicitement à propos de Gouville : si la collectivité déclenche demain un portage foncier sur le site, elle devient propriétaire du bien et doit donc être capable de l'assurer pendant la phase transitoire. La difficulté n'est pas théorique, puisqu'elle se pose en lien avec des ouvrages provisoires, comme un enrochement existant, qui pourraient devoir être maintenus pendant le temps du portage.

Le porteur public est mandaté pour réduire le risque à terme, dérisquer le foncier et rendre possible une recomposition plus soutenable, mais ce faisant, il internalise sur une période intermédiaire les risques assurantiels et financiers du site exposé, ce qui n'est pas neutre à la fois économiquement et politiquement. L'assurabilité territoriale dépend donc aussi des conditions transitoires de gestion des



biens exposés, et donc de la capacité des collectivités à absorber des responsabilités nouvelles qui ne sont ni entièrement financées, ni totalement sécurisées sur un plan assurantiel.

Des activités inégalement « embarquables » dans la recomposition

Le matériau normand montre enfin que toutes les activités ne se laissent pas entraîner de la même manière dans les projets de recomposition. Le signal-prix de l'assurance est ainsi inégalement incitatif selon la nature des activités et leur dépendance à cet environnement spécifique qu'est le littoral. Si les campings de Gouville semblent pouvoir s'inscrire dans un modèle économique de repli, c'est parce qu'il existe des perspectives de mutualisation, de redéploiement et de recettes d'exploitation sur les sites futurs. À l'inverse, les activités conchylicoles du Havre de Blainville apparaissent prises dans une configuration beaucoup plus rigide, liée à leur mode historique d'implantation, à leur dépendance à la proximité de la mer, et aux conditions particulièrement favorables dont elles bénéficient sur leurs sites actuels.

En effet, les conchyliculteurs occupent aujourd'hui des terrains dans des conditions proches d'une quasi-propriété, à des montants extrêmement faibles, tandis que les sites de repli proposés en bail à construction, même à un niveau bas, changent radicalement l'économie de l'activité. Dans ces conditions, même un site de repli techniquement attractif ne suffit pas nécessairement à produire l'adhésion. La difficulté ne tient pas uniquement au risque ou à l'assurance, mais à l'écart entre une économie historique du site exposé et une économie future du site relocalisé.

L'assurabilité, la valeur foncière et la capacité à se déplacer ne se combinent donc pas de la même manière selon les secteurs d'activité. Les acteurs les plus facilement « embarquables » sont souvent ceux pour lesquels il existe déjà une perspective crédible de maintien d'activité sur un site de substitution. À l'inverse, lorsque le modèle économique du repli est radicalement moins favorable que celui du site d'origine, le signal assurantiel, même fort, ne suffit pas à produire la transition.

Assurabilité territoriale et valeurs foncières : clés de voute d'une économie de l'adaptation

Les terrains mettent en évidence la complexité des relations entre assurabilité, valeurs foncières et projets d'adaptation (de l'achat/démolition jusqu'aux projets de recomposition spatiale). L'assurance peut contribuer à pousser certains acteurs vers le repli, mais elle peut aussi transférer vers la puissance publique de nouvelles charges d'assurabilité transitoire. Les valeurs foncières peuvent, à terme, être affectées par la montée du risque et par les signaux publics, mais elles continuent souvent, dans l'intervalle, à grever fortement les montages de recomposition. Quant aux projets spatiaux, ils ne peuvent avancer qu'au prix d'une ingénierie institutionnelle et financière lourde, qui reste très dépendante de la capacité locale à coordonner des partenaires, à produire des bilans et à absorber les contradictions du système.

Ces observations nous conduisent ainsi à positionner l'assurabilité comme un paramètre central d'une économie de l'adaptation. Ce qui se joue n'est pas seulement la possibilité d'assurer un bien ou une activité, mais la manière dont différents marchés et différentes politiques publiques se combinent pour rendre certaines trajectoires territoriales plus ou moins praticables. En ce sens, les difficultés observées ne traduisent pas seulement des défaillances du marché de l'assurance ; elles révèlent plus largement l'absence d'un régime stabilisé de recomposition, dans lequel la répartition des risques, des pertes et des responsabilités serait explicitement organisée.



III. DE L'ASSURABILITE DES ACTIFS A L'ASSURABILITE TERRITORIALE : ENSEIGNEMENTS CROISES

Cette dernière partie construit la synthèse à partir des terrains, en écho à la problématique de la première partie. Elle procède en quatre temps. La grille comparative est d'abord lue dimension par dimension, pour faire apparaître ce que les sept territoires ont de commun et ce qui les sépare. Les trajectoires d'adaptation sont ensuite regroupées en trois familles, qui ordonnent cette diversité. On énonce alors les conditions auxquelles un territoire reste assurable dans la durée, ce qui donne son contenu à la notion de collectivité garante de son assurabilité. On délimite enfin les angles morts et les risques systémiques que l'échelon local ne referme pas seul. Les acquis des deux parties précédentes sont ici croisés plutôt que répétés : la section I a montré comment se construit la capacité d'adaptation, la section II comment se reconfigure la relation assurantielle, et il s'agit de voir comment ces deux plans se combinent et où ils cessent de coïncider.

1. La grille comparative lue dimension par dimension

Nous avons pris le parti de retenir six dimensions clés pour élaborer notre grille comparative, qui permet de positionner chaque territoire : l'exposition dominante, l'organisation de la compétence, les capacités d'ingénierie, le modèle financier, la situation assurantielle propre et les dispositifs déployés envers les acteurs privés. Lus ensemble, ces axes ne dessinent pas un gradient unique du plus au moins exposé. Ils font apparaître des décalages internes, qui sont le principal apport de cette seconde phase.

L'exposition et l'organisation se répartissent d'abord en deux grands types. D'un côté, des territoires littoraux confrontés au recul du trait de côte et à la submersion, de Coutances à Ter'Bessin et aux Villes Sœurs. De l'autre, des territoires fluviaux marqués par les crues et le ruissellement, du bassin de l'Aa à la CAPSO et à la CCPHB. L'IIW occupe une position à part, celle du polder où la submersion serait systémique si la mer entraît. À cette diversité d'aléas répond une diversité d'organisations, de l'EPCI intégrateur à service dédié (Coutances) au syndicat ensablé (Ter'Bessin), au syndicat de bassin ou de polder (SmageAa, IIW), et à la configuration composite dépendante de syndicats extérieurs (Villes Sœurs, CCPHB, et pour partie la CAPSO).

Les capacités d'ingénierie s'étalent dans un rapport considérable. Une seule responsable GEMAPI aux Villes Sœurs, une dizaine d'agents à la CCPHB et à Coutances, une vingtaine à Ter'Bessin comme au SmageAa. Coutances a structuré un service génie littoral de six agents et cofinance ses postes de façon dense, direction adossée à la Banque des Territoires, poste d'accompagnement au changement au FEDER. Le SmageAa est passé d'environ treize à une vingtaine d'agents après les crues de 2023-2024, soit près de 30 % d'effectifs supplémentaires, dont deux postes dédiés à la réduction de vulnérabilité. Cette dimension est la plus discriminante, parce qu'elle conditionne la capacité à monter des dossiers, à mobiliser des cofinancements et à tenir la relation avec les services de l'État comme avec les assureurs.

Le modèle financier confirme l'écart. La taxe GEMAPI par habitant va d'environ 10 € à la CCPHB (223 k€ pour un peu plus de 22 000 habitants) à 13 € à Ter'Bessin (près d'1 M€, réparti à parts égales entre milieux aquatiques et protection), autour de 21 € aux Villes Sœurs (750 k€ pour 36 000 habitants), 23 € à la CAPSO (2,5 à 3,5 M€) et 20 à 40 € à l'IIW (budget agrégé d'environ 7 M€). Du simple au quadruple, sans corrélation nette avec le niveau de risque. Le fonctionnement repose partout sur l'effet de levier des



subventions, de 60 à 100 % selon les travaux au SmageAa, avec un contrat de plus de 20 M€ sur cinq ans avec l'Agence de l'eau à Ter'Bessin. Aucune de ces recettes ne permet de constituer des réserves : Coutances augmente sa taxe d'environ 3 % par an sans pouvoir provisionner de gros travaux, la CCPHB relève qu'un simple curage de bassins aux sédiments pollués coûte 200 à 300 k€, soit près d'une année de taxe.

La situation assurantielle propre, enfin, va de la tension gérable à la rupture ouverte. Comme nous l'avons vu plus haut, la CCPHB se décrit comme « encore tenable », avec une assurance statutaire passée de 6,5 à 9 % et une réponse fondée sur la maîtrise du patrimoine. La CAPSO a subi une résiliation sèche de son contrat dommages aux biens après la tempête de 2023, un appel d'offres infructueux, puis une offre à un million d'euros de prime et un million de franchise qu'elle a refusée, avant de retrouver une couverture à environ 250 k€ de prime pour 300 k€ de franchise grâce à l'assureur franchisé du territoire. Au Havre, la prime dommages aux biens a été multipliée par sept entre 2023 et 2024, passant de l'ordre de 100 000 à plus de 700 000 euros, avec des franchises incendie à un million. Ter'Bessin, lui, n'a plus d'assurance de responsabilité civile pour l'exercice de la GEMAPI.

De ces positions croisées ressortent trois décalages qui structurent l'analyse. Le premier oppose l'ingénierie et l'assurance. Ter'Bessin réunit l'une des configurations d'ingénierie les plus solides du panel, vingt-trois agents, statut d'ensemblier, cartographies mutualisées, plan pluriannuel d'investissement en préparation, et se trouve pourtant privé de couverture sur la responsabilité liée aux ouvrages qu'il gère. L'assurabilité ne suit pas la capacité technique : le territoire le mieux outillé est ici le plus exposé sur le maillon que le marché a déserté, ce qui inverse la logique du chapitre I où la capacité produisait l'assurabilité.

Le deuxième décalage sépare la gouvernance du modèle financier. L'IIW présente une gouvernance stabilisée par l'unanimité et une trajectoire d'investissement engagée, mais son financement sert les ouvrages, cofinancés jusqu'à 80 % par le fonds Barnier et le FEDER, en laissant les canaux sous-dotés parce que classés masses d'eau fortement modifiées et peu prioritaires pour l'Agence de l'eau. La stabilité de la décision ne sécurise pas le modèle économique.

Le troisième sépare l'exposition des moyens. La CCPHB cumule une exposition multirisque, ruissellement des plateaux, débordement de quatre cours d'eau, contraintes littorales et instabilités de versant, avec environ 10 € par habitant et sans service dédié, quand l'IIW, elle aussi en situation critique, mobilise 20 à 40 €. Sur l'ensemble du panel, la colonne des recettes et celle des moyens humains ne se recouvrent pas : le territoire qui lève le plus n'est pas systématiquement le mieux doté. Le cadre de compétence uniforme, appliqué à des situations aussi contrastées, creuse l'écart et dessine une géographie de l'assurabilité à deux vitesses.



2. Trois familles de trajectoires d'adaptation

Les sept territoires ne se rangent pas le long d'un simple gradient d'exposition ou de richesse. Ils suivent des trajectoires d'adaptation distinctes, et c'est la trajectoire, davantage que le niveau de risque, qui détermine leur profil d'assurabilité. On en distingue trois, qui organisent la lecture proposée ci-dessous : la recomposition littorale anticipée, la recomposition par le retrait sous la crise, et le maintien de la protection sans trajectoire de repli.

Ces trois familles constituent une première typologie, construite à partir des seuls terrains de Normandie et des Hauts-de-France enquêtés dans cette mission. Elles ne prétendent pas à l'exhaustivité. D'autres configurations existent ailleurs, plusieurs des cas étudiés se tiennent à la frontière de deux familles, et certaines positions que davantage de terrains permettraient d'objectiver pourraient s'ériger en trajectoire autonome. Le critère retenu est la trajectoire effectivement engagée, non le degré de contrainte subie : deux territoires également exposés peuvent relever de familles différentes selon qu'ils ont ou non arrêté une orientation, et un même territoire est susceptible de se déplacer d'une famille à l'autre à mesure que ses choix se stabilisent.

Cet axe ne recoupe pas la typologie des configurations d'exercice de la compétence proposée en chapitre I. Celle-ci classait les territoires par leur manière d'organiser la GEMAPI ; la lecture qui suit les classe par la trajectoire d'adaptation suivie. Le fait que les deux ne se superposent pas est en soi instructif. La CAPSO, rangée en chapitre I parmi les gouvernances composites aux côtés de la CCPHB et des Villes Sœurs, s'en détache ici : elle a engagé un retrait que les deux autres n'ont pas tranché. Ce qui rapproche des territoires par l'organisation peut donc les séparer par la trajectoire, et inversement.

2.1 La recomposition littorale anticipée

Coutances mer et bocage en offre le cas abouti. La recomposition y a été décidée avant la catastrophe et portée par un instrument dédié, le projet partenarial d'aménagement « Entre deux havres » signé fin 2021 : une phase de préfiguration d'environ 4,5 M€ TTC financée pour moitié par l'État, un périmètre de réflexion d'une centaine de kilomètres carrés débordant la bande côtière pour intégrer bassin versant et mobilité, et trois sites opérationnels à horizons différenciés de cinq, dix et trente ans (havre de Geffosses, secteur plage de Gouville, havre de Blainville). Les sites de repli sont identifiés, intégrés au PLUi et associés à des bilans financiers par site, et un service génie littoral de six agents assure la continuité de l'ingénierie. La trajectoire y est opposable, pas seulement intentionnelle : c'est la chaîne documentaire complète décrite en chapitre I, de la stratégie au droit des sols, qui la rend crédible aux yeux des financeurs comme des Domaines.

Criel-sur-Mer, portée par le SML76 avec un PPA en préparation, prolonge la même logique d'anticipation sur une double configuration : hautes falaises, avec rachats au titre du fonds Barnier et démolitions de maisons en péril, et basse vallée, avec une digue-route sous-dimensionnée dont le déclassement est envisagé et le rétablissement d'une continuité écologique étudié. Le cas montre qu'une trajectoire anticipée n'est pas réservée aux littoraux d'accrétion : elle peut s'organiser là où le risque combine érosion de falaise et submersion de vallée.

Ter'Bessin aspire à cette famille sans y être encore pleinement entré. Le syndicat a réuni les outils : cartographies locales d'exposition sur ses 23 communes littorales, financées à 80 % par le Fonds vert et



adossées au Cerema, démarche « Notre Littoral de Demain » débouchant sur un plan d'actions approuvé, plan pluriannuel d'investissement en préparation à partir des études de dangers. Mais il n'a pas unifié son approche : la GEMAPI y reste traitée comme un métier de gestionnaire technique tandis que l'étude de recomposition relève du pôle urbanisme, et le syndicat reconnaît lui-même l'absence de stratégie unifiée entre gestion des ouvrages, aménagement et recul. La commission littorale envisagée pour le prochain mandat vise précisément à sortir de ce travail en silo. Ter'Bessin illustre ainsi une trajectoire en voie de constitution, dont la crédibilité dépend d'une intégration encore à faire.

Ce qui singularise cette famille tient à deux traits. L'assurance y fonctionne comme un signal-prix qui contribue à faire basculer certains acteurs privés vers le repli : à propos des campings de Gouville, le responsable du service génie littoral formule l'hypothèse prudente que leurs difficultés d'assurance ont pesé dans leur engagement au projet de recomposition. Et la trajectoire repose sur une chaîne documentaire complète plutôt que sur un événement déclencheur. L'assurabilité y est prospective : le territoire organise les conditions de sa couverture avant que la crise ne les impose.

2.2 La recomposition par le retrait sous la crise

La CAPSO et le SmageAa suivent une recomposition imposée par des inondations fluviales répétées, celles de 2023-2024 en particulier. Le retrait s'y organise après coup. Le fonds Barnier a d'abord servi de levier classique pour les biens sinistrés à plus de 50 %, puis une autre entrée du fonds, adossée à la perspective d'un aménagement hydraulique futur, a permis d'acquérir des biens moins touchés mais situés dans des secteurs stratégiques, de manière à neutraliser des îlots entiers plutôt qu'à réparer maison par maison (Blendecques, Arques). Ces opérations mobilisent l'EPF et les services de l'État, engagent des besoins de trésorerie importants et un portage de plusieurs années, et la CAPSO a parfois choisi d'aller plus vite que l'EPF pour produire des signaux visibles d'action. En parallèle, le SmageAa est monté en charge (d'environ quatorze à seize agents, dont deux renforts dédiés au dispositif MIRAPI) et accompagne les entreprises industrielles dans la réduction de leur vulnérabilité.

Deux traits marquent cette famille. Le discours politique y est lucide : les acteurs de la CAPSO reconnaissent qu'aucun ouvrage n'empêchera seul la répétition d'un épisode comme 2023-2024, et que l'objectif est de gagner du temps et de renforcer la résilience plutôt que de promettre une protection absolue. Et la fonction d'intermédiation développée en chapitre II atteint ici sa forme la plus complète : la Maison de l'habitat comme guichet post-sinistre, les permanences, le relais de l'injonction à rester assuré pour demeurer éligible aux aides, le déblocage des adresses « blacklistées » par les assureurs via le sous-préfet. Le retrait est réactif mais organisé, et il produit l'appareillage social le plus abouti du panel.

Cette famille donne aussi à voir la convergence des arbitrages assurantiels du public et du privé. La sous-déclaration stratégique et l'auto-assurance subie que le chapitre II a documentées chez les collectivités se retrouvent chez leurs administrés : dans le bassin du SmageAa, des entreprises ont renoncé à mobiliser leur assurance après un second sinistre pour préserver leur assurabilité future, au prix de leur trésorerie. Le territoire devient le lieu où la gestion privée et la gestion publique de l'assurabilité s'alignent sur la même logique défensive.



2.3 Le maintien de la protection sans trajectoire de repli

L'Institution intercommunale des Wateringues tient la ligne par nécessité. Le polder rend le repli structurellement inopérant : les terrains en contrebas du niveau marin, environ 450 000 habitants, des activités industrielles majeures et une centrale nucléaire ne se relocalisent pas. La trajectoire y est une défense financée sur le très long terme : un possible triplement des investissements sur dix à quinze ans pour la protection contre les crues, puis un renforcement de la défense contre la mer sur quinze à vingt ans, avec des cofinancements élevés sur les ouvrages mais faibles sur les canaux. La gouvernance, stabilisée par l'unanimité, est présentée comme un actif ; la stratégie financière reste à construire, l'institution n'étant pas endettée à ce stade et engageant des discussions avec la Banque des Territoires pour lisser l'effort. L'assurabilité du territoire dépend ici presque entièrement de la capacité collective à maintenir et financer un système d'ouvrages et de pompage coûteux, ce qui en fait le cas où la soutenabilité de long terme est la plus directement posée.

La CCPHB et les Villes Sœurs tiennent la ligne, elles, faute d'un choix arrêté. La protection continue, rechargements en galets à Cayeux et Criel pour les Villes Sœurs, bassins et ouvrages hydrauliques pour la CCPHB, sans qu'une trajectoire de recomposition ait été décidée. L'approche reste suspendue, fortement dépendante des syndicats auxquels ces intercommunalités adhèrent et des doctrines de l'État, et exposée à la montée des coûts de protection : les Villes Sœurs identifient elles-mêmes un risque de non-soutenabilité si l'intensité des rechargements devait doubler ou tripler à taxe inchangée.

Le trait commun de cette famille est une trajectoire de maintien, que le repli soit impossible, comme à l'IIW, ou seulement différé, comme à la CCPHB et aux Villes Sœurs. Ce report est lui-même un enseignement : il caractérise des territoires trop exposés et trop faiblement outillés pour stabiliser une décision, et c'est là que la lecture par la grille mord le plus fort. C'est aussi le point où la non-exhaustivité de la typologie compte le plus. Avec davantage de terrains, cette configuration suspendue, où l'indécision fonctionne comme une trajectoire de fait, pourrait se détacher en famille autonome plutôt que d'être lue comme un cas limite du maintien.

3. Ce que la grille comparative révèle : des découplages que les familles masquent

Lire les sept cas, dimension par dimension, fait apparaître des découplages que la seule lecture par familles dissimule. Ces découplages sont au cœur de ce que le second rapport ajoute au premier : ils montrent que les registres dont dépend l'assurabilité territoriale ne progressent pas ensemble.

Le plus net oppose l'ingénierie et l'assurance. Ter'Bessin cumule l'une des configurations d'ingénierie les plus solides du panel, avec ses 23 agents, son statut d'ensemblier, ses CLERCT et son PPI en préparation, et une rupture franche sur la responsabilité civile GEMAPI : son assureur s'est retiré après réexamen national de ses responsabilités, et l'appel d'offres lancé pour couvrir ce volet n'a reçu aucune réponse. L'assurabilité ne suit donc pas la capacité d'ingénierie. Un territoire peut réunir toutes les conditions d'une trajectoire crédible et défaillir sur le segment précis, la responsabilité liée aux ouvrages qu'il gère, que le marché a choisi d'abandonner. Ce constat renverse la logique de la section I, où la capacité produisait l'assurabilité : ici le territoire le mieux outillé est celui qui se retrouve le plus exposé sur le maillon que le marché déserte.



Un deuxième découplage sépare la gouvernance du modèle financier. L'IIW présente une gouvernance stabilisée par le consensus et une trajectoire d'investissement sous stress extrême, avec un financement qui sert les ouvrages, via le fonds Barnier et le FEDER jusqu'à environ 80 %, mais sous-dote les canaux, classés masses d'eau fortement modifiées et donc peu prioritaires pour l'Agence de l'eau. La stabilité de la décision ne sécurise pas le modèle financier.

Un troisième sépare l'exposition des moyens. La CCPHB combine une exposition multirisque rare, entre ruissellement des plateaux, quatre cours d'eau à réaction rapide, littoral et instabilités de versant, avec un produit de taxe d'environ 10 €/hab. et sans service dédié, quand l'IIW, elle aussi en situation critique, mobilise 20 à 40 €/hab. selon les communes. Sur l'ensemble du panel, la taxe GEMAPI par habitant varie du simple au quadruple sans corrélation nette avec le niveau de risque, et les recettes ne recouvrent pas les moyens humains : le territoire qui lève le plus n'est pas systématiquement le mieux doté en ingénierie.

Pris ensemble, **ces découplages confirment et précisent le basculement énoncé** dans la première partie. L'assurabilité territoriale repose sur la complétude de la chaîne établie en section I, périmètre pertinent, ingénierie continue et chaîne documentaire, croisée avec la capacité à sécuriser, négocier et stratifier l'assurance établie en section II. Or ces deux plans ne s'alignent pas. Les territoires les mieux dotés consolident à la fois leur trajectoire et leur position assurantielle ; les plus faibles accumulent les retards sur les deux fronts. Le cadre uniforme creuse l'écart et dessine une géographie de l'assurabilité à deux vitesses.

4. Les angles morts : ce qu'aucune trajectoire ne résout localement

Quatre défaillances traversent les trois familles, et aucune n'est réductible à l'échelon local. Elles délimitent ce que les trajectoires locales, même abouties, ne peuvent pas refermer, et elles commandent directement les recommandations adressées à l'État et aux assureurs qui suivent.

Le trou de la responsabilité civile GEMAPI est le plus aigu. Aucun territoire ne dispose d'une solution robuste. Ter'Bessin en documente le cas pur, avec un retrait d'assureur, un appel d'offres sans réponse et une responsabilité pleine sans couverture, alors même que les études de dangers fixent un niveau de protection à respecter. La défaillance porte sur la responsabilité que crée la prise de compétence : plus un territoire assume la protection, plus il s'expose sur le segment que le marché refuse de couvrir. Il s'agit d'une défaillance de marché de portée nationale, non d'un manque d'organisation locale.

L'érosion côtière reste sans dispositif dédié. Elle sort par principe du régime CatNat et du fonds Barnier ; les cartographies locales d'exposition qui commencent à combler le vide sont fragiles et inégalement appliquées ; et les Villes Sœurs ont exclu de leur GEMAPI les ouvrages de pure lutte contre l'érosion, sur un motif juridiquement défendable, laissant le risque dominant d'une partie de leur linéaire sans rattachement financier clair. C'est le cas où l'assurabilité territoriale est le seul cadre disponible, puisque l'assurabilité de l'actif y est nulle par construction.

L'architecture financière des opérations lourdes manque. La taxe GEMAPI, de temporalité annuelle, ne peut financer un investissement décennal ; la constitution de réserves est pratiquement impossible, comme le pointe Coutances ; le PPI devient un préalable au financement bancaire chez Ter'Bessin ; l'effort doit être lissé avec la Banque des Territoires à l'IIW. Aucun instrument ne couvre la séquence complète de recomposition ni ne stabilise la répartition de ses coûts et de ses risques. La décoïncidence foncière



aggrave le problème là même où la trajectoire est prête : à Coutances, les sites de départ sont structurellement déficitaires, avec un déficit initial de plusieurs millions d'euros, parce que le marché n'a pas intégré le risque, et l'assurabilité du site exposé se déplace vers le porteur public le temps de la transition.

Les doctrines de l'État divergent enfin sur un même aléa. Les Villes Sœurs le montrent nettement : Criel a bénéficié du fonds Barnier pour ses hautes falaises, quand Ault n'en a pas bénéficié à ce stade, un même phénomène physique recevant deux traitements administratifs au sein d'un seul EPCI. Cette variabilité doctrinale prive les territoires bi-régionaux d'un cadre stable pour construire leur trajectoire.

Ces angles morts partagent une même structure. **La responsabilité et la charge d'agir sont localisées au moment où les mécanismes de solidarité nationale se retirent ou font défaut**, c'est-à-dire précisément là où ils seraient le plus nécessaires. Ils tracent la limite de ce que l'action locale peut accomplir seule, et ils fondent les recommandations différenciées par destinataire présentées dans la partie suivante.



IV. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les terrains confirment la thèse de la première partie. Confrontées à la dégradation du régime assurantiel et à la montée des risques littoraux et fluviaux, les collectivités organisent les conditions qui rendent leur territoire assurable dans la durée, sans se substituer à l'assureur ni à l'État. En ce sens, la puissance publique locale devient garante de l'assurabilité de son territoire. Le chapitre III a montré que ce rôle est réel mais partiel : il repose sur cinq conditions cumulatives et cède sur celle qui manque, tandis que quatre défaillances échappent entièrement à l'échelon local.

De là découle l'ordre des recommandations. Les collectivités sont les mieux placées pour tenir ce rôle de garant, parce qu'elles fixent la trajectoire, portent l'ingénierie, assurent l'intermédiation et voient, à l'adresse près, où l'assurabilité se défait. Mais ce que le local construit ne tient que si le niveau national le sécurise, puis que si le marché ne le défait pas en aval. Les trois registres, local, national et assurantiel, sont emboîtés plutôt que juxtaposés. C'est aussi la logique du rapport « Adapter le système assurantiel français face à l'évolution des risques climatiques », remis en avril 2024 par la mission Langrenay, qui appelle à réagencer les responsabilités des collectivités, de l'État, des assureurs et des assurés autour de la prévention et de la solidarité.

Ce réagencement se joue sur fond d'érosion de la mutualisation. L'assurabilité d'un territoire est un signal avancé de son habitabilité, et elle repose sur deux plans indissociables, la possibilité matérielle d'assurer un bien et la capacité financière à en payer le prix réel, franchises et plafonds compris. L'étude « Peut-on assurer un monde qui s'effondre ? » décrit des risques désormais corrélés qui rapprochent les seuils de rupture du modèle assurantiel, et la géographie de l'assurabilité à deux vitesses relevée sur les terrains en est la traduction locale. Les pistes qui suivent restent exploratoires. Chacune est présentée de la même façon : son contenu, sa portée potentielle, sa difficulté de mise en œuvre et, lorsqu'il existe, un précédent observé ailleurs.

1. Pistes pour les EPCI, les syndicats et les collectivités

Une part des conditions de l'assurabilité territoriale dépend directement des collectivités. Les consolider est le registre d'action le plus immédiat et le plus autonome. Ces pistes relèvent de deux registres qu'il importe de distinguer : celles qui touchent à la capacité interne des collectivités - ingénierie, achat d'assurance, culture du risque - et celles qui engagent leur territoire vis-à-vis des tiers - observation du défaut de couverture, opposabilité de la trajectoire. Les premières sont mobilisables immédiatement et sans autorisation extérieure ; les secondes supposent une articulation avec l'État et les financeurs. Dans les deux cas, elles ne prennent leur sens que rapportées à la stratégie nationale d'adaptation, dont elles constituent la déclinaison à l'échelle où le risque se matérialise : c'est le niveau national qui fixe la trajectoire de référence et les priorités, le niveau local qui en éprouve la faisabilité.

Pérenniser et mutualiser l'ingénierie, y compris assurantielle

Le chapitre I a fait des moyens humains le déterminant de la capacité d'adaptation, et la grille a montré la fragilité des postes adossés à des programmes bornés, du FEDER à des dispositifs qui s'arrêtent avec leur financement. La piste consisterait à sécuriser ces postes hors des seules fenêtres de crédits et à les mutualiser entre petits EPCI et syndicats voisins. L'ingénierie assurantielle mériterait d'y figurer comme



une compétence propre, la maîtrise du patrimoine engagée au Havre et les cahiers des charges travaillés par la CCPHB montrant qu'elle conditionne la première des deux dimensions de l'assurabilité, la possibilité matérielle d'assurer. Portée potentielle élevée, puisque cette condition commande les autres ; difficulté surtout financière et durable, la mutualisation supposant de lever les réticences des plus petites structures à déléguer ; précédent partiel dans les syndicats de bassin et les ententes d'ingénierie déjà en place.

Structurer l'achat d'assurance et sortir de l'auto-assurance subie

Le parcours de la CAPSO, de la résiliation sèche à une offre à un million de prime et un million de franchise finalement refusée, montre l'intérêt d'un achat mieux outillé, par l'allotissement, le calibrage des franchises et le recours au courtage. Cette piste agit sur la seconde dimension de l'assurabilité, la capacité à payer un prix devenu multidimensionnel, et vise à ce que l'auto-assurance procède d'un choix plutôt que d'une contrainte. Portée rapide et peu coûteuse ; difficulté faible, mais effet borné, car mieux acheter ne recrée pas une offre là où le marché s'est retiré ; précédent dans les groupements de commandes et les centrales d'achat publiques.

Observer localement le défaut d'assurance

Les collectivités sont les mieux placées pour repérer les biens et les activités qui sortent de la couverture, cette non-assurance que le secteur nomme le protection gap et qui échappe aux statistiques. Il faut entendre par non-assurance l'ensemble des situations dans lesquelles un bien ou une activité exposés cessent d'être effectivement couverts : résiliation à l'initiative de l'assureur, refus de souscription, renoncement du propriétaire devant le niveau de prime, franchise si élevée qu'elle vide la garantie de sa portée, ou absence de déclaration après sinistre par crainte de la résiliation. Elle se distingue de l'auto-assurance choisie, qui est une décision assumée et provisionnée, et elle ne se confond pas avec une mutualisation entre collectivités : il ne s'agit pas d'un risque partagé entre acteurs publics, mais d'un risque que plus personne ne porte. En prolongeant leur fonction d'intermédiation, guichet post-sinistre et relais de l'obligation d'assurance, elles pourraient tenir une observation locale de ce défaut de couverture, dont le fichage à l'adresse repéré dans le bassin de l'Aa donne un signe avant-coureur. Portée modeste isolément mais forte une fois agrégée ; difficulté légère de mise en œuvre ; précédent encore à construire, ce qui rejoint l'ouverture présentée plus loin.

Tableau 6 : les situations de non-assurance, origine et charge du risque

Situation	Origine	Qui porte alors le risque	Subie ou choisie
Résiliation par l'assureur	Sinistralité répétée, reconnaissances CatNat successives	Le propriétaire ou la collectivité, sans relais	Subie
Refus de souscription	Bien, zone ou activité jugés inassurables	Le demandeur	Subie
Appel d'offres sans réponse	Absence d'offre sur le segment (ex. responsabilité civile GEMAPI)	La collectivité, donc le contribuable local	Subie
Renoncement devant le prix	Prime ou franchise hors de portée du budget	Le propriétaire ou la collectivité	Subie sous contrainte budgétaire



Situation	Origine	Qui porte alors le risque	Subie ou choisie
Franchise vidant la garantie	Calibrage rendant l'indemnisation improbable	L'assuré, qui paie sans être couvert	Subie
Non-déclaration après sinistre	Crainte de la résiliation ou de la surprime	Le sinistré, qui absorbe le dommage	Subie
Auto-assurance assumée	Décision explicite, provisionnée au budget	La collectivité, en connaissance de cause	Choisie
Mutualisation entre collectivités	<i>Partage organisé du risque entre acteurs publics</i>	<i>Le groupement, selon des règles convenues</i>	<i>Choisie - hors champ de la non-assurance</i>

Diffuser la culture du risque, y compris son volet assurantiel

Les syndicats de bassin et les syndicats littoraux sont les premiers vecteurs possibles de cette diffusion : ils détiennent la connaissance de l'aléa, animent les programmes d'action et sont en contact direct avec les riverains. La piste consisterait à leur reconnaître explicitement une mission de diffusion de la culture du risque auprès des élus, des habitants et des entreprises, en y intégrant le volet assurantiel aujourd'hui absent : ce que couvre réellement un contrat, ce qu'implique une franchise, ce qu'un travail de réduction de vulnérabilité change à l'indemnisation. Portée forte à moyen terme, puisque cette culture conditionne l'acceptabilité des trajectoires de repli autant que la qualité des déclarations de sinistre ; difficulté faible en coût mais réelle en continuité, la sensibilisation ne produisant d'effet que répétée ; précédent dans les repères de crue et les volets « culture du risque » des programmes d'action de prévention des inondations, qui n'abordent pas la dimension assurantienne.

Rendre la trajectoire opposable et documentée.

L'exemple de Coutances suggère que c'est l'inscription du repli au PLUi et au SCoT, adossée à une chaîne documentaire complète, qui rend une trajectoire lisible pour les financeurs comme pour les assureurs. La loi Climat et Résilience du 22 août 2021 a créé les outils du recul du trait de côte, de la liste des communes exposées au projet partenarial d'aménagement, qu'il resterait à mobiliser plus largement. Portée réelle sur l'accès au financement et sur la crédibilité de la trajectoire ; difficulté tenant à la lourdeur de la démarche et au risque de figer des choix encore réversibles ; précédent direct à Lacanau et à Gouville, sur le territoire de Coutances, site pilote national de la loi de 2021 aux côtés de Saint-Jean-de-Luz.

Ces pistes locales atteignent vite leur plafond. Les conditions qu'elles consolident ne tiennent que si le cadre national les sécurise, et les quatre angles morts qui suivent ne se referment qu'à cette échelle.

2. Pistes pour l'État et les financeurs

Quatre défaillances ne se corrigent pas localement. Elles appellent des décisions nationales, que plusieurs travaux récents ont commencé à baliser. Elles dessinent surtout un déplacement du rôle de l'État. Les terrains le rencontrent d'abord comme guichet - instruction des dossiers Barnier, reconnaissance CatNat, subventions d'études, cellule d'appui aux collectivités sans solution - et beaucoup moins comme stratégie. C'est pourtant à ce second titre qu'il pourrait trancher ce qu'aucun échelon local ne peut arbitrer : la doctrine applicable à un aléa donné, la valeur des biens exposés, la répartition du



coût de la reconstitution, le sort de la responsabilité civile GEMAPI. Les pistes qui suivent supposent toutes ce passage du guichet à la stratégie : sans doctrine nationale explicite, chaque décision locale reste réversible et chaque financement reste ponctuel. Quatre de ces pistes répondent terme à terme aux quatre angles morts identifiés au chapitre précédent ; la cinquième, consacrée au régime de solidarité lui-même, est transversale : elle ne corrige pas une défaillance particulière mais conditionne la portée des quatre autres.

Comblant le trou de la responsabilité civile GEMAPI

Le cas de Ter'Bessin, privé de couverture après le retrait de son assureur et un appel d'offres sans réponse, désigne une défaillance de marché plus qu'un défaut local. La piste serait un mécanisme de garantie publique de dernier ressort, adossé à la clarification de la responsabilité créée par la prise de compétence. L'observation, faite par le syndicat, que l'autorisation des systèmes d'endiguement ferait basculer cette responsabilité dans le cadre de l'État mériterait d'être instruite comme point d'appui. Portée décisive là où le risque est aujourd'hui pur et non couvert ; difficulté juridique et politique, car il s'agit de partager une responsabilité que nul acteur ne veut porter seul ; précédent dans l'intervention de la Caisse centrale de réassurance en cas de carence du marché privé, principe déjà posé par le rapport Langrenay.

Un cadre propre pour l'érosion côtière

Hors du régime CatNat et du fonds Barnier par principe, l'érosion est le cas où l'assurabilité de l'actif est nulle par construction, ce que confirme l'exclusion assumée par les Villes Sœurs des ouvrages de pure lutte contre le recul. La loi Climat et Résilience a prévu que le prix d'acquisition des biens exposés tienne compte de leur exposition au recul du trait de côte, soit une décote sur la valeur de marché, mais sa formulation actuelle rend ce mécanisme difficilement applicable. Plutôt qu'un rachat systématique à la valeur de marché, hors de portée des finances publiques, la piste consisterait à rendre cette décote opérante et à sécuriser les cartographies locales d'exposition qui la fondent. Portée déterminante pour un aléa aujourd'hui orphelin ; difficulté juridique, la valorisation des biens exposés restant à préciser ; précédent, en creux, dans la décote prévue mais inaboutie de la loi de 2021, que la proposition de loi de la sénatrice Christine Lavarde cherchait en partie à prolonger.

Construire une architecture financière pluriannuelle de l'adaptation

La taxe GEMAPI, annuelle, ne peut financer un investissement décennal, et le déficit foncier des sites de départ, chiffré en millions à Coutances, se reporte sur le porteur public le temps de la transition. La piste consisterait en un instrument pluriannuel dédié, capable de porter ce déficit et de lisser l'effort, et de répartir explicitement coûts et risques entre l'État, les collectivités, les assureurs, les entreprises et les ménages, partage que le rapport annuel 2026 du Haut Conseil pour le climat appelle également de ses vœux. Portée forte et transversale ; difficulté tenant à l'ampleur des sommes et à la répartition, non tranchée, du déficit initial ; précédent dans le montage associant l'établissement public foncier et la Banque des Territoires au sein du projet partenarial d'aménagement de Lacanau.



Harmoniser les doctrines de l'État

Qu'un même aléa reçoive deux traitements administratifs au sein d'un seul EPCI, comme entre Criel et Ault aux Villes Sœurs, prive les territoires interrégionaux d'un cadre stable. La piste serait de rapprocher les doctrines départementales et régionales sur des aléas identiques. Portée de sécurisation à faible coût ; difficulté administrative plus que financière, relevant de l'animation interservices de l'État ; précédent, en creux, dans l'instabilité doctrinale observée à Ault entre le plan de prévention très contraignant de 2015 et les souplesses ouvertes par la loi de 2021.

Rouvrir la question du régime de solidarité

Face à des risques corrélés qui défont la mutualisation, le régime CatNat et le fonds Barnier atteignent leurs limites. La fragilité ne se limite pas à ce périmètre. La couverture de droit commun, celle des dommages aux biens hors événement reconnu comme catastrophe naturelle, se dégrade en parallèle : hausses de primes, franchises multipliées, résiliations et refus de souscription se constatent sur nos terrains indépendamment de toute reconnaissance CatNat, et c'est sur ce socle ordinaire que reposent la majorité des sinistres courants - tempêtes, ruissellement, dégâts d'eau, dommages aux équipements publics. Un régime de solidarité repensé ne suffirait donc pas si l'assurance de droit commun continuait de se retirer : les deux mouvements doivent être traités ensemble. La piste serait d'instruire la part croissante que devront prendre les solidarités non financières, prévention et recomposition, dans un régime pensé pour des sinistres encore diversifiables, sans trancher un débat qui dépasse cette mission. Portée considérable mais horizon long ; difficulté politique majeure, tant l'équilibre entre signal-prix et solidarité universelle est délicat ; précédent dans le relèvement de la surprime CatNat de 12 à 20 % entré en vigueur en 2025, et dans les « nouvelles solidarités non financières » esquissées par l'étude « Peut-on assurer un monde qui s'effondre ? ».

Ce cadre national resterait sans effet si les signaux du marché continuaient de défaire, en aval, ce que le local construit et que l'État sécurise.

3. Pistes pour les assureurs et le système assurantiel

Les signaux du marché ne sont pas neutres, et mal orientés ils produisent du retrait sans contrepartie. Trois pistes visent à les infléchir, dans le prolongement du réagencement des responsabilités préconisé par le rapport Langrenay.

Valoriser la prévention documentée dans la tarification

Les démarches d'adaptation engagées par les collectivités restent peu reconnues dans la tarification. La piste serait de les y intégrer, comme le suggère la plateforme de prévention envisagée par le rapport Langrenay, pour limiter l'effet du signal-prix, dont l'ambivalence est apparue à propos des campings de Gouville, où la difficulté à s'assurer a nourri un retrait qu'aucun dispositif n'accompagnait. Portée vertueuse, en récompensant l'effort ; difficulté méthodologique, car l'effet d'une prévention sur la sinistralité future reste malaisé à mesurer ; précédent dans la plateforme de prévention déjà envisagée au niveau national.



Réduire l'asymétrie d'information

Le chapitre II a montré que les collectivités négocient souvent à l'aveugle, faute d'accès aux données de sinistralité détenues par les assureurs. La piste serait d'ouvrir ces données, dans un cadre à définir, comme condition d'un pilotage partagé du risque. Portée immédiate sur la qualité de la négociation ; difficulté tenant à la valeur concurrentielle des données et au cadre juridique de leur partage ; précédent limité, le partage restant à organiser.

Prévenir la formation de zones inassurables

Le fichage à l'adresse et le retrait sur la responsabilité civile GEMAPI dessinent, terrain après terrain, des poches d'inassurabilité sans relais public. La piste serait de convenir de seuils et de préavis au-delà desquels un relais s'organise, pour éviter que le retrait ne précède la solution. Un mécanisme de bonus-malus pourrait compléter ce dispositif. Les assureurs qui maintiennent une offre sur les territoires les plus exposés en seraient tarifairement avantagés, par exemple au travers de leur contribution au régime de solidarité ou de leurs conditions de réassurance publique ; ceux qui s'en retirent en supporteraient symétriquement le coût. Le désengagement cesserait alors d'être une décision sans contrepartie, alors qu'il transfère aujourd'hui intégralement la charge du risque sur la collectivité et sur les sinistrés. Portée protectrice pour les territoires les plus fragiles ; difficulté forte, un tel engagement supposant une garantie publique en soutien et le calibrage d'un bonus-malus devant éviter de pénaliser l'assureur au point d'accélérer sa sortie ; précédent analogue dans le bureau central de tarification, qui impose déjà une couverture pour les assurances obligatoires.

4. Ouverture : la relation locale entre collectivités, État déconcentré et assureurs

Au-delà de ces pistes, le rapport ouvre sur des travaux à venir. Les recommandations convergent d'abord vers un même manque : aucun instrument partagé ne mesure aujourd'hui l'assurabilité d'un territoire dans ses deux dimensions, ni ne suit le défaut de couverture qui s'y installe. L'Observatoire de l'assurabilité de la Caisse centrale de réassurance en est une amorce encore partielle. Un dispositif reliant l'observation locale, l'agrégation nationale et la donnée assurantielle reste à construire, et pourrait faire l'objet d'un travail dédié.

Plus fondamentalement, l'enquête a fait apparaître une relation tripartite que nous n'avons qu'effleurée, celle qui se noue sur le terrain entre les acteurs publics locaux, l'administration déconcentrée de l'État et les assureurs locaux. C'est là, dans des ajustements largement informels, que se règle une part de l'assurabilité : le sous-préfet à la reconstruction qui débloque des adresses refusées par les assureurs à la CAPSO, l'assureur franchisé du territoire qui porte un dossier que sa compagnie déclinait, la cellule mise en place par l'État pour les collectivités sans solution, ou la doctrine que la direction départementale des territoires applique localement. Aucun cadre n'organise aujourd'hui cette coordination.

Comprendre et, peut-être, formaliser cette relation locale est la principale piste de recherche appliquée que ce rapport laisse ouverte. Elle prolongerait la mission en passant de la description des trajectoires à l'analyse des interactions qui, territoire par territoire, font ou défont l'assurabilité. C'est à cette échelle,



celle du dialogue entre le maire, le préfet et l'agent d'assurance, que le rôle de garant prend sa forme concrète.

Mesurer l'assurabilité d'un territoire, c'est déjà mesurer son habitabilité. La contribution de cette mission aura été de faire apparaître le passage de l'assurabilité des actifs à celle des territoires, et de montrer que le garant local ne tiendra que dans un cadre national complet et sécurisé, et au sein d'une relation de terrain entre collectivités, État et assureurs qui reste, pour l'essentiel, à construire et à étudier.

* * *

Remerciements

Cette étude a été conduite avec le soutien du réseau FIL et l'appui de la Région Normandie. Nous remercions les élus ainsi que les responsables techniques, juridiques et assurantiels des territoires enquêtés - la CAPSO, le SmageAa, l'Institution intercommunale des Wateringues, la CCPHB, les Villes Sœurs, Coutances mer et bocage et Ter'Bessin - pour le temps qu'ils nous ont accordé et la précision de leurs réponses. Nous remercions également les personnes rencontrées en entretien dont la liste figure en annexe, ainsi que les services de l'État et les professionnels de l'assurance qui ont accepté de répondre à nos questions.



BIBLIOGRAPHIE

Assemblée Nationale, Juillet 2025, rapport d'information n°1666 sur les moyens consacrés à l'adaptation au changement climatique, 60p.

Autorité de la concurrence, Avis n° 25-A-04 du 23 janvier 2025 relatif à la situation concurrentielle dans le secteur de l'assurance de dommages aux biens des collectivités territoriales.

Blanc N., Genest É., Laigle L., 2024, « Des chemins pour une adaptation transformationnelle des territoires du Grand Paris », Nature Sciences Sociétés, 14p.

Brousseau E. & Farès M., 2002, « Coûts de transaction et contrats incomplets », Revue française d'économie, n°16-3, pp. 193-230.

CCR, juin 2023, La prévention des catastrophes naturelles par le FPRNM, rapport, 60p.

CCR, juin 2025, Les catastrophes naturelles en France, Bilan 1982-2024, rapport, 113p.

CCR, septembre 2023, Conséquences du changement climatique sur le coût des catastrophes naturelles en France à l'horizon 2050, étude, 45 p.

CCR, Septembre 2023, Efficacité des Plans de Prévention des Risques d'inondation sur le coût des dommages assurés, étude, 35 p.

Cerema, avril 2024, Projection du trait de côte et analyse des enjeux au niveau national – Echéance à 5 ans et Horizons 2050 et 2100, rapport.

Cerema, mai 2024, Les enjeux du recul du trait de côte d'ici à 2100, rapport.

Cour des comptes, 2024, rapport public annuel, chapitre 2, « La gestion du trait de côte en période de changement climatique », pp.51-107.

CRC Bourgogne Franche-Comté, 2024, « Audit flash – assurabilité des collectivités territoriales » Rapport d'observations définitives, 52 p.

DAJ, 2025, Guide des marchés publics d'assurance des collectivités territoriales et de leur groupement, 91p. Voir les guides de l'OECP, <https://www.economie.gouv.fr>

DGCL, avril 2023, BIS n°174, La taxe GEMAPI, une ressource en croissance pour les collectivités

DGCL, juillet 2024, BIS n°184, La fiscalité directe locale en 2023

Dulau S., 2024, « De l'adaptation incrémentale vers l'adaptation transformationnelle », Revue projets de paysage, n°31, <https://doi.org/10.4000/13faf>

France Assureurs, 2022, Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050, rapport, 30p.

Laigle L., Moreau S., 2018, Justice et environnement. Les citoyens interpellent le politique, Gollion (Suisse), Infolio.



Hart, O. & Moore, J., « Incomplete Contracts and Renegotiation », *Econometrica*, Vol. 56, No. 4, 1988, pp. 755–785.

Haut-commissariat à la stratégie et au plan (HCSP), juin 2025, Repenser la mutualisation des risques climatiques, rapport, 374p.

IGA-IGEDD, novembre 2023, Financement des conséquences du recul du trait de côte - Comment accompagner la transition des zones littorales menacées ?, rapport, 184p.

IGN, septembre 2025, Cartographier l'anthropocène - Le risque inondation, Atlas IGN, 83p.

OFGL chrono #17, novembre 2024, « L'évolution des primes d'assurances payées par les collectivités locales » <https://data.ofgl.fr/pages/accueil-ofgl-chrono/>

Rey-Valette H. et al., 2025, « Agir autrement » - Guide pour co-construire des trajectoires d'adaptation des territoires littoraux, Rapport Projet Trajectoires Fondations de France, 142 p. <https://tinyurl.com/2yacrvwm>

Sénat, 2024, Rapport d'information n°474 sur les problèmes assurantiels des collectivités territoriales, par M. Jean-François Husson, 136p.

Sénat, 2024, Rapport d'information n°775, relatif aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024, par MM. Jean-François RAPIN et Jean-Yves ROUX,

Sénat, 26 juin 2025, rapport d'information n°793, Pour l'efficacité de la GEMAPI : des territoires solidaires, par MM. Rémy POINTEREAU, Hervé GILLÉ et Jean-Yves ROUX

Soubeyroux J.-M. et al., 2025, « À quel climat s'adapter en France selon la TRACC ? - 2e partie », Météo France.



ANNEXE : LISTE DES ENTRETIENS REALISES EN PHASE 1 & 2

Tableau 7 : liste des structures et personnes rencontrées en phase 1

Structure (type)	Date	Interlocuteur(s) et fonction
CCR	16/06/2025	Nicolas Bauduceau Direction du Conseil, de la prévention et des risques émergents
Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation (CEPRI)	02/07/2025	Marie Evo Directrice
Diot Siaci Immobilier	29/04/2025	Pierre Garrigue Spécialiste de l'assurance des professionnels de l'immobilier et de la construction
		Geoffrey Delattre Directeur de Clientèle Responsable Marchés Publics
FFB	03/07/2025	Sarah Lespinasse Responsable du service assurances
		Nawfal Boutahir Responsable des affaires techniques / Directeur du Bureau de Normalisation des Techniques et Equipements de la Construction
Groupama	03/07/2025	Cédric Bouclier Responsable du pole Transformations et Transitions Climatiques chez Groupama
Université de Montpellier	29/04/2025	Hélène Rey-Valette Maître de Conférences
		Tom Mardegan Stagiaire
Agence Française de Développement (AFD)	09/07/2025	Laetitia Verhaeghe Experte réduction des risques de catastrophes - Adaptation
Local-IA	27/05/2025	Théo Canella Directeur commercial et chef des opérations
		Angélique Durand Directrice du développement



Cabinet Thomé Heitzmann	27/05/2025	Romain Thomé Avocat associé, spécialiste en droit immobilier
Laboratoire GATE Lyon Saint-Etienne et Université Lumière Lyon 2, CNRS, Université de Saint-Etienne	03/07/2025	Sonia Paty Professeure des Universités, Economie publique, économie urbaine, finances publiques locales
		Carla Morvan Docteur en économie

Tableau 8 : liste des structures et personnes rencontrées en phase 2

Structure (type)	Date	Interlocuteur(s) et fonction
Région Normandie, Service Environnement et Ressources Naturelles	02/12/2025	- Emmanuelle Martin, responsable du service Environnement et Ressources Naturelles - Lucie Eyssautier, chargée de projet adaptation du littoral au changement climatique
Syndicat Ter' Bessin	07/01/2026	Stéphane Wolf, urbaniste et DGS du syndicat
CU Le Havre Seine Métropole (LHSM)	09/01/2026	- Carole Merel, directrice des affaires juridiques - Olivier Malcor, chargé des assurances
CC du Pays de Honfleur- Beuzeville (CCPHB)	03/02/2026	- François Chanteloup, DGS - Chloé Chaux, service GEMAPI - Stéphanie Fouquet, DGA en charge des moyens généraux
SmageAa (syndicat mixte de bassin)	24/02/2026	François-Xavier Bracq, responsable prévention inondation
CC des Villes Sœurs (CCVS)	24/02/2026	Anne-Laure Moreau, responsable du suivi de la compétence GEMAPI
Agence de l'eau Seine- Normandie, Direction de la Connaissance et de la Planification (agence de l'eau)	03/03/2026	Manuel Sarraza, service Littoral et Mer
Institution intercommunale des Wateringues (IIW)	03/03/2026	Philippe Parent, directeur
DREAL Normandie, service Eau, Littoral, Biodiversité	03/03/2026	Laurent Dumont, chef du bureau des espaces littoraux, estuariens et marins (BELEM normand)
CC Coutances mer et bocage (CCCMB)	08/04/2026	Étienne d'Anglejan, responsable du service génie littoral (et représentants de la CC)



CA du Pays de Saint-Omer (CAPSO)	08/04/2026	• Christophe Monsterleet, directeur technique • Valérie Saudemont, directrice GEMAPI et cycle de l'eau • Sophie Hermant, directrice juridique
-------------------------------------	------------	---

