



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNE DE SAINT-TROPEZ (Département du Var)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 18 avril 2024

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
INTRODUCTION.....	5
1 LES CARACTÉRISTIQUES DE LA COMMUNE ET DE SON LITTORAL	6
1.1 Présentation de la commune.....	6
1.2 Un territoire urbanisé soumis à un plan local d’urbanisme.....	7
1.3 Les caractéristiques du littoral de la commune	9
1.4 L’importance du littoral et du tourisme dans l’économie locale.....	10
2 LES ENJEUX D’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE POUR LA COMMUNE.....	12
2.1 Les enjeux d’aménagement liés au logement.....	12
2.2 Les enjeux d’aménagement liés à l’emploi, au chômage et à la situation économique	14
2.3 Les enjeux d’aménagement liés aux infrastructures de transports	14
3 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE.....	15
3.1 Éléments de contexte.....	15
3.1.1 La commune est exposée à un risque financier en raison d’un lourd contentieux	15
3.1.2 Le périmètre de l’analyse financière	17
3.2 La formation de l’autofinancement	18
3.2.1 Un excédent brut de fonctionnement important.....	18
3.2.2 Une capacité d’autofinancement significative	20
3.3 Un financement des investissements par les ressources propres disponibles et l’emprunt	20
3.4 Une dette soutenable	22
3.5 Le projet d’élaboration d’un budget vert.....	23
4 LES RISQUES ET ALÉAS LIÉS AU LITTORAL ET LA PRISE EN COMPTE DU REcul DU TRAIT DE CÔTE	24
4.1 L’identification des risques au travers du plan communal de sauvegarde et du document d’information communal sur les risques majeurs.....	24
4.2 Les principaux risques et aléas auxquels le territoire est exposé en lien avec les changements climatiques.....	26
4.2.1 Le risque inondation en lien avec les phénomènes pluvieux intenses	27
4.2.2 Les aléas submersion marine et tsunami	28
4.2.3 Le recul du trait de côte.....	31
4.2.4 Les autres risques identifiés : incendie, raréfaction de la ressource eau et glissement de terrain	32

4.3 La prise en compte du recul du trait de côte dans le cadre de la politique d'aménagement du littoral.....	34
4.3.1 Les orientations nationales dans la gestion du trait de côte	34
4.3.2 La prise en compte des orientations nationales sur la gestion du trait de côte dans les documents d'urbanisme	35
4.3.3 Un désaccord entre la commune et les services de l'État sur la délimitation des espaces proches du rivage et les solutions préconisées de gestion du recul du trait de côte	36
5 ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX ET ATTRACTIVITÉ.....	38
5.1 Les enjeux environnementaux du territoire.....	38
5.2 Les actions de la commune en matière de protection de l'environnement	40
5.2.1 Un objectif d'exemplarité affiché en matière de consommation énergétique et de gestion de son patrimoine immobilier.....	40
5.2.2 La prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme	41
5.2.3 La transition écologique du port de Saint-Tropez	42
5.2.4 La création de zones de mouillage et d'équipements légers	44
5.2.5 Les projets communaux en matière de gestion quantitative de l'eau.....	45
5.2.6 La volonté de s'orienter vers un tourisme alternatif durable	45
ANNEXE	47
Annexe. Liste des abréviations.....	48

SYNTHÈSE

Station balnéaire réputée, Saint-Tropez est un lieu de villégiature apprécié des touristes et des célébrités venant du monde entier. Cependant, en décalage avec la renommée internationale dont elle bénéficie, la commune connaît un déclin démographique continu depuis 40 ans, principalement imputable au prix de l'immobilier et à la pénurie de logements pour les résidents permanents.

La population du bassin d'emploi présente un profil socio-économique contrasté, marqué par des écarts de revenus importants. La commune est en outre soumise à des problématiques d'infrastructures de transports qui rendent son accessibilité peu aisée, y compris en dehors de la saison estivale.

Le secteur du tourisme, notamment haut de gamme, dominant dans l'économie locale, apporte des ressources financières importantes pour une collectivité de moins de 4 000 habitants. La situation financière de la commune est satisfaisante, sous réserve du dénouement d'un contentieux en cours présentant un enjeu financier d'importance. La capacité d'autofinancement permet de faire face aux engagements et l'encours de la dette n'obère pas la capacité à investir.

Le littoral, qui a connu une urbanisation marquée au cours des dernières décennies, est exposé à des risques qui devraient s'accroître à horizon 2050 et 2100 avec le changement climatique. Les aléas d'inondation, de submersion marine, de tsunami, d'érosion des plages, de recul du trait de côte et d'incendie sont connus des autorités locales mais l'élévation du niveau de la mer et la survenance répétée de phénomènes climatiques extrêmes devraient accroître les tensions sur un territoire déjà fragilisé.

La commune a d'ores et déjà limité l'expansion des zones urbaines. Elle prend en compte les orientations nationales en faveur de la gestion du trait de côte, qu'elle intègre dans sa politique d'aménagement en les déclinant dans les documents d'urbanisme. La chambre identifie toutefois des divergences de perception de la notion d'espaces proches du rivage entre la commune et les services de l'État. Ces écarts d'interprétation complexifient les projets d'aménagement pour prévenir l'érosion côtière.

La collectivité dispose en outre de paysages et milieux naturels remarquables, dont plusieurs sites protégés qui subissent une fréquentation intense, notamment durant l'été. Leur préservation constitue un enjeu majeur, notamment pour perpétuer l'herbier de posidonie qui constitue un habitat essentiel dans l'écosystème méditerranéen.

La commune s'est fixé des objectifs en matière de consommation énergétique et de gestion de son patrimoine immobilier, elle prend en compte l'environnement dans ses documents de planification. Les travaux d'amélioration réalisés et projetés pour le port de plaisance en témoignent, tout comme les objectifs retenus en matière d'implantation de mouillages légers pour un meilleur contrôle des zones d'amarrage, de gestion de l'eau ou de développement d'un tourisme alternatif durable.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Tropez porte sur les exercices 2018 et suivants. Il s'inscrit notamment dans le cadre de l'enquête commune aux juridictions financières relative à la prise en compte des aléas et risques naturels dans l'aménagement du littoral méditerranéen.

Le contrôle a été ouvert par lettres de la présidente de la chambre du 2 février 2023, adressées à Mme Sylvie Siri, maire depuis le 12 novembre 2020, ainsi qu'à son prédécesseur, M. Jean-Pierre Tuveri, maire du 16 mars 2008 au 11 novembre 2020.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à Mme Sylvie Siri qui en a accusé réception le 1^{er} mars 2024. M. Jean-Pierre Tuveri a accusé réception le 2 mars 2024 de la partie du rapport concernant sa gestion. Des extraits du rapport ont été transmis aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Selon les dispositions de l'article L. 243-3 du code des juridictions financières, le directeur général de la société anonyme gardéenne d'économie mixte (SAGEM) a été auditionné par la chambre, à sa demande, le 18 avril 2024.

Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire, la chambre a arrêté le 18 avril 2024 les observations définitives présentées ci-après, qui portent principalement sur l'aménagement du littoral et la situation financière de la commune.

1 LES CARACTÉRISTIQUES DE LA COMMUNE ET DE SON LITTORAL

1.1 Présentation de la commune

La commune de Saint-Tropez couvre une superficie d'un peu plus de 11 km². Sa population atteint 3 600 habitants en 2020 selon l'Insee. La densité de peuplement communal est importante puisqu'elle s'élève à 322 habitants/km² contre 180 habitants/km² en moyenne dans le département du Var.

La population diminue à un rythme soutenu¹ depuis 2014. Entre 2014 et 2020, le nombre d'habitants s'est réduit de 17 % (4 350 habitants étaient recensés en 2014) et de près de 27 % entre 2009 et 2020 (4 900 habitants en 2009). La commune a perdu près de 2 400 habitants depuis 1982, soit 40 % de sa population en 40 ans.

Si les causes de ce déclin sont multiples, elles s'expliquent en partie par le prix élevé de l'immobilier, comparable à celui de Paris, la rareté des logements loués à l'année, le manque de commerces de proximité ainsi que par la situation géographique enclavée de la presqu'île qui contraint à des déplacements peu aisés vers les autres communes du golfe de Saint-Tropez.

Carte n° 1 : Territoire de la commune de Saint-Tropez



Source : commune de Saint-Tropez.

¹ La baisse est de 3,1 % par an en moyenne, dont 2,3 % sont dus à la variation à la baisse du solde apparent des entrées-sorties et 0,8 % à la variation négative du solde naturel (naissances-décès).

La commune est membre de la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez depuis la création de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) le 1^{er} janvier 2013. Elle représente 7 % de la population de l'intercommunalité qui rassemble près de 58 000 habitants.

La part de résidences secondaires et des logements occasionnels est sensiblement plus importante que dans le reste du département et de la région (68 % contre 25 % dans le reste du département et 18 % au niveau régional). La catégorie socio-professionnelle la plus importante est celle des retraités (35 %). Le secteur tertiaire représente près de 90 % de l'activité économique de la commune et la part des activités liées au tourisme y est prépondérante.

La collectivité a été surclassée dans la catégorie des communes de 20 000 à 40 000 habitants par arrêté du préfet du Var du 23 mars 2000. Par décret du 11 juillet 2017, la commune a également été classée station de tourisme, ce qui lui confère des avantages en matière de perception directe de la taxe sur les droits de mutation, notamment.

Les caractéristiques socio-économiques des habitants interviennent dans le choix des aménagements à réaliser pour le logement, dans le cadre de la gestion du foncier notamment, et pour les transports ; la compétence mobilité étant exercée par la communauté de communes.

Depuis 1922, la commune est membre du syndicat des communes du littoral varois (SCLV) qui a pour objet statutaire d'étudier, de protéger, de mettre en valeur et de défendre les intérêts du littoral des 28 communes adhérentes. Le SCLV est une instance de concertation qui œuvre notamment pour la politique de lutte contre l'érosion des plages et la qualité de vie et d'accueil du littoral. Le projet d'association syndicale des communes a été créé à la suite du constat dressé par le préfet du Var en 1920. Celui-ci indiquait alors : *« la prospérité des lieux est menacée en raison d'une affluence durant les mois de fortes chaleurs, et il est nécessaire d'en prévenir les conséquences car les voies de circulation sont trop étroites voire inexistantes, l'eau consommable manque dans cette région sèche et, enfin, l'emprise sur les bords immédiats de la mer est recherchée sans retenue par des estivants conquis rêvant de s'y bâtir une maison paradisiaque »*.

1.2 Un territoire urbanisé soumis à un plan local d'urbanisme

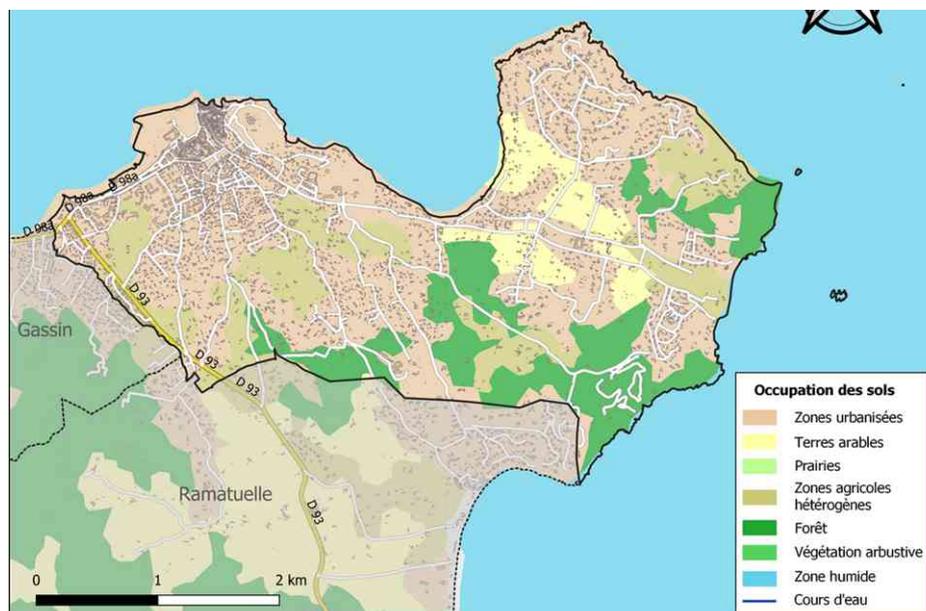
Le territoire de Saint-Tropez est urbanisé au sein de paysages naturels composés de plaines agricoles, de collines boisées et de franges littorales.

L'urbanisation s'est étendue depuis le cœur historique de la commune, vers l'est et le sud et son développement s'est poursuivi au cours de la dernière décennie. Les constructions et aménagements ont ainsi consommé 268 765 m² de surfaces nouvelles au cours de la période 2009-2022, soit 2,3 % de la surface communale, dont 236 961 m² de surfaces de type habitat². La consommation de surfaces pour les activités et les infrastructures est demeurée limitée, représentant 22 182 m², soit moins de 10 % des nouveaux espaces consommés.

² Selon les données disponibles sur le portail de l'artificialisation des sols du gouvernement français.

Le territoire présente une urbanisation continue sur plus de la moitié du ban communal, avec des zones denses en centre-ville et des périphéries résidentielles plus éparées comprenant des villas ainsi que des fermes et domaines viticoles.

Carte n° 2 : Infrastructures et occupation des sols de la commune en 2018



Source : commune de Saint-Tropez.

La commune s'est dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU) en 2013, en révision du plan d'occupation des sols de 1997 qui partageait le territoire en zones urbaines (54 %) et en zones naturelles (46 %). Le plan a été modifié à plusieurs reprises et a fait l'objet de deux annulations partielles, par jugements du tribunal administratif de Toulon en 2016 et 2018, notamment en ce qu'il créait quatre zones urbaines. La Cour administrative d'appel de Marseille a confirmé les décisions par arrêts des 20 juin 2017 et 2 juillet 2020. En 2017, le rapport de la chambre relevait que les modifications du PLU ne visaient pas toujours un seul but d'intérêt général. Certaines évolutions avaient ainsi favorisé des projets immobiliers privés, réalisés sous couvert de projets à finalité sociale, lesquels n'ont jamais vu le jour.

Le PLU a été arrêté sous l'empire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de 2006, qui définit les orientations de développement à l'échelle de la communauté de communes, compétente dans ce domaine. Le SCoT a fait l'objet d'une révision, approuvée le 2 octobre 2019. Le schéma n'a cependant jamais été rendu exécutoire par le préfet du Var, ce dernier ayant sollicité des modifications relatives à la prise en compte de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relatives à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi Littoral », en particulier à Saint-Tropez. En conséquence, le SCoT de 2006 a continué à s'appliquer.

En l'absence de mise à jour du SCoT, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité de territoires³ (SRADDET) de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, adopté par le conseil régional le 26 juin 2019 et arrêté par le préfet de région le 15 octobre 2019, n'a pas été pris en compte dans les révisions postérieures du PLU. Le document prévoyait notamment de renforcer et de pérenniser l'attractivité du territoire tout en maîtrisant la consommation d'espaces dès lors qu'il faisait le constat d'une artificialisation excessive et mal maîtrisée du littoral, d'une perte d'espaces naturels, d'une détérioration des paysages, d'une exposition accrue aux risques naturels, d'un phénomène d'érosion et d'un recul continu de la biodiversité.

Afin de mettre en œuvre les observations du préfet, la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez a engagé une modification du SCoT, qui a été adopté en juin 2023.

1.3 Les caractéristiques du littoral de la commune

Selon les dispositions de l'article L. 321-1 du code de l'environnement « *I. Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur (...).* ». Aux termes de l'article L. 321-2 du même code : « *Sont considérées comme communes littorales, au sens du présent chapitre, les communes de métropole et des départements d'outre-mer : 1° Riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ; (...).* ».

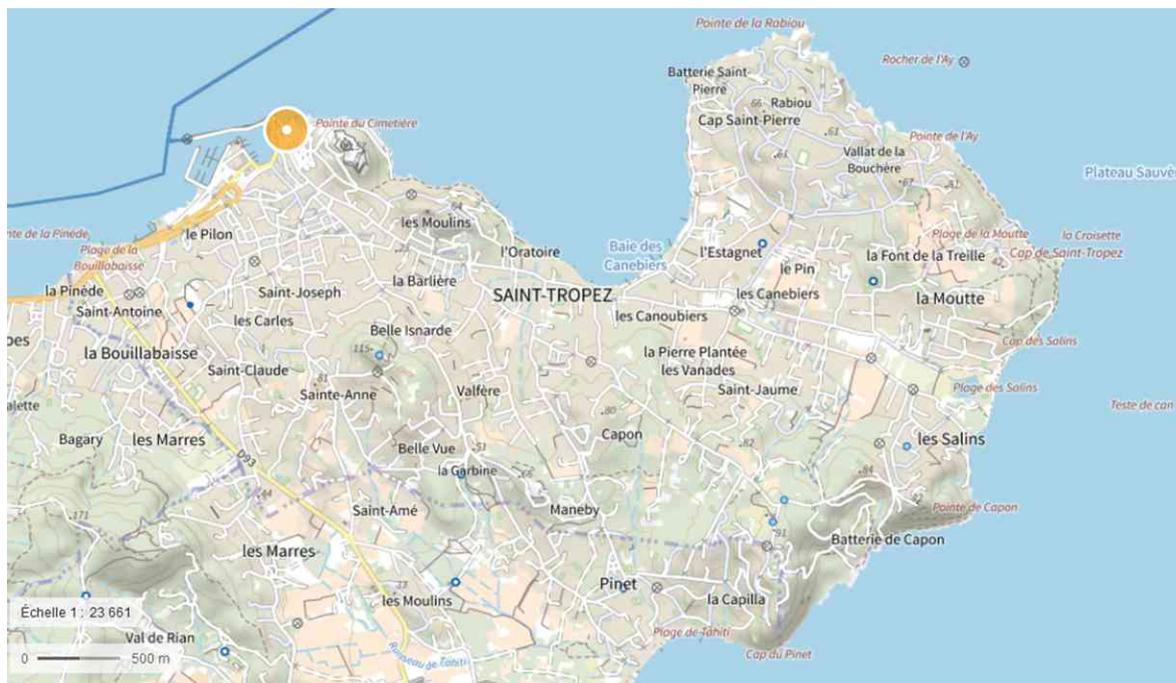
Saint-Tropez est une commune littorale au sens des dispositions précitées. Elle se situe sur une presqu'île et dispose d'une façade maritime de 12 km au nord et à l'est. Elle est tournée vers la mer à travers son passé de cité corsaire, ses plages, son port de plaisance et sa réputation internationale de station balnéaire. La loi Littoral modifiée du 3 janvier 1986, qui permet la préservation des espaces naturels et marins, des sites et paysages remarquables aux caractéristiques du patrimoine naturel du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques, s'applique à l'ensemble du territoire communal.

L'intégralité de la presqu'île de Saint-Tropez est inscrite au titre des monuments naturels depuis 1966 conformément aux dispositions des articles L. 341-1 et suivants du code de l'environnement⁴. Certains sites sont classés, tels que le plan d'eau et les terre-pleins du port. Ils disposent ainsi d'une protection de leur paysage, dans le but de préserver ces espaces considérés comme remarquables ou exceptionnels. La commune dispose par ailleurs des sites naturels protégés suivants :

- trois sites recensés au conservatoire du littoral : la batterie de Capon, La Moutte et les Salins,
- un site classé Natura 2000 : la corniche varoise (entre Saint-Tropez et Le Lavandou),
- un site classé au titre de zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) marine de type II et de ZNIEFF continentale de type I : le cap de Saint-Tropez.

³ Le SRADDET est un document de planification qui porte la stratégie de la région en matière d'aménagement durable, notamment.

⁴ Une partie du territoire est également inscrite au titre des monuments historiques.

Carte n° 3 : Localisation des différents sites

Données cartographiques : © IGN, CRIGE-PACA, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Département du Var

Source : Site Géoportail.

La collectivité dispose d'un sentier littoral qui sillonne environ 11 500 mètres depuis la vieille ville jusqu'à la pointe sud-est du territoire à proximité de la commune de Ramatuelle. Sept plages publiques sont situées sur la commune : la plage des Salins, de la Glaye, de la Ponche, de la Bouillabaisse, des Canebiers, des Graniers, de la Moutte. Le littoral alterne plages sablonneuses et côtes rocheuses des reliefs du massif des Maures.

1.4 L'importance du littoral et du tourisme dans l'économie locale

La commune de Saint-Tropez est une station balnéaire prisée des célébrités et des personnes fortunées. Elle doit une grande partie de son attrait à son littoral qui lui permet d'attirer chaque été des touristes venus du monde entier. La commune a ainsi déposé la marque « Saint-Tropez » le 2 mars 1992 auprès de l'institut national de la propriété industrielle, qui a été renouvelée jusqu'au 14 février 2032. La gestion de la marque a rapporté environ 5 millions d'euros (M€) de recettes depuis 2001, soit un peu plus de 200 000 € par an en moyenne⁵. Le nombre de visiteurs, notamment durant l'été, lui procure des ressources importantes au regard de son territoire et de sa population, parmi lesquelles 4,5 M€ de recettes de stationnement.

⁵ La commune a confié en 2023 l'exploitation de la marque à l'agence marketing Markeyters dans la perspective d'optimiser ces recettes.

Avec 6 millions de visiteurs par an en moyenne, selon les données fournies par la collectivité, le tourisme représente 75 % des recettes générées par les activités économiques présentes sur le territoire. La part des entreprises exerçant dans les domaines du commerce, des transports, de l'hébergement et de la restauration et services occupait, en 2022, 90 % des établissements selon l'Insee. Les atouts de la commune reposent sur le patrimoine historique et architectural, culturel et naturel, selon les données issues du rapport de présentation du plan local d'urbanisme.

L'hébergement touristique local est composé d'un parc hôtelier haut de gamme (plus de 4 étoiles), de résidences de tourisme, de locations sur le marché de particulier à particulier et de résidences secondaires. Ces caractéristiques entraînent des difficultés de logement pour la main d'œuvre saisonnière. En comptabilisant les nuitées touristiques, professionnelles, de particuliers et de résidences secondaires, la commune comptabilise près de 130 000 nuitées hebdomadaires au cœur de la saison touristique et plus de 2 millions de nuitées par an, selon le bilan de fin de saison 2023 de l'activité touristique de la commune.

La saisonnalité du tourisme à Saint-Tropez est forte. La commune peut accueillir jusqu'à 80 000 personnes par jour au cours de l'été. L'afflux de touristes est particulièrement marqué entre juin et septembre. Cette période représente près de 75 % de l'activité commerciale annuelle, dont la moitié durant les seuls mois de juillet et d'août. Ce tourisme saisonnier a des conséquences :

- une fréquentation élevée des lieux et des sites naturels l'été ;
- une forte réduction des activités commerciales hors saison ;
- un emploi saisonnier fort l'été et un manque d'opportunités d'embauche hors saison ;
- une difficulté à trouver des salariés qualifiés ;
- des équipements publics amortis seulement durant la saison d'été.

Cette saisonnalité est en grande partie à l'origine de problématiques d'aménagement auxquelles la commune doit faire face.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

De renommée internationale, la commune de Saint-Tropez connaît un déclin démographique sensible depuis 40 ans, principalement dû au prix de l'immobilier et à la rareté des logements loués à l'année.

Territoire urbanisé et tourné vers la mer, la commune entend limiter dans ses documents d'urbanisme les zones urbaines qui représentent un peu plus de la moitié de sa superficie. Dépendante de son littoral qui lui confère sa notoriété et des ressources financières importantes, elle est confrontée à des problématiques d'aménagement en lien avec l'importance que le tourisme occupe dans l'économie locale.

2 LES ENJEUX D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE POUR LA COMMUNE

2.1 Les enjeux d'aménagement liés au logement

Le parc de logements atteint environ 6 850 logements selon l'Insee et le rapport de présentation du plan local d'urbanisme de la commune. Il est majoritairement composé de résidences secondaires et de logements occasionnels, dont la part atteint 68 % du parc immobilier (respectivement 62 % et 6 %), soit un peu plus de 4 600 logements. Ces deux types de logements sont en forte hausse (+ 20 % et + 26 % par rapport à 2013) au détriment des résidences principales, en baisse de 22 %. Ces dernières ne représentent qu'un tiers des logements disponibles (environ 2 200 logements), ce qui place la commune dans une situation atypique au plan départemental, régional et même national.

Les logements occupés à titre de résidence principale le sont pour un peu moins de la moitié directement par leur propriétaire (47,5 %) tandis que 38,5 % des résidences principales sont occupées par des locataires. Les autres logements, soit près de 14 % d'entre eux, sont occupés à titre gracieux. La collectivité dispose de 217 logements sociaux, correspondant à un peu moins de 10 % des résidences principales, et de 116 logements aidés (un peu plus de 5 % des résidences principales, dans des logements HLM loués vides).

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est un document qui regroupe les orientations générales d'urbanisme et d'aménagement du territoire communal dans un premier volet et présente ensuite de manière plus détaillée, dans un second volet, les orientations précises ou des prescriptions particulières pour certains quartiers ou secteurs. Il comporte des objectifs démographiques, urbanistiques et sociétaux. Celui de la commune met en exergue les évolutions précitées du parc de logements au cours de la période de 2013 à 2021 avec une diminution du nombre de résidences principales, une forte augmentation du nombre de résidences secondaires et de logements vacants et une baisse sensible du nombre d'habitants. L'objectif de la commune est donc de favoriser la production de logements destinés à la résidence principale tout en ralentissant la production totale de logements pour limiter le phénomène d'étalement urbain. Le PADD est en cours de révision, en lien avec la révision du plan local d'urbanisme.

Au 1^{er} août 2023, le prix d'achat moyen au m² d'un appartement à Saint-Tropez (de type studio à 4 pièces), selon les sites immobiliers spécialisés, était compris entre 11 000 € et 16 000 €. Le loyer médian au sein de la commune s'établissait à 20 €/m². Au regard du niveau des prix des biens immobiliers, tant à l'achat qu'à la location, qui se situent parmi les plus élevés de France, il existe un effet d'éviction pour la population locale permanente qui éprouve des difficultés à se loger dans la commune par l'accession à la propriété, par la location, ainsi que par la succession, voire une impossibilité de se loger. Cette difficulté concerne tant les jeunes ménages, les primo-accédants que les personnes âgées retraitées. Elle contribue, selon le PADD, à la baisse constante de la démographie au cours des dernières décennies. Cette situation entraîne par ailleurs des difficultés de logement pour les personnels saisonniers, essentiellement pour les salariés qui exercent dans le secteur du tourisme, tout particulièrement pendant la saison estivale au cours de laquelle le prix des locations connaît une hausse forte et continue.

Pour tenter de remédier à ce phénomène, la commune projette de créer des logements permanents et d'introduire une clause de mixité sociale dans le plan local d'urbanisme. Par délibération du 31 janvier 2023, le conseil municipal a autorisé, par convention, un partenariat avec l'établissement public foncier Provence-Alpes-Côte d'Azur afin d'acquérir des terrains par voie de préemption pour construire des logements, notamment sociaux. La commune entend que 40 % des logements produits soient obligatoirement des logements aidés. Elle a pour projet de réaliser des investissements à hauteur de 25 M€. À ce titre, elle aménage 17 logements pour personnes âgées et isolées dans l'ancienne école élémentaire Louis Blanc, pour une livraison prévue à la fin de l'année 2024 et souhaite produire 26 logements par reconversion d'une friche administrative, 9 logements sur un terrain qui abrite les anciennes villas Mistral ainsi que des constructions modulaires pour l'accueil d'une cinquantaine de saisonniers.

La collectivité a également modifié son plan local d'urbanisme par délibération du 7 novembre 2023 dans le but de réaliser une opération de construction d'une résidence qui permettra le logement de 226 saisonniers et ainsi d'atteindre une partie des objectifs de la convention qu'elle a signée avec l'État pour le logement des travailleurs saisonniers, validée par délibération du 28 juin 2022. Par délibération du 7 novembre 2023, la commune a créé un budget annexe « logements et patrimoine immobilier », à compter du 1^{er} janvier 2024, destiné à individualiser les opérations afférentes.

Par ailleurs, la collectivité a décidé, par délibération du 28 septembre 2023, de majorer au taux de 60 %⁶ la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux non meublés non affectés à l'habitation principale. Le produit généré par la surtaxe, dont le montant est estimé à 3,1 M€ pour 2024, doit servir à alimenter le nouveau budget annexe « logement et patrimoine immobilier ».

Ce levier vise à inciter les propriétaires à remettre leurs logements vacants sur le marché et ainsi faciliter l'accès au logement des personnes qui résident à l'année dans ces communes touristiques, confrontées à une tension immobilière (niveau élevé des loyers et des prix d'acquisition des logements anciens et proportion faible de logements affectés à l'habitation principale). L'objectif est de dissuader les propriétaires de mettre leur logement en location de courte durée sur les plateformes dédiées.

⁶ Le décret du 26 août 2023 du ministère de la transition écologique et de la cohésion du territoire mentionne la commune de Saint-Tropez parmi les 2 000 communes de moins de 50 000 habitants qui, en raison du déséquilibre marqué qu'elles connaissent entre l'offre et la demande de logements sur leur territoire, peuvent majorer la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et appliquer une taxe sur les logements vacants.

2.2 Les enjeux d'aménagement liés à l'emploi, au chômage et à la situation économique

La commune de Saint-Tropez a décidé, par délibération du 28 septembre 2023, de délimiter un périmètre de sauvegarde du commerce et de l'artisanat de proximité resserré sur le centre-ville, afin de préserver la diversité du tissu commercial, de prévenir le développement des activités de service ou de commerce mono-orientés à destination des touristes, et de favoriser la conservation et l'émergence de commerces utiles à la vie quotidienne des habitants permanents. Il s'agit pour elle de soutenir l'activité économique et de développer le commerce dit essentiel et de proximité, ouvert à l'année.

Le taux de chômage, dans le bassin d'emploi de Sainte-Maxime, est légèrement supérieur à la moyenne nationale. Il s'élève, au sens du bureau international du travail, à 8 % au deuxième trimestre 2023 selon l'Insee. Dans la commune, l'emploi total a diminué de 0,8 % en moyenne annuelle entre 2014 et 2020. Le nombre d'actifs est d'un peu moins de 2 000 pour un total de 4 200 emplois sur le territoire de la commune. Un peu plus de 80 % des actifs y travaillent. L'économie locale a ainsi besoin de salariés en provenance des communes environnantes. Le secteur économique le plus porteur, au regard du caractère balnéaire et de la vocation touristique des lieux, est celui du commerce, des transports, et des services qui représente plus de 60 % des emplois. Le secteur du bâtiment est également dynamique, notamment durant la période d'octobre au printemps. Il emploie de la main d'œuvre en provenance de l'ensemble du bassin d'emploi constitué par le territoire de la communauté de communes en raison des travaux de rénovation ou de transformation opérés sur les biens immobiliers privés.

Le taux de pauvreté monétaire est comparable à celui constaté en France, de l'ordre de 14 % alors que le revenu médian disponible des ménages est supérieur à celui constaté au niveau départemental et régional (près de 25 000 € contre environ 21 500 €).

2.3 Les enjeux d'aménagement liés aux infrastructures de transports

L'accessibilité de la commune constitue une problématique majeure. Elle s'avère difficile en raison de la configuration territoriale, la commune étant située à la pointe du golfe de Saint-Tropez, quasiment enclavée par Gassin et Ramatuelle dans une sorte de presqu'île. Son accès est également délicat du fait d'un réseau routier saturé aussi bien durant la période estivale qu'hors saison, notamment aux heures de pointe. Cette saturation s'explique par la topographie, la commune étant desservie par un axe routier principal majeur, la route qui sillonne le golfe de Saint-Tropez depuis Sainte-Maxime, la RD98a. Le second axe, constitué par la route des plages de Pampelonne, la RD93, demeure plus marginal en termes de fréquentation et de capacités de désengorgement. Il existe des points de congestion au niveau des carrefours de la Foux et de la Bouillabaisse sur le territoire de Gassin.

Par ailleurs, la commune dispose de nombreuses places de stationnement, mais qui apparaissent insuffisantes au regard des flux quotidiens et des besoins, notamment en période estivale durant laquelle la population peut être multipliée par 20. Ainsi, les 2 300 places de stationnement payantes ne répondent pas aux besoins des résidents et des touristes au cours de l'été.

Enfin, le réseau de transports en commun maritimes (navettes en provenance de Sainte-Maxime, les Issambres, Port Grimaud et les Marines de Cogolin) et terrestres (cars régionaux et bus communaux) ne permet pas de désenclaver la commune. Ce réseau, géré par la compagnie privée Les Bateaux Verts qui propose un service de navettes régulières entre les différents ports du Golfe de Saint-Tropez, est peu utilisé. Il est attractif essentiellement en période estivale. Son développement à plus grande échelle pour les résidents à l'année du Golfe se heurte aux aléas climatiques hors saison et à la nécessité de disposer de parkings relais de taille suffisante. Il ne peut ainsi constituer à lui seul une réponse pérenne à la problématique d'engorgement.

Le réseau terrestre est quant à lui contraint par la géographie, la commune étant située en extrémité pour toute liaison par la route et par les infrastructures. Il privilégie en conséquence la desserte du front littoral mais ne permet pas de remédier aux problématiques de congestion du trafic. Il existe par ailleurs des liaisons vers Hyères, Fréjus, Toulon ou Aix-en-Provence pour relier la collectivité aux grands pôles urbains qui l'entourent, liaisons qui ne répondent toutefois pas aux besoins du quotidien.

Les habitants du territoire sont en conséquence dépendants de la voiture pour l'ensemble de leurs trajets alors même que le réseau routier est congestionné. La commune ne dispose que de moyens limités pour remédier à ces problématiques de mobilité qui relèvent du champ de compétence de la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

La commune de Saint-Tropez est confrontée à des difficultés de logement en raison des caractéristiques de son parc immobilier, composé en grande majorité de résidences secondaires, et du prix du foncier, qui induit une éviction progressive de la population locale.

La collectivité doit également faire face à une situation économique complexe, une accessibilité réduite du fait de sa situation géographique et d'infrastructures de transports limitées qui engendrent une saturation des axes routiers quasiment toute l'année.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

3.1 Éléments de contexte

3.1.1 La commune est exposée à un risque financier en raison d'un lourd contentieux

En 2009, la commune a engagé une opération de restructuration urbaine de trois secteurs situés en centre-ville : le Couvent, la Dalle des Lices et l'ancien hôpital. Cette opération consistait notamment en la création de logements sociaux.

La concession d'aménagement du programme a été confiée en 2011 à la société Kaufman & Broad Provence. La société anonyme gardéenne d'économie mixte (SAGEM), concurrente évincée de la procédure de passation de la concession, a contesté l'attribution devant les juridictions administratives. La SAGEM est une société anonyme créée par plusieurs communes, qui a pour objet de réaliser des opérations d'aménagement, de construction, de réhabilitation et de gestion d'ensembles immobiliers. Ses principaux actionnaires sont la commune de La Garde (67,87 %), la société Action Logement Immobilier (8,03 %), acteur du logement social, ainsi que deux particuliers (respectivement 8,05 % et 5,77 %).

Au terme d'un contentieux qui a duré 10 ans, le Conseil d'État, par une décision du 15 mars 2019, a prononcé l'annulation du contrat de concession conclu entre la commune et Kaufman & Broad Provence le 22 août 2001 aux motifs d'une violation des stipulations du règlement de la consultation, de la méconnaissance du principe d'égalité entre les candidats ainsi que des règles de publicité et de mise en concurrence. Il a également motivé cette annulation par l'intention délibérée de l'autorité concédante de favoriser ce soumissionnaire.

Parallèlement, par une demande indemnitaire préalable du 18 décembre 2015, la SAGEM a sollicité de la commune la réparation de son préjudice d'éviction pour un montant de près de 55 M€. Un refus implicite a été opposé à cette demande. La SAGEM a introduit une requête indemnitaire auprès du tribunal administratif de Toulon. Ce dernier, par jugement du 30 décembre 2020, a condamné la commune à payer à la SAGEM la somme de 97 450 € au titre du remboursement des frais qu'elle avait engagé pour présenter son offre dès lors qu'elle n'était pas dépourvue de toute chance de remporter le contrat. Il l'a en revanche déboutée de ses autres demandes. La SAGEM a interjeté appel de ce jugement.

Par un arrêt du 3 avril 2023, la cour administrative d'appel de Marseille a annulé le jugement du tribunal administratif de Toulon en tant qu'il avait rejeté le surplus des demandes de la SAGEM et a déclaré la commune de Saint-Tropez responsable du préjudice correspondant au manque à gagner subi par la SAGEM du fait de son éviction. Il a par ailleurs ordonné une expertise afin d'estimer le montant du préjudice subi, que la société requérante établit à 48,8 M€.

La commune a introduit le 2 juin 2023 un pourvoi en cassation à l'encontre de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille.

Enfin, dans le cadre de l'expertise ordonnée par la cour administrative d'appel de Marseille, l'expert a évalué, dans une note aux parties du 11 juillet 2023 complétée par un bilan prévisionnel en date du 19 juillet 2023, les « rémunérations » assimilables à un bénéfice net que la SAGEM n'a pu percevoir en raison de son éviction, à la somme de 4,7 M€.

En l'état de la procédure, un risque financier important pèse sur la commune. Celle-ci, qui dispose d'un budget de 43 M€ en 2022, n'est pas en mesure de provisionner le risque contentieux correspondant à la demande indemnitaire d'un montant de 48,8 M€. Si la commune devait être condamnée à payer cette somme, elle se retrouverait dans une situation difficile qui remettrait en cause l'analyse de la chambre sur le caractère sain et soutenable de sa situation et de sa trajectoire financière.

À l'aune de l'avis provisoire émis par l'expert, la commune a provisionné en 2023 un montant de 1,2 M€ au titre de ce contentieux et prévoit de provisionner 2,4 M€ en 2024. Elle estime que le montant de ces provisions (3,6 M€), ajouté à une provision de 3 M€ constituée dans le cadre d'un autre contentieux pour lequel elle entrevoit une absence de condamnation, devrait lui permettre de faire face à la somme évaluée.

3.1.2 Le périmètre de l'analyse financière

La comparaison des données du budget principal de la commune à celles des collectivités de la même strate de population (de 3 500 à 5 000 habitants) révèle qu'elle est atypique eu égard au volume de son budget, d'où son surclassement dans la strate dans la catégorie des communes de 20 000 à 40 000 habitants.

La collectivité dispose d'un budget principal et de sept budgets annexes relatifs aux transports, à l'assainissement, au port, aux caveaux, aux parkings, aux cinémas et salles communales, et au tourisme.

Tableau n° 1 : Architecture budgétaire

Libellé du budget	Nomenclature	Recettes de fonctionnement			
		2021 (en €)	%	2022 (en €)	%
<i>Budget principal</i>	Service public à caractère administratif	41 532 170	69,5 %	42 491 985	63,8 %
<i>Budget annexe port</i>	Service public à caractère industriel et commercial (SPIC)	10 154 886	17 %	13 383 576	20,1 %
<i>Budget annexe tourisme</i>	SPIC	0	0 %	4 931 859	7,4 %
<i>Budget annexe parkings</i>	SPIC	4 539 821	7,6 %	3 455 521	5,2 %
<i>Budget annexe assainissement</i>	SPIC	2 348 316	3,9 %	2 309 419	3,5 %
<i>Budget annexe cinémas-salles communales</i>	SPIC	861 421	1,5 %	0	0 %
<i>Budget annexe transport</i>	SPIC	223 316	0,4 %	0	0 %
<i>Budget annexe caveaux</i>	SPIC	55 995	0,1 %	50 755	0,1 %
<i>TOTAL</i>		59 715 925	100 %	66 623 115	100 %

Source : Comptes de gestion.

Compte-tenu de la part respective des budgets annexes dans le total des recettes de fonctionnement et de l'objet de l'analyse financière destinée à apprécier les marges de manœuvre dont dispose la commune pour la prise en compte des enjeux environnementaux liés au changement climatique, celle-ci se concentre sur le budget principal qui recouvre 69 % des recettes de fonctionnement entre 2018 et 2022 et 91 % de l'encours total de la dette.

3.2 La formation de l'autofinancement

3.2.1 Un excédent brut de fonctionnement important

Les produits de gestion sont demeurés stables au cours de la période sous revue. Ils se sont établis à 36 M€ en 2022, en hausse de 2 M€ par rapport à 2018 (4 %). La diminution de la fiscalité reversée, notamment de l'attribution de compensation perçue par la commune en lien avec les transferts de compétences réalisés au profit de la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez (contribution au service d'incendie et de secours par exemple), des ressources d'exploitation ainsi que des ressources institutionnelles, a été plus que compensée par une hausse sensible des ressources fiscales propres (4 M€), notamment par la progression des « autres taxes » comprenant la taxe additionnelle aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière. Les ressources fiscales propres, qui se sont élevées à 24,7 M€ en 2022, constituent la principale composante des produits de gestion (68 %).

La collectivité dispose de marges de manœuvre en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties dès lors que son taux d'imposition s'établit à 28,29 % contre 37,38 % en moyenne pour les collectivités de la strate de surclassement. Eu égard à la part importante des résidences secondaires sur le territoire de la commune, celle-ci a été moins affectée par la réforme de la taxe d'habitation. En effet, les communes conservent, à compter de 2021, le produit de la taxe d'habitation uniquement sur les résidences secondaires et les logements vacants, qui représentent près de 70 % des biens immobiliers de la collectivité. Pour compenser les pertes subies sur les résidences principales, la commune perçoit la part de taxe foncière sur les propriétés bâties précédemment perçue par les départements. Ainsi les produits issus des taxes foncières et d'habitation (impôts directs locaux à compter de 2021) présentent une augmentation de 1,4 M€ de 2018 à 2022.

La crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 et les mesures de confinement ont eu pour effet une perte cumulée de recettes, selon la commune, d'un peu moins de 5 M€ en raison de la fermeture des infrastructures culturelles, sociales et scolaires, des installations sportives, de l'absence de perception de recettes liées à l'occupation du domaine public et à la taxe de séjour suite à l'arrêt des activités commerciales et touristiques. Cette situation est à l'origine de la baisse significative des produits de gestion au cours des années 2020 et 2021.

Les charges de gestion sont également restées stables, passant de 25,4 M€ en 2018 à 26,8 M€ en 2022. Elles sont constituées pour moitié des dépenses de personnel (14 M€) et pour 32 % de charges à caractère général (8,5 M€). Ces charges, qui sont demeurées constantes au cours de la période de contrôle, apparaissent maîtrisées. Elles ont diminué en 2020 de 2,5 M€, en lien avec la crise sanitaire. La hausse sensible constatée en 2021, à hauteur de 30,8 M€, est conjoncturelle. Elle s'explique par l'inscription budgétaire de 6,7 M€ de « frais d'actes et de contentieux », correspondant notamment à la condamnation de la commune à payer au titre du préjudice et des intérêts capitalisés⁷, dans le cadre d'un contentieux de l'expropriation, la somme de 6,5 M€ à un ayant-droit lésé par l'opération de création du jardin d'enfants de l'avenue Paul Signac. La commune ne contribue plus au service de lutte contre les incendies depuis 2019, ce qui lui a allégé d'environ 0,7 M€ par an les autres charges de gestion.

⁷ Arrêt du 19 novembre 2019 de la cour d'appel de Lyon confirmé par un arrêt du 10 juin 2021 de la Cour de Cassation.

En raison de la crise énergétique de l'hiver 2022-2023 et de la hausse des prix de l'électricité d'environ 15 %, la commune estime que le poste de dépense relatif aux fluides, qui s'établit à près de 0,6 M€ en 2022, va subir une augmentation de 0,1 M€ sur le budget 2023. La collectivité a cependant mis en place des actions afin de réduire sa consommation énergétique, actions présentées dans un livre blanc de la transition climatique, environnementale et énergétique publié en décembre 2022.

Ainsi, le solde des produits et des charges de gestion a permis à la commune de dégager un excédent brut de fonctionnement qui est resté stable à hauteur de 9 M€ par an. Ce montant est significatif puisqu'il représente environ 26 % des produits de gestion. La baisse constatée en 2021 résulte des effets conjoncturels de la hausse des charges de gestion. En 2022, l'excédent brut de fonctionnement enregistré une croissance de 0,4 M€ par rapport à 2018, et s'établissait à 9,3 M€.

Tableau n° 2 : La formation de l'excédent brut de fonctionnement

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018/2022
Ressources fiscales propres	20 725 393	20 502 674	19 612 797	22 344 329	24 694 449	19,2 %
+ Fiscalité reversée	2 031 834	1 368 130	1 360 260	1 276 174	1 197 088	- 41,1 %
= Fiscalité totale (nette)	22 757 227	21 870 804	20 973 058	23 620 504	25 891 537	13,8 %
+ Ressources d'exploitation	8 495 726	9 193 165	7 262 269	7 276 021	8 047 676	- 9,2 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 013 067	1 885 996	1 979 357	1 218 426	1 340 048	- 33,4 %
+ Production immobilisée	939 878	944 712	794 782	895 738	833 175	- 11,4 %
= Produits de gestion	34 205 899	33 894 677	31 009 466	33 010 690	36 112 436	4,4 %
Charges à caractère général	8 300 486	8 567 278	6 943 625	15 255 981	8 543 547	2,9 %
+ Charges de personnel	13 407 449	13 193 987	12 420 935	12 434 865	13 753 558	2,6 %
+ Subventions de fonctionnement	2 379 495	2 682 468	2 611 614	2 411 090	3 634 877	50,2 %
+ Autres charges de gestion	1 333 544	661 067	562 913	691 104	900 613	-42,9 %
= Charges de gestion	25 420 974	25 104 800	22 539 087	30 793 040	26 832 595	4,4 %
Excédent brut de fonctionnement	8 784 924	8 789 876	8 470 379	2 217 649	9 279 841	4,6 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

3.2.2 Une capacité d'autofinancement significative

La capacité d'autofinancement (CAF) brute représente l'épargne disponible de la structure après prise en compte des charges et des produits de fonctionnement courant, financier et exceptionnel, lui permettant d'assurer son financement. La CAF nette, qui prend en compte un éventuel remboursement de capital d'un emprunt, représente l'épargne disponible de la structure pour financer ses dépenses d'investissement. Le tableau ci-dessous présente l'évolution de la CAF brute et de la CAF nette.

Tableau n° 3 : Évolution de la CAF brute et de la CAF nette

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018-2022
CAF brute	7 301 807	7 392 270	7 326 857	1 504 128	8 281 019	13,4 %
En % des produits de gestion	21,3 %	21,8 %	23,6 %	4,6 %	22,9 %	
Annuité en capital de la dette	3 581 717	3 806 580	3 733 714	3 871 184	3 988 445	11,4 %
CAF nette	3 720 090	3 585 690	3 593 142	-2 367 056	4 292 574	15,4 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

La capacité d'autofinancement a progressé durant la période sous revue d'un peu plus de 13 % pour la CAF brute et de plus de 15 % pour la CAF nette. Elle a été positive sur les cinq exercices contrôlés avec une CAF brute passant de 7,3 M€ en 2018 à 8,3 M€ en 2022, à l'exception de l'année 2021. Cette situation résulte de produits de gestion sensiblement supérieurs aux charges de gestion. Seule l'année 2021, au cours de laquelle la CAF brute ne s'est établie qu'à 1,5 M€, s'est avérée insuffisante pour la couverture de l'annuité en capital de la dette, sans toutefois compromettre la situation financière de la commune.

Les charges d'intérêts et pertes nettes de change, comprenant les pénalités afférentes aux opérations de renégociations de dette, ont diminué de 2018 à 2021, passant de 1,4 M€ à 1 M€. Elles ont augmenté de manière purement conjoncturelle en 2022 pour s'élever à 2,9 M€ en raison de la renégociation d'un emprunt structuré, assortie d'une pénalité de 1,9 M€.

3.3 Un financement des investissements par les ressources propres disponibles et l'emprunt

La commune a dégagé un financement propre disponible sur l'ensemble des exercices. Son montant cumulé s'est élevé à un peu plus de 32 M€ en cinq exercices.

Cette situation financière saine de la commune lui a permis de financer une part non négligeable de ses investissements en mobilisant la CAF nette et en limitant le recours à l'emprunt, sauf sur l'exercice 2022. Elle a ainsi couvert près de 30 % des dépenses d'investissement grâce à l'autofinancement dégagé et a eu recours à l'emprunt pour en acquitter 32 %. Les subventions perçues au titre de l'investissement ont représenté quant à elles un peu plus de 6 % des dépenses et le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) 11 %. Enfin, la commune a eu recours à des cessions qui ont participé à hauteur de 15 %, soit un montant cumulé sur la période de 4,7 M€.

Le tableau ci-dessous expose l'évolution des montants consacrés par la commune à ses investissements ainsi que leur mode de financement.

Tableau n° 4 : Le financement des investissements

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
CAF nette ou disponible	3 720 090	3 585 690	3 593 142	-2 367 056	4 292 574	12 824 440
Taxe locale d'équipement et taxe d'aménagement	1 122 558	776 817	923 277	965 473	1 228 059	5 016 183
+ FCTVA	780 000	796 625	1 023 050	1 027 783	1 100 271	4 727 729
+ Produits de cession	2 500	4 622 415	579	19 559	2 101 300	6 746 353
+ Autres recettes	230 386	499 865	327 651	384 244	1 501 096	2 943 242
= Recettes d'investissement hors emprunt	2 135 444	6 695 722	2 274 557	2 397 059	5 930 726	19 433 507
= Financement propre disponible (CAF + recettes d'inv. hors emprunt)	5 855 534	10 281 411	5 867 699	30 002	10 223 300	32 257 947
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	5 601 843	11 061 978	9 501 182	7 606 643	9 568 576	43 340 221
- autres subventions, dons, participations, inv., reprises	213 310	374 112	226 014	5 610	1 966 101	2 785 147
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	40 382	- 1 154 679	- 3 859 496	- 7 582 251	- 1 357 921	- 13 913 965
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	3 000 000	2 000 000	3 000 000	3 800 000	13 960 776	25 760 776
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	3 040 382	845 321	- 859 496	- 3 782 251	12 602 855	11 846 811
Fonds de roulement net global	16 681 433	17 526 754	16 667 258	12 885 007	26 414 366	

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Les dépenses d'équipement réalisées depuis 2018 se sont élevées à 43 M€ (aménagement du stade d'honneur et de nouveaux locaux pour la police municipale, réhabilitation de la vieille ville, de l'hôtel de ville, de la citadelle, du château de la Moutte, de la chapelle Saint-Anne et d'écoles dont l'école des Lauriers, opérations de voirie, acquisition de matériels). Elles ont sensiblement augmenté à compter de l'année 2019 (5,5 M€ par rapport à l'exercice 2018), notamment pour les immobilisations corporelles (2 M€ pour les bâtiments administratifs) et pour les immobilisations en cours (2 M€ pour les constructions et 1 M€ pour les installations, matériel et outillage techniques).

La commune a maintenu un haut niveau d'investissement à hauteur de 9,5 M€ en 2020 et en 2022, et de 7,6 M€ en 2021.

Au titre des investissements en lien avec le caractère littoral de la commune, le programme annuel d'investissement prévoit l'aménagement du sentier littoral pour une charge nette d'un peu plus de 50 000 € par an de 2022 à 2025 inclus, soit environ 152 000 € au total, ainsi que des travaux de protection du mur du cimetière marin pour environ 25 000 €. Ce montant est faible au regard des risques et aléas auxquels est exposée la commune. La nomenclature des autres investissements ne permet pas de distinguer ceux réalisés au titre du littoral et ceux qui ne le sont pas. L'instruction n'a pas permis de déterminer précisément l'existence d'autres investissements en lien avec la préservation du littoral.

3.4 Une dette soutenable

L'encours de dette paraît maîtrisé. Il a augmenté de 16 % au cours de la période de contrôle (+ 3,7 % en variation annuelle moyenne), passant de 47 M€ en 2018 à 54 M€ au 31 décembre 2022. Cette hausse apparente est conjoncturelle et résulte de choix de gestion de la commune. En effet, la dette a baissé de 2018 à 2021, passant de 47 M€ à 44 M€. Le rebond de 10 M€ constaté en 2022 procède d'emprunts réalisés par anticipation par la collectivité, sur les recommandations de ses conseils financiers, dans la perspective de la hausse des taux d'intérêts. La commune a ainsi emprunté 14 M€ en 2022 correspondant aux emprunts des années 2022, 2023, 2024 et 2025 (3 M€ par exercice), ainsi qu'à la recapitalisation d'un emprunt structuré assaini (2 M€). Elle comptabilise près de 25,8 M€ de nouveaux emprunts sur la période. Elle a prévu de ne pas réaliser d'emprunt sur ces exercices et de présenter un stock de dettes abaissé à 38 M€ en 2026.

L'endettement demeure ainsi soutenable au regard de la capacité de désendettement de la commune. Celle-ci mesure le rapport entre l'épargne brute et l'encours de dette. Exprimé en nombre d'années, ce ratio est une mesure de la solvabilité financière des collectivités locales. Il permet de déterminer le nombre d'années théoriques nécessaires pour rembourser intégralement le capital de la dette, en supposant que la collectivité y consacre la totalité de son épargne brute. Fin 2022, le ratio de désendettement de la commune s'élevait à 6,5 années. Il était de 6,4 années en 2018. Il est globalement resté stable au cours de la période de 2018 à 2022 à l'exception de l'année 2021 où la capacité de désendettement s'est dégradée de manière conjoncturelle, sans incidence sur la santé financière de la collectivité. Il se situait donc en-deçà du seuil de 9 années à compter duquel une collectivité peut être qualifiée d'endettée.

Tableau n° 5 : Encours de dette et capacité de désendettement

<i>Au 31 décembre en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Encours de dette</i>	46 585 021	44 780 109	44 047 857	43 980 838	53 949 558
<i>Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute du BP)</i>	6,4	6,1	6	29,2	6,5

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

3.5 Le projet d'élaboration d'un budget vert

La commune a engagé une réflexion sur le « budget vert ». Ce dernier comprend un système de cotation des dépenses de fonctionnement et d'investissement de la collectivité selon des gradations en lien avec l'impact de ces dépenses sur l'environnement (très favorable, plutôt favorable, neutre, défavorable, indéfini). Selon les estimations faites par la collectivité en 2023, l'impact sur l'environnement n'est pour l'heure pas déterminé pour 77 % des dépenses de fonctionnement tandis que 14 % des dépenses sont cotées très favorables pour la transition écologique (ces dépenses concernent, à hauteur de près d'un quart, la création des zones de mouillages et d'équipements légers (ZMEL) du Pilon et des Canebiers). Dans le cadre du rapport d'orientations budgétaires 2024, la commune a fait une présentation complémentaire d'un budget agrégé en fonction des enjeux environnementaux.

Cette volonté d'identification des dépenses, qui n'est qu'à son commencement, pourrait participer à une prise en compte de la transition écologique dans les choix et le processus de décision de la commune.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

La commune est exposée à des procédures contentieuses lourdes, pour lesquelles elle a constitué des provisions et qui sont susceptibles de porter atteinte à son équilibre financier et à ses capacités d'action.

Saint-Tropez est atypique par rapport aux communes de sa strate démographique, eu égard aux volumes de ses ressources, de ses charges, de ses investissements et de son stock de dettes. En raison de sa forte fréquentation touristique, elle a été surclassée parmi les communes de 20 000 à 40 000 habitants.

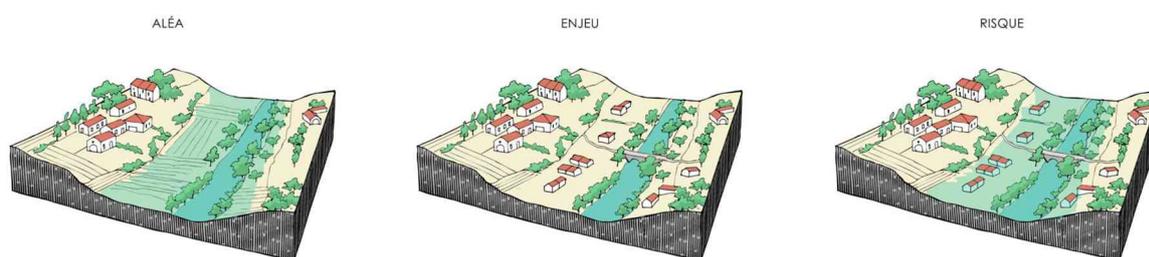
Sous la réserve de la prise en compte du risque financier attaché aux contentieux pendants, la situation financière est saine. La commune dispose d'une capacité d'autofinancement satisfaisante et son endettement est soutenable. Elle dispose ainsi de marges de manœuvre pour contribuer à la prise en compte des risques liés au changement climatique.

4 LES RISQUES ET ALÉAS LIÉS AU LITTORAL ET LA PRISE EN COMPTE DU REcul DU TRAIT DE CÔTE

Les notions de risques et d'aléas

L'aléa est un phénomène (naturel ou technologique) plus ou moins prévisible ou probable, hors de contrôle qui est décrit par sa nature, sa localisation, sa fréquence et son intensité. Le risque peut quant à lui être défini comme l'éventualité d'occurrence d'un événement dommageable lié à l'exposition d'enjeux vulnérables à un aléa.

Carte n° 4 : Distinction des aléas, enjeux et risques



Sources : Site Géoconfluences et Observatoire territorial des risques d'inondation.

4.1 L'identification des risques au travers du plan communal de sauvegarde et du document d'information communal sur les risques majeurs

Le maire est responsable de l'organisation des secours dans sa commune. La prévention des risques et l'information de la population relèvent de l'exercice de ses pouvoirs de police générale en vertu des dispositions combinées de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et des articles L. 511-1 et L. 742-1 code de la sécurité intérieure. Il doit assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique, prévenir les risques par des précautions convenables et les faire cesser par la distribution des secours nécessaires.

À ce titre, le plan communal de sauvegarde est un document qui contribue à la prise en compte et la prévention des risques, ainsi qu'à la gestion des crises associées. Il s'agit d'un document d'organisation globale de gestion des événements selon leur nature, leur ampleur et leur évolution. Il permet, au regard des risques susceptibles d'affecter un territoire de planifier, sous l'autorité du maire, une préparation et une réponse au profit de la population lors des situations de crise. Il permet ainsi d'anticiper ces risques et de prévoir des procédures permettant à la commune d'être prête et d'agir au plus vite si un événement se produit. Il prévoit en particulier le regroupement de l'ensemble des documents de compétence communale contribuant à l'information préventive et à la protection de la population, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes (au regard des risques connus), l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, le recensement des moyens disponibles ainsi que la définition de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population. Il s'agit de protéger au mieux les personnes, les biens et l'environnement en définissant les mesures de prévention et de secours prises pour faire face aux situations de crise. Il s'agit de concilier préalerte des populations et plan d'actions en cas de sinistre. Ce document doit être mis à jour tous les cinq ans en fonction de l'évolution des risques.

La commune a élaboré son plan communal de sauvegarde en 2012. Celui-ci a été remis à jour en 2021 et 2023. Il est conforme à la réglementation quant à son contenu et aux mesures identifiées pour la prévention des risques et l'organisation des réponses en cas de crise majeure.

Conformément à l'article L. 125-2 du code de l'environnement, la collectivité a également réalisé le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) en novembre 2012, document qui est inséré au plan communal de sauvegarde et qui intègre les éléments relatifs à la protection des populations prévu par ce plan. Celui-ci a été actualisé en 2022 et publié sur le site internet de la commune en février 2023. Il a également été distribué dans les boîtes aux lettres des habitations au travers de la diffusion du bulletin municipal et se trouve à la disposition de la population en mairie.

Les risques majeurs identifiés dans le cadre du plan de sauvegarde communal et du DICRIM, au nombre de 8, sont les suivants : inondation (ruisseaux de la Bouillabaisse, du Bergon, de l'Estagnet et des Salins), submersion marine, tsunami, feu de forêt, incendie de bateaux dans le port, mouvement de terrain (retrait-gonflement des argiles et chute de blocs), risque sismique, attentat. Pour chaque risque identifié, le DICRIM décrit la marche à suivre, le plan d'action à mettre en œuvre, les personnes à contacter en cas d'alerte via la tenue d'un registre téléphonique, les consignes de sécurité, les bons réflexes ainsi que les éventuels centres d'accueil et zones de regroupement.

Des panneaux d'information ont également été posés en cas d'alerte tsunami, pour indiquer les points hauts et les zones de haut refuge (11 emplacements) pour la mise en sécurité des habitants. Trois sirènes sont par ailleurs réparties sur l'ensemble du territoire communal afin d'alerter les populations en cas de réalisation d'un risque majeur. Lorsque celui-ci se matérialise, le DICRIM prévoit la mobilisation sur les secteurs les plus affectés des équipes municipales composées de maîtres-nageurs-sauveteurs et de policiers municipaux afin d'engager les actions de sauvegarde nécessaires à la sécurité des populations.

La commune répond ainsi à ses obligations dans les domaines de compétences prévus par les dispositions précitées du CGCT, du code de la sécurité intérieure et du code de l'environnement.

4.2 Les principaux risques et aléas auxquels le territoire est exposé en lien avec les changements climatiques

Au-delà des risques classiques auxquels est confronté le littoral méditerranéen, comme la pollution ou l'atteinte aux milieux naturels, aux paysages et à la biodiversité, celui-ci est exposé à des risques liés au changement climatique. En effet, la Méditerranée est l'une des régions du monde les plus exposées selon les travaux du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), avec des conséquences potentielles importantes pour les populations en raison de l'élévation du niveau de la mer et de l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des tempêtes, qui accentueront les risques de submersion marine ainsi que le recul du trait de côte, de la survenance de vagues de chaleur plus intenses, de périodes importantes de sécheresse, de l'augmentation de la température, de la survenance d'incendie, et enfin de conflits d'usage autour de l'eau. Il s'agit d'appréhender les risques principaux qui sont susceptibles d'affecter le littoral de Saint-Tropez, y compris le risque incendie qui, s'il ne constitue pas un risque littoral au sens premier du terme, apparaît toutefois comme un risque grave auquel est exposée la commune en raison de la topographie du territoire dès lors que les massifs forestiers se jettent dans la mer dans le Golfe de Saint-Tropez.

Carte n° 5 : Les espaces boisés et forestiers dans le Golfe de Saint-Tropez



Source : Site internet de la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez.

4.2.1 Le risque inondation en lien avec les phénomènes pluvieux intenses

La commune de Saint-Tropez est susceptible d'être confrontée à des inondations lors d'épisodes pluvieux, qui sont de plus en plus fréquents et intenses en Méditerranée, par débordement des cours d'eau, par ruissellement sur les versants ou par saturation des réseaux d'assainissement pluvial.

L'état de catastrophe naturelle a déjà été reconnu à ce titre à l'égard de la commune au cours de la période récente lors des inondations et coulées de boue du 23 novembre 2018 (arrêté du ministère de l'intérieur du 26 février 2019), du 22 au 24 novembre 2019 (arrêté du 12 décembre 2019) et du 20 septembre 2020 (arrêté du 23 novembre 2020). Ces différents épisodes témoignent de l'acuité du phénomène.

Il n'existe toutefois pas de plan de prévention des risques inondation sur la commune, plan qui doit être prescrit, élaboré et mis en application par l'État en association avec les communes et en concertation avec les populations en vertu des dispositions de l'article L. 562-1 du code de l'environnement. Les risques liés à l'inondation, que ce soit en termes de cartographie des zones inondables ou de conséquences humaines et socio-économiques, restent ainsi mal connus par les acteurs alors même que le maire doit faire cesser les inondations ou les ruptures de digues. La commune n'est pas non plus incluse dans un territoire à risque important d'inondation⁸.

Cette absence d'un outil de gestion des risques, dont l'élaboration incombe à l'État en association avec les communes et en concertation avec les populations, est préjudiciable à la parfaite connaissance des zones à risques et à la préservation des espaces vulnérables. Le territoire de la commune est toutefois couvert par un plan de gestion des risques d'inondation élaboré en 2015 par le préfet, outil stratégique définissant à l'échelle de chaque bassin les priorités en matière d'inondation. Ce document, qui vise à prévenir et gérer les risques d'inondation demeure toutefois général, dès lors qu'il définit les priorités stratégiques à l'échelle de grands bassins hydrographiques ou de groupements de bassins hydrauliques. Par ailleurs, la compétence de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations ne relève pas de la commune mais appartient à la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez.

Dans l'hypothèse de la survenance d'un péril, le plan communal de sauvegarde prévoit que la préalerte est activée lors de fortes précipitations entraînant des crues rapides et qu'un poste de commandement de crise est alors déployé, prêt à intervenir. La commune dispose pour ce faire d'un plan de zonage et d'un règlement pluvial. Les services communaux interviennent dès les premiers débordements des fleuves côtiers traversant la ville afin d'assurer la sauvegarde des populations par l'ouverture d'un centre d'accueil au sein du complexe sportif et si nécessaire assurer la prise en charge des personnes sinistrées.

⁸ Partie du territoire constituée de communes entières où les enjeux humains, sociaux et économiques potentiellement exposés aux inondations sont les plus importants.

4.2.2 Les aléas submersion marine et tsunami

D'un linéaire côtier de 12 km entre les plages de la Bouillabaisse et de Pampelonne, la commune est exposée à un aléa de submersion marine. Ce phénomène, qui survient lors des épisodes de vents violents voire de tempêtes, est susceptible d'engendrer l'inondation temporaire des zones côtières par la mer et d'occasionner des dégâts liés au déferlement des vagues. L'état de catastrophe naturelle a ainsi été reconnu à l'égard de la commune de Saint-Tropez lors des inondations par choc mécanique des vagues du 23 au 24 novembre 2019 (arrêté du 13 janvier 2020). Elle est également susceptible de subir un tsunami consistant en une onde provoquée par un séisme entraînant d'énormes vagues sur les côtes.

La commune fait partie des territoires couverts par les études réalisées sur le littoral de la région Sud par le centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement (CÉREMA) sur le trait de côte et le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) sur l'aléa submersion, qui permet notamment d'orienter l'urbanisation en dehors des zones menacées en indiquant les aléas à prendre en compte.

La collectivité est également concernée par l'enveloppe approchée des inondations potentielles qui estime la population affectée, notamment par la submersion marine. Lors d'une première étape de mise en œuvre de la directive inondation en 2012, des cartographies ont été produites pour les zones susceptibles d'être vulnérables à la submersion marine, le but étant d'éviter d'aggraver la vulnérabilité en orientant le développement urbain en dehors des zones en péril. Des zones basses littorales ont ainsi été définies afin de prendre en compte les impacts potentiels du changement climatique sur les niveaux marins, la commune ayant pour objectif d'analyser la vulnérabilité liée à cet aléa et de limiter les occupations des espaces vulnérables par des constructions.

Cet aléa est donc bien identifié sur le littoral de Saint-Tropez.

Une étude du BRGM de 2017 a fourni une cartographie de l'ensemble du littoral régional basée sur l'aléa de référence actuel, l'aléa de référence à l'horizon 2050 (20 cm de surcote marine dus aux effets actuels du changement climatique) et l'aléa de référence à l'échéance 2100 (élévation attendue du niveau marin de 60 cm). Certaines études envisagent même une hausse de plus d'un mètre à horizon 2100.

Afin d'affiner sa connaissance de l'aléa submersion marine et d'adapter sa stratégie autour de son port et sur les terrains littoraux avoisinants, la commune a missionné un cabinet spécialisé pour qu'il mène une étude⁹ sur son territoire. Il s'agit de consolider la connaissance de l'aléa, d'identifier et cartographier les impacts et de disposer d'une analyse des mécanismes de submersion ainsi que d'un diagnostic des dysfonctionnements. Il s'agit également de définir à l'échelle de chaque zone les enjeux en termes d'habitat suivant les différentes catégories de bâti, les enjeux économiques par type d'activité, les principaux facteurs de vulnérabilité ainsi que les secteurs, équipements et réseaux les plus touchés.

⁹ L'étude avait pour objet de modéliser le phénomène submersion marine à travers ses différents facteurs (niveau d'eau avec surcote de tempête, houle du large, franchissement d'ouvrages, agitation) sur neuf zones de la commune.

L'étude se base sur les éléments connus issus du porter-à-connaissance de 2019 ainsi que sur les données et études du GIEC, du CÉREMA, du BRGM, de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), du service hydrographique et océanographique de la marine, des marégraphes locaux de Nice et de Toulon, sur les conditions de mer et les niveaux d'eau extrêmes à horizon 2030 (+ 0,1 mètre), 2050 (+ 0,2 mètre) et 2100 (+ 0,6 à + 1,6 mètre, selon la fourchette haute du scénario le plus pessimiste).

Carte n° 6 : Les zones n°1 à n° 7 définies par l'étude submersion marine



Source : Études de submersion – littoral de Saint-Tropez.

Carte n° 7 : Les zones n° 8 et n° 9 définies par l'étude submersion marine



Source : Études de submersion – littoral de Saint-Tropez.

Le cabinet a produit un rapport en mars 2023. Il conclut, en ce qui concerne les zones n° 1 à n° 4, que les terre-pleins dans l'enceinte portuaire présentent à horizon 2050 un aléa submersion faible (hauteur d'eau inférieure à 0,5 mètre) et que les surfaces concernées ne sont que partiellement recouvertes. L'aléa est en revanche nul dans le reste de ces zones. À l'horizon 2100, l'aléa submersion concerne l'ensemble des surfaces des terre-pleins des zones 1 à 4. Toutefois, avec des hauteurs d'eau inférieures à 1 mètre sur les terre-pleins submergés, le niveau d'aléa se situe partout entre faible et moyen. Les modélisations permettent de constater que l'aléa submersion est principalement dû au niveau marin moyen et que les vagues ont globalement un impact faible ou nul sur celui-ci dans le port. La contribution dynamique des vagues à une augmentation potentielle de l'aléa submersion sur les zones 2, 3 et 4 n'est pas significative, même à horizon 2100. Le port devrait donc rester relativement bien protégé des assauts des vagues jusqu'à l'horizon de la fin du siècle, sous réserve de l'évolution des conditions considérées dans cette étude et de l'état de l'ouvrage lui-même.

Le cabinet souligne néanmoins, concernant la zone 1, que des conditions exceptionnelles de houle pourront conduire à des franchissements importants de la digue par des « paquets de mer » sur l'ensemble de son linéaire jusqu'à la Tour du Portalet. Ces écoulements massifs (épaisseur de lame d'eau et vitesse importantes) exposeront la zone à un aléa significatif d'entraînement des personnes et des biens avec pour conséquences un risque d'accident corporel (potentiellement mortel) et un danger d'endommagement des biens, y compris de dommages structurels sur les bâtiments vulnérables exposés à d'importants efforts hydrodynamiques.

Les zones 5 à 9 présentent également à horizon 2050 un aléa submersion faible (hauteur d'eau inférieure à 0,5 mètre) et les surfaces concernées ne sont que partiellement recouvertes. À l'horizon 2100, l'aléa submersion concerne l'ensemble des surfaces des terre-pleins des zones 5 à 9 avec des hauteurs d'eau supérieures à un mètre sur les terre-pleins submergés des zones 5 et 6. Le niveau d'aléa peut alors être qualifié de fort. En revanche, avec des hauteurs d'eau inférieures à 1 mètre sur les terre-pleins submergés des zones 7 à 9, le niveau d'aléa se situe entre faible et moyen. La contribution dynamique des vagues tend toutefois à augmenter le niveau d'eau de référence et expose les personnes et les biens respectivement à un risque d'entraînement et à un risque d'endommagement lié à l'impact hydrodynamique. Au final, l'aléa submersion est essentiellement dû au niveau marin moyen sur l'ensemble des zones étudiées et les vagues ont une contribution relativement marginale sur les zones 5 à 7 et plus marquée sur les zones 8 et 9, surtout sur les parcelles directement exposées en front de mer où les personnes, ouvrages et bâtiments présenteront une vulnérabilité à l'action mécanique des vagues.

Pour faire face à cette situation, l'étude préconise des travaux sur les ouvrages de protection et de lutte contre les franchissements (réhausse de digues ou de quais, obturation, protection de bâtiments, merlon et murs de protection) et évalue les prix des travaux qui s'échelonnent de quelques dizaines de milliers d'euros pour les travaux de protection les moins substantiels jusqu'à 6,5 M€ pour la réhausse des parkings des zones 5, 6 et 7. Le coût total des travaux est estimé à un peu plus de 21 M€.

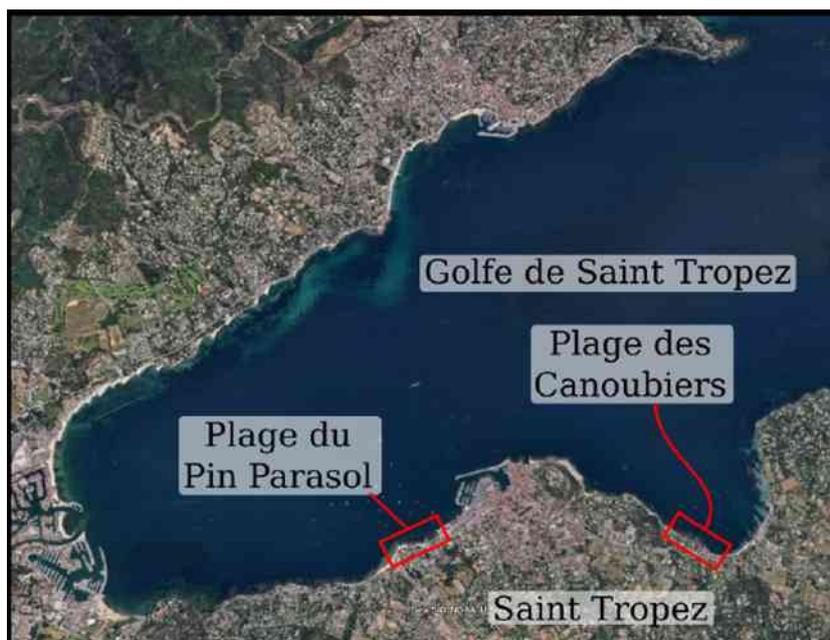
4.2.3 Le recul du trait de côte

L'accroissement des phénomènes de submersion marine, combiné avec la montée du niveau de la mer et la multiplication des phénomènes climatiques violents, va engendrer des impacts importants sur le trait de côte et les espaces proches du rivage. La commune de Saint-Tropez est sous la menace d'une instabilité de ses falaises, d'un recul du trait de côte et d'une érosion de ses plages sablonneuses.

Ce phénomène est particulièrement problématique car il est susceptible de nuire au maintien de certaines plages de la commune, qui participent grandement à son attrait touristique et à son activité économique.

Afin de mieux appréhender cet aléa, la commune a décidé de mener des études sur sa façade maritime portant sur le recul du trait de côte, dans le cadre des dispositions de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite « climat et résilience ». Elle a ainsi lancé le 1^{er} mars 2023 une mission d'étude auprès de l'université de Montpellier sur l'érosion maritime dans le secteur du Pilon et des Canebiers.

Carte n° 8 : Emplacement des plages du Pin Parasol et des Canebiers



Source : *Rapport Stratégie de protection des plages de Saint-Tropez – plage du Pin parasol et plage des Canebiers.*

Le rapport¹⁰ produit par un universitaire en juin 2023 porte sur l'analyse du contexte de ces plages à herbiers et la résolution du problème d'érosion sans toucher aux banquettes d'herbiers et sans remettre en cause leur rôle. Il détaille le contexte particulier de l'érosion des plages des secteurs précités marqué par des forçages météo-marins (perturbations) générées par la géométrie du Golfe de Saint-Tropez, des fonds hybrides (roche, sable, herbiers) et des contraintes environnementales lourdes (faible emprise de la solution côté mer, respect des banquettes de Phanérogames sur la plage).

L'étude s'appuie sur des technologies numériques pour le dimensionnement de solutions douces et complexes en zone littoral. Elle conclut que le problème d'érosion de haut de plage peut être résolu grâce à des solutions de protection contre l'érosion littorale à bas coût et avec un impact environnemental minimal. Elle établit que le problème d'érosion de haut de plage, à savoir la disparition du sable visible par les usagers, peut être résolu par une solution douce consistant en une association de pieux en bois ancrés sur le fond marin et de compartiments poreux remplis de matériaux de réforme peu denses, disposés d'une manière optimale afin de reconstituer la plage. Elle estime que le déploiement de tels dispositifs peut produire des effets positifs dans les systèmes hybrides littoraux existant partout sur la côte varoise et bien-delà, en instaurant un suivi de l'évolution du dispositif lors de conditions météo-marines fortes pour s'assurer que le comportement de ces structures est adapté vis-à-vis de l'affouillement provoqué par la mer et les vagues.

L'existence d'une telle commande illustre la volonté de la commune de mieux percevoir le phénomène et l'aléa d'érosion de ces plages, connaissance nécessaire à la préservation de son activité touristique.

Au-delà de l'érosion des plages, la collectivité va également être confrontée à un recul de son trait de côte et à une modification de ses espaces proches du rivage, enjeux essentiels en termes d'aménagement selon l'ampleur du phénomène de recul et de hausse du niveau de la mer.

4.2.4 Les autres risques identifiés : incendie, raréfaction de la ressource eau et glissement de terrain

Aux termes de l'article L. 131-17 du code forestier : « *Afin de définir les mesures de prévention à mettre en œuvre dans les zones où la protection contre les incendies les rend nécessaires, l'autorité administrative compétente de l'État élabore des plans de prévention des risques naturels prévisibles en matière d'incendies de forêt, établis dans les conditions définies aux articles L. 562-1 et suivants du code de l'environnement* ».

¹⁰ Stratégie de protection des plages de Saint-Tropez. Plage du Pin Parasol et plage des Canebiers. Gladys report 52, Gladys Beach Institute, Université de Montpellier, pp 33.

L'un des risques les plus prégnants qui menacent le territoire communal est le risque d'incendie de forêt, surtout en période estivale. Plusieurs espaces boisés sensibles sont exposés aux incendies de forêts, principalement au sud et à l'est du territoire. Pour autant, il n'existe pas de plan de prévention des risques d'incendie de forêt élaboré par l'État afin de déterminer les mesures de prévention à mettre en œuvre dans les zones où la protection contre les incendies le rend nécessaire. L'allongement et l'intensification des périodes de sécheresse constituent un facteur aggravant de la survenance d'un risque d'incendie et de dégradation de la biosphère dans les années à venir. L'absence de ce document ne permet pas de disposer de cartes précises délimitant les zones sensibles mais il est admis que le déclenchement d'un incendie aurait des conséquences fortes sur le littoral de la commune, le feu pouvant être amené à courir jusqu'aux plages et à la mer.

C'est la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez qui dispose des compétences de défense extérieure contre l'incendie. De son côté, la commune impose aux résidents, comme cela est expressément rappelé dans le DICRIM, une obligation de débroussailler dans un périmètre de 50 mètres autour des habitations ainsi que le long des voies d'accès, conformément aux dispositions de l'article L. 322-3 du code forestier. Par ailleurs, en cas de sinistre d'ampleur, le plan communal de sauvegarde est activé pour faire face à l'évènement et protéger les biens et les personnes.

La forte fréquentation du port et de ses terrasses et la proximité avec les bateaux qui y sont amarrés, encore plus en période estivale, constitue également une source potentielle d'incendie susceptible de générer des dangers pour le littoral et d'engendrer des impacts négatifs sur l'activité économique et touristique.

À ces risques d'incendie s'ajoute un risque en lien avec la raréfaction de la ressource en eau pouvant entraîner des conflits d'usage entre la population locale et les professionnels du tourisme ainsi qu'autour du secteur touristique, lui-même (hôtellerie, camping et restauration) très consommateur sur fond de saturation urbaine. La commune n'est pas à l'abri d'épisodes de pénurie d'eau liées à la baisse du niveau des nappes phréatiques tels que ceux d'août 2022¹¹ et de mai 2023¹². Ce risque pourrait survenir plus régulièrement dans les prochaines décennies en raison de phénomènes accrus de sécheresse et de la multiplication des vagues de chaleur d'amplitude élevée.

Parmi les autres risques inventoriés par la commune se trouve le risque de glissement de terrain et de chute de blocs de pierres pouvant se détacher de parois rocheuses. Ce risque pourrait être aggravé par les phénomènes d'érosion et le dérèglement climatique (vagues de chaleur, périodes de sécheresse suivies de pluies abondantes). Pour le circonscrire, la collectivité a indiqué avoir effectué des travaux de sécurisation des falaises, notamment par la pose de grillages et de filets pendus pour contrôler la trajectoire des chutes de blocs et les guider dans des zones de déposition. Les secteurs les plus à risque font l'objet d'une vigilance particulière et d'une surveillance régulière de la part des services communaux.

¹¹ Arrêté préfectoral du 8 août 2022, n° DDTM/SEBIO/2022-65.

¹² Arrêté préfectoral du 2 mai 2023, n° DDTM/SEBIO/2023-48.

4.3 La prise en compte du recul du trait de côte dans le cadre de la politique d'aménagement du littoral

4.3.1 Les orientations nationales dans la gestion du trait de côte

La loi « climat et résilience » du 22 août 2021 ne vise plus à lutter contre l'influence de la mer sur la position du trait de côte en aménageant des ouvrages de défense côtiers, mais à s'y adapter en s'appuyant sur les écosystèmes et la recherche de processus naturels fondés sur le « zéro artificialisation nette » (ou ZAN). Cette démarche consiste à réduire au maximum l'extension des villes en limitant les constructions sur des espaces naturels ou agricoles et en compensant l'urbanisation par une plus grande place accordée à la nature dans la ville. C'est un objectif fixé pour 2050 qui implique que les collectivités territoriales réduisent de 50 % le rythme d'artificialisation des sols et de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030 par rapport à la consommation d'espaces mesurée entre 2011 et 2020.

Il s'agit de vivre avec les changements inéluctables à venir induits par les évolutions climatiques et d'accepter la mobilité naturelle du trait de côte. C'est un changement profond de paradigme pour les décideurs publics sur l'aménagement du territoire.

Pour ce faire, la loi met en place de nouveaux dispositifs fonciers visant à intégrer le recul du trait de côte aux documents d'urbanisme. L'article 239 de la loi, codifié à l'article L. 321-15 du code de l'environnement, prévoit notamment l'établissement par décret d'une liste identifiant les communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro sédimentaires entraînant l'érosion du littoral. Cette liste est établie après délibération des conseils municipaux des communes concernées qui souhaitent adhérer au dispositif. Il s'agit de communes qui ont une particulière vulnérabilité de leur territoire au recul du trait de côte.

Cette stratégie développée par l'État entraîne de nouvelles obligations pour les communes littorales qui y figurent, à savoir :

- l'établissement d'un nouveau plan local d'urbanisme assorti d'une cartographie d'évolution du trait de côte à 30 ans ainsi qu'à 100 ans ayant une incidence directe sur les autorisations de permis de construire et l'exercice d'un droit de préemption sur le bâti déjà existant dans les zones à risque ;
- le renforcement des compétences des établissements publics fonciers afin qu'ils puissent contribuer aux politiques d'adaptation au recul du trait de côte en effectuant les portages fonciers pour le compte des collectivités locales ;
- la généralisation du dispositif d'information des acquéreurs et locataires jusqu'alors réservé aux communes disposant d'un plan de prévention des risques littoraux.

4.3.2 La prise en compte des orientations nationales sur la gestion du trait de côte dans les documents d'urbanisme

Le plan local d'urbanisme de la commune de Saint-Tropez été modifié à plusieurs reprises au cours des dernières années pour prendre en compte la loi Littoral, et la loi « évolution du logement, de l'aménagement et du numérique », dite loi ÉLAN du 23 novembre 2018, définissant les secteurs déjà urbanisés, dont les « dents creuses », notamment dans les espaces proches du rivage ainsi que sur des documents de référence en matière d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral. L'accroissement de textes législatifs et réglementaires en la matière a modifié le corpus juridique du littoral et obligé les praticiens à repenser en profondeur l'urbanisme côtier.

La dernière modification du plan local d'urbanisme date de juillet 2021. Elle renforce le volet paysager afin notamment d'y actualiser la détermination des espaces proches du rivage sur les 11,5 kilomètres de littoral de la commune alternant plages de sable et côtes rocheuses.

Sur la base d'une étude complémentaire à celle réalisée en 2019 divisant le rivage en 12 secteurs, la commune a fortement réduit le périmètre des espaces identifiés comme espace proche du rivage par rapport au PLU approuvé en 2013, avec 265 hectares contre 860 hectares auparavant.

Les changements effectués ont induit une diminution de la zone urbaine à environ 460 hectares (soit 40 % de la surface de la commune), contre 580 hectares prévus dans le plan local d'urbanisme de 2013 (soit 50,4 % du territoire). L'évolution du zonage traduit la volonté des pouvoirs publics de limiter l'étalement urbain et de préserver les espaces naturels remarquables et littoraux. Les zones sont définies afin de privilégier les extensions urbaines qui demeurent nécessaires pour répondre à une demande croissante de logements, en continuité de l'existant et des espaces déjà densifiés.

En matière d'urbanisation, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) insiste quant à lui sur l'intensification de l'enveloppe urbaine de façon à modérer la consommation foncière, lutter contre l'artificialisation des sols et, par voie de conséquence, ne pas affecter les zones agricoles et naturelles. Cette problématique a fait l'objet d'un débat lors du conseil municipal du 7 novembre 2023, en lien avec la prise en compte des risques et aléas climatiques, du recul du trait de côte et des préconisations de la loi « climat et résilience » dans le cadre d'une future révision du plan local d'urbanisme¹³.

¹³ L'article 194 de la loi « climat et résilience » prévoit la déclinaison des objectifs nationaux d'absence d'artificialisation nette des sols en 2050 et de réduction du rythme d'artificialisation des sols, de 2021 à 2031, dans les documents de planification et d'urbanisme : révision ou modification des PLU à compter de l'adoption du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité de territoires ou du SCoT modifiés dans les délais prévus prenant en compte ces objectifs ou, en l'absence de révision des schémas précités, intégration d'un objectif, pour les 10 années suivant la promulgation de la loi, de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers par rapport à la consommation réelle observée sur les 10 années précédentes. L'entrée en vigueur du PLU modifié ou révisé intervient dans un délai de 6 ans à compter de la promulgation de la loi.

L'objectif est de renforcer la protection des paysages et des milieux naturels, répondre aux besoins des habitants en matière de commerce, de services et de logements, tout en relançant la croissance démographique. Il s'agit également de maintenir un « esprit de village » au sein de la commune et d'éviter que le territoire se transforme en une cité de millionnaires dont les Tropéziens de souche seraient exclus. Il est prévu que ce nouveau plan local d'urbanisme, qui encadrera strictement l'octroi des permis de construction, comprenne une cartographie intégrant le recul du trait de côte au cours des prochaines années.

4.3.3 Un désaccord entre la commune et les services de l'État sur la délimitation des espaces proches du rivage et les solutions préconisées de gestion du recul du trait de côte

La commune de Saint-Tropez, identifiée pour figurer sur la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro sédimentaires entraînant l'érosion du littoral, a entendu tenir compte des orientations stratégiques tant nationales que régionales en matière de gestion intégrée du trait de côte et s'inscrire dans ce processus, comme toutes les communes appartenant au syndicat des communes du littoral Varois.

Par délibération du 10 janvier 2022, le conseil municipal a émis un avis favorable à l'inscription de la commune sur la liste de communes devant être soumises à des règles spécifiques. Pour ce faire, la commune était disposée à contractualiser avec l'État afin de préciser les moyens techniques et financiers d'accompagnement mobilisés lui permettant d'examiner le devenir des ouvrages côtiers de défense contre la mer, d'élaborer une cartographie de suivi de l'évolution et d'exposition au recul du trait de côte ainsi que d'éventuels opérations d'aménagement liés à ce recul. Toutefois, comme bon nombre de collectivités littorales concernées par le phénomène d'érosion côtière, la commune n'a finalement pas intégré le dispositif et n'a pas été classée au décret n° 2022-750 du 29 avril 2022. Seules deux communes littorales de la région l'ont été. Le décret n° 2023-698 du 31 juillet 2023 modifiant le décret précité du 29 avril 2022, qui révisé la liste des communes concernées, n'a pas profondément amendé la situation puisque seules six communes en font désormais partie, dont aucune du département du Var.

Selon le président du syndicat des communes du littoral Varois et le maire de Saint-Tropez, le refus d'intégrer cette liste ne constitue pas un refus de prendre en compte les évolutions climatiques à venir. Elle procède d'un désaccord profond et persistant de perception entre les communes du littoral varois et les services de l'État, notamment la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM).

Ce désaccord, en ce qui concerne Saint-Tropez, se matérialise tout particulièrement par une perception différente de la prise en compte des impacts de la montée des eaux et du recul du trait de côte, et de la délimitation des espaces proches du rivage, qui doit être faite dans le PLU, le SCoT procédant quant à lui à une délimitation cartographique à une échelle plus large.

Dans sa définition des espaces proches du rivage, le ministère de l'écologie et du développement durable indique que « *les espaces proches du rivage étant les plus convoités, il est nécessaire de les protéger, de veiller à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, d'éviter que l'urbanisation continue à s'étendre le long du rivage et inciter le développement urbain à s'effectuer en profondeur* ».

Selon les cartographies réalisées par les services de l'État, fondées notamment sur les données du BRGM à horizon 2050 et 2100, les espaces proches du rivage, compris dans une distance d'1 km, englobent quasiment tout le site inscrit de la presqu'île de Saint-Tropez. 90 % du territoire tropézien, compris dans cette bande d'un kilomètre, se retrouve ainsi classé en espace proche du rivage, figeant ainsi les possibilités d'aménagement du territoire. C'est d'ailleurs sur cette base que la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez a modifié son schéma de cohérence territoriale qui a été adopté en juin 2023, sans les voix de la commune de Saint-Tropez, pour signifier sa divergence de point de vue.

La commune estimant que les cartographies utilisées par les services de l'État sont imprécises et ne permettent pas d'avoir une vue fine du contour de chaque littoral concerné, a décidé, sur la base d'analyses faites par séquences paysagères et par blocs de territoire, de placer dans son PLU seulement 25 % de son territoire. Elle a écarté le critère de distance d'un kilomètre pour qualifier un espace proche du rivage en retenant une distance moins importante de l'ordre d'environ 300 mètres.

Cette conception des espaces proches du rivage a été contestée par le préfet du Var qui a déféré le plan local d'urbanisme modifié de la commune de 2021 devant le tribunal administratif de Toulon au motif d'une définition insatisfaisante de ces espaces. Par jugement du 29 novembre 2022, la juridiction administrative a rejeté le déferé préfectoral. Elle a considéré que le préfet ne démontrait pas que le rapport de mission établi par le paysagiste-conseil de la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) et l'avis de la DREAL PACA, sur lesquels il se fonde, seraient susceptibles de remettre en cause l'étude détaillée fournie par le rapport de présentation sur laquelle se fonde la commune. Elle a ainsi validé l'analyse de la commune, faute d'éléments plus probants sur le niveau du recul à venir du trait de côte sur des zones précises du territoire de la commune. Ce jugement a été confirmé par un arrêt du 1^{er} février 2024 de la cour administrative d'appel de Marseille.

Au-delà de ces difficultés de délimitation des espaces proches du rivage, la commune considère, du fait de la particularité topographique de son territoire, qu'elle est soumise à des injonctions contradictoires entre la loi ZAN et les prescriptions de la loi « climat et résilience » qui l'empêchent de procéder à un potentiel retrait des constructions du bord du littoral dans le cadre du recul du trait de côte, du fait de la limitation de l'artificialisation des sols. Elle considère que la situation est d'autant plus inextricable que le classement en site inscrit de son territoire rend quasi-impossible toute velléité d'instaurer un programme planifié de recul des constructions. En outre, la cherté de l'immobilier sur l'ensemble du territoire communal l'empêche, pour des questions de soutenabilité budgétaire, d'envisager d'utiliser la procédure d'expropriation pour risque naturel majeur de l'article L. 561-1 du code de l'environnement ou, pour les biens menacés par le recul du trait de côte, du droit de préemption prévu par la loi « climat et résilience ».

Au final, la collectivité estime que le cadre législatif, qui lui apparaît de plus en plus contraignant, ne lui permet pas d'agir pour protéger le territoire et que les questions économiques et de préservation du trait de côte ne sont pas suffisamment prises en compte dans un environnement empreint d'incertitudes sur les phénomènes climatiques à venir, tant du point de vue de leur ampleur (niveau du recul du trait de côte et de la montée des eaux) que de leur temporalité (horizon à 30 ans, 50 ans ou 100 ans).

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Les risques et aléas d'inondation, de submersion marine, de tsunami, d'érosion des plages, de recul du trait de côte et d'incendie auxquels est confrontée la commune de Saint-Tropez sont connus. Ils sont identifiés dans le plan communal de sauvegarde et dans le DICRIM. Ils vont être aggravés par le changement climatique en raison notamment de l'élévation du niveau de la mer et de la survenance de phénomènes climatiques extrêmes. Pour y faire face, la collectivité a notamment pris en compte les orientations nationales dans la gestion du trait de côte dans son plan local d'urbanisme modifié et dans sa politique d'aménagement du littoral.

Il existe toutefois des divergences de perception de la notion d'espaces proches du rivage entre les services de l'État et la commune, ainsi qu'un cadre législatif qui apparaît, selon la commune, contraignant et contenant des contradictions, sans considération des particularités topographiques du territoire. Ce contexte législatif et réglementaire aurait pour conséquence, selon la commune, de complexifier la gestion de l'érosion côtière et des aménagements littoraux, pourtant nécessaires pour y faire face.

5 ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX ET ATTRACTIVITÉ

5.1 Les enjeux environnementaux du territoire

La commune de Saint-Tropez dispose de plusieurs sites naturels protégés classés Natura 2000, recensés au conservatoire du littoral ou classés au titre de zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique.

Géré par le syndicat intercommunal du littoral des Maures, la commune comporte un site Natura 2000, la corniche varoise, zone spéciale de conservation, qui permet la conservation des habitats naturels et de la faune et de la flore sauvages. Située à l'est de la collectivité, cette zone naturelle ne peut pas être remaniée par des aménagements. Elle comprend notamment des côtes rocheuses au relief accidenté ainsi que des criques et plages naturelles. Sa végétation marine est composée d'herbiers de posidonie.

Le rôle de cette zone est de préserver la diversité biologique et de valoriser le patrimoine naturel du territoire. Support de diverses activités de loisirs (plaisance, kayak de mer et plongée sous-marine), le classement de ce site permet de mettre en adéquation les usages avec le milieu fréquenté. Les bordures de cet espace Natura 2000 disposent d'une « zone tampon » permettant d'atténuer les nuisances anthropiques¹⁴.

¹⁴ Nuisances dues à l'existence et à la présence d'humains.

La corniche varoise comprend trois sites de la commune recensés au conservatoire du littoral, la batterie de Capon, ensemble naturel de bord de mer constitué majoritairement de maquis littoral et de chênes liège, ainsi que la Moutte et les Salins, secteurs qui comprennent des criques et des plages. Ainsi, 190 hectares sont soumis au droit de préemption du Conservatoire du littoral. Celui-ci a d'ailleurs acquis un certain nombre de propriétés parmi lesquelles le château de la Moutte, les Salins et la batterie de Capron.

Le Salin de Saint-Tropez, espace naturel remarquable d'un point de vue biologique et paysager, situé à proximité immédiate de la plage, et le Cap de Saint-Tropez, dont les hauts fonds recèlent une zone constituant un espace de production halieutique, sont par ailleurs référencés comme des zones humides littorales dans le schéma régional de cohérence écologique, document de planification régional.

Enfin, la commune englobe deux types de zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF) :

- une zone de type 1 englobant le Cap de St-Tropez comportant des espèces rares, disparues ou ayant fortement régressé sur le littoral,
- une zone de type 2 dans la baie de Pampelonne, composée d'herbiers de posidonie assurant la protection de la plage et de ses cordons dunaires.

Au-delà de ces secteurs classés, la commune est grandement concernée par l'enjeu prioritaire de l'herbier de posidonie qui constitue un habitat essentiel dans l'écosystème méditerranéen. La posidonie rend des services écosystémiques¹⁵ par la séquestration durable de carbone, la production d'oxygène, la protection des plages contre l'érosion ainsi que pour son rôle de frayère (lieu de ponte) et de nurserie (lieu de vie des juvéniles) pour la faune locale. La présence de plusieurs ports dans le Golfe de Saint-Tropez et de navires de plaisance de grande taille sont susceptibles de nuire à la préservation de ces plantes essentielles à la régulation du climat, et constituant des refuges pour certaines espèces qui viennent s'y protéger des prédateurs et s'y nourrir.

La collectivité dispose par ailleurs de paysages, sites et milieux naturels remarquables qui subissent une pression due notamment à une fréquentation soutenue de populations en lien avec le tourisme balnéaire et à la saturation de l'espace et des déplacements.

Ce littoral est exposé au risque de pollution émanant du trafic maritime hauturier. La Méditerranée concentre 30 % du commerce maritime international de marchandises et près de 25 % du transport maritime mondial de pétrole. Par ailleurs, le trafic sur les axes Gênes-Marseille et Gênes-Barcelone, parmi les plus fréquentés de Méditerranée occidentale, passe à proximité des côtes du Golfe de Saint-Tropez. Dès lors, ses communes littorales sont soumises aux risques de pollution des eaux liés aux rejets d'hydrocarbures, de déchets et d'eaux usées du trafic maritime. Elles sont également potentiellement confrontées à l'acidification des eaux marines en raison de l'activité humaine qui génère des taux de dioxyde de carbone dans l'air supérieurs de 50 % aux niveaux préindustriels et de l'absorption par la mer des gaz à effet de serre et du dioxyde de carbone produit par les êtres humains (la mer absorbe environ 30 % du dioxyde de carbone produit par l'homme).

¹⁵ Bénéfices offerts aux sociétés humaines par les écosystèmes.

Le Golfe de Saint-Tropez a subi une telle pollution en octobre 2018 à la suite de la collision de deux navires au large de la Corse. Des résidus d'hydrocarbures se sont déversés dans la Méditerranée et, en dépit du déploiement de filets pour récupérer les rejets, quelques résidus ont atteint des plages de Saint-Tropez, Ramatuelle, Sainte-Maxime, La Croix-Valmer, Grimaud, Cogolin, Gassin et Rayol-Canadel sous forme de boulettes. Cet incident a nécessité la mobilisation d'une centaine de personnes pour réaliser des opérations de nettoyage et l'apport des experts du centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux de Brest, pour la dépollution (ramassage des galettes, nettoyage et stockage des déchets en vue de leur traitement).

5.2 Les actions de la commune en matière de protection de l'environnement

5.2.1 Un objectif d'exemplarité affiché en matière de consommation énergétique et de gestion de son patrimoine immobilier

La commune a élaboré en décembre 2022 un livre blanc de la transition climatique, environnementale et énergétique présentant notamment les actions entreprises afin de réduire la consommation énergétique. Il s'agit de diminuer les consommations des bâtiments communaux, des services municipaux et des équipements publics via une évolution des pratiques des agents en faveur de la sobriété énergétique et la réalisation d'actions de sensibilisation et de communication à l'égard de la population et des touristes. La collectivité s'est fixée pour objectif dans son PADD de renforcer la trame noire et de lutter ainsi contre la pollution lumineuse dans la perspective de réaliser des économies d'énergie et de ne pas perturber les déplacements des espèces nocturnes. Elle a également adhéré à un groupement d'achat d'électricité lui permettant de négocier des tarifs avantageux et ainsi de mieux maîtriser ses dépenses d'électricité.

D'autres actions ciblées de développement des énergies renouvelables sont également prévues, notamment un projet de mise en place d'une chaudière au bois pour un complexe sportif et des panneaux solaires sur les toits d'un bâtiment scolaire et de l'ancien bâtiment de l'hôtel des finances. À ce titre, afin de satisfaire ses objectifs de transition écologique, la commune a adopté une délibération le 26 mars 2024 pour définir des périmètres pour l'installation de panneaux photovoltaïques. Le développement de l'énergie issue du photovoltaïque est fortement contraint par les protections des sites inscrits, les panneaux photovoltaïques constituant une rupture esthétique dans le paysage.

La commune a par ailleurs engagé une démarche de concertation afin de conventionner avec l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie pour que cet établissement public l'aide à bâtir un programme pluriannuel d'investissement vertueux en matière de patrimoine immobilier (la commune est propriétaire de 56 bâtiments représentant 43 133 m² de surface et 3 000 m² d'emprise au sol) et à en contrôler la mise en œuvre.

Enfin, la commune a projeté un programme pluriannuel sur 5 ans afin de procéder au remplacement des véhicules thermiques par des véhicules et vélos électriques. Parallèlement, elle projette d'installer, d'ici 2026, 68 bornes de recharge pour véhicules électriques, soit 168 points de charge, pour atteindre les objectifs fixés par la loi d'orientation des mobilités sur ces équipements.

5.2.2 La prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme

Le plan local d'urbanisme de la commune a été modifié à plusieurs reprises depuis son instauration en 2013, en vue notamment de concilier des objectifs environnementaux et économiques, parfois antinomiques, pour assurer harmonieusement la protection des paysages, une densification raisonnée et la poursuite du développement économique et résidentiel. Les modifications ont notamment eu pour objet de préserver les espaces naturels et l'équilibre écologique du littoral.

Inscrit dans le plan local d'urbanisme, le PADD peut comporter des éléments environnementaux. En l'espèce, le PADD de Saint-Tropez s'est notamment donné comme objectif, pour lutter contre la forte pression foncière inhérente à l'attractivité du territoire tropézien, de protéger et préserver l'environnement et les paysages tout en valorisant son patrimoine naturel et bâti. Il ambitionne de mettre en valeur et de protéger les paysages aérés du rétro-littoral qui ne concentrent pas le tourisme de masse à l'instar de son port, de sa vieille ville et de sa citadelle. Il prévoit, pour ce faire, d'intégrer une réflexion sur les paysages dans toutes ses composantes. Il préconise :

- le respect des périmètres écologiques et de l'identification des éléments paysagers remarquables concernant principalement le rétro-littoral,
- la protection de la trame bleue (pour le volet maritime),
- le maintien des corridors écologiques dans le but de préserver la biodiversité,
- la limitation de l'impact de la forte fréquentation saisonnière dans les sites naturels et classés,
- le contrôle du mitage dans les espaces naturels,
- le maintien, voire la reconquête des zones agricoles et la préservation des espaces boisés,
- la limitation de la pression urbaine sur le littoral,
- la prise en compte de l'aspect extérieur des constructions et du bâti existant (notamment à l'occasion de reconstructions) pour une meilleure insertion dans les espaces littoraux.

Par ailleurs, le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), qui est inclus dans le SCoT, en constitue le volet littoral et maritime. Il constitue un outil privilégié de gestion intégré de l'espace littoral et maritime qui permet d'assurer la cohérence entre ses différents usages et notamment entre la protection de l'environnement et le développement économique. Véritable document d'aménagement et de développement, il propose des orientations en matière de développement, de protection, d'équipement et les conditions de compatibilité entre les différents usages du littoral. En l'espèce, le SMVM du territoire du Golfe de Saint-Tropez a établi un diagnostic qui révèle :

- des paysages exceptionnels coexistant avec un fort attrait touristique,
- un milieu sensible aux changements (inondations et érosion des plages),
- des habitats uniques,
- des espèces marines à protéger,
- un fort dynamisme touristique, moteur économique du territoire,
- des résidences secondaires traduisant une forte saisonnalité,
- un réseau de transport saturé,

- une plaisance en pleine expansion, mais générant un manque de place important,
- des mouillages organisés, mais générant des conflits d'usage,
- des plages générant une forte activité touristique, mais nécessitant une protection renforcée de l'espace littoral.

Pour préserver les paysages et préserver l'environnement, le SMVM a défini des enjeux environnementaux et socio-économiques prioritaires et les actions nécessaires pour y parvenir, parmi lesquels :

- la coordination des politiques, des stratégies et des moyens pour le milieu côtier et marin,
- la restauration des milieux dégradés et la valorisation de l'environnement,
- la gestion et la prévention des pollutions ;
- la préservation et la gestion des milieux et des espèces essentielles pour le territoire ;
- le développement d'un tourisme durable ;
- la réduction des nuisances des transports et la meilleure gestion des flux ;
- l'optimisation de l'accueil des bateaux ;
- la prévention et la lutte contre l'érosion et la sédimentation.

5.2.3 La transition écologique du port de Saint-Tropez

Situé en plein cœur du village, le port constitue l'une des infrastructures phares de la collectivité. À ce titre, outre l'activité touristique déjà très prégnante, le PADD recommande également de conforter l'activité maritime liée au nautisme, aux croisières et à l'activité portuaire (notamment la réparation navale). Doté d'une capacité d'accueil de 734 mouillages répartis en deux bassins pour une superficie de 9 hectares, il est l'un des ports de plaisance de renommée internationale, parmi les plus prisés de Méditerranée. Il se caractérise par la modernité de ses installations et par le prestige des embarcations, le plus souvent des yachts, qui y sont amarrés.

Quarante agents assurent la gestion du domaine portuaire, qui bénéficie du classement ISPS pour la sûreté des navires et des installations portuaires. Les services de la commune ont été réorganisés en avril 2022 par la fusion de la direction technique et de la direction du port en intégrant la notion d'environnement, d'aménagement durable et de transition écologique en lien avec les défis climatiques à venir. Une direction générale adjointe des moyens techniques et des aménagements durables a été créée comprenant un pôle des affaires maritimes et portuaires regroupant la gestion du domaine maritime et portuaire, des plages ainsi que la capitainerie.

Pour parfaire ses équipements, la commune a réalisé des travaux de réhabilitation et d'extension de sa capitainerie. L'objectif affiché est de répondre aux problèmes d'espace et d'améliorer l'offre de services. Confrontée à une concurrence forte d'autres ports de la Méditerranée sur le secteur de la plaisance de luxe, la commune a décidé de créer un *business center* composé d'un salon et d'une terrasse ouverts aux clients du port, afin d'offrir des prestations similaires à celles proposées par les ports concurrents. La collectivité a également changé la grue du port pour répondre aux besoins de sécurité des navires et aux besoins des professionnels, et mis aux normes l'estacade extérieure pour l'accueil des chaloupes des croisiéristes.

Dans le cadre de l'adaptation au changement climatique, la commune a déjà réalisé des travaux d'amélioration et a plusieurs projets concernant le port.

La collectivité envisage ainsi de réaliser à court et moyen termes des projets d'aménagement, parmi lesquels la réfection du quai de l'Épi, des travaux de renforcement du môle d'Estienne d'Orves et du quai Guépratte sujets aux aléas de submersion marine (prévus pendant l'hiver 2024-2025).

En matière de consommation d'énergie, des études de faisabilité sur le renforcement électrique de la puissance des bornes de recharge à quai ont été amorcées, ainsi que la réservation de six emplacements pour l'accueil de navires électriques. L'objectif de la commune est d'interdire l'utilisation de groupes électrogènes dans l'enceinte portuaire. Le projet d'installation de compteurs de consommation d'électricité et d'eau à quai est susceptible de permettre une diminution de l'utilisation de ces ressources par les utilisateurs en facturant non pas un forfait tel qu'aujourd'hui, mais la consommation réelle. Le port s'est également engagé dans une consommation électrique plus vertueuse en installant en 2019 des candélabres à *leds* sur l'ensemble du port et en engageant en 2022 une réhabilitation électrique.

Afin de répondre au problème de la gestion des eaux de cale, le port s'est doté fin 2021 d'une pompe mobile d'assèchement. Ce service, inclus dans le tarif du port, permet aux plaisanciers de faire appel à ce système de pompage pour vider l'eau de la cale des bateaux. Cela évite les rejets intempestifs dans l'eau de l'enceinte portuaire.

Le port s'est également équipé de dispositifs de récupération des eaux usées des navires par système gravitaire et sous-vide afin d'éviter tout rejet à la mer. Des paniers récolteurs ont été installés sous les grilles d'eaux pluviales menant au port afin de limiter les rejets d'eaux polluées. Il dispose aussi de zones techniques destinés à la collecte de ces eaux usées.

En matière de gestion de la pollution des eaux, le port dispose de barrages flottants anti-pollution : 160 m de barrages lourds afin de contenir la pollution à l'intérieur ou à l'extérieur du port ; 500 m de barrages légers qui permettent d'absorber et de retraiter les produits polluants.

La commune a obtenu le 8 mars 2024 la certification de l'association française de normalisation, AFNOR Port Propre. Cette certification européenne créée en 2011 vise à encourager les opérations qui concourent à l'amélioration de la qualité environnementale des ports, notamment dans la gestion des déchets et des pollutions des activités portuaires de pêche et de plaisance. Elle est délivrée à l'issue de cinq étapes : l'étude de diagnostic environnemental, la mise en œuvre d'installations pour gérer les pollutions chroniques, la gestion des pollutions accidentelles, la formation du personnel portuaire, la sensibilisation des usagers du port (plaisanciers, promeneurs, pêcheurs, etc.). Ainsi, 12 membres de l'équipe portuaire ont reçu une formation ad hoc, 1 membre a reçu la formation port propre actif en biodiversité et 8 ont reçu la formation relative à la lutte contre les pollutions marines de faible ampleur. Une note de service expose les différentes actions menées par le port en la matière. Elle est distribuée à chaque saisonnier ou intérimaire lors de la signature de leur contrat afin qu'ils puissent prendre connaissance des enjeux pour les infrastructures portuaires. Le port entend sensibiliser ses agents de terrain, interfaces entre l'autorité portuaire et les usagers, afin qu'ils transmettent les informations et bonnes pratiques aux plaisanciers. À ce titre, la commune met gratuitement à disposition des plaisanciers 2 000 serviettes buvards pour absorber au plus vite les rejets malencontreux en mer, des zones de tri sélectif ainsi que des « points propres » afin de collecter les déchets spécifiques (piles, batteries, pots de peintures, acides, filtres à huile, emballages souillés).

La commune doit désormais procéder à la dépollution partielle du vieux port, qu'elle projette de faire par draguage. La tâche est colossale puisque 48 000 m² de sédiments, qui se sont accumulés sur des décennies au fond du port, doivent être évacués et retraités. Une dépollution totale du port supposerait même l'évacuation de 100 000 m² de sédiments issus principalement de l'importante activité des chantiers navals installés dans le port de Saint-Tropez au cours du 19^{ème} siècle. Dans la perspective de ces travaux, les bio-huttes aménagées dans l'enceinte du port pour les poissons juvéniles ont été retirées.

5.2.4 La création de zones de mouillage et d'équipements légers

Face à l'augmentation du nombre de plaisanciers en France, le mouillage des navires est devenu un enjeu économique mais aussi environnemental pour les communes du littoral. Le décret n° 2020-677 du 4 juin 2020, relatif à l'utilisation du domaine public maritime naturel en dehors des limites administratives des ports, vise à encourager le développement des zones de mouillage et d'équipements légers (ZMEL). Elles ont vocation à participer au développement durable des zones côtières, en conciliant les intérêts de la navigation de plaisance, la sécurité et la protection de l'environnement. Elles proposent aux plaisanciers des équipements plus légers que dans les ports traditionnels, permettant une gestion et un contrôle des zones d'amarrage, tout en évitant la prolifération incontrôlée de mouillages dits sauvages qui posent des difficultés de sécurité, de salubrité et de protection de l'environnement. Il s'agit de favoriser une gestion plus durable et intégrée des mouillages. Les ZMEL constituent une solution efficace à la fois pour limiter les mouillages sauvages et leurs dégâts sur les milieux marins, offrir aux plaisanciers des conditions d'accueil compatibles avec le respect de l'intégrité des fonds marins et la préservation de ces milieux, et veiller à la sécurité du bassin de navigation, tout en rationalisant l'occupation de l'espace maritime.

La commune de Saint-Tropez a sollicité la création de deux ZMEL dans le secteur des Canebiers et du Pilon. Elle envisage que les services du port en soient gestionnaires. L'exploitation de cet espace se fera de mai à septembre, période durant laquelle la plaisance est la plus active. Le reste de l'année, l'ensemble des lignes de mouillage seront démontées, nettoyées et stockées pour être réinstallées la saison suivante. En ce qui concerne la zone du Pilon, un dossier de candidature a été réalisé en 2022 par un prestataire de la commune afin de limiter l'impact des mouillages forains sur les fonds et les herbiers. La demande d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime sur cet espace s'étend sur 181 hectares d'espace maritime. La collectivité a prévu d'exploiter seulement 35 hectares, les surfaces restantes étant sanctuarisées afin de préserver la faune et la flore. L'espace exploité comprendra des mouillages fixes localisés en majorité dans des zones dénuées d'espèces protégées de type posidonie. Les lignes de mouillage sont munies de bouées de subsurface pour éviter les détériorations sur le fond. Cette zone concerne pour l'essentiel des bateaux ayant des longueurs allant de 5 mètres à 35 mètres. Selon les études réalisées, le coût des travaux sera d'un peu plus de 2 M€. Cinq ancrages écologiques expérimentaux seront par ailleurs implantés dans le port du Pilon, situés non loin de la zone qui connaît une forte densification en herbiers de posidonie.

Des zones interdites au mouillage seront définies devant les espaces de baignade et sur une grande partie de la baie des Canebiers comprenant un fort peuplement en herbiers de posidonie dans la mer et d'importantes banquettes de posidonie sur la plage qui sont déplacées au mois de juin pour libérer l'espace aux estivants et remises à leur place à l'issue de la saison estivale afin d'assurer la protection des plages contre l'érosion.

5.2.5 Les projets communaux en matière de gestion quantitative de l'eau

La commune projette de réaliser des actions dans la perspective de diminuer sa consommation en eau et de préserver cette ressource susceptible de se raréfier avec le changement climatique.

Elle envisage de retraiter l'eau de mer (dessalement) pour assurer le nettoyage des bateaux, l'entretien des chaussées et l'arrosage des espaces verts. Cette opération, si elle apparaît vertueuse en termes de sauvegarde de la ressource en eau, présente toutefois des dangers : la saumure rejetée dans la mer par une usine de dessalement est susceptible de dégrader la posidonie en raison de sa forte concentration en sel marin et de sa température élevée (environ 30°C).

La collectivité mène également une étude sur la réutilisation des eaux usées afin d'assurer la sobriété de la consommation en eau potable au sein de la commune. L'eau retraitée serait principalement allouée à l'irrigation de vignes (275 000 m³/an), à la desserte du golf de Gassin et du Polo Club (250 000 m³/an), à un usage urbain (environ 35 000 m³/an pour le nettoyage des bateaux, l'arrosage des espaces verts, le lavage des voiries), et enfin à un usage industriel. L'installation d'une station de traitement des eaux usées est cependant un projet coûteux nécessitant en outre, pour sa mise en fonction, l'accord de l'agence régionale de santé, complexe à obtenir en raison des études devant être menées pour s'assurer de la sécurité sanitaire de l'installation et des sites desservis en eau retraitée.

La commune a enfin un projet de réhabilitation d'un réservoir d'eau potable enterré datant du 19^{ème} siècle, située à proximité de la citadelle, propriété de la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez. Cette opération de remise en fonction du réservoir pourrait lui permettre de stocker l'eau issue de sources situées à proximité.

5.2.6 La volonté de s'orienter vers un tourisme alternatif durable

La commune de Saint-Tropez dispose d'un office de tourisme, la compétence en la matière n'ayant pas été transférée à la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez. L'office mène des actions variées de promotion (partenariats, presse, digital) pour maintenir des liens privilégiés sur les marchés prioritaires de la collectivité que sont le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suisse ou les États-Unis.

Pour allonger la saison touristique, majoritairement concentrée durant les mois d'été puisque la moitié de l'activité touristique est réalisée en juillet et en août, l'office du tourisme organise des événements en mai, juin, septembre et décembre. Il œuvre ainsi à lisser la fréquentation touristique tout au long de l'année.

Il dispose d'un observatoire touristique et économique, dont la maîtrise d'œuvre permet d'établir des statistiques de remplissage et des études de clientèle.

Dans la perspective de développer le tourisme hors de la saison d'été, la commune a mené une étude sur le développement du tourisme durable dans les 10 prochaines années. Celle-ci vise à établir un état des lieux du tourisme local et de ses impacts notamment sur l'environnement, à élaborer un diagnostic de l'offre touristique durable actuelle et à proposer des projections sur les évolutions du tourisme face aux enjeux de l'adaptation au changement climatique, de la montée des eaux, de l'érosion, des évolutions des modes de consommation et des attentes de la clientèle. Il s'agit d'envisager un tourisme plus responsable. Les travaux commandés par la commune doivent lui permettre, à l'aune des projections climatiques, de proposer des pistes crédibles pour les acteurs locaux ainsi que la valorisation et la diversification de l'offre touristique.

ANNEXE

Annexe. Liste des abréviations.....48

Annexe. Liste des abréviations

BP	Budget principal
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CAF	Capacité d'autofinancement
CÉREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement
CRC	Chambre régionale des comptes
DICRIM	Document d'information communal sur les risques majeurs
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
ÉLAN	Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
M€	Million d'euros
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur (région)
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PLU	Plan local d'urbanisme
SAGEM	Société gardéenne d'économie mixte
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer
SPIC	Service public industriel et commercial
ZAN	Zéro artificialisation nette
ZMEL	Zone de mouillage et d'équipements légers
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, Traverse de Pomègues

13295 Marseille Cédex 08

paca-courrier@crtc.ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur>