



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission d'autorité environnementale
PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR

**Conseil Général de l'Environnement
et du Développement Durable**

**Avis délibéré
de la Mission régionale d'autorité environnementale
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Sainte-
Maxime**

**N° MRAe
2022APACA8/3034**



Mission d'autorité environnementale
PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR

Avis du 10 mars 2022 sur le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Sainte-Maxime

PRÉAMBULE

La MRAe PACA s'est réunie le 10 mars 2022, à Marseille. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de Sainte-Maxime.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Philippe Guillard, Jean-François Desbouis, Marc Challéat, Sandrine Arbizzi, Sylvie Bassuel, Jean-Michel Palette, Frédéric Atger et Jacques Daligaux.

En application de l'article 8 du référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des MRAe approuvé par les arrêtés du 11 août 2020 et du 6 avril 2021 chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de PACA a été saisie par la commune de Sainte-Maxime (83) pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 13 décembre 2021.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R104-23 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 28 décembre 2021 l'agence régionale de santé de Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui a transmis une contribution en date du 3 janvier 2022.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public. Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document.

Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent.

L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité. Le présent avis est publié sur le [site des MRAe](#) et sur le [site de la DREAL](#). Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

SYNTHÈSE

La commune de Sainte-Maxime, située dans le département du Var, compte une population de 14 448 habitants (recensement INSEE 2019) sur une superficie de 8 160 hectares. Sainte-Maxime est une commune littorale et forestière : elle fait partie intégrante du massif des Maures et présente plus de dix kilomètres de littoral sur la Méditerranée, au nord du golfe de Saint-Tropez. Il s'agit de la commune la plus peuplée de la Communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez. Elle est comprise dans le périmètre du SCoT des cantons de Grimaud et Saint-Tropez, approuvé en 2006. La révision de ce SCoT, sous le nom de SCoT du Golfe de Saint-Tropez, a été approuvée en 2019, mais rendue non exécutoire.

La commune présente un territoire contraint par une urbanisation déjà très développée, un relief tourmenté, une forte sensibilité paysagère et environnementale et une forte exposition aux risques naturels, en particulier incendies de forêt, inondation et ruissellement. Un premier PLU a été approuvé le 24 mars 2017, mais sa révision générale, objet du présent avis, a aussitôt été prescrite en raison de la non prise en compte des observations de l'État qui portaient notamment sur une meilleure prise en compte de la loi Littoral et nécessitaient des modifications substantielles du PLU.

Au regard des spécificités du territoire et des effets potentiels du plan, la MRAe identifie les enjeux environnementaux suivants : la gestion économe de l'espace, la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques, la préservation du paysage, notamment littoral, la prise en compte des risques naturels et l'adaptation au changement climatique.

La MRAe recommande notamment de :

- justifier les ouvertures à l'urbanisation prévues au projet de PLU au regard du potentiel de densification et de renouvellement urbain qui apparaît suffisant pour atteindre l'objectif de 55 nouveaux logements par an fixé par le PADD) ;
- compléter le règlement par un document cartographique à une échelle adaptée rassemblant les connaissances en matière de risques d'inondation et de ruissellement et de revoir le cas échéant les prescriptions du PLU ;
- justifier l'ouverture à l'urbanisation de zones inconstructibles au regard du PPRIF approuvé le 18 décembre 2013 ;
- évaluer les incidences du PLU sur le paysage et la biodiversité en lien avec les objectifs de protection de la loi Littoral et reconsidérer en conséquence les possibilités d'extension de l'urbanisation, notamment sur les collines littorales qui présentent une forte sensibilité paysagère.
- évaluer dès le stade du PLU et sans renvoyer au projet, les incidences sur le site Natura 2000 « La Plaine et le massif des Maures » de l'inscription dans le PLU du tracé des contournements routiers est et ouest de Sainte-Maxime et des secteurs à urbaniser des Bosquettes.

L'ensemble des recommandations de la MRAe est détaillé dans les pages suivantes.

Table des matières

PRÉAMBULE.....	2
SYNTHÈSE.....	3
AVIS.....	5
1. Contexte et objectifs du plan, enjeux environnementaux, qualité de l'évaluation environnementale.....	5
1.1. Contexte et objectifs du plan.....	5
1.2. Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe.....	7
1.3. Complétude et lisibilité du dossier.....	8
1.4. Compatibilité avec les documents de rang supérieur.....	9
1.5. Loi Littoral.....	9
2. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du plan.....	10
2.1. Besoins fonciers et la gestion économe de l'espace.....	10
2.1.1. Consommation d'espace des dix dernières années et objectifs chiffrés de modération de consommation d'espace.....	10
2.1.2. Appréciation des objectifs démographiques, justification des besoins en habitat et définition de l'enveloppe urbaine.....	10
2.1.3. Appréciation de l'étude de densification : justification des ouvertures à l'urbanisation.....	11
2.2. Biodiversité (dont Natura 2000).....	12
2.2.1. Habitats naturels, faune et flore : analyse des zones touchées.....	12
2.2.2. Préservation des continuités écologiques : les trames vertes, bleues et noires.....	13
2.2.3. Étude des incidences Natura 2000.....	14
2.3. Paysage.....	15
2.4. Risques naturels.....	17
2.4.1. Risque incendie de forêts.....	17
2.4.2. Risque inondation et ruissellement.....	17
2.5. Adaptation au changement climatique.....	18

AVIS

Cet avis est élaboré sur la base du dossier composé des pièces suivantes : rapport de présentation (RP) valant rapport sur les incidences environnementales (RIE), projet d'aménagement et de développement durable (PADD), orientations d'aménagement et de programmation (OAP), règlement, plan de zonage, annexes.

1. Contexte et objectifs du plan, enjeux environnementaux, qualité de l'évaluation environnementale

1.1. Contexte et objectifs du plan

La commune de Sainte-Maxime, située dans le département du Var, compte une population de 14 448 habitants (recensement INSEE 2019) sur une superficie de 8 160 ha. Sainte-Maxime est une commune littorale et forestière : elle fait partie intégrante du massif des Maures et présente plus de dix kilomètres de littoral sur la Méditerranée, au nord du golfe de Saint-Tropez. Le littoral présente une urbanisation quasi continue, alors que la partie nord de la commune garde un caractère majoritairement naturel. La commune est traversée par le fleuve côtier du Préconil, le long duquel l'urbanisation a tendance à s'étendre.

Sainte-Maxime constitue la ville la plus peuplée du golfe de Saint-Tropez. Très marquée par l'activité touristique balnéaire, sa population peut atteindre 50 000 habitants l'été, ce qui engendre des problèmes de congestion du trafic, la RD25 qui traverse la commune du nord au sud constituant le principal point d'accès au golfe de Saint-Tropez depuis l'autoroute A8. La commune présente un territoire très contraint par la forte urbanisation du littoral et de la vallée du Préconil, conjuguée à un relief tourmenté, à une grande sensibilité environnementale et paysagère et à une forte exposition aux risques naturels (feux de forêt, inondations et ruissellement).

La commune est comprise dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT)¹ du Golfe de Saint-Tropez² (cf. précisions au chapitre 1.4).

Un premier PLU³ a été approuvé le 24 mars 2017⁴, mais sa révision générale a aussitôt été prescrite en raison de la non prise en compte des observations de l'État, qui portaient notamment sur une meilleure prise en compte de la loi Littoral et nécessitaient des modifications substantielles du PLU.

Le projet de révision générale, arrêté le 18 novembre 2021 et soumis au présent avis, découle donc de la volonté de prendre en compte les observations de l'État sur le PLU approuvé en 2017.

1 [Avis MRAe du 12 mars 2019 sur le SCoT du Golfe de Saint-Tropez](#)

2 Le SCoT du Golfe de Saint-Tropez couvre les 12 communes de la Communauté de Communes du Golfe de Saint-Tropez (CCGST) : Sainte-Maxime, Cogolin, Saint-Tropez, Grimaud, Gassin, Ramatuelle, La Croix-Valmer, Cavalaire, Le Plan-de-la-Tour, La Garde-Freinet, La Môle et Le Rayol-Canadel

3 Plan local d'urbanisme

4 [Avis MRAe du 7 novembre 2016 sur le PLU de Sainte-Maxime](#)



Figure 1: Présentation de la commune de Sainte-Maxime. Source : rapport de présentation. Ajout par la MRAe de noms de lieux-dits (en bleu)

D'après l'analyse du dossier effectuée par la MRAe, les objectifs du PLU issus du projet de révision peuvent être estimés comme suit.

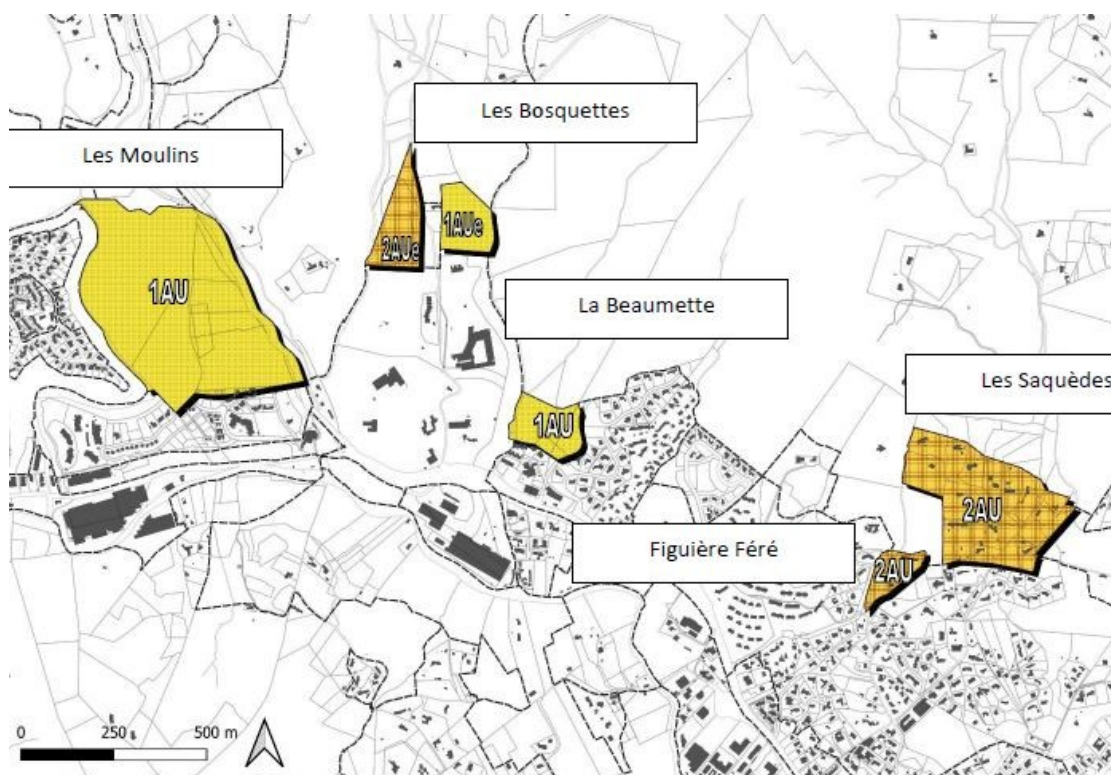
Concernant l'habitat, les objectifs de croissance démographique sont fixés à 0,3 % par an, les objectifs de création de résidences principales sont fixés à 55 logements par an, ainsi répartis :

- en extension de l'enveloppe urbaine, par la création de deux zones 1AU pour le secteur des Moulins (22 ha, dont 7,5 ha aménageables pour 120 logements) et celui de Baumette (2,2 ha pour environ 20 logements) et par la création de deux zones 2AU pour le secteur de Saquèdes (10 ha) et celui de Figuière Féré (1,2 ha) qui ne permettent pas l'accueil de constructions nouvelles avant modification ou révision du PLU et dont le potentiel n'est pas précisé ;
- en densification à l'intérieur de l'enveloppe urbaine : par le remplissage des dents creuses des secteurs collinaires, dont le potentiel total est estimé à 690 logements (le rapport de présentation précise toutefois que « *ce potentiel de création de logement sera largement impacté par le marché de la résidence secondaire et ne constitue pas en tant que tel un gisement important de production de logement* ») ; par mutation du secteur d'entrée de ville nord autour de la RD 25, avec un potentiel de création de 478 logements sur 15 ha (dont la réalisation globale dépasse toutefois « *largement l'échéance du PLU* » selon le rapport de présentation) ; et par une densification du centre-ville permettant un potentiel de création de 145 logements.

Concernant l'économie, le développement est prévu uniquement en densification à l'intérieur de l'enveloppe urbaine.

Les autres projets, hors enveloppe urbaine, concernent : les contournements routiers est (CESMA) et ouest (COSMA) de Sainte-Maxime, par création d'un emplacement réservé sur le tracé projeté au sein du massif des Maures (le tracé CESMA est situé au sein du site Natura 2000 « La Plaine et le massif des Maures ») ; deux zones d'accueil d'équipements publics sur le secteur des Bosquettes : 1AUe (2,2 ha) et 2AUe (2,5 ha) situés au sein du site Natura 2000 ; plusieurs autres emplacements réservés, dédiés soit à la réalisation des travaux inscrits au PAPI⁵ du Golfe de Saint-Tropez, soit à des aménagements de voiries et/ou d'itinéraires de mobilité douce, dont la surface n'est pas précisée.

Les trois zones à urbaniser 1AU (Moulins, Bosquettes, Baumette) font l'objet d'orientations d'aménagement et de programmation (OAP).



Évolutions par rapport au PLU de 2017

Par rapport au PLU de 2017, la principale évolution est la réduction des surfaces des zones destinées à l'urbanisation future, qui étaient de 107 ha au PLU de 2017 contre 40 ha au présent projet de révision, et la baisse de la croissance démographique envisagée (de 1,2 % au PLU de 2017 à 0,3 % par an en moyenne dans le présent projet).

1.2. Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Au regard des spécificités du territoire et des effets potentiels du plan, la MRAe identifie les enjeux environnementaux suivants :

⁵ Programme d'actions de prévention des inondations

- la gestion économe de l'espace compte tenu du caractère très contraint du territoire de Sainte-Maxime ;
- la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques ;
- la préservation du paysage, notamment littoral, déjà fortement altéré par l'urbanisation ;
- la prise en compte des risques naturels, compte tenu de la forte sensibilité du territoire aux risques d'incendie, d'inondation et de ruissellement ;
- l'adaptation au changement climatique.

1.3. Complétude et lisibilité du dossier

Si le dossier transmis est globalement conforme à l'article R151-3 du code de l'urbanisme, il appelle, sur le fond et sur la forme, les observations qui suivent.

En premier lieu, le dossier n'explicite pas les raisons de la révision du PLU de 2017. Seul un extrait du magazine municipal « Sainte-Maxime à la une » daté de décembre 2017⁶ et porté en annexe du bilan de la concertation permet de comprendre que la mise en révision du PLU a été prescrite le jour même de son approbation en raison de l'absence de prise en compte des remarques émises dans l'avis de l'État, prise en compte qui aurait bouleversé l'économie générale du PLU mis à l'enquête publique. Cet avis de l'État n'est pas joint au dossier et son contenu n'est pas explicité, ce qui ne facilite pas la compréhension des enjeux pour le lecteur.

Le dossier ne comporte pas non plus un résumé des principales modifications apportées au PLU de 2017, dont la description est fournie au gré de l'analyse des incidences potentielles du PLU sur les différentes thématiques, puis de manière plus claire et exhaustive dans la justification des choix, partie abordée seulement au chapitre 8 sur 10 du rapport de présentation, après l'analyse de l'état initial et des incidences du PLU.

La MRAe recommande de préciser le contexte et les objectifs de la révision du PLU et de présenter un résumé des principales modifications projetées.

Le rapport de présentation expose, pour chaque thématique environnementale identifiée, à la fois l'état initial, les enjeux, les incidences et les mesures d'évitement et de réduction. La caractérisation de l'état initial et la qualification des incidences du PLU sont généralement sommaires. De plus, les cartographies d'enjeux présentées sont souvent à une échelle trop petite, qui ne permet pas de localiser précisément les secteurs d'enjeux. Les zonages du PLU ne sont par ailleurs pas superposés aux enjeux, ce qui ne permet pas d'apprécier l'incidence effective du PLU sur les enjeux identifiés. Le dossier n'identifie pas les zones susceptibles d'être touchées par le PLU, conformément à l'article R151-3-2° du code de l'urbanisme. Au-delà de l'évaluation environnementale globale par thématique évoquée ci-dessus, le rapport de présentation focalise ensuite son analyse sur les trois zones 1AU, uniquement sur les thématiques du paysage, de la biodiversité et des risques, ainsi que sur l'emplacement réservé correspondant au tracé des voies de contournement est et ouest de Sainte-Maxime, uniquement pour ce qui concerne l'évaluation des incidences Natura 2000.

Ainsi, les emplacements réservés (dont les contournements routiers) et les zones 2AU sont peu ou pas abordés dans l'analyse des incidences potentielles du plan, alors qu'ils se situent dans des secteurs naturels à enjeux.

⁶ [Lien vers le magazine "Sainte-Maxime à la une" de décembre 2017](#)

La MRAe recommande de localiser à une échelle fine l'ensemble des secteurs susceptibles d'être touchés de manière notable par la mise en œuvre du PLU (notamment les zones 2AU et les contournements routiers) et d'évaluer les incidences sur ces derniers.

1.4. Compatibilité avec les documents de rang supérieur

La commune est comprise dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT)⁷ du Golfe de Saint-Tropez⁸, dont la révision a été approuvée le 2 octobre 2019, mais rendue non exécutoire par courrier du préfet en date du 20 décembre 2019, principalement en raison d'une mauvaise prise en compte de la loi Littoral. De ce fait, le territoire de Sainte-Maxime reste régi par l'ancien SCoT, dit des Cantons de Grimaud et Saint-Tropez, approuvé le 12 juillet 2006 et rendu exécutoire le 22 décembre 2006. Le rapport de présentation examine l'articulation du PLU avec le SCoT opposable de 2006, le PLH, le SDAGE Rhône-Méditerranée et le volet schéma régional de cohérence écologique annexé au SRADDET.⁹

Concernant le SRADDET, l'examen de son articulation avec le PLU est justifiée dans la mesure où le SCoT actuellement opposable est antérieur à l'approbation du SRADDET. La pertinence de l'analyse présentée est évaluée au paragraphe 2.2.

La compatibilité avec le PCAET¹⁰ du Golfe de Saint-Tropez, adopté par délibération du 12 février 2020, n'est pas analysée (cf paragraphe 2.5).

1.5. Loi Littoral

Le dossier ne présente pas d'analyse spécifique de la prise en compte de la loi Littoral par le projet de révision. Il indique en effet que « *en lien direct avec l'étalement urbain, les paysages et les risques naturels, le littoral est intégré aux enjeux thématiques suivants : limiter la consommation d'espaces, préserver et valoriser les paysages emblématiques, limiter l'exposition aux risques naturels (inondation, érosion côtière, submersion marine)* ». Cette manière de faire induit une difficulté d'identification de la prise en compte de la loi Littoral, en particulier dans la délimitation des espaces proches du rivage et des espaces remarquables de la loi Littoral, délimitation dont la justification n'est pas présentée. Il apparaît que la délimitation de ces espaces est reprise du SCoT du Golfe de Saint-Tropez, approuvé en 2019 et rendu non exécutoire, justement en raison d'une mauvaise prise en compte de la loi Littoral. Or le rapport de présentation confirme que « *la révision du PLU s'est appuyée sur ce document pour intégrer les dispositions de la loi littoral* » ce qui pose un sérieux problème de validité de la délimitation retenue.

Selon le code de l'urbanisme, l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage doit être justifiée et motivée dans le PLU « *selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.*¹¹ » Les secteurs de collines littorales situés de part et d'autre du centre-ville, occupés par une urbanisation pavillonnaire plus ou moins dense, sont situés en grande partie en espaces proches du rivage et en zone UD du PLU, ce qui

7 [Avis MRAe du 12 mars 2019 sur le SCoT du Golfe de Saint-Tropez](#)

8 Le SCoT du Golfe de Saint-Tropez couvre les 12 communes de la Communauté de Communes du Golfe de Saint-Tropez (CCGST) : Sainte-Maxime, Cogolin, Saint-Tropez, Grimaud, Gassin, Ramatuelle, La Croix-Valmer, Cavalaire, Le Plan-de-la-Tour, La Garde-Freinet, La Môle et Le Rayol-Canadel

9 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

10 Plan climat air énergie territorial

11 Article L.121-13 du code de l'urbanisme

autorise des constructions nouvelles et des extensions. Bien que le rapport de présentation indique que la constructibilité de ces secteurs a été limitée par rapport au PLU de 2017, par la réduction de l'emprise maximale des constructions de 25 % à 20 % notamment, le règlement du PLU continue de permettre une extension de l'urbanisation de ce secteur littoral présentant une forte sensibilité paysagère.

Au final, la MRAe constate que le projet de révision du PLU a des incidences potentielles notables sur le paysage et la biodiversité, en lien avec les objectifs de protection de la loi Littoral.

La MRAe recommande d'évaluer les incidences du PLU sur le paysage et la biodiversité en lien avec les objectifs de protection de la loi Littoral et de reconsidérer en conséquence les possibilités d'extension de l'urbanisation, notamment sur les collines littorales qui présentent une forte sensibilité paysagère.

2. Analyse de la prise en compte de l'environnement et des impacts du plan

2.1. Besoins fonciers et la gestion économe de l'espace

2.1.1. Consommation d'espace des dix dernières années et objectifs chiffrés de modération de consommation d'espace

Le rapport de présentation expose une analyse de la consommation d'espaces naturels et agricoles sur le territoire de Sainte-Maxime, consommation qui représente 99 ha pour la période de référence 2003-2014 et 7 ha pour les dernières opérations d'aménagement réalisées entre 2014 et 2017. Selon le rapport de présentation, « *ce sont au total 106 ha d'espaces naturels et agricoles qui ont été consommés entre 2003 et 2017* ». Le dossier ne mentionne aucun chiffre pour la période 2018-2021.

La MRAe note que le PADD ne comporte aucun objectif chiffré de limitation de la consommation d'espace¹². Le PADD se contente d'indiquer que « *les objectifs de modération de la consommation de l'espace seront garantis et mis en perspective avec le scénario démographique de croissance du SCOT. Le PLU, et notamment son règlement en créera les conditions.* » Pour la MRAe, ceci constitue une erreur méthodologique, car les objectifs d'accueil de population supplémentaire ne peuvent être définis sans une analyse préalable des capacités d'accueil du territoire tenant compte des objectifs que se fixe la collectivité dans la maîtrise de l'étalement urbain.

La MRAe note également que le rapport de présentation évoque une hypothèse de « *production de 70 logements par an pour répondre aux besoins des maximois* », en contradiction avec le PADD (55 logements par an).

La MRAe recommande de compléter le PADD avec les objectifs chiffrés de modération de la consommation d'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

2.1.2. Appréciation des objectifs démographiques, justification des besoins en habitat et définition de l'enveloppe urbaine

12 Tel que prévu à l'article L151,15 du code de l'urbanisme

Selon le rapport de présentation, l'objectif annoncé au PADD (0,3 % par an) conduirait à l'accueil de 657 habitants supplémentaires à échéance 2030, conduisant à une population totale de 14 946 habitants. L'année de référence considérée n'est pas précisée, mais semble être 2015¹³.

Pour la MRAe, la référence à l'année 2015 paraît obsolète pour un projet de PLU arrêté en novembre 2021.

Le MRAe recommande d'actualiser l'année de référence pour le calcul des objectifs démographiques.

Selon le rapport de présentation, la croissance moyenne annuelle de la population maximoise était de 1,82 % entre 1990 et 1999, 1,48 % entre 1999 et 2008, puis 0,42 % entre 2008 et 2018. Pour la MRAe, l'objectif de 0,3 % s'inscrit donc dans la continuité des évolutions observées ces dernières décennies.

Le rapport de présentation évalue les besoins en logements compte tenu de la croissance démographique attendue et en fonction de trois projections sur la taille moyenne des ménages : ainsi les besoins s'élèvent à 26 résidences principales par an pour une taille de ménage moyenne de 2, 52 résidences principales par an pour une taille de ménage moyenne de 1,90 et 85 résidences principales par an pour une taille de ménage moyenne de 1,79. Les modalités de calcul de ces besoins ne sont pas précisées, mais semblent tenir compte des besoins en logements induits par le desserrement des ménages.

Pour rappel, l'objectif fixé par le PADD est la production de 55 résidences principales en moyenne par an. La MRAe estime, sur cette base, la production de logements sur la période 2022-2030 à environ 500 logements.

Le PADD précise que cette production « *relève à la fois de la construction neuve, de la remise sur le marché de logements vacants et de la transformation de résidences secondaires en résidences principales* ». La part envisagée de mobilisation des logements vacants ou de transformation de résidence secondaire en résidence principale pour répondre à ces besoins n'est pas précisée, ce qui ne permet pas d'évaluer les besoins en construction neuve.

Le dossier semble considérer que la limite des zones urbaines (U) correspond à la limite de l'enveloppe urbaine. La définition de l'enveloppe urbaine ne peut se résumer uniquement à cette analyse. À titre d'exemple, un secteur non construit situé entre les quartiers Rayol et Souleyas, à l'ouest de la commune et en limite de zone N, est maintenu en zone UD. Selon la MRAe, ce secteur non construit ne fait pas partie de l'enveloppe urbaine.

La MRAe recommande d'explicitier le calcul du besoin en logements afin d'évaluer le besoin en constructions neuves. La MRAe recommande également de définir explicitement le contour de l'enveloppe urbaine.

2.1.3. Appréciation de l'étude de densification : justification des ouvertures à l'urbanisation

Des possibilités de densification ou de renouvellement urbain sont identifiées et quantifiées à environ 1 300 logements : densification en dents creuses sur les collines pavillonnaires (690 logements), renouvellement urbain en entrée de ville nord (478 logements) et renouvellement urbain en centre-ville (145 logements). Concernant les zones pavillonnaires en densification, le rapport indique toutefois que « *ce potentiel de création de logement sera fortement impacté par le marché de la résidence secondaire et ne constitue pas en tant que tel un gisement important de production de résidences principales* ».

13 Sur la base des éléments présentés page 8 du tome C du rapport de présentation

Pour la MRAe, même en tenant compte des réserves mentionnées ci-dessus, le potentiel de densification et de renouvellement urbain (1 300 logements) apparaît suffisant pour satisfaire aux besoins en résidences principales à horizon 2030 sur la base d'une hypothèse de 55 logements par an (500 logements environ), sans qu'il soit nécessaire d'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation, d'autant que le potentiel en mobilisation de logements vacants et de transformation de résidences secondaires n'est pas pris en compte.

La MRAe recommande de justifier les ouvertures à l'urbanisation prévues au projet de PLU au regard du potentiel de densification et de renouvellement urbain qui apparaît suffisant pour atteindre l'objectif de 55 nouveaux logements par an fixé par le PADD.

2.2. Biodiversité (dont Natura 2000)

2.2.1. Habitats naturels, faune et flore : analyse des zones touchées

Le dossier identifie les zones de biodiversité remarquable sur la commune¹⁴.

Le dossier présente également les espèces protégées de faune et de flore recensées sur la base de données Silene entre 2009 et 2019. L'ensemble de ces données est synthétisé sur une cartographie à l'échelle communale (cf figure 5), avec superposition des secteurs d'urbanisation (1AU et 2AU) et du tracé des contournements ouest (COSMA) et est (CESMA) de Sainte-Maxime. Cette information cartographique est peu lisible à cette échelle. Un zoom par zone potentiellement affectée par le PLU aurait été utile pour une meilleure compréhension des enjeux.

Par ailleurs, il semble qu'aucun inventaire spécifique n'ait été réalisé sur les secteurs d'urbanisation future. Les données d'espèces proviennent uniquement de la base de données Silene et ne sont pas actualisées. Le dossier indique par exemple que « *plusieurs Sérapias négligés ont été inventoriés dans la base Silene au niveau de la zone 1AU Baumette. Il s'agit de contacts de 2010. L'inventaire sera actualisé lors de la phase pré opérationnelle d'urbanisation du secteur.* »

La MRAe recommande de compléter l'analyse de l'état initial écologique par des inventaires ciblés sur les secteurs susceptibles d'être affectés par le PLU et de présenter une analyse de ces enjeux, secteur par secteur, au moyen notamment de cartes réalisées à une échelle adaptée.

L'analyse des incidences potentielles du PLU sur la biodiversité, qui ne concerne que la zone 1AU de la Baumette et les tracés des COSMA et CESMA, renvoie pour l'essentiel à la réalisation des projets. Ainsi, pour les contournements routiers, le dossier se contente d'indiquer que « *au stade de la planification, on ne peut qu'émettre un fort point de vigilance. Le porteur de projet, à savoir le département du Var, devra proposer des mesures compensatoires proportionnelles à l'impact engendré sur les habitats écologiques* ».

Ce raisonnement est contraire à la logique d'évaluation environnementale stratégique d'un document de planification qui a justement pour vocation d'anticiper et d'éviter ou réduire les incidences potentielles des zonages proposés. Or, le rapport fait état d'incidences potentiellement fortes de ces projets sur la biodiversité (site Natura 2000, ZNIEFF, zones humides, réservoir de biodiversité, espèces protégées).

14 Une ZNIEFF terrestre de type I « Pointe des Sardinaux et sèche à l'huile, une ZNIEFF terrestre de type II « Massif des Maures », une zone de sensibilité moyenne à faible et très faible de la Tortue d'Hermann, un site Natura 2000 : la Zone spéciale de conservation (ZSC) « La Plaine et le massif des Maures », les zones humides recensées à l'inventaire départemental et un site géré par le Conservatoire d'Espaces Naturels (Saqùèdes) au titre d'une mesure compensatoire.

Concernant la zone AU de la Baumette, le rapport de présentation indique qu'« une mesure d'évitement et de réduction est d'ores et déjà prévue dans l'OAP : « Les espèces floristiques remarquables, telles que le Sérapias négligé (*Serapias neglecta*) sont dans la mesure du possible maintenues sur site, ou à défaut sont transplantées au sein de la zone 1AU, notamment sur l'espace ouest à renaturer ». » Or cette mesure d'évitement n'est pas présente dans l'OAP correspondante et la transplantation ne relève pas du PLU. Le PLU devrait avoir pour objet d'éviter toute atteinte à des stations d'espèces protégées. Les incidences résiduelles ne sont pas analysées.

La MRAe recommande d'analyser les incidences du projet de PLU sur la biodiversité de chacun des secteurs susceptibles d'être affectés et de proposer des mesures d'évitement et de réduction, sans reporter cette évaluation à la réalisation des projets.

2.2.2. Préservation des continuités écologiques : les trames vertes, bleues et noires

Comme précisé au paragraphe 1.4, l'examen de l'articulation du PLU avec le volet SRCE du SRADDET est justifiée dans la mesure où le SCoT actuellement opposable est antérieur à son approbation. Toutefois, cette analyse se réduit, dans le rapport de présentation, à l'extrait de carte du SRADDET portant sur le secteur de Sainte-Maxime, sans préciser comment le PLU s'est approprié les éléments de cette carte. Or des différences notables sont constatées, notamment par la transformation d'une partie importante des réservoirs de biodiversité en espaces dits « de continuité écologique ».

La trame verte et bleue du PLU de Sainte-Maxime, telle que proposée dans le dossier, est issue des éléments de la trame verte et bleue du SCoT¹⁵ du Golfe de Saint-Tropez approuvé en 2019. La MRAe rappelle les termes de son avis sur la prise en compte de la trame verte et bleue dans le projet de SCoT : « La représentation graphique de la trame verte et bleue du territoire présentée par le SCoT est moins précise que celle du SRCE ce qui est paradoxal, le SRCE se situant par définition à une échelle plus grande. De fait, la trame verte et bleue du SCoT sera très difficilement transposable au niveau des PLU, en particulier pour localiser les extensions d'urbanisation en limite de corridor ou en limite de réservoir. D'autre part, plusieurs réservoirs de biodiversité du SRCE avec un objectif de remise en état optimale ont été remplacés dans le SCoT par des « espaces de continuité » où la densification des secteurs d'urbanisation diffuse est permise sous conditions. » La MRAe renouvelle sa recommandation à l'échelle du PLU de Sainte-Maxime.

La MRAe recommande de reprendre en la détaillant la carte de la trame verte et bleue afin d'atteindre un niveau de précision au moins équivalent à la carte de préservation du volet SRCE du SRADDET. La MRAe recommande de démontrer à cette échelle détaillée que les localisations des extensions d'urbanisation et emplacements réservés projetés sont compatibles avec les orientations de la trame verte et bleue.

La MRAe relève que les continuités écologiques communales ne prennent pas en compte la « trame noire » correspondant à l'ensemble des corridors écologiques caractérisés par une certaine obscurité et empruntés par des espèces nocturnes lucifuges (notamment certains chiroptères). Le degré de luminosité artificielle nocturne imposé par le réseau d'éclairage urbain délimite des corridors écologiques, similaires à la trame verte et bleue.

La MRAe recommande, sur la base d'un diagnostic écologique renforcé, d'inclure la délimitation de la trame noire dans le réseau des continuités écologiques communales et de définir en conséquence des mesures de lutte contre la pollution lumineuse.

15 Non exécutoire

2.2.3. Étude des incidences Natura 2000

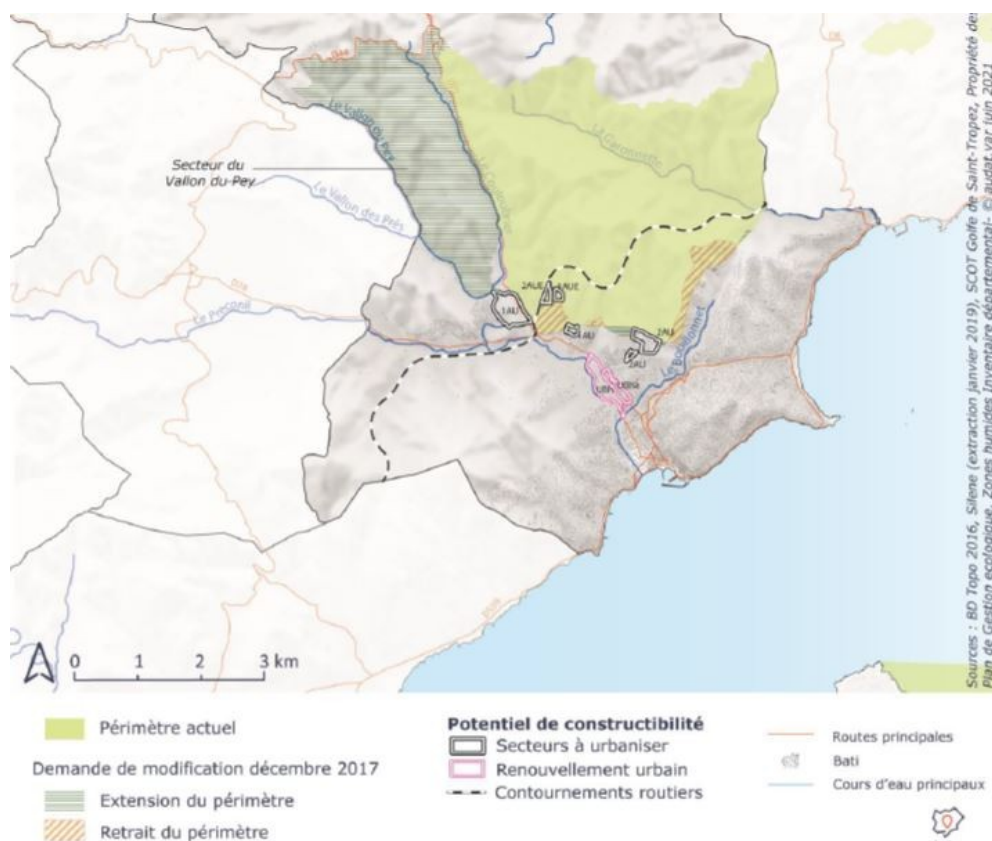


Figure 3: Périmètre du site Natura 2000 par rapport aux secteurs d'ouverture à l'urbanisation et aux tracés des contournements routiers

L'évaluation des incidences Natura 2000 est limitée à la zone d'urbanisation future 1AU des Bosquettes et aux tracés des contournements routiers. Le CESMA est situé au sein du site Natura 2000 « La Plaine et le massif des Maures » et est susceptible d'avoir des incidences notables sur les habitats et espèces ayant justifié la désignation du site ; le tracé du COSMA, bien que situé en dehors du site, peut affecter des milieux et espèces similaires.

Le dossier indique que « *le tracé du CESMA pourrait potentiellement induire des incidences importantes sur les habitats d'intérêt communautaires en phase chantier et en fonctionnement* » et que ces tracés auront des « *impacts irréversibles sur les fonctionnalités écologiques* », mais ne présente aucune mesure d'évitement ou de réduction. Le dossier renvoie la définition de mesures de compensation à la réalisation du projet. L'analyse des incidences Natura 2000 (environ deux pages) n'est pas conclusive sur l'atteinte significative ou non au site Natura 2000.

La MRAe rappelle les termes de son avis sur le projet de révision du SCoT : « *Le rapport de présentation comprend bien une analyse des incidences Natura 2000. Cependant, cette analyse est trop macroscopique et le renvoi aux futures études d'impact (COSMA et CESMA par exemple) masque la réalité des incidences de chaque projet* ».

La MRAe rappelle que le PLU doit comprendre une évaluation des incidences Natura 2000 conforme aux articles R414-23 du code de l'environnement et R151-3 du code de l'urbanisme ; l'objectif est de vérifier que la mise en œuvre du document d'urbanisme ne portera pas atteinte à l'état de conservation

des habitats et espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites Natura 2000. Les mesures d'évitement et de réduction doivent être transcrites dans le PLU (zonage, OAP ou règlement) et le maître d'ouvrage du document d'urbanisme doit envisager la conception de mesures compensatoires¹⁶.

La MRAe recommande d'évaluer, dès le stade du PLU et sans renvoyer aux projets, les incidences sur le site Natura 2000 « La Plaine et le massif des Maures » de l'inscription dans le PLU du tracé des contournements routiers est et ouest de Sainte-Maxime.

La totalité des deux secteurs 1AUe et 2AUe des Bosquettes est couverte par le site Natura 2000 « Plaine et massif des Maures ». Le rapport indique qu'une demande de retrait du périmètre Natura 2000 est en cours. Le périmètre n'étant pas modifié à ce jour et aucune indication n'étant fournie sur la probabilité et l'échéance d'une éventuelle réponse favorable à cette demande de retrait, la MRAe considère que cet argument ne peut être retenu.

Concernant la zone 1AUe des Bosquettes, le rapport de présentation indique que « *l'étude accompagnant la demande de modification du périmètre Natura 2000 précise que les habitats de ce secteur sont assez dégradés du fait des incendies répétés, de l'urbanisation et de la colonisation d'espèces invasives comme le mimosa. Ainsi, plusieurs habitats d'intérêts communautaires cartographiés en 2009 n'ont pas été observés sur le site lors d'une nouvelle campagne d'observation en 2010.* » Les observations effectuées en 2010 sont obsolètes et ne peuvent fournir un état des lieux valable des habitats actuellement présents. Des espèces communautaires peuvent également être présentes. Le rapport de présentation indique d'ailleurs des enjeux forts concernant la biodiversité sur ce site.

La MRAe recommande de revoir l'évaluation des incidences Natura 2000 sur les secteurs à urbaniser des Bosquettes et de présenter les mesures d'évitement et de réduction adaptées.

2.3. Paysage

Ce paragraphe se concentre sur les secteurs d'urbanisation future. Les considérations relatives à l'application de la loi Littoral et à la préservation des paysages littoraux font l'objet du paragraphe 1.5 ci-dessus.

D'une manière générale, les secteurs d'urbanisation future ne font pas l'objet d'une analyse de leurs covisibilités. Par exemple, concernant la zone AU des Moulins, qui se situe en versant d'une colline, seules trois photos depuis les abords proches sont présentées ; la présence d'un talus routier masque les perceptions depuis la RD25 aux abords immédiats de la zone. Il n'est pas réalisé d'analyse des covisibilités plus éloignées, ce qui ne permet pas d'appréhender les enjeux paysagers de l'urbanisation du secteur.

¹⁶ Source : L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, CGDD, novembre 2019, fiche 11 : « l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme en présence de sites natura 2000 »

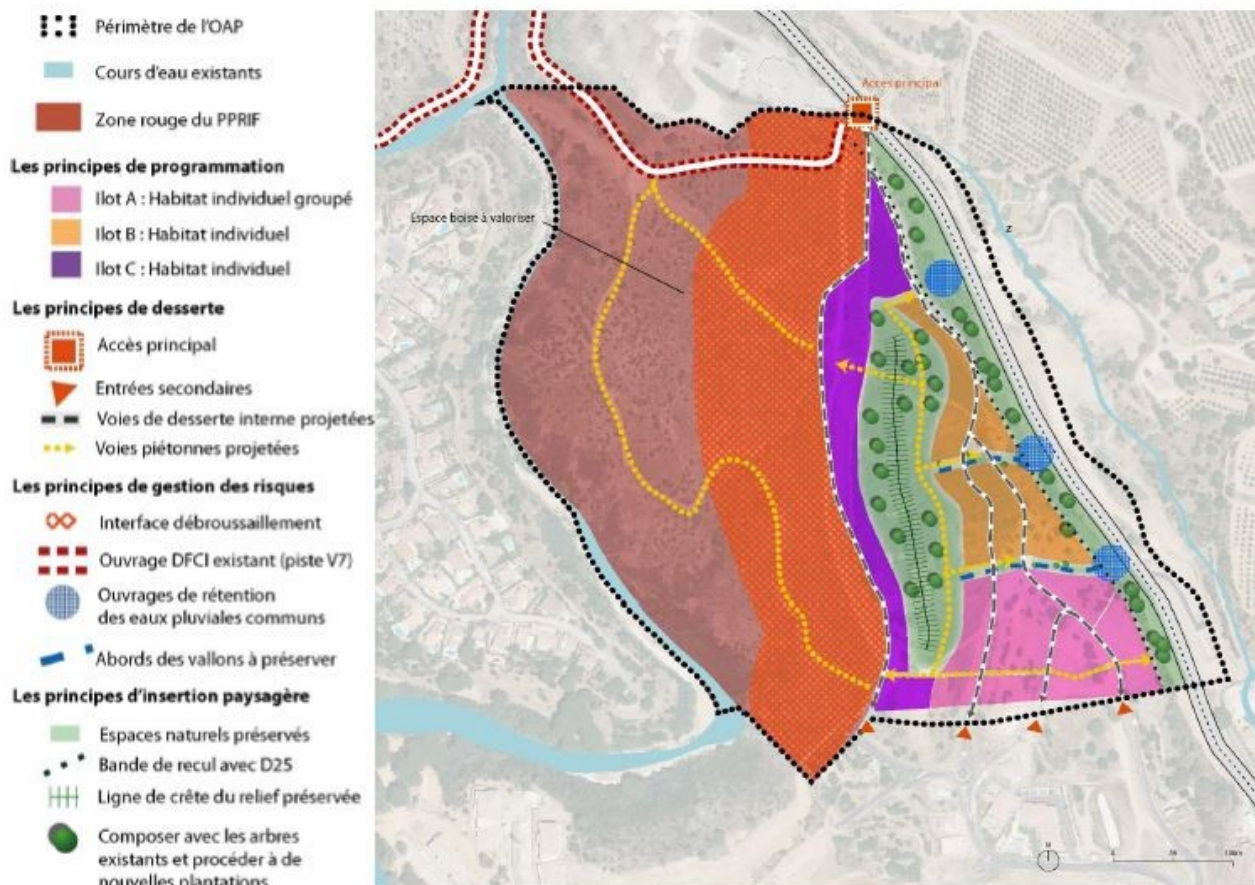


Figure 4: Principes d'aménagement de l'OAP des moulins. Source : dossier de PLU.

L'OAP elle-même présente des principes censés limiter l'impact paysager de cette urbanisation : maintien d'un cordon boisé en limite de parcelle et préservation de la ligne de crête. Toutefois, aucun montage photographique ne permet de s'assurer de l'efficacité de ces dispositions. Concernant la préservation de la ligne de crête, son efficacité sur les perceptions reste à démontrer, notamment au regard des hauteurs respectives des bâtiments et de la crête, et au regard de l'application des obligations légales de débroussaillage. Des photomontages ou des coupes paysagères apparaissent nécessaires pour mieux appréhender l'efficacité de ces mesures et, le cas échéant, les adapter en fonction des impacts résiduels.

La MRAe recommande de développer l'analyse des covisibilités des zones d'urbanisation future et de démontrer l'efficacité des principes d'insertion paysagère dans les OAP au moyen de documents graphiques adaptés.

Concernant les espaces boisés classés, malgré une légère augmentation de superficie par rapport au PLU en vigueur, les EBC sont globalement reconduits. La suppression et la réduction de certaines zones d'urbanisation future aurait pu être l'occasion de protéger la toile de fond collinaire et littorale de l'agglomération maximoise par le classement de ces espaces en EBC, en particulier lorsqu'ils étaient déjà classés en EBC au POS en vigueur jusqu'en 2017 (quartiers Rayol, Souleyas, Saquèdes...).

La MRAe recommande de prendre des mesures pour protéger la toile de fond collinaire et littorale de l'agglomération maximoise, en particulier dans les zones classées en EBC au POS antérieur à 2017.

2.4. Risques naturels

La commune est particulièrement exposée aux risques de feux de forêts, d'inondation et de ruissellement.

2.4.1. Risque incendie de forêts

La commune est couverte par un PPRIF « anticipé » approuvé le 18 décembre 2013. La procédure d'élaboration du PPRIF définitif a été lancée le 14 octobre 2021. L'ensemble des zones à urbaniser du projet de révision de PLU se trouvent en zone rouge ou orange du PPRIF anticipé : zone 1AU des Moulins (en partie en zone rouge et en partie en zone orange), zones 1AUe (orange) et 2AUe (rouge) des Bosquettes, zone 1AU de Baumette (orange), zones 2Au des Saquèdes et de Figuières-Ferré (orange). Les zones rouges sont inconstructibles. Les zones orange sont également inconstructibles, mais leur délimitation pourra être revue dans le PPRIF définitif, sous réserve de la réalisation d'équipements de défense contre l'incendie.

Ainsi, la MRAe constate qu'aucune des zones à urbaniser du projet de révision du PLU n'est urbanisable au vu du PPRIF anticipé, seul applicable à ce jour.

La MRAe recommande de justifier l'ouverture à l'urbanisation de zones inconstructibles au regard du PPRIF approuvé le 18 décembre 2013.

2.4.2. Risque inondation et ruissellement

La commune est couverte par un plan de prévention des risques d'inondations (PPRI) sur le Préconil et son affluent le Bouillonnet, approuvé en février 2001. Le rapport de présentation indique que « *les inondations du 18 septembre et du 22 octobre 2009 ont atteint un niveau supérieur aux prévisions des cartes d'aléa du PPRI approuvé* » et qu'une révision du PPRI « *a été engagée pour mieux tenir compte des nouveaux aléas* ». Les cartes d'aléas issues du porter à connaissance de la commune par l'État dans le cadre de la révision du PPRI sont présentées en annexe 2 du règlement. Elles portent à la fois sur le risque d'inondation et de ruissellement. Toutefois, la traduction de ces cartes d'aléas dans le règlement du PLU est insuffisamment réalisée, notamment dans le règlement graphique. En effet, hormis l'identification de marges de recul de part et d'autre de certains cours d'eau, les planches du zonage réglementaire ne font apparaître aucun report, même indicatif, de la connaissance actuelle du risque inondation. La planche n°4.2 « Plan de zonage – Planche risque au 1/15 000 » reprend le risque du PPRI approuvé mais n'identifie pas les zones soumises à inondation issues des derniers porter à connaissance.

La MRAe recommande de compléter le règlement par un document cartographique à une échelle adaptée rassemblant les connaissances en matière de risques d'inondation et de ruissellement et de revoir le cas échéant les prescriptions du PLU.

Concernant l'augmentation du risque d'inondation et de ruissellement induit par la poursuite de l'urbanisation et les ouvertures à l'urbanisation, le rapport de présentation indique que le « *projet de révision diminue les emprises au sol des constructions et introduit la notion d'espaces verts plantés ou à planter de pleine terre* ». La diminution des surfaces des zones à urbaniser contribue également à réduire le risque induit de ruissellement et d'inondation en aval par rapport au PLU de 2017. Toutefois, la poursuite, même ralentie, de l'urbanisation sur une commune très marquée par les risques d'inondation et de ruissellement peut avoir une incidence sur l'aggravation des phénomènes déjà observés. Cette incidence n'est pas évaluée dans le dossier.

La MRAe recommande d'évaluer l'augmentation du risque d'inondation et de ruissellement en aval des secteurs d'urbanisation future et des secteurs en densification.

2.5. Adaptation au changement climatique

Le rapport de présentation identifie les enjeux suivants d'adaptation au changement climatique : *« réduire la vulnérabilité aux effets du changement climatique, notamment l'élévation du niveau de la mer et des températures ; tirer profit du climat pour diminuer la consommation énergétique ; réduire les émissions de gaz à effet de serre ; préserver l'effet puits de carbone des sols (espaces boisés, naturels et agricoles). »* Selon le dossier, *« le projet de PLU aura globalement un effet positif sur le changement climatique »*, notamment par la réduction des zones d'urbanisation future préservant des puits de carbone, le positionnement de la zone de renouvellement urbain¹⁷ (UBh) en entrée de ville nord de part et d'autre de la future ligne de bus à haut niveau de service, l'encouragement au report modal par la création d'une coulée verte le long du Préconil et du Bouillonnet (emplacements réservés), l'interdiction de nouveaux logements en zone NI (zone littorale située entre la route côtière et la mer).

La MRAe note positivement que ces éléments sont susceptibles d'apporter une amélioration par rapport au PLU de 2017. Toutefois, la MRAe note que la consommation d'espaces naturels permise par le projet de révision ne peut pas conduire à *« préserver l'effet puits de carbone des sols »* comme indiqué dans le dossier.

La Communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez a adopté, par délibération du 12 février 2020, un plan climat air énergie territorial (PCAET). Le dossier de révision du PLU ne précise pas comment la stratégie et le plan d'action du PCAET ont été pris en compte et traduits dans le PLU (qui doit être compatible avec ce PCAET), notamment :

Orientation 6 : *« Gérer les interfaces ville nature face au risque incendie sur l'ensemble du massif »* vis-à-vis de l'enjeu *« La maîtrise / limitation de l'étalement urbain en milieu forestier »*. La MRAe rappelle qu'un feu de grande ampleur a eu lieu sur la commune voisine du Cannet des Maures¹⁸ en 2021.

Fiche-actions n°18 : *« S'adapter aux changements climatiques dans le Golfe »* (mise en œuvre du GEMAPI, mise en œuvre du PIDAF, mise en œuvre du PAPI du Preconil, étude d'anticipation stratégique de l'évolution de la vulnérabilité littorale, étude et mise en œuvre des mesures de prévention de la chute de blocs sur la façade sud).

Fiche-actions n°19 : *« Appuyer les communes du Golfe à la mise en œuvre d'un urbanisme / aménagement durable sur leur territoire »* qui mentionne : *« La CCGST a bénéficié à ce titre, d'un accompagnement technique et méthodologique de la part d'un bureau d'études (ARTELIA) missionné par la Région. Cet accompagnement a permis d'apporter les éléments de connaissances, d'évaluation et les leviers d'actions territoriaux aux décideurs locaux afin qu'ils puissent faire des choix de développement et d'organisation du territoire allant dans le sens d'une moindre consommation et dépendance énergétique, d'une augmentation de la résilience du territoire, d'une adaptation à l'augmentation prévisible des coûts des énergies et d'une adaptation au changement climatique et d'une diminution des émissions des gaz à effet de serre (GES) »*

¹⁷ Correspondant au secteur d'entrée de ville Nord où un potentiel de 478 logements a été identifié par mutation (cf partie 1.1)

¹⁸ <http://www.var.gouv.fr/feu-de-gonfaron-les-points-de-situation-de-la-a10088.html> : « Bilan : le feu a parcouru 8 100 ha, 7 100 ha ont été brûlés. Jusqu'à 10 000 personnes ont été évacuées (...) ».

La MRAe recommande de justifier la compatibilité du projet de révision du PLU avec le PCAET et de préciser comment les études mentionnées dans le PCAET ont été prises en compte concernant l'adaptation au changement climatique.