



Mission régionale d'autorité environnementale

Guyane

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité
environnementale de Guyane sur le projet de
révision du Plan Local d'Urbanisme de la
commune de Cayenne (973)**

N° MRAe 2019AGUY1

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe de Guyane, mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) s'est réunie le 15 janvier 2019, à 13h30. L'ordre du jour comportait notamment, l'avis sur le projet de PLU de la commune de Cayenne (973).

Étaient présents et ont délibéré : Bernard BUISSON, Nadine AMUSANT

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, 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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

* *

La direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Guyane a été saisie par Madame la Maire de Cayenne pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 8 novembre 2018.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R.104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L.104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R.104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-24 du même code, le directeur général de l'agence régionale de santé a été consulté. L'ARS n'a pas émis de courrier complémentaire et maintient les propos tenus dans sa réponse datée du 13 mars 2018 suite au premier arrêt du PLU. Ils ont été pris en compte par le présent avis.

Sur la base des travaux préparatoires de la DEAL, 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 internet de la DEAL. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'avis

Le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU), porté par la commune de Cayenne a été arrêté, dans un premier temps, le 19 janvier 2018 (projet de révision de PLU N°1). Il a fait l'objet d'une évaluation environnementale et d'un avis de l'Ae en date du 18 avril 2018. Suite à la procédure de consultation des personnes publiques associées, le préfet de la région Guyane a rendu un avis défavorable en date du 25 avril 2018.

La commune a de nouveau arrêté son projet de révision de PLU le 31 octobre 2018 (projet n°2). Ce second projet de révision de PLU expose le projet d'urbanisme et traduit les intentions générales de la collectivité relatives à l'évolution de la commune. Il définit la destination des sols, ainsi que les règles s'appliquant aux constructions. L'avis de l'autorité environnementale porte sur la prise en compte de l'environnement par le PLU et sur la qualité de l'évaluation environnementale qui l'accompagne.

Chef-lieu de la Guyane, Cayenne en est la plus petite commune en superficie (2360 ha) mais regroupe la majeure partie des administrations, équipements et services. L'île de Cayenne (Cayenne, Matoury, Rémire-Montjoly) concentre la majeure partie de la population de la Guyane et des flux de déplacement.

L'autorité environnementale souligne les nombreux enjeux présents sur ce territoire :

- la prise en compte des différents risques naturels dans l'aménagement : inondation, littoral (submersion), mouvement de terrain ;
- la préservation du patrimoine naturel et des milieux aquatiques, notamment le maintien et le rétablissement des continuités écologiques, par la mise en place d'une trame verte et bleue ;
- la préservation et la mise en valeur du paysage et du patrimoine bâti ;
- la résorption de l'habitat indigne, illicite, notamment des zones d'urbanisation spontanée dans les zones de risques naturels ;
- la gestion de la mobilité (transports, déplacements).

Le caractère littoral de Cayenne influe de manière transversale sur la plupart de ces enjeux.

L'autorité environnementale note que la commune affiche la volonté de répondre aux enjeux environnementaux présents sur son territoire tout en maintenant une dynamique en matière d'aménagement et d'accueil de population. Le projet, qui identifie les secteurs constituant les réservoirs de biodiversité et les continuités écologiques dans une optique de préservation durable, devrait contribuer à freiner la destruction de ces zones

naturelles au profit de l'urbanisation. Toutefois les perspectives démographiques retenues dans le cadre du diagnostic du dossier (hausse modérée) sont en décalage avec les dernières évolutions constatées par l'INSEE (faible augmentation de 2015 à 2016). Il conviendrait donc de vérifier la nécessité de l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux espaces, ou tout au moins l'importance de cette ouverture, en plus de la densification de l'habitat prévue par ailleurs dans le cadre d'une réflexion à l'échelle de l'agglomération.

- *L'autorité environnementale recommande à la commune de mieux justifier l'importance de l'ouverture à l'urbanisation de zones naturelles dans le PLU en révision, notamment en prenant des données plus récentes sur l'évolution démographique.*
- *L'autorité environnementale recommande également de renforcer le caractère opérationnel des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des incidences de la révision générale du PLU de la ville de Cayenne.*

L'ensemble des observations et recommandations de l'autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé ci-après.

Avis détaillé

L'évaluation environnementale des projets de documents d'urbanisme est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document d'urbanisme sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permette de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

1 Contexte, présentation du projet de révision de PLU de la commune de Cayenne et enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

La commune de Cayenne se situe sur le littoral de l'océan Atlantique. Elle partage ses limites avec deux communes, Rémire-Montjoly et Matoury. Cayenne fait partie de la Communauté d'Agglomération Centre Littoral (CACL) qui regroupe six communes. Son enveloppe urbaine couvre 2360 ha (commune la plus petite de Guyane)

Elle est reliée à l'ouest de la Guyane par la Route Nationale 1 et à l'Est par la route Nationale 2. Différentes routes départementales la traversent et rejoignent les communes voisines. Ces axes sont saturés aux heures de pointe scolaires et professionnelles.

Le territoire communal est soumis à différents risques naturels (submersion marine, inondations, mouvements de terrain).

Le projet de PLU prévoit un accroissement de population de Cayenne identique à celui observé durant la décennie précédente, soit une augmentation annuelle de 1,1 %, qui conduirait à une augmentation de la population de 9 500 habitants à l'horizon 2025. À taux d'occupation égal de 2,8 habitants/logements, il faudrait donc construire 3 944 logements. Or d'après les données de l'INSEE entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2019, la commune rassemble en 2016, 60 580 habitants, soit une augmentation de seulement 0,7 %, par rapport à 2015 où elle comptait 57 680 habitants.

- ***L'Ae recommande de préciser la méthode de calcul concernant l'accroissement de la population à Cayenne à partir de données plus récentes.***

La commune de Cayenne possède parmi ses atouts patrimoniaux :

- un espace continental complété par un chapelet d'îles, dont les Îles du Salut au riche patrimoine historique (classé et inscrit) issu du bagne et devenu un site touristique fréquenté ;
- 2 ZNIEFF de type II et 5 ZNIEFF de type I sur son littoral et ses zones humides, 6 sites du Conservatoire du Littoral ;
- un paysage diversifié, plateau littoral ponctué par 6 monts boisés et traversé par 4 cours d'eau majeurs associés à des zones humides, des criques et canaux ;
- un patrimoine historique et culturel riche : maisons d'architecture traditionnelle souvent accompagnées de jardins créoles associant fruitiers, plantes aromatiques et médicinales particulièrement présentes dans le centre-ville, monuments historiques.

1.2 Présentation du projet de révision du PLU

Le projet de révision du PLU de Cayenne a été arrêté par délibération du conseil municipal du 31 octobre 2018. Il expose le projet global d'urbanisme et traduit les intentions générales de la collectivité quant à l'évolution de la commune. Il définit la destination des sols sur la commune, ainsi que les règles s'appliquant aux nouvelles constructions. Il doit être compatible avec le schéma d'aménagement régional (SAR) de Guyane valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) ainsi qu'avec le schéma de cohérence territoriale (SCOT) de la Communauté d'Agglomération du Centre Littoral (CACL) en vigueur. Il devra l'être avec le SCOT en cours de révision.

Les enjeux environnementaux majeurs identifiés dans le diagnostic territorial de la commune sont les suivants :

- la conservation de la qualité des milieux et paysages ;
- la maîtrise de l'équilibre entre espaces naturels et construits ;
- le maintien de la fonctionnalité des écosystèmes et des connexions écologiques ;
- la conciliation entre la volonté de développement, la protection de l'environnement et des paysages, la prise en compte des risques naturels ;
- la valorisation du patrimoine culturel et naturel de la commune.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de révision du PLU identifiés par l'autorité environnementale

Au regard des effets attendus suite à la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux du projet de révision du PLU de Cayenne identifiés comme prioritaires par l'autorité environnementale sont :

- la prise en compte des différents risques naturels dans le zonage et le règlement des aménagements et des constructions : inondation, littoral (submersion), mouvement de terrains, ainsi que l'impact de l'urbanisation spontanée en lien avec ces risques.
- la préservation du patrimoine naturel et des milieux aquatiques, notamment le maintien et le rétablissement des continuités écologiques, par la mise en place et la protection d'une trame verte et bleue ;
- la préservation et la mise en valeur du paysage et du patrimoine bâti et non bâti (espaces publics, jardins, arbres remarquables);
- la gestion de la mobilité.

2 Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

L'ensemble des pièces du dossier répond aux exigences du code de l'urbanisme de façon claire et compréhensible. Toutefois, le dossier ne montre pas clairement les changements et/ou inflexions apportées par rapport au PLU en cours ou au premier projet de révision, ce qui ne permet pas d'en apprécier facilement l'évolution ou les améliorations précisées dans l'avis de l'Ae émis (le 18 avril 2018) sur le premier projet.

C'est pourquoi, un mémoire en réponse à cet avis aurait permis de mieux juger des avancées permises par ce nouvel arrêt dans la prise en compte de l'environnement.

De plus, les cartes ne sont pas toujours à une échelle suffisante pour une lecture aisée.

- *L'Ae recommande d'illustrer le rapport de présentation par des cartes plus lisibles. Elle souligne qu'un mémoire en réponse à l'avis initial de l'Ae aurait permis de mieux mesurer les avancées entre les 2 projets arrêtés.*

3 Prise en compte de l'environnement par le projet de révision du PLU

La synthèse des sensibilités environnementales et paysagères comprend une hiérarchisation mettant en avant les réservoirs de biodiversité et corridors écologiques, les espaces nécessaires à la préservation du littoral et au rôle paysager ainsi que les sites exposés aux risques.

3.1 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels

Le projet de révision de PLU prévoit d'ouvrir à l'urbanisation près de 214,6 ha (164,7 ha pour l'habitat, 26,4 ha pour l'activité économique et 23,44 ha pour les équipements publics). Cette enveloppe prévoit une consommation d'espaces naturels¹ estimée à 156 ha² soit 16,5 % des espaces naturels recensés (947,5 ha). Bien qu'inférieur de 60 % aux espaces naturels consommés au cours des 10 dernières années (263 ha de 2002 à 2013), ce taux reste relativement important et peu économe des espaces naturels pour ce qui est de l'avenir. Le reste de la consommation d'espace est prévu sous forme de densification (renouvellement urbain, dents creuses...) estimée à 58,6 ha (dont 55 ha en zone urbaine et 3,6 ha en zone AU) soit à peine 27,3 % de l'extension urbaine envisagée, alors que les dents creuses représentent environ 224 ha, auxquels s'ajoutent 28 ha de poches d'urbanisation spontanée.

L'autorité environnementale souligne les points de vigilance concernant les zones à urbaniser ouvertes par la révision du PLU, alors même que l'accroissement de la population cayennaise connaît un ralentissement, et que le SCOT en vigueur préconise de privilégier des formes urbaines économes en espace.

Selon le dossier, les perspectives démographiques, à partir de 2014, portent le nombre d'habitants à environ 75 000 en 2030. Les besoins en logements sont étudiés quant à eux pour une période allant de 2011 à 2025 soit 407 logements/an ou 6105 logements sur 15 ans. 1786 logements ayant été construits entre 2011 et 2013, 4319 logements seraient nécessaires. Le dossier ne précise pas combien de logements ont été construits jusqu'à ce jour (2017/2018), et de ce fait les perspectives produites ne traduisent pas au mieux les besoins en logements jusqu'en 2025/2030.³

- ***L'Ae recommande à la commune de mieux justifier l'importance des zones ouvertes à l'urbanisation au regard des perspectives démographiques et de son projet de développement, et d'utiliser davantage le potentiel de densification du tissu existant.***

D'autre part, la connexion routière vers le secteur du Larivot, non mentionnée parmi les emplacements réservés mais envisagée dans le PADD, pose question, au regard de la fonction de corridor écologique de la zone. Sa compatibilité avec la loi littoral doit également être explicitée. De plus, la commune n'identifie pas de création de nouveau corridor sur son territoire. Quant au corridor suivant le canal Leblond, il s'interrompt sur un lotissement, au lieu de chercher à déboucher sur le réservoir de biodiversité présent au sud-ouest, et perd ainsi sa fonction première de lien entre deux espaces de nature.

¹ A noter que Cayenne ne répertorie pas de zone agricole sur son territoire.

² Sur ces 156 ha d'extension, plus de 96 ha sont liés aux OIN portées par l'État (Maringouins et Palika).

³ Voir sur le site Internet de la DEAL : quelle production de logements pour le Guyane ? Objectifs qualitatifs et quantitatifs 2011-2017

- *L' Ae recommande d'expliciter ces choix au regard de la loi littoral, ainsi qu'au regard des corridors existants, à créer ou à finaliser, notamment dans le milieu urbain afin de permettre selon les termes du dossier, une « mise en réseau des espaces naturels fragmentés ». Elle recommande également que le projet de PLU assure la préservation des zones de mangrove aussi fragiles qu'importantes du point de vue de la biodiversité.*

3.2 Préservation du patrimoine naturel et bâti

– Biodiversité

Les ZNIEFF sont présentées dans un chapitre intitulé « les protections environnementales », ce qui ne correspond pas à la nature de ce dispositif d'inventaire. En revanche, ce chapitre aurait pu évoquer les sites inscrits de Cayenne.

La montagne des Maringouins ne semble pas identifiée comme zone présentant une sensibilité environnementale, ou justifiant d'être ajoutée au « corridor des trois monts ». Sa localisation entre la zone humide de la crique Fouillée, le Mont Baduel et, côté Rémire-Montjoly, la montagne du Tigre, pourrait pourtant le justifier.

- *L'autorité environnementale recommande d'inclure la montagne des Maringouins dans la réflexion sur les corridors écologiques à maintenir et restaurer.*

– Sites, paysages et patrimoine

L'autorité environnementale attire l'attention sur le chapitre évoquant l'ouverture de la ville sur la mer. Il indique en effet que cette ouverture est régulièrement restreinte par la présence cyclique de la mangrove et rappelle que dans le passé « des solutions temporaires d'entretien de cette forêt de palétuviers ont été mises en place » mais conclut que « seule une solution de fond peut régler le problème de matière pérenne (...) afin de gérer le flux de sédiments issus des fleuves locaux ».

- *L'autorité environnementale s'interroge sur l'absence de réflexion concernant l'importance du rôle de la mangrove, notamment pour la protection du littoral, de la biodiversité et de la ressource halieutique et que sa présence ne soit vue que comme un problème. Une valorisation de ce rôle et une meilleure prise en compte de son cycle pourraient être une alternative à la recherche de moyens complexes et coûteux visant la limitation de son emprise.*

L'autorité environnementale remarque que la palette végétale recommandant certains arbres pour les plantations de rue et espaces verts ne recouvre pas la réalité du patrimoine Cayennais, sans expliquer l'absence de certaines essences, telles le courbaril.

- ***L'autorité environnementale recommande de compléter la palette végétale préconisée ou d'argumenter le délaissement des essences traditionnellement plantées à Cayenne. Elle recommande par ailleurs d'aborder dans le diagnostic la question de l'intégration paysagère des zones d'activités et entrées de ville.***

- Eau

L'état initial aborde la question de la gestion des eaux pluviales à travers sa visibilité dans l'espace urbain (fossés et noues) mais n'approfondit pas la question de son efficacité au regard du régime de précipitations du climat guyanais.

La présence de l'eau dans la ville à travers les canaux et cours d'eau, mentionnée dans la description de la commune, n'est pas développée dans le diagnostic, que ce soit en termes de paysage, de sensibilité aux pollutions, de risques etc.

Le sujet de l'assainissement est évoqué, mais non la situation particulière du captage d'eau de mer⁴ privé situé sur l'île Royale. Bien qu'il ne soit pas déclaré d'utilité publique et n'entraîne pas de servitude, la sécurisation de cette alimentation en eau rendue potable présente un intérêt de première importance au regard de l'isolement de ce site touristique majeur.

- ***L'autorité environnementale recommande que l'évaluation environnementale du PLU développe davantage la thématique de l'eau, en reportant notamment ce point de captage d'eau de l'île Royale sur les documents d'urbanisme, et en valorisant la présence de l'eau dans la ville du point de vue paysager.***

- Urbanisation

L'urbanisation de la ville de Cayenne fait l'objet d'une présentation très développée de son histoire et de ses formes, pour autant cette partie du diagnostic ne fait pas clairement apparaître une conclusion mettant en évidence les enjeux hiérarchisés. D'autre part, la Ville de Cayenne a lancé une étude afin de mettre en place une Aire de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP).

- ***L'autorité environnementale recommande de compléter cette partie du diagnostic environnemental par une conclusion mettant en évidence les enjeux hiérarchisés de la ville de Cayenne en ce qui concerne son extension urbaine. Elle recommande***

⁴ Eau de mer désalinisée et rendue potable.

également d'intégrer au dossier cette réflexion sur les zones urbaines spontanées, au regard notamment de la limitation des risques et de la protection du patrimoine naturel. Enfin, elle recommande d'approfondir l'analyse des enjeux archéologiques présents sur le territoire de la commune et de mettre en cohérence le contenu de l'AVAP avec le règlement.

Les perspectives de l'évolution de l'état initial de l'environnement sur la base d'un scénario sans évolution du PLU en vigueur et d'un scénario prenant en compte le projet de PLU révisé sont mises en parallèle dans un tableau de synthèse. Cependant, de nombreuses mesures de réductions des impacts par le PLU sont exprimées au conditionnel (« le document d'urbanisme *pourra* mettre en place des outils permettant de protéger les espaces naturels ... »), ce qui laisse une incertitude sur la réalité de l'écart entre les deux scénarii.

Enfin, la volonté exprimée par la commune de limiter les risques naturels et de protéger le patrimoine naturel ne peut se faire sans intégrer une réflexion sur les solutions de traitement des zones d'urbanisation spontanée, compte tenu des interactions existantes.

L'autorité environnementale rappelle que la consommation d'espace est un déterminant essentiel de l'analyse des incidences d'un PLU sur l'environnement et qu'elle est à l'origine de conséquences irréversibles pour l'environnement.

Compte tenu de la hausse modérée de la démographique observée sur la commune ces dernières années, des contraintes et enjeux environnementaux présents sur le territoire et des principes d'économie de l'espace promus par les politiques publiques actuelles, l'autorité environnementale invite la commune à mettre en perspective les zones ouvertes à l'urbanisation, dans le cadre d'une réflexion à l'échelle de l'agglomération. Elle estime que l'urbanisation dans le secteur de la Montagne des Maringouins, prévue dans le cadre de l'OIN⁵, ne doit pas exclure le maintien de corridors écologiques vers la zone humide de la crique Fouillée et la montagne du Tigre.

3.3 Prise en compte des risques et limitation des nuisances

Les règles édictées dans le règlement répondent à des objectifs à atteindre, comme le maintien de la mixité urbaine, l'harmonie du cadre bâti, le développement des énergies renouvelables, etc. Bien qu'elles puissent représenter un caractère de souplesse appréciable au regard de la multiplicité des situations rencontrées, les règles qualitatives doivent être rédigées de manière à limiter leur interprétation et en assurer la sécurité juridique. Ainsi, la règle spécifiant que les constructions ne doivent pas porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites et paysages urbains, présente un

⁵ Opération d'Intérêt National

élément de subjectivité important bien qu'elle corresponde à un objectif compréhensible de préservation de la qualité du paysage.

- ***L'autorité environnementale recommande d'améliorer l'adéquation entre les objectifs du PADD et le règlement du PLU, ainsi que le caractère opérationnel des règles. Elle rappelle qu'il est recommandé aux collectivités d'appuyer l'édiction des règles qualitatives sur des éléments complémentaires de diagnostic pour vérifier leur faisabilité et les moyens à mettre en œuvre pour les réaliser.***

L'autorité environnementale constate qu'une partie des mesures ERC trouve une traduction opérationnelle dans le projet de PLU. Elle note l'intérêt de la mesure consistant à privilégier l'urbanisation à proximité des futures ligne de transport en commun en site propre. Toutefois, certaines mesures, bien que présentées sous forme de règles, risquent de rester peu opérationnelles en raison de leur caractère subjectif et insuffisamment précis (traitement paysager de qualité, insertion harmonieuse ...).

En ce qui concerne les risques de destruction de vestiges archéologiques, le rappel de la réglementation applicable ne paraît pas constituer une réelle mesure de réduction d'impact. L'autorité environnementale s'interroge donc sur l'efficacité réelle d'une partie des mesures de correction des impacts négatifs du PLU sur l'environnement.

De même, s'il convient de reconnaître la volonté de la commune de prévoir l'évaluation du PLU dès son adoption à travers un ensemble d'indicateurs complet, il semble que le suivi du nombre d'habitats et d'espèces remarquables dans les zones de protection et d'inventaire sera difficile à mettre en place en l'absence de source unique et de régularité du suivi.

Le rapport de présentation conclut à l'absence d'incidences notables sur l'environnement de la révision du PLU et estime que ses dispositions permettent de supprimer, réduire et parfois compenser les incidences résiduelles du projet. Cependant, aucune des mesures présentées parmi les mesures correctrices ne paraît constituer une mesure compensatoire.

La commune de Cayenne affiche une volonté affirmée de prendre en compte les enjeux environnementaux dans le cadre de la révision de son PLU. Cependant, cette volonté apparaît parfois en retrait face à d'autres objectifs entraînant aménagements et constructions. Le diagnostic pourtant détaillé mériterait d'être développé sur certains points (l'eau dans la ville, la place de la montagne des Maringouins dans la trame verte et bleue), devrait reconsidérer son approche de la place de la mangrove dans le paysage littoral, et pourrait mettre davantage en évidence, de manière hiérarchisée, les enjeux en matière d'habitat.