



Mission régionale d'autorité environnementale

Guyane

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le projet de Plan Local d'Urbanisme de la commune de Cayenne

N° Ae : 2018AGUY1

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission Régionale d'Autorité environnementale de Guyane s'est réunie le 18 avril 2018. L'ordre du jour comportait l'examen de l'avis sur le projet de PLU de la commune de Cayenne.

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.

* *

L'autorité environnementale a été saisie pour avis par la commune de Cayenne, le dossier ayant été reçu complet le 02 février 2018 .

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, le directeur général de l'agence régionale de santé a été consulté le 15 février 2018. Sa réponse en date du 13 mars 2018 a été prise en compte.

Après en avoir délibéré, l'autorité environnementale rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci .

Aux termes de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, la présente consultation de l'autorité environnementale est prise en compte lors de la prise de décision par l'autorité qui adopte ou approuve le plan-programme.

Synthèse de l'avis

Le projet de Plan Local d'urbanisme, porté par la commune de Cayenne a été arrêté le 19 janvier 2018. Le projet de PLU, qui fait l'objet d'une évaluation environnementale, 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 nouvelles 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 (23,6 km²) 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 terrains ;
- 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, insalubre, notamment des zones d'urbanisation spontanée dans les zones de risques naturels ;
- la gestion des transports et déplacements.

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

Le PLU est compatible avec le Schéma de Cohérence Territorial (SCOT) de la Communauté d'Agglomération du Centre Littoral (CACL) et avec le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) de la Guyane valant Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM).

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. L'identification des 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.

Elle note toutefois que les perspectives démographiques retenues dans le cadre du diagnostic du PLU (hausse modérée) sont en décalage avec les dernières évolutions constatées par l'INSEE (faible diminution) et qu'il conviendrait de vérifier la nécessité de l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux espaces, ou tout au moins son importance, 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 justifier davantage l'importance de l'ouverture à l'urbanisation dans les zones naturelles, au regard de données d'évolution démographique récentes et de son projet de développement.***
- ***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'autorité environnementale fait par ailleurs d'autres recommandations, précisées dans l'avis détaillé ci-joint.

Avis détaillé

Le présent avis de l'autorité environnementale porte sur l'évaluation environnementale du projet de PLU de la commune de Cayenne. Doivent être analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale, et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de PLU.

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

1.1 Présentation de la commune de Cayenne

D'une superficie de 23,6 km² et peuplée de 56 149 habitants (population légale au 1^{er} janvier 2014- INSEE), 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.

La commune de Cayenne 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. A taux d'occupation égal de 2,8 habitants/logements, il faudrait donc construire 3 944 logements. Pourtant, d'après les dernières données de l'INSEE, Cayenne connaît maintenant une légère diminution de sa population (-0,4%).

La commune de Cayenne possède parmi ses atouts patrimoniaux :

- un espace continental complété par un chapelet d'îles, dont les Iles 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 Contexte du PLU de Cayenne

Le projet de PLU de Cayenne a été arrêté par délibération du conseil municipal du 19 janvier 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 est compatible avec le SAR de Guyane et le SCOT de la CACL.

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 relevés par l'autorité environnementale

L'autorité environnementale identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux, notamment en fonction de l'importance des pressions qui s'exercent sur les différentes composantes environnementales du territoire.

L'autorité environnementale souligne les enjeux suivants sur ce territoire :

- la prise en compte des différents risques naturels dans le zonage et le règlement des aménagements et constructions : inondation, littoral (submersion), mouvement de terrains ;
- 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 des transports et des déplacements.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

2.1 Analyse de l'état initial et de ses perspectives d'évolution

L'état initial présente les enjeux environnementaux de manière agréable et claire en les illustrant de représentations graphiques et photographies. 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, les sites exposés aux risques.

La conclusion du diagnostic environnemental et paysager recommandant de maintenir l'équilibre entre zones naturelles et urbanisées, et de préserver les paysages et la trame verte et bleue se justifie au regard de l'ensemble de ces enjeux.

L'autorité environnementale note cependant quelques manquements et propose des pistes d'amélioration sur les thématiques en lien avec le patrimoine naturel et bâti.

Sur la thématique des milieux naturels

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.***

Sur la thématique des espaces publics et du paysage

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'étonne que le rôle important de la mangrove, notamment pour la protection du littoral, de la biodiversité et de la ressource halieutique ne soit pas abordé 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, contrairement aux enjeux de conservation de l'environnement.***

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.***

Sur la thématique de l'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 situé sur l'île Royale. Ce captage privé n'est pas déclaré d'utilité publique et n'entraîne pas de servitude. Cependant, au regard de l'isolement de ce site touristique majeur, la sécurisation de son alimentation en eau potable présente un intérêt manifeste.

→ ***L'autorité environnementale recommande que l'évaluation environnementale du PLU développe davantage la thématique de l'eau, s'agissant notamment de la protection du captage d'eau de l'île Royale et de la valorisation paysagère de la présence de l'eau dans la ville.***

S'agissant du patrimoine bâti et de l'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.

→ ***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 patrimoine bâti et son urbanisation.***

→ ***Elle signale par ailleurs la nécessité d'approfondir l'analyse des enjeux archéologiques présents sur le territoire de la commune.***

Les perspectives de l'évolution de l'état initial de l'environnement sur la base d'un scénario sans modification du PLU 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.

2.2 Justification des choix effectués dans le cadre du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Cayenne

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) définit les objectifs de développement de la commune de Cayenne autour de trois axes (conforter la ville capitale, assurer les fonctions de proximité, valoriser l'environnement).

Des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) ont été élaborées pour sept secteurs de la commune.

Le nouveau zonage du PLU a été revu en fonction des objectifs du PADD et des OAP. Le règlement a été rédigé dans une volonté de simplification afin de faciliter l'application des règles.

Le classement en zone N des secteurs dédiés respectivement à l'activité de carrière et à l'enfouissement des déchets serait peut-être à reconsidérer compte tenu de leur état de dégradation.

Thème par thème, chacune des règles est mise en regard avec l'objectif auquel elle doit répondre, tel que le maintien de la mixité urbaine, de l'harmonie du cadre bâti, le développement du recours aux énergies renouvelables, etc. Toutes les règles édictées ne représentent pas le même degré de précision.

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

Concernant la zone UX, vouée à l'activité économique, il convient de noter que l'objectif consistant à « éviter l'implantation de constructions aux formes discordantes avec les édifices voisins » n'est pas forcément adapté dans des zones existantes avec des bâtis de qualité limitée.

→ ***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.***

2.3 Analyse des incidences du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Cayenne

L'analyse des incidences de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement repose sur une approche thématique reprenant la trame du diagnostic.

L'analyse des incidences expose clairement le projet de la commune et en analyse les incidences sur l'environnement de façon détaillée et hiérarchisée.

D'après le tableau de synthèse des espaces consommés présent dans le rapport de présentation du PLU, la consommation d'espaces naturels permise par le PLU représente un peu plus de 20 % de leur superficie, essentiellement destinée à l'accueil de logements.

→ ***L'autorité environnementale souligne les points de vigilance concernant les zones à urbaniser ouvertes par la révision du PLU, alors même que la population cayennaise connaît une faible diminution, et que le SCOT préconise de privilégier des formes urbaines économes en espaces. Elle 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.***

La connexion routière vers le secteur du Larivot, non mentionnée parmi les emplacements réservés mais envisagée dans le PADD, paraît incompatible avec le corridor écologique repéré au niveau de cette mangrove estuarienne.

→ ***L'autorité environnementale rappelle la fragilité et l'importance des zones de mangrove pour l'environnement littoral et recommande que le maintien de ce corridor soit assuré par le PLU.***

2.1.1 2.4 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces impacts

Les incidences du PLU sur le milieu physique, naturel et humain sont mises en regard des sensibilités environnementales, mesures correctrices et incidences résiduelles. Cette présentation claire est complétée par des représentations cartographiques.

L'autorité environnementale constate qu'une partie de ces mesures 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 lignes 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.

3 Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de Plan Local d'Urbanisme de la commune de Cayenne

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 et nuancer 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.

La volonté indiquée de la commune en matière de limitation des risques naturels et de protection du patrimoine naturel doit 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 tendance démographique négative 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.*
- *L'autorité environnementale estime que l'urbanisation dans secteur de la Montagne des Maringouins, prévue dans le cadre de l'OIN¹, ne doit pas exclure le maintien de corridors écologiques vers la zone humide de la crique Fouillée et la montagne du Tigre.*

¹Opération d'Intérêt National