



Autorité environnementale

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

**Avis délibéré de l'Autorité environnementale
sur
le projet de schéma d'aménagement régional
(SAR) de la Guyane (973)**

n°Ae: 2014- 16

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Autorité environnementale¹ du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 23 avril 2014 à Paris. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le schéma d'aménagement régional (SAR) de la Guyane (973).

Étaient présents et ont délibéré : Mmes Guth, Hubert, Steinfeld, MM. Barthod, Chevassus-au-Louis, Galibert, Ledevic, Roche, Ullmann.

En application du § 2.4.1 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.

Étaient absents ou excusés : Mme Rauzy, MM. Decocq, Lafitte, Letourneux, Vindimian

*

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le conseil régional de la Guyane, le dossier ayant été reçu complet le 13 février 2014.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-6 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L. 122-1 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R122-7 II du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

L'Ae a consulté par courriers le 13 février 2014 :

- le préfet de département de la Guyane,
- le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, la directrice générale de la prévention et des risques, le directeur général de l'énergie et du climat, le directeur général de l'aviation civile, le commissariat général au développement durable dont il a reçu réponse le 15 et le 18 avril 2014,
- le ministère du travail, de l'emploi et de la santé,
- la direction de l'environnement de l'aménagement et du logement de la Guyane.

Sur le rapport de Mauricette Steinfeld et de Jean-Jacques Lafitte dans lequel les recommandations sont portées en gras pour en faciliter la lecture, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les projets soumis à étude d'impact, 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 projet mais sur la qualité de l'étude d'impact présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable au projet. Il vise à permettre d'améliorer la conception du projet, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur ce projet.

¹ Désignée ci-après par Ae.

Synthèse de l'avis

Le dossier dont l'Ae a été saisie porte sur le projet de schéma d'aménagement régional (SAR), arrêté par le président du conseil régional de Guyane le 15 janvier 2014. Il inclut un rapport et des documents cartographiques, prévus par l'article R.4433-1 du code général des collectivités locales (CGCL), y compris ses dispositions valant SMVM² et SRCE³ et son évaluation environnementale.

Le projet de SAR a vocation à répondre à plusieurs enjeux majeurs pour la Guyane : une croissance démographique exceptionnelle qui pourrait conduire à un doublement de la population en 2030⁴, un territoire vaste (84 000km², soit 1/6^e du territoire hexagonal) dont 94% est couvert de forêt et difficilement accessible, des retards importants en services et équipements sociaux de base (logements, eau potable, électricité, assainissement, soins, formation...) et une biodiversité remarquable reconnue au niveau mondial.

Face à ces enjeux clairement décrits et détaillés, le projet de SAR affiche cinq grandes orientations de développement :

- Garantir la cohésion sociale et l'équilibre territorial de la Guyane ;
- Rendre les équipements, services et infrastructures accessibles au plus grand nombre ;
- Créer les conditions d'un développement économique endogène ;
- S'approprier les politiques liées à l'environnement pour une meilleure valorisation ;
- Développer les coopérations avec l'environnement géographique.

L'Ae considère que le présent projet de SAR constitue une amélioration sensible pour l'environnement par rapport au projet précédent arrêté par le président de région en 2009 et répond en grande partie aux observations qu'elle avait formulées dans son avis rendu le 10 septembre 2009.

Le projet de SAR privilégie une stratégie globale de développement territorialisée, organisée en six territoires ou « bassins de vie » autour de « pôles » structurants, qui repose sur une réalité de terrain et qui porte un projet politique de partenariat avec les intercommunalités. L'Ae note l'intérêt de cette stratégie ambitieuse, qui se démarque de celle du projet de SAR précédent qui était très consommatrice d'espace. Elle vise en effet à stabiliser les populations autour de fonctions résidentielles, d'emplois et de services, et d'enrayer le mitage excessif, notamment le long des voies de circulation, qui a des effets irréversibles en termes de perte de biodiversité et d'émissions de gaz à effet de serre.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du projet de SAR sont :

- l'adéquation entre des choix d'aménagement qui permettent de répondre aux besoins (logements, services, équipements, déplacements, agriculture) d'une population à forte croissance démographique, et la gestion économe des ressources qui repose sur un développement maîtrisé de l'urbanisation et de l'agriculture,
- la santé humaine et la protection contre les risques (naturels, pollution de l'eau et des sols),
- la protection d'une biodiversité remarquable reconnue au niveau mondial et des continuités écologiques.

L'Ae recommande, principalement :

- que l'évaluation environnementale du SAR précise les servitudes, plans, schémas et programmes qu'il doit respecter, ceux avec lesquels il doit être compatible et ceux qu'il doit prendre en compte et ceux auquel il s'impose en précisant pour chacun d'eux les fondements

² SMVM : schéma de mise en valeur de la mer

³ SRCE : schéma régional de cohérence écologique

⁴ Correspondant au scénario « hypothèse de croissance tendancielle 1999-2010 » de l'INSEE : recensement INSEE population 2010: 229 040 habitants. Projection en 2013 : 255 862 habitants et en 2030 : 514 000 habitants (P.23). Les chiffres de l'INSEE publiés le 1er janvier 2013 indiquent que la Guyane comptait 44 292 habitants en 1967.

juridiques de cette articulation. Elle recommande en outre que l'évaluation environnementale du SAR établisse la cohérence effective de son contenu avec ces servitudes, plans, schémas et programmes.

- de préciser les prescriptions contenues dans le projet de SAR en matière de densité urbaine, transports en commun, projets d'infrastructures, continuités écologiques, identifiées dans la trame verte et bleue comme étant les plus exposées aux activités humaines, et risques littoraux, et de démontrer qu'elles permettront d'atteindre les objectifs environnementaux fixés dans le projet de SAR ;
- d'afficher un objectif clair de préservation des continuités écologiques identifiées dans la trame verte et bleue les plus exposées aux activités humaines ou prioritaires ;
- de présenter une hiérarchisation et un phasage prévisionnel des différents projets d'infrastructures ;
- de conduire une étude approfondie sur la filière de valorisation de la biomasse afin d'en apprécier la totalité des impacts ;
- de compléter le SMVM par la prise en compte de l'ensemble des risques littoraux et les effets potentiels du changement climatique ;
- de compléter et approfondir l'évaluation environnementale du SAR, y compris les modalités de suivi, et de définir de véritables indicateurs avec valeurs de départ et valeurs cibles permettant d'apprécier la pertinence des mesures mises en œuvre au regard des grands objectifs environnementaux ;

Enfin, l'Ae recommande de porter une attention particulière à la clarté des documents destinés, dans le cadre du dispositif d'évaluation environnementale, à faciliter la participation du public à l'élaboration des décisions. Elle fait plusieurs recommandations en ce sens afin que le contenu du projet de SAR soit accessible au plus grand nombre.

L'Ae fait par ailleurs d'autres recommandations plus ponctuelles dans l'avis détaillé ci-joint.

Avis détaillé

1 Contexte et présentation du SAR de Guyane

1.1 Contexte

Les régions ultramarines exercent des compétences particulières définies aux articles L.4433-7 et suivants et R.4433-7 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGTC). L'article L.4433-7 définit le schéma d'aménagement régional (SAR) : « *Les conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de la Réunion adoptent un schéma d'aménagement qui fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Ce schéma détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières, touristiques et relatives aux énergies renouvelables ainsi que celles relatives aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Le schéma d'aménagement régional définit les principes permettant d'assurer la combinaison des différents modes de transports et la coordination des politiques de mobilité mises en place par les autorités organisatrices.* »

Le SAR vaut schéma de mise en valeur de la mer (SMVM)⁵ et schéma régional de cohérence écologique (SRCE)⁶.

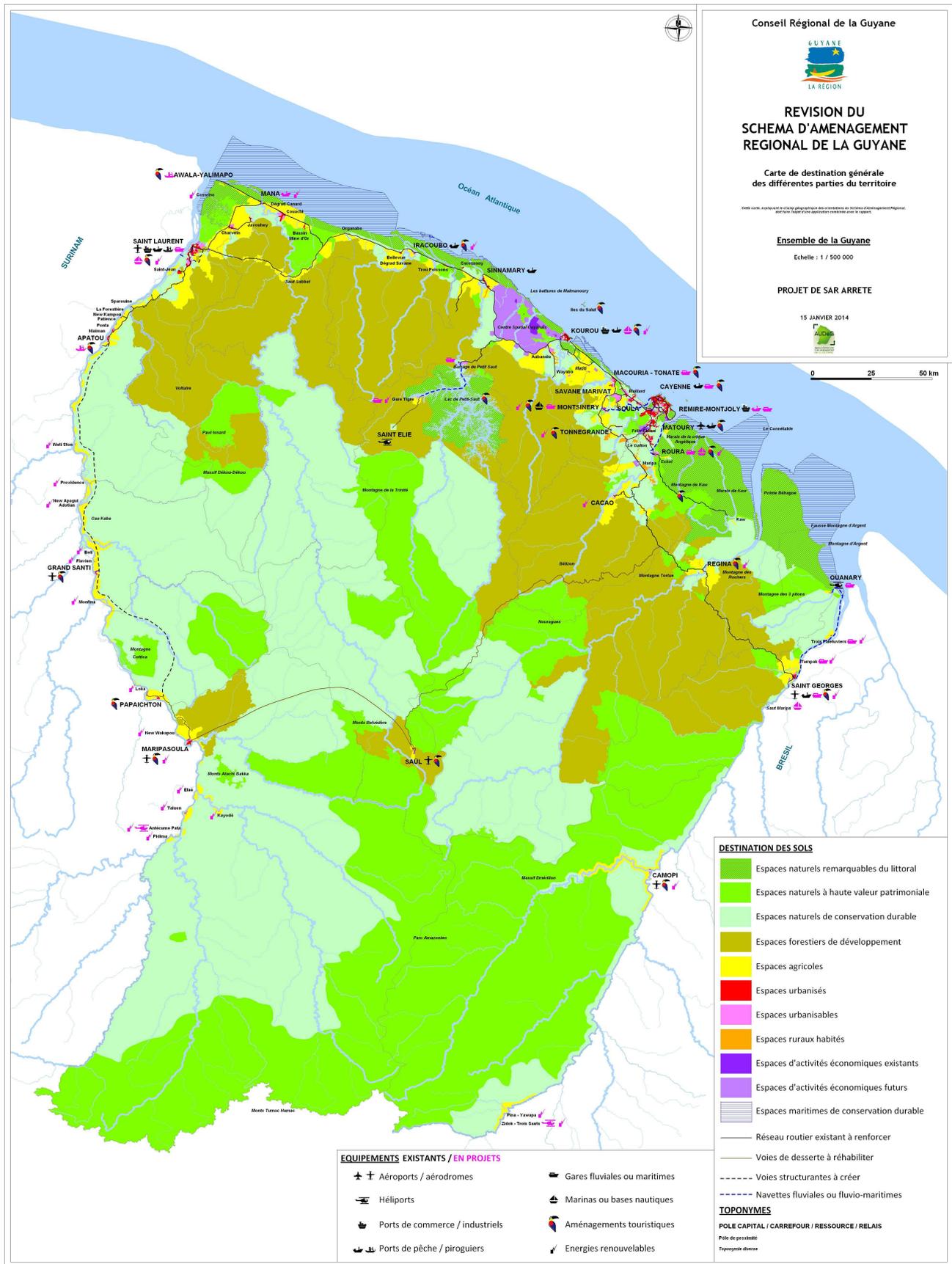
Il se compose d'un rapport et de documents cartographiques. La carte générale de destination des sols, établie à l'échelle du 1/500 000 pour la Guyane, a une valeur prescriptive.

Le projet de SAR, dont l'Ae est saisie, constitue la révision du SAR de 2002 approuvé par décret n° 2002-745 du 2 mai 2002. Une première révision, engagée dès 2004 par le conseil régional de Guyane avait abouti à un projet qui avait fait l'objet d'un avis de l'Ae en date du 10 septembre 2009, mais n'avait pas été mené à son terme. Une nouvelle procédure de mise en révision a alors été engagée par l'assemblée régionale par délibération en date du 28 novembre 2011 et un nouveau projet de SAR a été arrêté par le président du conseil régional le 15 janvier 2014.

⁵ Article L.4433-15 du CGTC : « *Dans les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de la Réunion, le schéma d'aménagement mentionné à l'article L. 4433-7 vaut schéma de mise en valeur de la mer, tel qu'il est défini par l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, notamment en ce qui concerne les orientations fondamentales de la protection, de l'aménagement et de l'exploitation du littoral.*
Les dispositions correspondantes sont regroupées dans un chapitre individualisé au sein du schéma d'aménagement régional.
Ces dispositions doivent avoir recueilli l'accord du représentant de l'Etat préalablement à la mise à disposition du public de l'ensemble du projet de schéma d'aménagement. »

⁶ Article L371-4 II du code de l'environnement. « *Dans les départements d'outre-mer, le schéma d'aménagement régional, mentionné aux articles L.4433-7 à L.4433-11 du code général des collectivités territoriales, prend en compte les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques mentionnées à l'article L. 371-2 du présent code et vaut schéma régional de cohérence écologique. Si un schéma d'aménagement régional est approuvé avant l'approbation des orientations nationales, il est, si nécessaire, modifié dans un délai de cinq ans.* »

Art. R. 4433-2-1. – I. du CGTC « *Les dispositions des articles R. 371-16 à R. 371-21 du code de l'environnement sont applicables au schéma d'aménagement régional. Les réservoirs de biodiversité et corridors écologiques constitutifs de la trame verte et bleue régionale comprennent les espaces dont l'intégration est prévue par le document-cadre adopté en application de l'article L.371-2 du code de l'environnement ainsi que ceux permettant la préservation des espèces, habitats et continuités identifiés par le schéma d'aménagement régional.* »



Carte générale de destination des sols (dossier projet de SAR du 15 janvier 2014)

1.2 Le champ de l'avis de l'Ae sur le projet de SAR

Le schéma d'aménagement fait l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions définies par les articles L. 121-10 à L. 121-15 du code de l'urbanisme. Le présent avis porte sur le projet de SAR arrêté le 15 janvier 2014, qui inclut un rapport et des documents cartographiques, prévus par l'article R.4433-1 du CGCL, y compris ses dispositions valant SMVM (chapitre 4 de la partie 3) et SRCE (chapitre 3 de la partie 3), et son évaluation environnementale (partie 4).

Conformément au domaine de compétence de l'Ae⁷, son avis porte sur deux points :

- la prise en compte des enjeux environnementaux par le SAR,
- la qualité de l'évaluation environnementale.

Cet avis, rendu public, est destiné à éclairer les acteurs et les parties prenantes concernés par la suite du processus d'élaboration du projet de SAR, sur l'évaluation des incidences environnementales de ce projet : élus, acteurs socio-économiques, grand public, instances de l'Etat en charge de l'approbation du SAR.

A ce titre, l'élaboration de l'avis de l'Ae conduit à examiner :

- les enjeux environnementaux du SAR, tels qu'ils sont analysés dans le rapport, et ses orientations,
- l'état des lieux initial,
- les impacts environnementaux prévisibles des orientations préconisées, comparées à d'autres options envisageables,
- les mesures prises pour éviter, atténuer ou à défaut compenser les impacts environnementaux négatifs du SAR,
- les dispositifs de suivi de la mise en œuvre du SAR,
- la qualité du résumé non technique.

Ces différents points sont repris ci-après dans l'avis.

L'Ae porte une attention particulière à la clarté des documents destinés, dans le cadre du dispositif d'évaluation environnementale, à faciliter la participation du public à l'élaboration des décisions. A cet égard, l'Ae suggère une numérotation continue des parties, chapitres, paragraphes du rapport et l'adjonction d'un index permettant sur les principales thématiques d'identifier les passages successifs du rapport où cette thématique est abordée.

La taille de plusieurs plans ou schémas a été réduite dans le corps du rapport ce qui en rend la compréhension difficile. Certaines légendes ne sont pas lisibles. Elles pourraient utilement être agrandies. L'Ae suggère en outre d'accompagner le rapport d'un sommaire des différentes cartes et documents graphiques qu'il contient.

Par ailleurs, l'Ae considère que les éléments fondamentaux du projet de SAR doivent pouvoir être accessibles à tous (par exemple, en reportant la carte des vocations sur une photo aérienne, en retenant un code couleurs avec une palette plus différenciée, en créant des documents d'explication sur différents supports imprimés ou audiovisuels adaptés à un public qui ne lit pas toujours le français⁸, etc.).

Elle recommande de prévoir des modalités de présentation adaptées lors de l'enquête publique afin que le contenu du projet de SAR soit accessible au plus grand nombre.

1.3 Prise en compte de l'avis de l'Ae du 10 septembre 2009

1.3.1 L'avis de l'Ae du 10 septembre 2009

L'Ae, dans son avis rendu le 10 septembre 2009, avait souligné en préalable, et indépendamment de la conformité du dossier avec les prescriptions réglementaires le concernant, deux points qui lui paraissaient nécessiter par eux-mêmes des modifications du projet de SAR :

- Le SAR ne pouvait renvoyer aux autres documents d'urbanisme (SCOT et PLU) des choix d'orientation relevant du SAR lui-même, et « *l'importance de la surface ouverte à l'urbanisation (en particulier celle des espaces ruraux de développement)* » ne faisait pas « *l'objet de justification*

⁷ Article R.121-15 du code de l'urbanisme

⁸ Une vingtaine de langues coexistent en Guyane à côté du français et du créole guyanais

argumentée par rapport aux besoins identifiables, alors que les impacts environnementaux en sont nécessairement conséquents ».

• « *L'inscription au SAR d'un projet de voirie de desserte dans un espace naturel remarquable du littoral lui » paraissait « contraire à la loi ».*

L'Ae estimait par ailleurs qu'il était « *nécessaire d'apporter au dossier, avant la mise à disposition du public, des modifications ou compléments significatifs concernant :*

• *l'état des lieux initial et les tendances d'évolution actuelles, ce point s'intégrant dans le bilan du SAR précédent à établir ;*

• *la quantification, même approchée, des besoins nouveaux d'affectation de certains types d'espace, pour répondre aux objectifs de développement identifiés (notamment en matière d'urbanisation), afin de justifier la localisation et l'extension en surface des zonages envisagés ;*

• *la comparaison des orientations et de leurs impacts avec d'autres choix possibles, et en particulier avec un scénario "au fil de l'eau" correspondant à l'application du SAR de 2002, en matière d'incidences environnementales ;*

• *une analyse de la cohérence effective entre le projet de SAR et certains documents thématiques (SDAGE⁹, PDEDMA)¹⁰ ou territoriaux (localisation et réglementation des espaces sensibles) ;*

• *une analyse plus poussée des mesures d'évitement, réduction ou compensation des impacts environnementaux, pour toutes les orientations du SAR et pas seulement pour quatre d'entre elles traitées au dossier. Cette analyse aurait du en particulier justifier au titre de la réduction des impacts l'extension des espaces ouverts à l'urbanisation, et décrire les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des impacts envisageables pour les voiries de desserte de l'intérieur ;*

• *le résumé non technique, qui devait être explicite tant sur les impacts environnementaux des orientations que sur leur maîtrise, et le suivi des orientations du SAR, qui devait permettre un bilan régulier de sa mise en œuvre sur la base d'un état initial complet et d'indicateurs fiables, une analyse "coût/avantage" explicite, concernant les voiries de desserte intérieure : celles-ci sont en effet susceptibles d'avoir un impact environnemental majeur sur la richesse patrimoniale exceptionnelle que constitue le massif forestier guyanais, et l'expérience d'autres massifs comparables sinon semblables (notamment au Brésil) montre l'importance de cet enjeu de pénétration. »*

L'Ae avait mentionné aussi la nécessaire cohérence avec d'autres démarches qui étaient alors en cours ou prévues : le SDOM¹¹, la trame verte et bleue et le plan énergie-climat.

1.3.2. L'avis de l'Ae sur le présent projet de SAR

L'Ae considère que le présent projet de SAR constitue une amélioration sensible pour l'environnement par rapport au projet précédent et répond en grande partie aux observations qu'elle avait formulées. Le SAR se distingue en particulier du précédent projet arrêté en 2009 sur l'ouverture à l'urbanisation¹². Il s'articule autour d'un développement territorialisé prenant en compte les différents potentiels de développement autour de pôles ; il est plus économe en foncier et en énergie et de ce fait globalement plus respectueux de l'environnement.

Par ailleurs, l'Ae note qu'il n'apparaît plus de zonage « minier » dans la carte de destination des sols du SAR, ce qui est conforme à l'article L.4433-7 (les activités minières et extractives ne sont pas mentionnées parmi les activités dont la localisation préférentielle doit être déterminée dans le SAR). Une carte, peu lisible, du SDOM est reproduite dans le chapitre consacré aux enjeux (p 73).

D'autres points soulevés par l'Ae dans son avis de 2009 appelant des clarifications ou des compléments sont développés aux chapitres 4. et 5. ci-après.

⁹ SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

¹⁰ PDEPMA : plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés

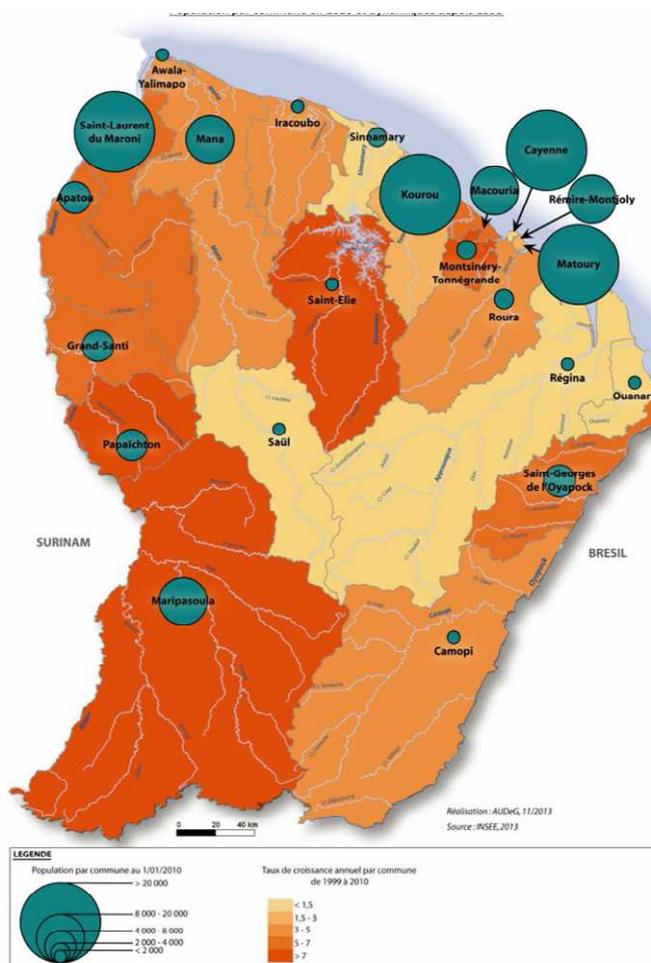
¹¹ SDOM : schéma directeur d'orientation minière. Cf avis de l'Ae sur le SDOM du 12 novembre 2009

¹² Le SAR arrêté en 2009 proposait de faire évoluer le territoire rétro-littoral et rétro-fluvial (sur le Maroni) en vastes « espaces ruraux de développement » (plus de 9 000 ha) sans en mesurer les conséquences environnementales et économiques (urbanisation diffuse consommatrice d'espaces naturels ou agricoles, coûteuse en infrastructures et services et entraînant une augmentation des émissions de gaz à effet de serre). Le projet de SAR de 2014 abandonne la catégorie d'« espaces ruraux de développement ».

1.4 Présentation du projet de SAR

Le projet de SAR a pour objectifs de répondre à plusieurs enjeux majeurs pour la Guyane :

- une croissance démographique exceptionnelle de 3,1% en 2010 qui conduira selon les prévisions présentées p 23 (fondées sur le recensement 2010 de l'INSEE (institut national de la statistique et des études économiques) et selon le rythme de croissance observé entre 1999 et 2010, à un doublement de la population entre 2013 et 2030¹³,
- un territoire extrêmement vaste (84 000km², soit 1/6^{ème} du territoire hexagonal) dont 94 % est couvert de forêts et difficilement accessible,
- des retards importants en services et équipements sociaux de base (logements, eau potable, électricité, assainissement, soins, formation...)
- et une biodiversité exceptionnelle reconnue au niveau mondial.



Population par commune en 2010 et dynamiques depuis 1999, carte P. 30 du projet de SAR

¹³ Correspondant au scénario « hypothèse de croissance tendancielle 1999-2010 » de l'INSEE : recensement INSEE population 2010 : 229 040 habitants. Projection en 2013 : 255 862 habitants et en 2030 : 514 000 habitants (P.23). Les chiffres de l'INSEE publiés le 1er janvier 2013 indiquent que la Guyane comptait 44 292 habitants en 1967.

Face à ces enjeux qui sont clairement décrits dans le rapport, le projet de SAR affiche cinq grandes orientations de développement :

- Garantir la cohésion sociale et l'équilibre territorial de la Guyane
- Rendre les équipements, services et infrastructures accessibles au plus grand nombre
- Créer les conditions d'un développement économique endogène
- S'appropriier les politiques liées à l'environnement pour une meilleure valorisation
- Développer les coopérations avec l'environnement géographique.

Ces grandes orientations sont déclinées en 19 objectifs opérationnels qui se traduisent par des prescriptions et des préconisations.

Le SAR privilégie une stratégie globale de développement territorialisée qui se décline en une carte prescriptive organisant la destination générale des sols, accompagnée de deux cartes non prescriptives organisant, pour l'une, les polarités urbaines de façon hiérarchisée au sein de six territoires et dessinant, pour l'autre, les équipements et infrastructures de transport.

La carte de destination des espaces envisage de façon réaliste l'ouverture de certains espaces naturels à l'urbanisation et à l'agriculture et intègre des quartiers informels dans les « espaces ruraux habités et à urbaniser » dans une perspective de requalification.

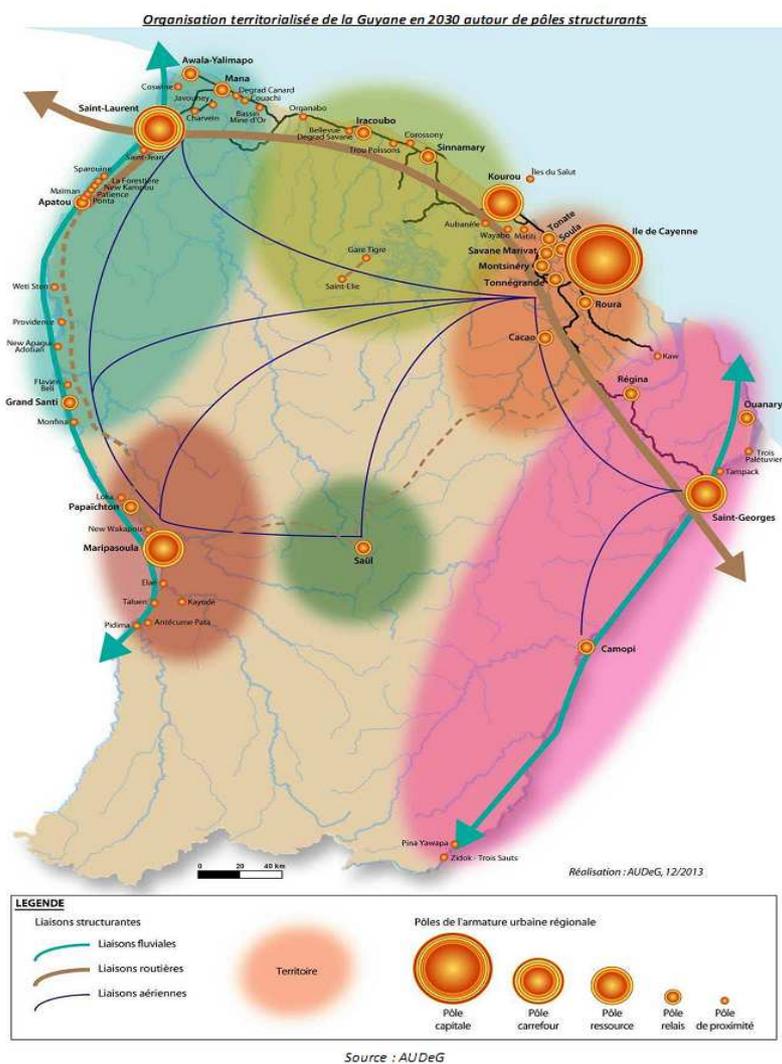
Le projet de SAR s'appuie sur une organisation en six territoires ou « bassins de vie » autour de « pôles » structurants dont la localisation est illustrée p176 et reproduite ci-après :

- le centre littoral (« pôle capitale » de l'île de Cayenne, correspondant à la communauté d'agglomération du Centre littoral),
- le Haut-Maroni (« pôles ressource » de Papaïchton et Maripasoula)
- le Bas-Maroni, (« pôle carrefour » de Saint-Laurent entre les territoires du littoral et de l'intérieur le long du Maroni, et Albina au Surinam, avec les communes de Mana, Awala Yalimapo, Apatou et Grand Santi),
- les Savanes (« pôle ressource » de Kourou et « pôles relais », correspondant aux bourgs périurbains correspondant à la communauté de communes des Savannes),
- le territoire de l'est (« pôle ressource » de St Georges, correspondant à la communauté de communes de l'est guyanais),
- et le cœur de Guyane (« pôles de proximité » notamment celui de la commune de Saül avec des unités de vie isolées dans les espaces ruraux et forestiers)

L'objectif général de définition et d'organisation urbaine autour de pôles de développement est de conforter ces pôles en leur permettant, « *par les choix d'aménagement et les conditions de développement et d'urbanisation futures de maintenir un rôle structurant dans la réponse aux habitants, à différentes échelles du territoire, d'accueillir l'essentiel du développement résidentiel et économique, d'évoluer pour constituer une offre homogène de l'ensemble des fonctions sociales, urbaines et économiques attendues en Guyane* » (P 175).

Ce volet territorialisé a vocation à constituer le cadre de référence pour les futurs contrats de plan Etat-Région et les programmes opérationnels européens (PO FEDER).¹⁴

¹⁴ Par la loi n° 95-115 du 4 février 1995, le SAR vaut schéma régional d'aménagement et de développement du territoire. Il sert donc de document de référence pour la programmation des financements de l'Etat et de l'Europe.



176

Carte P 76 de l'organisation territorialisée autour de pôles structurants en 2030

En regard de la présentation des communes de Guyane et de leurs groupements dans le chapitre 1 de la partie 1 consacrée aux enjeux, l'Ae considère que le SAR pourrait être enrichi d'un descriptif et d'une carte (non prescriptive) présentant les orientations du SAR dans chacun des 6 territoires et notamment la logique de localisation des différentes occupations de l'espace, des équipements et leurs liens fonctionnels éventuels. Une telle présentation pourrait favoriser une appropriation du SAR par territoire et amorcer la nécessaire déclinaison du SAR dans l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme de ces territoires.

2 Elaboration du projet de SAR

Le SAR est élaboré à l'initiative et sous l'autorité du président du conseil régional, en collaboration avec¹⁵ l'État, le conseil général, les communes et leurs établissements publics de compétences intercommunales (EPCI), le parc amazonien de Guyane (PAG), le parc naturel régional de Guyane (PNRG) et, à leur demande, les chambres consulaires et les organisations professionnelles intéressées. L'ensemble de ces acteurs se réunit au sein de la commission d'élaboration du SAR (CESAR) à l'invitation du président de Région.

En application de l'article L. 4433-8 du CGCT, le SAR, en tant que document de planification et d'urbanisme, doit respecter

1° Les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues par le code de l'urbanisme, (...) ainsi que celles prévues par les articles L. 111-1, L. 111-2 et L. 112-1 à L. 112-3 du code rural et de la pêche maritime ;

2° Les servitudes d'utilité publique et les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre d'opérations d'intérêt national ;

3° La législation en matière de protection des sites et des paysages ainsi qu'en matière de protection des monuments classés ou inscrits.

Il « prend en compte¹⁶ les programmes de l'Etat et harmonise ceux des collectivités publiques » dans ses orientations et prescriptions.

En application de l'article R.4433-1 du CGCT, le rapport du SAR présente « s'il y a lieu, son articulation avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L.122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatibles ou qu'il doit prendre en considération. »

Les rapports entre le SAR et d'autres documents et programmes sont par ailleurs précisés dans d'autres textes, tels que :

- le dernier alinéa de l'article L. 4433-7 du CGCT : « *Lorsqu'un plan de gestion des risques d'inondation, mentionné à l'article L. 566-7 du code de l'environnement, est approuvé, le schéma d'aménagement régional doit également être compatible avec les objectifs de gestion des risques d'inondation, les orientations fondamentales et les dispositions de ce plan définies en application des 1° et 3° du même article L. 566-7. Lorsqu'un plan de gestion des risques d'inondation est approuvé après l'approbation du schéma d'aménagement régional, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans avec les éléments mentionnés à la phrase précédente.* »
- l'article L. 621-5 du code minier : « *Le schéma d'aménagement régional et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux prennent en compte le schéma départemental d'orientation minière. Les documents d'urbanisme prennent en compte ou sont modifiés pour prendre en compte, dans un délai d'un an, le schéma départemental d'orientation minière.* »

Dans le chapitre dédié au cadre juridique du SAR, il est donné un schéma (p13) des articulations du SAR avec les différents documents d'urbanisme qui devra être relu avec rigueur et complété notamment pour sa fonction de SRCE. L'évaluation environnementale du SAR (p 315) énumère les servitudes respectées, les compatibilités et les prises en compte assurées, sans préciser si elles résultent de l'article L. 4433-8 du CGCT (tous programmes) de l'article R.4433-1 (programmes soumis à évaluation environnementale et en rapport de compatibilité ou de prise en considération) ou de dispositions législatives ou réglementaires spécifiques.

Le SAR constitue un document d'urbanisme à l'échelle régionale. En application de l'article L. 4433-8 du CGCT, « *les schémas de cohérence territoriale et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec le schéma d'aménagement régional.* » et avec ses orientations et prescriptions.

¹⁵ La liste est fixée par l'article R.4433-3 du CGCT.

¹⁶ Articles L.4433-8 et R.4433-1 du CGCT

Pour la bonne information du public, l'Ae recommande que l'évaluation environnementale du SAR précise les servitudes, plans, schémas et programmes qu'il doit respecter, ceux avec lesquels il doit être compatible et ceux qu'il doit prendre en compte et ceux auquel il s'impose en précisant pour chacun d'eux les fondements juridiques de cette articulation. Elle recommande en outre que l'évaluation environnementale du SAR établisse la cohérence effective de son contenu avec ces servitudes, plans, schémas et programmes.

Le projet de SAR fait l'objet d'une enquête publique dans les conditions définies par l'article L.122-4 du code de l'urbanisme. Sa durée est fixée à deux mois¹⁷.

Pour être soumis à l'enquête publique, le projet de SAR doit avoir recueilli l'avis du conseil économique, social et environnemental régional, du conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement et de l'Autorité environnementale, qui disposent chacun d'un délai de trois mois. Il doit également avoir recueilli l'accord du préfet de région sur les dispositions du chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer.

A l'issue de l'enquête publique, le président du conseil régional arrête le projet de SAR au besoin adapté pour prendre en considération les différents avis recueillis.

Le SAR est approuvé par décret en Conseil d'Etat¹⁸.

3 Les enjeux environnementaux du projet de SAR

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du projet de SAR sont :

- l'adéquation entre des choix d'aménagement qui permettent de répondre aux besoins (logements, services et équipements, déplacements, agriculture) d'une population à forte croissance démographique, et la gestion économe des ressources qui repose sur un développement maîtrisé de l'urbanisation et de l'agriculture,
- la santé humaine et la protection contre les risques (naturels, pollution de l'eau et des sols),
- la protection d'une biodiversité remarquable reconnue au niveau mondial et des continuités écologiques.

Parvenir à une consommation foncière économe est sans doute le défi le plus important du SAR face au déboisement et au mitage de certains massifs forestiers par une urbanisation et une agriculture non encadrées, notamment le long des axes de circulation, alors qu'ils sont par ailleurs soumis à la pression de l'orpaillage clandestin¹⁹.

4 Analyse du projet de SAR, y compris de ses chapitres valant SMVM et relatif à la trame verte et bleue

Le projet de SAR comprend les éléments requis par l'article R.4433-1 du CGCT. L'Ae note cependant que certains points méritent d'être approfondis ou complétés.

¹⁷ Article L.4433-9

¹⁸ Article R.4433-12: « *Le décret en Conseil d'Etat portant approbation du schéma d'aménagement régional est pris sur le rapport des ministres chargés de l'intérieur, de l'urbanisme, de la mer, de l'agriculture et des départements et territoires d'outre-mer.* »

¹⁹ « *L'orpaillage illégal porte gravement atteinte :*

– *à l'environnement : braconnage, déforestation, érosion des sols, destruction de milieux forestiers et aquatiques y compris de forêt primaire, destruction du lit mineur de cours d'eau, pollution par les matières en suspension, les hydrocarbures, diffusion de mercure, apport de déchets dans les milieux naturels y compris toxiques (mercure, cyanure...) et raréfaction des ressources naturelles ;*

– *aux modes de vie : insécurité (trafics, vols de pirogues, de moteurs, intimidations, menaces...), raréfaction des ressources alimentaires pour les populations qui tirent une grande partie de leurs ressources du fleuve et de la forêt, restriction des usages de l'eau pour les populations ;*

– *aux conditions sanitaires des populations : imprégnation au mercure, paludisme.*» Extrait de l'avis de l'Ae sur la charte du Parc amazonien de Guyane (PAG)

4.1 Etat initial

L'état initial est bien documenté sur la base de plusieurs études récentes : démographie, état de la biodiversité, évolution des cultures agricoles et de l'exploitation de la forêt, évolution de l'impact de l'orpillage légal et illégal, évolution des besoins en logement, des surfaces ouvertes à l'urbanisation, du développement de l'habitat informel et ses conséquences sociales et urbaines, des problématiques des transports au regard du développement urbain et économique, etc. Il s'appuie sur un important travail de production et de collecte de l'information mené par la Région avec une implication étroite des autres institutions locales.

Le volet valant SMVM reconnaît toutefois se baser sur des connaissances encore insuffisantes sur les milieux marins de la Guyane.

L'état initial comprend (p16) un court bilan de l'application du schéma d'aménagement régional approuvé en 2002 rappelant l'obsolescence et l'inadaptation de ce schéma, et analysant de façon synthétique sa contribution à l'évolution du territoire, au regard des grandes orientations qui étaient les siennes, puis il indique (p18) les questions fondamentales qui devront être traitées : structuration de l'armature urbaine, mobilité, prise en compte des spécificités des territoires, articulation avec les autres documents structurants, effectivité des orientations et prescriptions du SAR...

L'Ae note avec intérêt cette démarche et le travail collectif réalisés avec l'ensemble des institutions locales.

4.2 Appréciation globale des impacts du programme

Les cinq objectifs prioritaires du SAR paraissent à l'Ae adaptés à la situation de la Guyane et aux enjeux identifiés. Ils ont clairement décrits et argumentés, même si la stratégie économique mériterait d'être davantage étoffée. L'Ae considère cependant que pour parvenir aux objectifs recherchés, le SAR pourrait contenir des prescriptions plus exigeantes en matière d'environnement, qui sont détaillées ci-dessous.

L'Ae recommande de préciser les prescriptions contenues dans le projet de SAR en matière de densité urbaine, transports en commun, projets d'infrastructures, continuités écologiques, identifiées dans la trame verte et bleue comme étant les plus exposées aux activités humaines, et risques littoraux, et de démontrer que ces prescriptions permettront d'atteindre les objectifs environnementaux fixés dans le projet de SAR.

4.2.1 La compatibilité des SCoT, des PLU, des cartes communales et documents en tenant lieu

L'Ae considère que le dernier paragraphe de la page 219 pourrait être compris comme une ouverture à des dérogations systématiques au zonage du SAR, en situation conflictuelle, notamment car il vient après la recommandation générale sur l'exercice de compatibilité des SCOT et des PLU : « *L'application du principe de compatibilité doit toutefois permettre, le cas échéant, notamment s'il existe un conflit potentiel d'usage, d'ajuster les limites des zonages afin de concilier les exigences de la protection décidée par le SAR avec les projets des collectivités publiques* ». Sa rédaction pourrait être revue pour préciser le cadre de ces dérogations.

Pour assurer une bonne information du public sur la mise en œuvre du SAR par les SCoT et les PLU et pour faciliter son suivi, le SAR pourrait recommander une grille des zonages à mettre en œuvre dans les PLU pour chaque catégorie d'espace qu'il identifie : par exemple, zones N pour les espaces naturels de conservation durable.

4.2.2 L'organisation du territoire autour de polarités

Un enjeu majeur du SAR est de faire face à une consommation inorganisée de l'espace avec la constitution d'un habitat informel souvent dispersé, coûteuse tant en termes d'infrastructures et équipements publics à mettre en place, qu'en termes de consommation d'espaces naturels : savanes littorales et pour l'essentiel forêt tropicale au patrimoine exceptionnel, dans un contexte

de sols sensibles à une suppression ou à une dégradation de leur couverture forestière. La territorialisation proposée pour le développement autour de polarités qui reposent sur une réalité de terrain et un projet politique de partenariat avec les intercommunalités collectivités est particulièrement ambitieuse. Elle vise à stabiliser les populations autour de fonctions résidentielles, d'emploi et de services, et à enrayer le mitage excessif, notamment autour des voies de circulation, qui a des effets irréversibles en termes de perte de biodiversité et d'émissions de gaz à effet de serre.

L'objectif 1.1 avec une organisation en 6 territoires autour de polarités dont les fonctions respectives sont clairement définies a pour ambition forte de réduire la consommation de l'espace. Toutefois, la disposition (p 175) – « *A titre exceptionnel, des ajustements de cette organisation territorialisée de la Guyane en 2030 autour de pôles structurants pourront être autorisés dans les documents d'urbanisme locaux en ce qui concerne les pôles relais et les pôles de proximité. Ces modifications considérées comme mineures ne devront pas entraîner un déséquilibre de l'armature urbaine projetée.* » – paraît de nature à affaiblir cette orientation fondamentale.

4.2.3 Les espaces naturels de conservation durable

Les prescriptions générales sur les « espaces naturels de conservation durable » (représentés en vert clair sur la carte de destination générale des différentes parties du territoire) qui regroupent des espaces qui possèdent un caractère remarquable, sans faire l'objet de protection réglementaire ou qui constituent ce que l'on appelle « la nature ordinaire » méritent d'être différenciées entre la zone littorale où s'exercent de multiples pressions et l'intérieur de la Guyane où la principale pression est l'orpillage clandestin. Sur le littoral, l'Ae s'interroge sur le devenir de ces espaces qui, lorsqu'ils ne bénéficient pas de protection réglementaire identifiée, pourraient être assimilés à des réserves foncières à moyen ou long terme.

4.2.4 Les espaces agricoles

Le SAR explique bien « *le fort mitage de ces espaces engendré par le développement rapide et souvent non maîtrisé de l'urbanisation* » (p235). L'agriculture traditionnelle sur abattis-brûlis a longtemps cohabité avec l'espace forestier. L'évolution récente de cette forme d'agriculture traditionnelle vers des « abattis sauvages » est moins respectueuse de l'environnement du fait du raccourcissement des périodes de jachère et de la déforestation.

Les espaces agricoles (en jaune sur la carte de destination générale des différentes parties du territoire) représentent une superficie d'environ 200 000 ha pour une SAU attendue de 50 000 ha. La question se pose de la destination des espaces non exploités. Il pourrait être utile que le SAR comporte une carte permettant de localiser les zones agricoles actuellement exploitées et les zones d'extension qu'il permet en regard de la population attendue. Pour l'Ae, il importe que la délimitation dans les SCoT et PLU de l'espace agricole opère, après analyse des potentialités agricoles, une distinction entre les zones effectivement dédiées à l'activité agricole et celles à traiter comme espaces naturels de conservation durable.

L'Ae recommande que le SAR prescrive la délimitation de l'espace agricole dans les SCoT et PLU en distinguant les zones dédiées entièrement à l'activité agricole et celles qui ont vocation à être reclassées soit en espaces naturels de conservation durable, soit en espaces d'activité.

4.2.5 Les espaces à vocation urbaine

Le SAR identifie cinq catégories d'espaces à vocation urbaine : les espaces urbanisés, les espaces urbanisables, les espaces ruraux habités, les espaces d'activités économiques existants, les espaces d'activités économiques futurs.

Les espaces urbanisés sont représentés en rouge sur la carte de destination générale des différentes parties du territoire. La population estimée en 2013 est de 256 000 habitants et, en 2030, échéance du SAR, de 514 000, soit un doublement. Le territoire « Centre littoral » (dont Cayenne) passerait de 126 000 à 184 000 habitants, celui du « bas Maroni » (dont Saint Laurent) passerait de 72 000 à 192 000 habitants. (p 23)

Le parc de logements était estimé à 71 700 en 2010 (p 47) et le nombre de résidences principales à 70 400 en 2013 (p 50). La projection des besoins en résidence principale (à taux d'occupation constant) est de 141 700 d'où un besoin de 61 000 unités supplémentaires dont 18 700 sur le

centre littoral et 25 300 sur le bas Maroni (p 50).

Face à ces chiffres, le SAR affiche à l'horizon 2030, un « *impératif de maîtrise de l'étalement urbain* » (p 177) à la fois dans les espaces urbanisés existant et dans les nouveaux espaces, et une ouverture à l'urbanisation de 10 000 ha dont environ 7 200 ha projetés dans la future OIN multi-sites. Si le ratio retenu de 3,6 personnes par logement en moyenne et une densité de logement à l'hectare de 2,8 dans les zones à urbaniser peut paraître un peu faible à l'Ae pour la Guyane, cet objectif demeure favorable à l'environnement, comme l'indique l'évaluation environnementale. Sa traduction en prescription demeure qualitative et largement incitative, déléguant aux documents d'urbanisme l'essentiel des prescriptions. ***Pour garantir l'effectivité des orientations de densification urbaine favorables à l'environnement, l'Ae recommande de les préciser, notamment dans les espaces naturels à ouvrir à l'urbanisation ou à des activités économiques, compte tenu de l'important potentiel de densification des espaces déjà dédiés à l'urbanisation et à ces activités.*** A titre d'exemple les préconisations (p 246) relatives aux études d'aménagement d'ensemble des espaces d'activités économiques futurs mériteraient d'être édictées comme des prescriptions. Il en va de même du schéma d'ensemble du centre spatial guyanais qui doit judicieusement accompagner l'ouverture de la majeure partie de ses 69 000 ha à des activités économiques futures, dont la localisation ne peut être précisée lors de l'élaboration du SAR.

Les « espaces urbanisables » (en mauve sur la carte de destination générale des différentes parties du territoire) et les « espaces d'activités économiques futures » (en violet clair sur la carte de destination générale des différentes parties du territoire) disposent des mêmes prescriptions sur tout le territoire de la Guyane. Or, l'Ae considère qu'une différenciation des prescriptions selon le caractère stratégique ou non des zones à urbaniser serait souhaitable à la fois pour assurer l'accès aux services et la qualité de vie dans ces urbanisations et garantir une consommation économe de l'espace. Des prescriptions en termes de densité minimale seraient en particulier souhaitables dans certains secteurs identifiés comme stratégiques, tels les communes de la bande littorale²⁰ et les territoires de la future OIN²¹. A cet égard, les termes « *pourront fixer*²² » lui paraissent trop faibles.

L'Ae recommande de renforcer les prescriptions en matière de densité minimale dans certains secteurs stratégiques, tels les communes du littoral et les territoires de la future OIN.

L'Ae considère que le SAR évoque peu la question des transports collectifs dans la stratégie générale des déplacements. Il lui paraît utile que le SAR renforce ses prescriptions pour éviter l'urbanisation de nouveaux secteurs dépourvus d'équipements sociaux de proximité et non desservis par les transports collectifs.

L'Ae recommande que toute ouverture à l'urbanisation s'accompagne d'équipements sociaux de proximité et d'une desserte par transport collectif.

Pour éviter une ouverture excessive à l'urbanisation d'espaces naturels dès ses premières années de mise en œuvre, l'Ae suggère d'introduire un phasage (par exemple sur deux périodes) de l'ouverture à l'urbanisation ou à l'agriculture ou à des activités économiques dédiées de certains espaces ou de réalisation d'équipements, phasage à reprendre dans les SCOT et PLU, l'ouverture de la seconde phase dépendant de la réalisation de la première.

4.2.6 Les mines

L'article L.621-1 du code minier stipule : « *Le schéma départemental d'orientation minière définit les conditions générales applicables à la prospection minière, ainsi que les modalités de l'implantation et de l'exploitation des sites miniers terrestres. A ce titre, il définit, notamment par*

²⁰ « *La Guyane du littoral : si elle ne représente que 5% du territoire, elle concentre 92% de la population dont 130 000 habitants sur l'île de Cayenne et 51 000 habitants autour de St Laurent sur le Maroni.* » P 28.

²¹ OIN : opération d'intérêt national (L121-2 du code de l'urbanisme)

²² A titre d'illustration, ces prescriptions pourraient prendre la forme d'une densité cible, supérieure à celle actuellement observée dans la partie urbanisée de la commune, permettant de s'inscrire dans une démarche de progrès. Un suivi d'un tel indicateur de densité permettrait lors de la révision du SAR de recadrer les superficies urbanisables de chaque commune.

un zonage, la compatibilité des différents espaces du territoire de la Guyane avec les activités minières, en prenant en compte la nécessité de protéger les milieux naturels sensibles, les paysages, les sites et les populations et de gérer de manière équilibrée l'espace et les ressources naturelles. Il tient compte de l'intérêt économique de la Guyane et de la valorisation durable de ses ressources minières. Au sein des secteurs qu'il identifie comme compatibles avec une activité d'exploitation, il fixe les contraintes environnementales et les objectifs à atteindre en matière de remise en état des sites miniers. » « Le schéma d'aménagement régional et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux prennent en compte le schéma départemental d'orientation minière. Les documents d'urbanisme prennent en compte ou sont modifiés pour prendre en compte, dans un délai d'un an, le schéma départemental d'orientation minière » (article L.621-5 du code minier).

Le zonage et les prescriptions du SDOM doivent être prises en compte par le SAR, ainsi que les exigences réglementaires notamment en matière d'environnement, y compris dans les sites faisant l'objet d'une autorisation d'exploiter dans le cadre de la procédure accélérée d'installation d'entreprises minières, à la suite d'opérations « Harpie²³ ». Le SAR a la possibilité de restreindre ou de prohiber les possibilités d'exploration ou d'exploitation minière là où le SDOM les autorise. L'objectif 3.3 « développer les industries minières : or et ressources nouvelles » indique la stratégie que la Région souhaite par ailleurs développer : « Tout en sachant qu'aujourd'hui c'est le Schéma Départemental d'Orientation Minière (SDOM) qui vise l'instauration d'une politique permettant à la fois la mise en valeur de la ressource minière et garantissant le respect de l'environnement, la collectivité régionale travaille à l'élaboration de sa politique minière ». « La Région envisage également un zonage minier alternatif à celui qui s'impose actuellement, défini par le SDOM²⁴. » Une carte, difficilement lisible, illustre ce zonage alternatif (p 190).

Pour la bonne information du public, compte tenu des enjeux et des impacts de l'exploitation minière en Guyane, l'Ae recommande d'insérer dans le chapitre consacré aux enjeux le zonage et les prescriptions du SDOM que le SAR doit prendre en compte.

4.2.7 Les carrières

L'Ae note que le SAR interdit les carrières dans les espaces naturels à haute valeur patrimoniale, sur les coupures d'urbanisation du SMVM et sur l'ensemble des corridors écologiques, à l'intérieur des sites classés, des ZNIEFF²⁵ de type I et dans les séries de production (forêt) et des séries de protection physique et générale des milieux. Il n'obère pas l'exploitation des granulats marins mais la limite au-delà des 12 miles marins.

L'Ae n'a pas d'observation sur ce chapitre dédié aux carrières si ce n'est que la compatibilité de l'ouverture de carrières dans les espaces identifiés pour l'extension de l'urbanisation ou des activités économiques mériterait selon l'Ae d'être justifiée, car il ne va pas de soi qu'un terrain ainsi exploité soit ensuite apte à ce nouvel usage.

4.2.8 Les grands équipements d'infrastructures et de transport

S'il est exact que le renforcement d'un réseau routier participe à l'accroissement des échanges de biens et de personnes, le réseau de routes et de pistes reste le principal support de la consommation inorganisée d'espace, d'ailleurs relevée p 333 : « La biodiversité subit directement l'implantation des infrastructures routières qui s'accompagne souvent d'une incidence indirecte due à l'étalement urbain qui suit les infrastructures routières : ceci crée des coupures constituées

²³ Opération « Harpie » : opération interministérielle française lancée en février 2008, menée conjointement par les forces de gendarmerie et les forces armées en Guyane, visant à lutter contre l'orpaillage illégal.

²⁴ « Ce zonage alternatif vise l'exploitation des ressources guyanaises et, en particulier, les activités suivantes :

l'exploitation des zones d'alluvions et d'éluvions, plus faciles à exploiter et qui sont naturellement réservées aux artisans et aux PME ; l'exploitation de l'or primaire, avec des investissements plus lourds, dans le cadre d'un contrat de concession passé avec un industriel de taille mondiale et reconnu pour son aptitude à protéger l'environnement ; la mise en prospection, suivie éventuellement de mise en exploitation d'autres minerais comme par exemple, le Colombo-Tantalite (le Coltan), à l'origine des deux métaux, le Tantale et le Niobium, très recherchés désormais par les technologies informatiques. ».

²⁵ L'inventaire des Zones Naturelles d'Intérêt Écologique Faunistique et Floristique (ZNIEFF) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de ZNIEFF : les ZNIEFF de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les ZNIEFF de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

par l'emprise routière élargie aux habitats qui la bordent. ». Il constitue aussi le principal impact de l'exploitation forestière telle qu'elle est actuellement conduite dans le domaine forestier permanent.

L'extension de ce réseau présenté pour la mise en œuvre de l'objectif 1.6 (« mailler le territoire et favoriser les connections ») mérite d'être analysé à l'aune de ses impacts directs sur la biodiversité, mais aussi de ses impacts indirects. D'autres facteurs à prendre en compte sont l'intérêt socioéconomique des opérations projetées comparé avec celui des projets de substitution en matière d'accessibilité, les raisons du parti retenu et les mesures pour éviter, réduire et, le cas échéant compenser les impacts sur l'environnement.

A cet égard deux projets d'équipements structurants (carte p 201) méritent selon l'Ae une attention particulière :

- le prolongement de la route du fleuve le long du Maroni (entre Apatou et Maripasoula) : l'expérience a montré qu'une telle voie stimule une occupation rapide de ses abords par un habitat diffus non organisé et une fragmentation du massif forestier. Le fleuve constitue une alternative intéressante pour le transport, avec un projet d'amélioration des conditions de navigation et d'amélioration des sauts. L'Ae considère que ce projet n'est pas suffisamment étayé ni sur ce qui a motivé de le retenir, ni sur ses impacts environnementaux.
- le « renforcement de pistes existantes » (carte p 201), qualifiées de « voies de desserte à réhabiliter » sur la carte de destination des sols, entre Bélizon et Saül, d'une part, et entre Maripasoula et Saül, d'autre part. S'il existe bien une piste forestière entre la RN2 et Belizon, le qualificatif de « piste existante » ou de « voie à réhabiliter » ne semble pas approprié pour des parcours uniquement accessibles une partie de l'année à des quads et engins de chantier. Le tracé linéaire à l'ouest de Saül semble traduire à cet égard plus une intention qu'un véritable tracé. Créer des pistes accessibles à tous les véhicules, outre leur coût important (en investissement et en entretien) qui a d'ailleurs conduit à ne pas retenir cette solution dans le plan global de déplacement (PGTD) de 2012 et à lui préférer une continuité territoriale assurée par voie aérienne, entraînerait une fragmentation à grande échelle de la forêt amazonienne dans des espaces naturels à haute valeur patrimoniale où de tels aménagements sont pourtant proscrits par le présent SAR (p 333). L'impact de tels projets avait motivé une recommandation de l'Ae dans son avis précédent²⁶. Le SAR n'indique pas le statut d'avancement de ces projets (intention, validation de principe, etc.). La partie 4 du SAR consacrée à son évaluation environnementale (p 333) ne mentionne pas ces deux liaisons (contrairement à la prolongation de la route du fleuve) et n'en analyse pas les incidences.

L'Ae recommande que le SAR présente une hiérarchisation et un phasage prévisionnel des différents projets d'infrastructures de circulation et de transport.

Eu égard aux impacts environnementaux potentiellement majeurs sur la richesse patrimoniale exceptionnelle du massif guyanais, l'Ae recommande qu'une évaluation portant tant sur les aspects économiques qu'environnementaux, soit réalisée pour les projets, d'une part, de prolongement de la route du fleuve le long du Maroni (entre Apatou et Papaïchton), et, d'autre part de « renforcement de pistes existantes » entre Bélizon et Saül, et entre Maripasoula et Saül.

Par ailleurs, s'agissant des ports et aménagements fluviaux et maritimes, l'Ae note l'absence de prescriptions environnementales en dépit de la mise en évidence d'enjeux ponctuels de conflits d'usage, comme à Dégrad-des-Cannes au regard des espaces remarquables qui entourent le site ou les risques d'érosion et de submersion marine sur la commune d'Awala-Yalimapo. Elle note aussi que la partie 4 du SAR consacrée à son évaluation environnementale ne mentionne pas les équipements prévus. Les équipements et aménagements maritimes et fluviaux prévus par le SAR

²⁶ « ...Elle estime par ailleurs qu'il est nécessaire d'apporter au dossier des modifications ou compléments significatifs ... » « ...une analyse "coût/avantage" explicite, concernant les voiries de desserte intérieure : celles-ci sont en effet susceptibles d'avoir un impact environnemental majeur sur la richesse patrimoniale exceptionnelle que constitue le massif forestier guyanais, et l'expérience d'autres massifs comparables sinon semblables (notamment au Brésil) montre l'importance de cet enjeu de pénétration »

(ports, marinas...) ne peuvent pas être implantés dans les zones sensibles du point de vue environnemental (biodiversité, qualité de l'eau), telles que les espaces remarquables du littoral. L'Ae rappelle qu'ils doivent prendre en compte les risques naturels (érosion du trait de côte, submersion marine) et ne pas aggraver l'aléa d'érosion du littoral. ***Elle recommande que ces équipements fassent l'objet d'une analyse au titre des incidences notables probables de la mise en œuvre du SAR sur l'environnement.***

4.2.9 L'énergie

En matière d'énergie, le SAR privilégie le développement des énergies renouvelables (biomasse, hydraulique, éolien), le recours à des centrales hybrides sans exclure le recours à un deuxième grand barrage, pour lequel les rapporteurs ont été informés qu'une étude d'opportunité avait été lancée.

S'agissant de l'éventuelle création d'un second grand barrage, l'Ae appelle l'attention sur les impacts environnementaux très importants que ce type d'ouvrage entraîne ; ils sont d'ailleurs rappelés succinctement à partir de l'exemple du barrage de Petit-Saut dans le chapitre consacré à la trame verte et bleue régionale (p 277).

La valorisation de la biomasse, notamment ligneuse, à des fins énergétiques est encouragée dans le SAR. Pour en apprécier l'impact, l'Ae considère qu'une explicitation des filières envisagées serait nécessaire (valorisation du bois actuellement abandonné en forêt lors de l'exploitation des grumes, sans ou avec abattage supplémentaire ; exploitations ciblées sur la biomasse avec maintien ou non de la couverture forestière ; proportion de la biomasse valorisée par rapport à la biomasse exploitée ; destination du surplus : abandon ou brûlage ; plantation dédiée à la biomasse après défrichage ; produits du défrichage à finalité agricole ; importation ...). Bâtir une filière sur les seuls produits de défrichage ne paraît pas durable et des prescriptions pour prévenir des défrichements non suivis de valorisation agricole (alimentaire ou énergétique) paraissent nécessaires. Le déploiement de centrales de valorisation de la biomasse devrait être conditionné par un schéma d'approvisionnement.

L'Ae recommande que la valorisation de la biomasse préconisée dans le SAR fasse l'objet d'une étude sur l'ensemble de la filière, permettant d'apprécier les ressources dont la mobilisation est envisagée et la totalité des impacts.

4.2.10 La forêt

Les différences entre les espaces forestiers de développement et le domaine forestier permanent (DFP) délimité par un premier décret en 2010, sont expliquées à Saül et Maripasoula pour approvisionner la filière bois locale, l'Ae note qu'il n'en n'est pas de même pour d'autres extensions des espaces forestiers, par exemple en rive droite de l'Approuague à l'amont du DFP et qu'il serait utile de le faire.

4.2.11 La trame verte et bleue

Dans son chapitre 3 dédié à la trame verte et bleue régionale, le SAR identifie les grands corridors écologiques et des continuités écologiques sous pression et propose des préconisations et des actions qui n'ont pas valeur prescriptive, la compétence de la mise en œuvre de ce chapitre revenant aux collectivités ou à d'autres acteurs.

Néanmoins, l'Ae considère que des prescriptions sont nécessaires pour les espaces à forts enjeux environnementaux comme par exemple dans les continuités écologiques les plus exposées aux activités humaines, en particulier, dans la zone littorale où la pérennité des corridors écologiques identifiés mériterait d'être confortée. Or, les principes d'action restent d'ordre général. Compte tenu du fait que la délimitation des différentes zones incombe aux SCOT et aux PLU, il serait préférable que les milieux naturels de savanes sèches, savanes inondables et sables blancs du littoral identifiés comme prioritaires pour la continuité écologique et leur préservation (p281) soient cartographiés en espaces naturels par le SAR (et non, par exemple, en zone agricole).

L'Ae recommande d'afficher dans le SAR un objectif clair de préservation des continuités

écologiques identifiées dans la trame verte et bleue comme les plus exposées aux activités humaines ou prioritaires.

4.2.12 Le SMVM

Le SAR inclut un chapitre 4 dédié aux orientations du SMVM. Il comprend un périmètre en mer et un périmètre sur terre. La limite des 12 miles marins apparaît cohérente avec l'entité géomorphologique qui longe le littoral de la Guyane. Le périmètre terrestre est établi par secteur sur la base des enjeux de protection ou de mise en valeur du littoral ou sur la base de critères d'ordre socioéconomique (activités existantes ou en projet en lien avec la mer).

Le SMVM identifie les espaces remarquables du littoral comme des espaces à haute valeur patrimoniale qui doivent être protégés ; les espaces remarquables du littoral font l'objet d'un document annexé au SAR. Il définit des espaces maritimes de conservation durable prenant en compte la sensibilité de certains secteurs pour la préservation d'espèces patrimoniales (le Lamentin) ou menacées (le Mérou géant).

Ce chapitre met en évidence les enjeux majeurs liés à la mer et au littoral guyanais. Les caractéristiques du littoral guyanais font l'objet d'une analyse approfondie.

La carte qui figure p 163 fait apparaître les enjeux environnementaux et économiques, le risque d'érosion côtière et les conflits d'usage. Cette carte, très intéressante, pourrait être davantage exploitée pour expliquer la hiérarchisation des usages dans la partie prescriptive.

La partie traitant de la prise en compte des risques littoraux mériterait de faire référence aussi aux risques de submersion marine et d'évoquer les impacts potentiels du changement climatique.

L'Ae recommande de compléter la partie du SMVM par la prise en compte de l'ensemble des risques littoraux et les effets potentiels du changement climatique.

Enfin, l'Ae note que la ville de Cayenne a été omise dans la liste des communes où s'applique la loi littoral²⁷ de la page 296, 3^{ème} alinéa. Cette omission devra être corrigée.

5 Analyse de l'évaluation environnementale du SAR et de ses composantes valant SMVM et SRCE

Conformément à l'article R. 4433-1-1, le projet de SAR comprend une évaluation environnementale. L'Ae relève l'effort accompli par rapport au projet de SAR de 2009. Cette évaluation environnementale se compose essentiellement d'un tableau comportant une description des différents sous-objectifs du SAR, une présentation de leurs incidences positives et négatives pour l'environnement et une comparaison avec le scénario tendanciel. L'Ae note que tous les projets du SAR ne sont pas évalués en rapport avec leurs impacts sur l'environnement et que la comparaison avec le scénario tendanciel n'est pas systématiquement établie.

L'Ae recommande de compléter le chapitre relatif aux incidences notables probables de la mise en œuvre des projets du SAR sur l'environnement.

5.1 Analyse des autres scénarios envisagés et raisons du choix

Les enjeux de développement, d'aménagement du territoire et les enjeux environnementaux sont analysés et décrits. Une hiérarchisation est opérée qui « *place aux premiers plans conjointement l'amélioration des conditions de vie sociale (logement, emplois, équipements d'éducation et de santé) et la gestion très respectueuse des ressources naturelles et des écosystèmes* ». (P 355)

Le projet de SAR analyse succinctement mais avec acuité plusieurs scénarios : l'absence de planification, un développement expansif, la territorialisation prospective de la Guyane.

Le premier scénario ou scénario au fil de l'eau : progression démographique non planifiée (les équipements suivent les populations et non l'inverse), migration des habitants du Haut Maroni vers Saint-Laurent, où la saturation des équipements induit de nouvelles migrations vers l'île de Cayenne... Ce scénario « *repoussoir* » (P 170) qui « *revient pratiquement à la situation actuelle* »

²⁷ Loi de protection et d'aménagement du littoral (articles L. 321-1 et suivants du code de l'environnement).

selon les termes mêmes du projet de SAR, risque d'entraîner un état de crise sociale grave et de voir disparaître des milieux naturels rares.

Le deuxième, basé sur les choix stratégiques du SAR arrêté en 2009, qui se traduit par une très forte consommation d'espaces est très pénalisant pour l'environnement et pour la réalisation d'une politique concertée d'aménagement.

Le troisième scénario intègre l'environnement comme une partie intrinsèque du développement. Il vise à une organisation territoriale basée sur six territoires ou bassins de vie et d'emploi polarisés à différentes échelles urbaines.

5.2 Analyse des mesures envisagées pour éviter, réduire ou compenser les impacts environnementaux

La principale mesure de réduction des incidences négatives est présentée comme tenant à l'adéquation recherchée entre les objectifs de développement, la destination des sols et la consommation des ressources naturelles. Les autres mesures sont notamment l'abandon des « *espaces ruraux de développement* » qui auraient induit une urbanisation diffuse au détriment des espaces naturels, et aggravé les risques naturels et les pollutions, la localisation des espaces à aménager en dehors des espaces à haute valeur patrimoniale, la définition et la préservation de corridors écologiques, l'objectif de 25% de renouvellement urbain pour la production de logements, la prescription d'opérations d'aménagement d'ensemble pour les futures zones structurantes de développement urbain.

Les seuls impacts négatifs résiduels présentés concernent l'artificialisation des sols ainsi que la consommation de ressources.

Les mesures envisagées pour compenser ces impacts négatifs résiduels résident dans les mesures compensatoires qui seront décidées et mises en œuvre en faveur de la biodiversité pour les projets d'aménagement. Le tableau (p 360 et 361) présente par domaine et par sous-domaine des indicateurs avec quelques valeurs de départ mais pas de valeur cible.

L'Ae considère que ce chapitre est insuffisamment étudié et qu'il mérite d'être repris et approfondi et que soient définies de véritables valeurs de départ des valeurs cibles à atteindre par la mise en œuvre des dispositions du SAR. ***L'Ae recommande de compléter et d'approfondir le chapitre consacré à l'analyse des mesures envisagées pour éviter, réduire et compenser, le cas échéant, les impacts environnementaux du SAR et de définir de véritables indicateurs avec valeurs de départ et valeurs cibles permettant d'apprécier la pertinence des mesures mises en œuvre au regard des grands objectifs environnementaux.***

5.3 Modalités de suivi de la mise en œuvre du SAR

Il est proposé que le suivi du SAR soit assuré par une commission dite de suivi du SAR (CSSAR) dont la composition s'inspirera de celle de la commission d'élaboration du SAR (CESAR) mais donnera une place plus importante aux collectivités territoriales. Cette commission aura pour missions :

- d'élaborer un outil de suivi en continu du SAR, comportant des indicateurs qui permettent de s'assurer de l'atteinte des objectifs du SAR (observatoire) ;
- de communiquer sur les résultats et de faciliter la compréhension des orientations et des prescriptions du SAR ;
- d'expérimenter l'opérationnalité de certaines prescriptions du SAR.

L'Ae considère que le dispositif de suivi est pertinent mais qu'il reste encore largement à construire. Les modalités d'organisation du suivi ne sont pas suffisamment détaillées pour appréhender et corriger les effets non prévus ou sous-évalués. De plus, le lien entre le diagnostic, les critères d'évaluation du SAR, les incidences et le suivi proposé n'est pas précisé.

Le dossier fait état de la nécessité de rester prudent sur la liste des indicateurs de suivi. L'Ae comprend cette prudence, néanmoins elle considère que la collectivité territoriale doit s'engager dans le projet de SAR sur un dispositif même partiel, comprenant des indicateurs quantitatifs et qualitatifs de suivi pertinents et le mettre en œuvre sans tarder. Il est précisé (p51) que « *L'enjeu pour le SAR sera aussi d'observer l'évolution de l'urbanisation* ». A cet égard, il apparaît à l'Ae

important de former et de réunir, dès l'approbation du SAR, le comité de suivi (CSSAR) et de développer des indicateurs robustes affichant une valeur de départ et une valeur cible à atteindre en 2030 sur les enjeux les plus sensibles, tels que la consommation d'espace pour l'urbanisation ou l'agriculture (déforestation, changement d'usage des sols) et la densité de logements à l'hectare.

L'Ae recommande de compléter le chapitre relatif aux modalités de suivi de la mise en œuvre du SAR afin de pouvoir rendre compte aux acteurs et aux publics concernés des effets de sa mise en œuvre par des indicateurs précis (avec une valeur de départ et une valeur cible) sur les enjeux les plus sensibles.

5.4 Méthodes suivies pour élaborer l'évaluation environnementale

L'Ae n'a pas de remarque sur la méthode retenue pour élaborer l'évaluation environnementale, basée sur des questionnements évaluatifs des différentes dimensions environnementales (santé publique, risques, ressources, énergie et climat, paysage, biodiversité).

5.5 Résumé non technique du SAR y compris de ses chapitres valant SMVM et SCRE

Le résumé non technique est destiné à pouvoir être lu seul par un non-spécialiste, en lui donnant une bonne vision d'ensemble des questions abordées dans le rapport et des orientations retenues. La présentation qui est faite de la stratégie du SAR à travers ses 5 objectifs (que le résumé non technique appelle orientations, ce qui méritera d'être mis en cohérence avec le contenu du projet de SAR), l'état initial et des perspectives d'évolution, la justification des choix et les mesures visant à éviter, réduire ou, à défaut, compenser les effets sur l'environnement répond sur le fond à cette exigence. Le résumé non technique (p 362 à 370) est accompagné d'un tableau sur les enjeux et incidences du SAR sur l'environnement. Si l'Ae ne remet pas en cause le choix d'un résumé non technique extrêmement court (8 pages), elle considère qu'il devrait néanmoins s'attacher à décrire plus précisément le contenu du scénario retenu d'un développement territorialisé structuré autour de pôles, développer les volets SMVM et SRCE et être illustré par des cartes beaucoup plus lisibles (en augmentant notamment leur taille). Elle considère que la carte générale de destination des sols devrait y être jointe.

L'Ae rappelle ici ses observations liminaires (supra en 1.2) sur l'utilité d'une présentation la plus didactique possible pour la bonne information d'un très large public.

L'Ae recommande de compléter le résumé non technique par une description plus précise du scénario retenu d'un développement territorialisé structuré autour de pôles, des développements sur les volets SMVM et SRCE et d'y joindre par la carte générale de destination des sols.

L'Ae recommande aussi d'apporter au RNT les modifications résultant de l'intégration des suites réservées aux recommandations de l'Ae sur le rapport d'évaluation.