



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur le plan de gestion des risques d’inondation
(PGRI) de Guyane (cycle 2022-2027) (973)**

n°Ae : 2020-099

Avis délibéré n° 2020-099 adopté lors de la séance du 24 mars 2021

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 24 mars 2021 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) de Guyane – cycle 2022–2027.

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Christian Dubost, Pascal Douard, Sophie Fonquernie, Louis Hubert, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Alby Schmitt, Éric Vindimian, Annie Viu, Véronique Wormser

En application de l'article 4 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 le présent avis.

Étaient absents : Nathalie Bertrand, Thérèse Perrin

* *

*

L'Ae a été saisie pour avis par le préfet de la Région Guyane, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 1^{er} décembre 2020.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale 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 un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 15 janvier 2021 :

- le préfet de Guyane ;*
- la directrice générale de l'Agence régionale de santé de Guyane.*

Sur le rapport de François Vauglin et Annie Viu, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Synthèse de l'avis

Le 2^e plan de gestion des risques d'inondation (PGRI), cycle 2022–2027, du district hydrographique de la Guyane est présenté par le préfet coordonnateur de bassin. Ces plans, actualisés tous les six ans, déclinent la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation. Ils s'imposent notamment aux documents d'urbanisme, aux plans de prévention des risques et aux autres décisions administratives dans le domaine de l'eau. Les stratégies locales de gestion du risque inondation, adoptées dans les territoires à risques importants d'inondation (TRI) correspondant aux secteurs où le risque est le plus fort, déclinent localement leurs objectifs et dispositions. En Guyane, seule l'Île de Cayenne est considérée comme TRI.

Le projet de deuxième PGRI présente des évolutions marginales par rapport au premier, dont les résultats et le suivi ne sont que superficiellement présentés : l'Ae recommande d'y remédier, en précisant notamment en quoi les dispositions reprises du 1^{er} cycle non mises en œuvre jusqu'ici produiront désormais plus d'effets. En l'absence de l'association du public pour l'élaboration de ce document, l'Ae recommande de mettre sans délai à sa disposition les informations liées à l'élaboration du PGRI. Les dispositions nouvelles portent sur la lutte contre le développement des constructions illégales et de l'habitat informel en zone inondable ainsi que sur la maîtrise des risques d'aggravation de l'aléa qu'il occasionne, la capitalisation des informations suite aux inondations, la perméabilité accrue des territoires urbains, la prévention des inondations et des risques sanitaires associés, et la gestion du risque d'inondation à l'échelle du bassin.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux liés à l'élaboration du PGRI sont :

- la prévention des inondations, de toute nature, et la réduction de l'aléa et de la vulnérabilité en matière d'inondation, en particulier par la maîtrise de l'urbanisation et de l'artificialisation des sols,
- la non dégradation voire l'amélioration de l'état quantitatif et qualitatif des eaux, et la réduction des pressions anthropiques,
- la restauration et la préservation des espèces, des habitats naturels et des continuités écologiques,
- l'adaptation au changement climatique pour tenir compte de ses effets sur le risque d'inondation.

Le PGRI comporte l'essentiel des éléments qui sont attendus d'un tel document dans le contexte spécifique de la Guyane. L'évaluation environnementale est clairement présentée et abondamment illustrée.

L'Ae émet un certain nombre de recommandations qui portent notamment sur :

- l'analyse de la compatibilité de documents d'urbanisme avec le PGRI,
- le dispositif de suivi environnemental, qui gagnerait à être intégré au suivi du PGRI,
- la déclinaison territorialisée de la gestion du risque d'inondation,
- l'établissement d'une doctrine sur la prise en compte des zones inondables dans l'opération d'intérêt national de Guyane.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae sont présentées dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur le projet de plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) 2022–2027 du district hydrographique de Guyane arrêté par le préfet coordonnateur de bassin. Sont analysées à ce titre la qualité du rapport sur les incidences environnementales, et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de PGRI.

L'Ae a estimé utile, pour la complète information du public et pour éclairer certaines de ses recommandations, de faire précéder ces deux analyses par une présentation du bassin et du contexte général d'élaboration de ce plan.

1 Contexte, présentation du PGRI et enjeux environnementaux

1.1 Les PGRI

En application des articles L. 566–1 et suivants et R. 566–1 et suivants du code de l'environnement, transposant la [directive 2007/60/CE](#) dite « directive inondation », le PGRI définit les objectifs en matière de gestion des risques d'inondation à l'échelle des « districts hydrographiques »². Ils sont définis sur la base des objectifs de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) élaborée par l'État : améliorer la sécurité des personnes exposées, stabiliser à court terme et réduire à moyen terme le coût des dommages liés à l'inondation, raccourcir fortement le délai de retour à la normale des territoires sinistrés. Les critères nationaux de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation (EPRI) sont déclinés pour sélectionner dans le bassin les territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important.

Pour contribuer à la réalisation de ses objectifs, le PGRI identifie à l'échelon du bassin des mesures comprenant :

- les orientations fondamentales et dispositions présentes dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) concernant la prévention des inondations, qui ont vocation à être retranscrites dans le PGRI,
- les dispositions concernant la surveillance, la prévision et l'information sur les phénomènes d'inondation, comprenant notamment le schéma directeur de prévision des crues,
- les dispositions pour la réduction de la vulnérabilité des territoires face aux risques d'inondation, comprenant des mesures pour le développement d'un mode durable d'occupation et d'exploitation des sols, notamment pour : la maîtrise de l'urbanisation et la cohérence du territoire au regard du risque d'inondation ; la réduction de la vulnérabilité des activités économiques et du bâti ; le cas échéant, l'amélioration de la rétention de l'eau et l'inondation contrôlée,
- des dispositions concernant l'information préventive, l'éducation, la résilience et la conscience du risque.

² La notion de « district hydrographique » est définie par la directive cadre européenne sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 : « zone terrestre et maritime, composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées, identifiée comme principale unité aux fins de la gestion des bassins hydrographiques ». Quatorze districts ont été définis en France.

Les objectifs du plan de gestion des risques d'inondation sont déclinés au sein de stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) pour les territoires à risque d'inondation important (TRI). Mis à jour tous les six ans, le PGRI comporte une synthèse des SLGRI déjà élaborées.

Le PGRI est accompagné des dispositions des plans Orsec³ afférentes aux risques d'inondation et applicables au périmètre concerné. Il peut identifier des projets d'intérêt général⁴ relatifs à la gestion des risques d'inondation et fixer les délais de mise en œuvre des procédures correspondantes par l'autorité administrative compétente.

Le PGRI doit être compatible⁵ avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les Sdage et, en Guyane, avec le dossier stratégique de bassin de Guyane.

Il est opposable dans un rapport de compatibilité aux plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) et littoraux (PPRL), aux autres programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau⁶ et aux documents d'urbanisme et d'aménagement du territoire⁷.

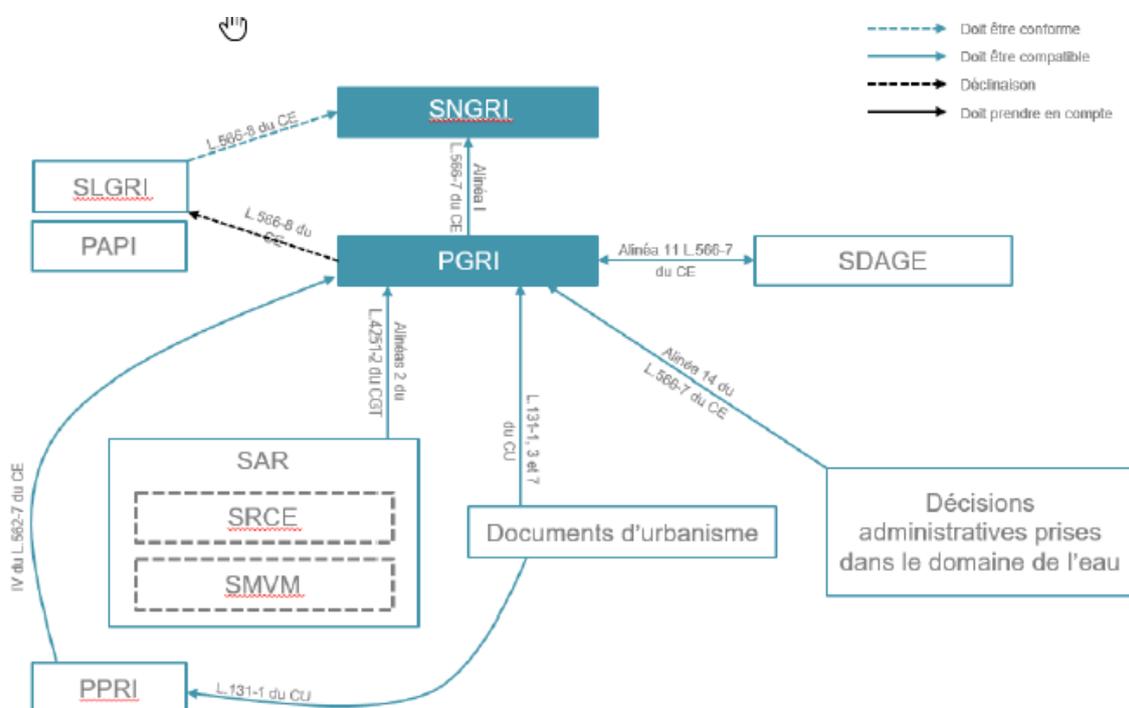


Figure 1 : Relations des PGRI avec d'autres documents de planification (source : dossier)
Les sigles sont explicités en annexe 2 du présent avis.

³ Le dispositif Orsec (organisation de la réponse de sécurité civile) est un programme d'organisation des secours à l'échelon départemental ou de la zone de défense, en cas de catastrophe.

⁴ Répondant aux critères d'utilité publique de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme.

⁵ La compatibilité implique une obligation de non contrariété aux orientations fondamentales de la norme supérieure. La prise en compte induit quant à elle une prise de connaissance et une appropriation contextualisée des enjeux du schéma ou de la norme concernée. La prise en compte « implique une obligation de compatibilité avec dérogation possible pour des motifs justifiés ». La conformité représente le rapport normatif le plus exigeant. Lorsqu'un document doit être conforme à une norme supérieure, l'autorité qui l'établit ne dispose d'aucune marge d'appréciation. Elle doit retranscrire à l'identique dans sa décision la norme supérieure, sans possibilité d'adaptation (source : site internet Trame verte et bleue).

⁶ Autorisations / déclarations police de l'eau et installations classées pour la protection de l'environnement, schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) notamment. Le PGRI n'est pas directement opposable aux tiers.

⁷ Schéma régional d'aménagement (SAR), schéma de cohérence territoriale (SCoT), et, en l'absence de SCoT approuvé postérieurement au PGRI, plan local d'urbanisme (PLU) et carte communale.

Principal outil de la SNGRI, le PGRI en décline les quatre défis qui structurent la politique nationale de gestion des risques : développer la gouvernance et les maîtrises d'ouvrage, aménager durablement les territoires, mieux savoir pour mieux agir et apprendre à vivre avec les inondations. Les autres outils développés en France depuis les années 1990 pour la gestion du risque d'inondation que sont les PPRI⁸, les programmes d'actions de prévention des inondations (Papi)⁹, les plans communaux de sauvegarde et les plans grands fleuves gardent toute leur pertinence pour décliner ses dispositions.

1.2 État d'avancement pour le bassin

Le projet de PGRI 2^e cycle a associé les parties prenantes notamment à l'occasion d'une réunion exceptionnelle de la Commission départementale des risques naturels majeurs (CDRNM) le 26 octobre 2020. Cette réunion constitue la seule réunion de concertation menée pendant la première phase d'élaboration du document. Le dossier ne précise pas les modalités de recueil des observations du public avant l'adoption définitive du PGRI. Il a été toutefois confirmé aux rapporteurs qu'une consultation du public, imposée par la réglementation, serait lancée pour une durée de six mois et que celle des parties prenantes durerait quatre mois, ce qui ne saurait toutefois compenser le manque de concertation à l'amont.

Par ailleurs, au moment de la rédaction de l'avis, la rubrique PGRI du site internet¹⁰ de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Deal) n'a pas été mise à jour depuis décembre 2015. Aucune information relative à l'élaboration du plan 2^e cycle n'y est donnée.

L'Ae recommande de mettre à disposition du public, sur le site internet de la Deal, les informations à jour relatives à l'élaboration du PGRI.

1.3 Présentation du district hydrographique et principaux enjeux environnementaux de la mise à jour du PGRI

1.3.1 Présentation du district hydrographique

La Guyane française est située au nord-est de l'Amérique du Sud, entre le Surinam et le Brésil. Elle s'étend sur 83 846 km² (soit l'équivalent de 16 % du territoire métropolitain) et constitue un seul district hydrographique « fleuves et cours d'eau côtiers de la Guyane ». Au nord, le territoire se termine par une côte de 380 km, entre les fleuves Oyapock à l'est (frontière avec le Brésil) et le Maroni à l'ouest (frontière avec le Surinam). Au sud, la ligne de partage des eaux avec le bassin de l'Amazone constitue la frontière avec le Brésil.

Le relief se caractérise par deux grands ensembles géomorphologiques :

- la plaine alluviale littorale (6 % du territoire) ou « terres basses » d'altitude le plus souvent inférieure à 30 m, constituée au trois-quarts de marais, et pour le reste, de mangroves, de forêts inondables et de savanes. Cette plaine est marquée dans l'île de Cayenne par la présence de quelques reliefs de faible altitude (150 à 200 m).

⁸ Dans la suite du présent avis, et sauf nécessité de les distinguer, ce sigle désigne les PPRI et les PPRL.

⁹ Le dernier cahier des charges «[Papi 3 2021](#)», actualisant la troisième version de ce cahier des charges applicable aux dossiers reçus après le 1^{er} janvier 2018, prévoit qu'ils doivent être compatibles avec le PGRI.

¹⁰ <http://www.guyane.developpement-durable.gouv.fr/>, consultée par les rapporteurs le 10 mars 2021.

- un socle ancien précambrien ou « terres hautes » d'altitude moyenne de 200 m à 300 m, qui représente 94 % de la surface du territoire et culmine à 830 m. Il est majoritairement occupé par de grands espaces naturels de forêts.

Le réseau hydrographique est dense avec un linéaire total de 112 000 km, l'essentiel étant composé de petits cours d'eau (à plus de 80 % du linéaire), dénommés « criques ». Le district hydrographique de Guyane ne constitue pas un bassin versant, les deux fleuves principaux (Oyapock et Maroni) étant en grande partie alimentés par des bassins versants situés hors du territoire. Outre les deux fleuves frontaliers, on distingue deux grands fleuves intérieurs : la Mana à l'ouest et l'Approuague à l'est. Enfin, des petits fleuves irriguent la zone côtière, là où se concentrent les villes les plus importantes et l'essentiel de la population guyanaise.

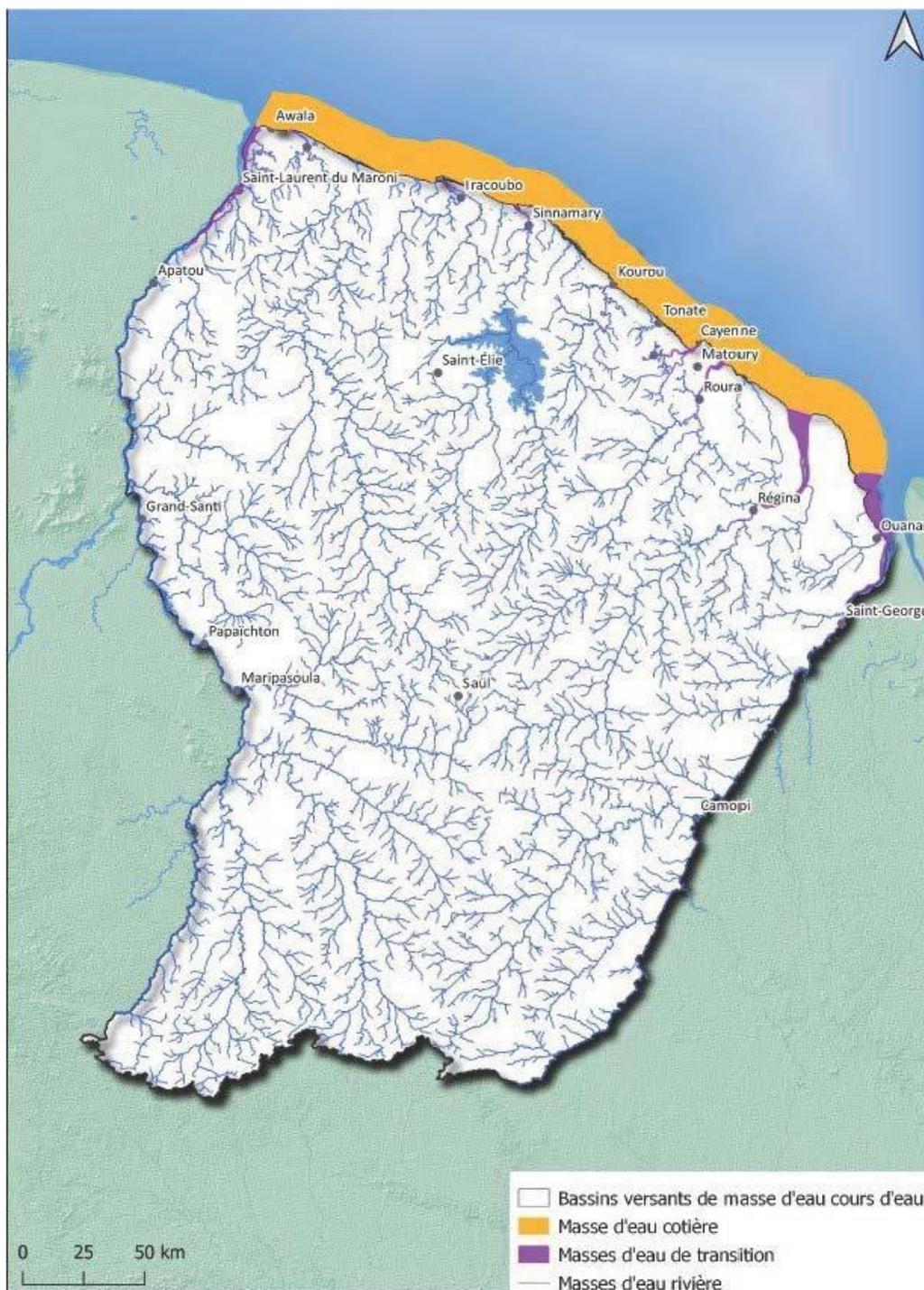


Figure 2 : Carte des masses d'eau (source Dossier)

La Guyane connaît un climat équatorial humide, avec des températures moyennes mensuelles oscillant entre 20,3°C et 33,5°C. C'est une région très humide avec des précipitations variant de 2 m à 4 m/an pour une moyenne annuelle de 3 m. On constate cependant des variations importantes selon la saison avec des conséquences sur le débit des cours d'eau avec des hautes eaux en mai, un étiage marqué au mois d'octobre et une légère baisse des débits durant la période dite du « petit été de mars ».

Les grands bassins versants sont affectés par des crues très lentes pouvant s'étaler sur plusieurs semaines. À l'inverse, les petits bassins versants côtiers sont beaucoup plus réactifs aux pluies avec des montées de crues plus rapides affectant les zones les plus densément peuplées. Les précipitations peuvent entraîner un ravinement intense des pentes et des talwegs et, en profondeur, une augmentation des pressions interstitielles, à l'origine de glissements de terrain.

La zone littorale est majoritairement concernée par les risques de ruissellement et de submersion marine, la zone intérieure par le risque de débordement de cours d'eau.

La Guyane est un département-région d'outre-mer (DROM), qui regroupe 22 communes réparties en quatre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)¹¹, une communauté d'agglomération et trois communautés de communes. La densité moyenne n'est que de 3,2 habitants au km², car la grande majorité du territoire est très peu habité. La population légale de 268 700 habitants (source Insee¹² 2017) connaît un rythme de croissance élevé d'environ +2,54 % par an, soit beaucoup plus que la croissance démographique moyenne en métropole qui est de 0,6 %. La majorité de la population est concentrée au nord-ouest et sur le littoral.

Au 1^{er} janvier 2020, la moitié des communes dispose d'un plan local d'urbanisme (PLU) et un schéma de cohérence territoriale (SCoT) couvre le territoire de la CAACL. Une opération d'intérêt national¹³ (OIN) a été créée en décembre 2016. Elle est composée de 22 tènements répartis sur les communes de Cayenne, Kourou, Macouria, Mana, Matoury, Montsinéry-Tonnégrande, Rémire-Montjoly, Roura et Saint-Laurent-du-Maroni, pour une surface totale de plus de 5 000 ha dont plus de 1 600 ha sont en zones inondables.

Presque 30 000 personnes (soit 14,5 % de la population) seraient concernées par l'enveloppe approchée des inondations potentielles¹⁴ (EAIP) par débordement de cours d'eau et plus de 17 000 personnes (8,39 % de la population) par l'EAIP submersion marine.

Un territoire à risque important d'inondation (TRI) a été identifié pour l'île de Cayenne (arrêté préfectoral du 21 novembre 2013). Il est concerné par les risques de débordement de cours d'eau et de submersion marine. Il est accompagné d'une stratégie locale de gestion du risque d'inondation (SLGRI) approuvée le 2 mars 2017 et portée par la CAACL.

¹¹ Communauté d'agglomération du centre littoral de Guyane (CAACL), Communauté de communes de l'ouest Guyanais (CCOG), Communauté de communes de l'est Guyanais (CCEG) et Communauté de communes des savanes (CCDS).

¹² Institut national de la statistique et des études économiques.

¹³ Une OIN, créée par décret en Conseil d'État en application de l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme, est une opération d'urbanisme à laquelle s'applique un régime juridique particulier en raison de son intérêt majeur : l'État y conserve la maîtrise de la politique d'urbanisme. C'est l'État, et non la commune, qui délivre les autorisations d'occupation des sols et en particulier les permis de construire. De même, c'est le préfet, au nom de l'État, et non la commune, qui décide de la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) à l'intérieur d'une OIN.

¹⁴ L'EAIP ne constitue pas une cartographie des zones inondables mais correspond à l'emprise potentielle des débordements de tous les cours d'eau ou de submersion marine. Cette approche permet de décompter les enjeux susceptibles d'être inondés, sans présupposer de l'ampleur des dégâts dus aux inondations.

On compte huit PPRI sur le territoire qui couvrent les communes de Cayenne, Kourou, Macouria, Mana, Matoury, Rémire–Montjoly, Roura, Saint–Laurent–du–Maroni et Sinnamary.

1.3.2 Enjeux environnementaux

La Guyane est essentiellement occupée par la forêt équatoriale qui constitue le plus grand massif forestier et le seul grand massif tropical de l'Union européenne. Il couvre huit millions d'hectares et reste très peu fragmenté. On n'y distingue, selon le dossier, pas moins de treize habitats naturels forestiers, 180 espèces endémiques connues et jusqu'à 150 essences d'arbres par hectare soit en moyenne dix fois plus qu'en milieu tempéré.

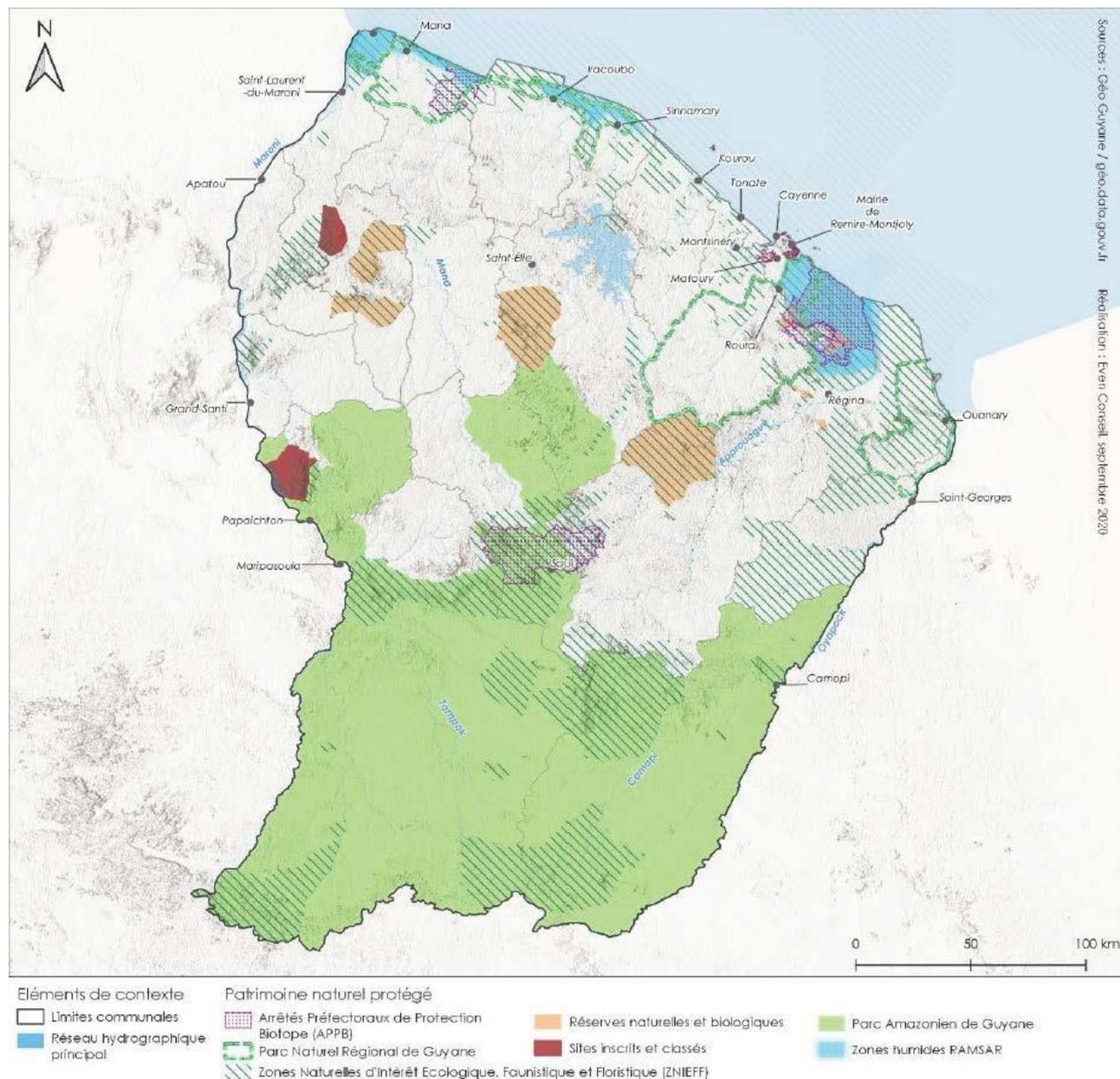


Figure 3 : Cartographie du patrimoine naturel protégé (source : dossier)

La majorité des masses d'eau est en bon état écologique et chimique. L'activité aurifère, dont une part importante d'orpaillage illégal, constitue la plus forte pression. En zone littorale, la pression démographique et l'artificialisation des sols se traduisent par une altération de la qualité des eaux, du fait notamment des rejets de stations d'épuration dont la grande majorité ne sont pas conformes (17 % sont conformes), et de l'usage de produits phytosanitaires.

Les nombreuses zones humides (tourbières, marais, mangroves), dont une partie est reconnue au titre de la convention de Ramsar¹⁵, sont le lieu d'une biodiversité remarquable et jouent également un rôle dans la régulation du risque inondation. Les savanes sèches et les savanes inondables constituent aussi un milieu d'une très grande richesse spécifique (16 % des espèces de flore de Guyane y sont hébergées alors que ces milieux ne représentent plus que 0,3 % du territoire).

La Guyane présente une forte vulnérabilité aux effets du changement climatique. Les projections régionales à l'horizon 2040–2100 indiquent une tendance à l'augmentation des températures maximales et des phénomènes extrêmes (sécheresses, inondations) et une augmentation du niveau moyen de la mer comprise entre « 0,26 et 0,82 m » en 2081–2100 par rapport à 1986–2005 (BRGM, 2013).

Le développement des espèces exotiques envahissantes constitue une menace importante pour la biodiversité.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux liés à l'élaboration du PGRI sont :

- la prévention des inondations, de toute nature, et la réduction de l'aléa et de la vulnérabilité en matière d'inondation, en particulier par la maîtrise de l'urbanisation et de l'artificialisation des sols,
- la non dégradation voire l'amélioration de l'état quantitatif et qualitatif des eaux, et la réduction des pressions anthropiques,
- la restauration et la préservation des espèces, des habitats naturels et des continuités écologiques,
- l'adaptation au changement climatique pour tenir compte de ses effets sur le risque d'inondation.

1.4 Présentation du PGRI

Le PGRI est très clairement présenté dans le dossier. Après un rappel général de la réglementation, en sont précisés les modalités d'élaboration et les principaux apports de l'évaluation environnementale. Un tableau est fourni qui met en parallèle les dispositions du PGRI 2016–2021 et le projet de PGRI 2022–2027.

Le rappel des difficultés constatées lors du 1^{er} cycle du PGRI et la présentation des principales caractéristiques du district hydrographique permettent de mieux comprendre les choix opérés.

Le dossier propose un diagnostic de l'exposition aux risques d'inondation, fondé sur les conclusions de l'EPRI ainsi que les outils de gestion des risques d'inondation déjà mis en œuvre. Il fournit également la liste exhaustive des actions retenues dans la SLGRI de l'île de Cayenne, précisant le maître d'ouvrage, le coût estimatif et l'état d'avancement, marginal par rapport à l'ensemble de ce qui était projeté.

¹⁵ La Convention sur les zones humides d'importance internationale, appelée Convention de Ramsar, est un traité intergouvernemental qui sert de cadre à l'action nationale et à la coopération internationale pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides et de leurs ressources. Le traité a été adopté dans la ville iranienne de Ramsar, le 2 février 1971, et est entré en vigueur le 21 décembre 1975. La France l'a ratifié et en est devenue partie contractante le 1^{er} décembre 1986.

Le projet révisé fixe pour la période 2022–2027 cinq grands objectifs déclinés en 19 dispositions (voir annexe 1) :

- aménager durablement les territoires et réduire leur vulnérabilité face aux risques d'inondations,
- agir sur les risques d'inondations par la préservation des milieux naturels et la maîtrise des eaux en milieu urbain,
- approfondir la connaissance des risques d'inondation pour définir des stratégies de prévention efficaces et priorisées,
- anticiper efficacement la crise et renforcer la culture du risque dans le cadre d'une résilience intégrée des territoires,
- accompagner la mise en place d'une gouvernance des risques d'inondation intraterritoires et transfrontaliers.

Il comporte deux annexes :

- un tableau de présentation de l'évolution des objectifs et la mise en regard des dispositions des deux cycles,
- les indicateurs de suivi de la mise en œuvre des dispositions.

L'atlas cartographique du TRI fait l'objet d'un document séparé. Le lien internet permettant d'accéder à l'atlas des zones inondables¹⁶ sur le site de la Deal n'est pas fourni. Il n'est pas accompagné d'un document détaillé précisant la doctrine relative aux règles de constructibilité « *pas de nouvelles constructions dans les zones soumises à un aléa fréquent et aménagements, sous certaines conditions, dans les zones soumises à un aléa exceptionnel* ». Les cartes de débordement de cours d'eau et de submersion marine sont fournies sur le TRI de l'île de Cayenne pour des occurrences 10 ans, 100 ans et 1 000 ans, avec mention des hauteurs d'eau et des vitesses d'écoulement. Les résultats tenant compte du changement climatique sont aussi présentés. Le risque de submersion marine est susceptible d'affecter d'autres territoires que l'île de Cayenne, cependant les connaissances sont encore insuffisantes pour identifier les zones qui seraient affectées.

1.4.1 Organisation de la gestion du risque sur le bassin

Après un rappel du cadre européen et national en vigueur, le PGRI détaille les principes de la gouvernance, en citant le Comité de l'eau et de la biodiversité (CEB)¹⁷ créé en 2017 et la Commission départementale des risques naturels majeurs. C'est cette dernière qui a pour mission d'émettre un avis sur la politique de prévention relative à l'ensemble des risques naturels.

L'évaluation préliminaire des risques d'inondation a été approuvée en janvier 2013. En l'absence d'évolution majeure depuis cette date, il a été décidé de ne pas la réviser mais de la compléter par un addendum en 2018, afin de prendre en compte les événements marquants intervenus après 2011 et d'autres éléments de connaissances acquis depuis. Ces événements ne sont pas décrits dans le PGRI (le rapport environnemental en donne une description sommaire). Par ailleurs, on a du mal à évaluer si, par exemple, l'évolution de la croissance démographique ou l'accentuation des phénomènes de ruissellement ont bien été pris en compte. On ignore également si les événements

¹⁶ Ce document, terminé en 2005, couvre les communes de Saint-Georges de l'Oyapock, de Régina, de Roura, de Montsinéry-Tonnégrande, d'Iracoubo, de Mana, de Saint-Laurent-du-Maroni et d'Apatou. Seules 4 communes touchées par cet aléa ne sont pas couvertes : Grand-Santi, Papaïchton, Maripasoula et Camopi. Le PGRI prévoit sa révision.

¹⁷ Créé par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, le CEB remplace le Comité de bassin (et sa commission inondation). Le CEB a été installé en Guyane le 29 septembre 2017 et sa composition fixée par arrêté préfectoral.

de janvier 2013 (fortes houles), mai 2015 (crue de l'Oyapock) et février 2016 (submersion marine à Kourou) ont été pris en compte.

L'Ae recommande de citer dans le PGRI les évènements historiques majeurs, de décrire les éléments de connaissance pris en compte pour l'élaboration de l'addendum à l'évaluation préliminaire des risques d'inondation et de montrer comment ils permettent de mettre à jour les probabilités d'évènements redoutés.

La CAEL s'engage dans l'élaboration d'un Papi d'intention (études à mener préalable à la définition d'un Papi) qui devrait être prochainement labellisé par la CDRNM qui assure cette fonction depuis janvier 2021¹⁸. Un état des lieux général des PPRI est proposé, centré sur les PPR nouvellement prescrits après une étude conduite par le BRGM en 1999. Il serait utile de disposer d'un tableau récapitulatif de l'ensemble des plans prescrits, approuvés ou en cours de révision.

Les modalités d'organisation de l'information préventive et de la gestion de crise sont précisées.

En l'absence de barrages et de digues de protection contre les inondations, la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (Gemapi) n'est pas réellement mise en œuvre, au moins pour ce qui concerne le volet prévention des inondations. Le dossier ne précise pas quelles collectivités assurent l'entretien des cours d'eau et des criques, notamment dans les secteurs d'exutoire afin de faciliter l'écoulement des eaux. L'objectif 5 est fondé sur ce constat et la disposition D18 prévoit d'accompagner les collectivités dans l'exercice de cette compétence. Il conviendrait de connaître les moyens qui pourront y être consacrés.

1.4.2 Éléments pris en compte pour la révision du PGRI

La révision du PGRI s'est appuyée sur une note de cadrage du ministère de la transition écologique d'août 2019. Elle prend en compte le décret n° 2019-715 du 5 juillet 2019 relatif aux plans de prévention des risques ainsi que les remarques de la Commission européenne dans son rapport d'évaluation sur les plans de gestion des risques d'inondation français.

La synthèse des principales actions portées par l'État et les collectivités lors du 1^{er} cycle n'est fondée sur aucune donnée chiffrée. Elle permet malgré tout d'identifier les « avancées notables » et de justifier la poursuite de certaines actions et les dispositions qu'il convient de renforcer. Les principaux freins identifiés concernent la culture du risque peu partagée avec les collectivités et les citoyens, la connaissance insuffisante des enjeux, le développement des constructions illégales et de l'habitat informel en zone inondable et la faiblesse des moyens consacrés à la gestion de crise. Le lien avec le changement climatique est renforcé et la révision du PGRI est engagée en cohérence avec la révision du Sdage.

En l'absence de consultation du public en amont, seule la session exceptionnelle de la Commission départementale des risques naturels majeurs, le 26 octobre 2020, a permis d'associer les parties prenantes. La réalisation de l'évaluation environnementale en parallèle du PGRI a permis d'augmenter l'effet positif sur l'environnement de plusieurs dispositions et les points de vigilance et les incidences négatives indirectes ont fait l'objet de recommandations intégrées dans le document pour en diminuer la portée. Selon le dossier, les différentes évolutions du PGRI ont permis

¹⁸ Le dossier précise que le CEB est l'instance de labellisation, toutefois un échange avec les rédacteurs a permis de préciser que la CDRNM assurerait cette fonction à partir de janvier 2021. Le dossier devra être corrigé en ce sens.

une augmentation de 40 % des incidences environnementales positives et une baisse de 30 % des points de vigilance.

1.4.3 Évolutions du PGRI pour le deuxième cycle et suivi

Une annexe du PGRI présente les principales évolutions entre les deux cycles (voir figure 4). Les mots clés retenus dans l'intitulé des objectifs évoluent à la marge ; on peut néanmoins regretter que l'objectif concernant la gestion de crise ne mette pas plus en avant les acteurs de l'aménagement du territoire et que la préservation des milieux, considérée comme un outil, ne constitue plus un enjeu.

Toutefois, la volonté d'agir en faveur de « la préservation stricte des zones d'expansion des crues en milieu non urbanisé, des zones humides et des massifs dunaires sur le littoral, de manière générale » se traduit au niveau des sous-dispositions par les leviers à mobiliser D6-3 « *Préserver et restaurer les zones naturelles d'expansion de crues afin de réduire l'aléa inondation dans les zones urbanisées, y compris sur les petits cours d'eau et les fosses* », et par deux dispositions reprises du Sdage dans le PGRI « *Empêcher la destruction des zones humides* » et « *Préserver et valoriser les marais et zones humides littorales* ».

le cycle 2016-2021 5 objectifs principaux et 16 dispositions	2 ^e cycle 2022-2027 5 objectifs principaux et 19 dispositions
Objectif 1 : Améliorer la connaissance des risques d'inondation en vue de leur prise en compte dans les documents de planification du territoire	Objectif 1 : Aménager durablement les territoires et réduire leur vulnérabilité face aux risques d'inondations
Objectif 2 : Réduire la vulnérabilité des territoires soumis aux risques d'inondation pour diminuer les dommages	Objectif 2 : Agir sur les risques d'inondations par la préservation des milieux naturels et la maîtrise des eaux en milieu urbain
Objectif 3 : Développer la culture du risque au niveau des acteurs de l'aménagement du territoire et du citoyen	Objectif 3- Approfondir la connaissance des risques d'inondation pour définir des stratégies de prévention efficaces et prioritaires
Objectif 4 : Se préparer à la gestion de crise et favoriser la résilience des territoires sinistrés	Objectif 4- Anticiper efficacement la crise et renforcer la culture du risque dans le cadre d'une résilience intégrée des territoires
Objectif 5 : Favoriser la maîtrise des risques d'inondation en cohérence avec la préservation des milieux	Objectif 5- Accompagner la mise en place d'une gouvernance des risques d'inondation intra-territoires et transfrontaliers

Figure 4 : Évolutions des objectifs entre les deux cycles du PGRI (source Dossier)

Les dispositions qui sont nouvelles portent sur la lutte contre le développement des constructions illégales et de l'habitat informel en zone inondable et la maîtrise des risques d'aggravation des aléas qu'ils occasionnent, la capitalisation des informations suite aux inondations en lien avec la vulnérabilité des territoires (et leur cartographie), la perméabilité accrue des territoires urbains par la maîtrise des eaux pluviales et leur infiltration, la prévention des inondations et des risques sanitaires associés par un entretien pérenne des réseaux et la conception d'ouvrages et d'équipements adaptés, et la gestion du risque d'inondation à l'échelle du bassin de risques selon le principe de solidarité intra-territoires.

Le PGRI présente un tableau d'indicateurs de suivi complet et détaillé, mais, alors que ceux du précédent PGRI n'ont pas été renseignés, le dossier n'explique pas en quoi ils s'avèreraient plus opérationnels que les précédents. Ils ne sont accompagnés ni de leur valeur dans l'état initial, ni de la cible visée. Les modalités de recueil devront être précisées ainsi que les moyens consacrés et

personnes responsables, afin d'éviter que le dispositif de suivi ne soit pas plus opérant que celui du PGRI 2016–2021.

Aucun indicateur ne permet d'évaluer les dommages en cas d'inondation.

L'Ae recommande de préciser le dispositif de suivi de la mise en œuvre des dispositions en fixant les modalités de recueil des données (moyens et responsables), l'état initial et la cible visée. Elle recommande en outre de suivre l'évolution des dommages potentiels en cas d'inondation.

1.5 Procédures relatives au PGRI

La mise en œuvre de la directive inondation prévoit le réexamen et la mise à jour des PGRI par cycles de six ans.

En application de l'article R. 122–17 du code de l'environnement, le PGRI est soumis à évaluation environnementale et l'Ae est l'autorité environnementale compétente pour délibérer un avis sur cette évaluation.

Selon le dossier, le PGRI devait être approuvé par le CEB et arrêté par le Préfet. Cependant, un échange avec les rédacteurs a permis de préciser que c'est la CDRNM qui sera chargée de l'approbation.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

La lecture de l'évaluation environnementale est facilitée par une présentation claire et abondamment illustrée. Elle comporte de nombreuses informations qui complètent utilement le PGRI.

2.1 Articulation du PGRI avec les autres plans, documents et programmes

2.1.1 Articulation du PGRI et du Sdage

La réglementation impose que les dispositions du Sdage concernant la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau soient communes avec le PGRI et que celui-ci soit compatible avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux fixés par le Sdage (article L. 566–7 du Code de l'environnement).

Cinq domaines sont communs au PGRI et au Sdage, actuellement en cours de finalisation et dont les travaux sont menés en parallèle : la préservation de la dynamique naturelle des cours d'eau, l'entretien des cours d'eau, la maîtrise des ruissellements et de l'érosion, la gouvernance à l'échelle des bassins versants et la prise en compte des changements majeurs et en particulier du changement climatique et de l'évolution démographique. Comme l'option retenue n'a pas été de réunir dans un seul objectif les dispositions communes aux deux plans, l'évaluation procède à l'identification des leviers mobilisables dans le PGRI pour contribuer à la mise en œuvre des dispositions du Sdage. Par ailleurs un pictogramme permet de repérer dans le PGRI les 19 actions du Sdage intégrées littéralement dans le PGRI.

2.1.2 Articulation du PGRI avec les autres plans et programmes

Le PGRI est rédigé en application des directives cadre sur l'eau et sur les inondations, la stratégie nationale de gestion des risques inondation (SNGRI) et le document stratégique de bassin maritime. Le dossier présente une analyse de la compatibilité du PGRI avec ces documents et n'identifie pas de difficulté particulière.

Les documents d'urbanisme et de planification ainsi que les programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau (projets ayant un impact sur les milieux aquatiques et la prévention des inondations) doivent être compatibles avec le PGRI. Une analyse précise est conduite pour le schéma régional d'aménagement de la Guyane (SAR) qui vaut schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) et schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et qui constitue le document d'urbanisme à l'échelle régionale. L'articulation avec le SCoT et les PLU est conduite de façon générale et ne peut permettre de conclure formellement quant au nombre de documents qui respectent le lien de compatibilité. Ainsi, il n'est pas possible d'apprécier dans quelle mesure le PGRI 2022–2027 permettra d'avoir une réelle portée à travers ces documents qui conditionnent notamment la bonne fin des mesures nouvelles introduites relatives à l'urbanisation.

L'Ae recommande d'approfondir l'analyse de la compatibilité des documents d'urbanisme avec le PGRI ainsi que l'effet de levier de ces plans pour la mise en œuvre effective des dispositions du PGRI, afin de déterminer le cas échéant la nécessité de leur révision.

L'évaluation s'intéresse ensuite à l'articulation avec les objectifs des chartes du parc naturel régional et du parc national amazonien, ceux relatifs à la préservation des espaces naturels pouvant être mobilisés dans la gestion du risque d'inondation.

2.2 Analyse de l'état initial de l'environnement, perspectives d'évolution

Le dossier retient onze thématiques environnementales, qualifiées de « domaines de sensibilité », en distinguant trois niveaux de priorité :

- priorité 1 si le thème se trouve en lien direct avec le PGRI : occupation du sol, changement climatique et risques naturels et technologiques,
- priorité 2 si le thème a un lien indirect avec le PGRI : qualité des eaux et des milieux aquatiques, milieux naturels, sols et sous-sols et santé humaine,
- priorité 3 pour les thèmes sans lien direct ou indirect ni enjeu notable avec le PGRI : gestion quantitative, paysages et patrimoine, déchets et ressources énergétiques.

Ce classement résulte de l'analyse de l'état initial de l'environnement. Celui-ci est structuré de manière claire et comporte pour chaque dimension environnementale un zoom sur les effets attendus du changement climatique, un descriptif synthétisé dans une matrice « analyses forces, faiblesses, opportunités, menaces » (dite « AFOM »), les perspectives d'évolution et les enjeux. Le niveau d'enjeu (faible, moyen et fort), traduit par le niveau de priorité, résulte du croisement du niveau d'appréciation de l'état actuel (bon, moyen ou médiocre) avec l'effet de levier attendu du PGRI (faible, moyen et fort). Un tableau de synthèse reprend ces analyses.

Ce parti retenu pour évaluer les niveaux d'enjeu soulève des questions méthodologiques. Tout d'abord, retenir l'effet de levier du PGRI pour définir un niveau d'enjeu rend cette évaluation dépendante du contenu du PGRI, alors que les enjeux environnementaux existent indépendamment

de celui-ci. Ensuite, la pondération retenue pour l'effet de levier est très forte par rapport au reste (note de 2, 4 ou 6 alors que la pondération de l'état actuel conduit à des notes de 1, 2 ou 3). Enfin, les perspectives d'évolution sont censées être prises en compte dans l'évaluation des enjeux, mais aucune pondération ne semble avoir été associée. Elles sont donc sans effet sur le niveau d'enjeu calculé. Ainsi, il apparaît que le niveau d'enjeu calculé est fortement lié à l'effet de levier du PGRI, qu'il est secondairement lié à l'état actuel, et qu'il est indépendant des perspectives d'évolution.

Il conviendrait de reprendre l'évaluation des enjeux à partir de l'état actuel et des perspectives d'évolution, et de définir une priorité d'action du PGRI sur un enjeu donné en croisant son niveau avec l'effet levier du PGRI. Finalement, les enjeux évalués comme les plus forts sont : prévoir l'accueil de population de manière durable grâce à un aménagement économe en espace permettant d'enrayer l'artificialisation des sols, concilier aménagement de l'espace et prise en compte des risques en respectant les espaces de liberté des cours d'eau et les zones d'expansion des crues mais également les reliefs favorisant les mouvements de terrain, développer des capacités de résilience des territoires les plus exposés face aux phénomènes d'inondation, réduire le phénomène de ruissellement des eaux pluviales, prévenir les épisodes de submersion marine, favoriser la résilience du territoire face au changement climatique.

La thématique des déchets est classée en priorité 3 alors que, selon le dossier, les épisodes d'inondation génèrent des concentrations de déchets encombrants à l'origine de l'engorgement des réseaux d'évacuation d'eaux pluviales en milieu urbain. C'est la conséquence de la prise en compte de l'effet de levier du PGRI évalué. Malgré ce niveau de qualification, il convient de noter que la problématique a bien été prise en compte et que l'évaluation environnementale a contribué à introduire une disposition visant à résorber les déchets sauvages (au titre des mesures d'amélioration (voir § 2.4)), ce qui souligne les limites de la méthode de hiérarchisation utilisée.

Par ailleurs, l'évaluation identifie les secteurs susceptibles d'être touchés de manière notable par les inondations : les zones urbaines du littoral guyanais, l'OIN de Guyane, le TRI de l'île de Cayenne et les PPRI, mais l'évaluation des niveaux d'enjeu n'intègre pas cette approche territorialisée.

L'Ae recommande de reconsidérer la méthodologie utilisée pour hiérarchiser les enjeux en limitant la prise en compte de l'effet levier du PGRI et en intégrant une approche territorialisée.

2.3 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de mise à jour du PGRI a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

Le document s'attache à démontrer que le contenu du PGRI est conforme aux objectifs nationaux et européens dans le domaine de l'environnement et de la santé humaine, ainsi qu'aux recommandations nationales inscrites dans la note de cadrage de la direction générale de la prévention des risques d'août 2019, à savoir la mise à jour « *si nécessaire pour tenir compte d'une évolution de l'état des connaissances ou d'évènements nouveaux significatifs intervenus après l'élaboration des documents et qui remettent en cause leur validité* ». La note conclut « *Il est donc probable et même souhaitable que le PGRI du premier cycle ne soit pas modifié en totalité, et ce afin de concentrer l'énergie des acteurs sur sa mise en œuvre* ».

Il est également rappelé que l'évaluation environnementale a permis d'améliorer le contenu du plan, ce que démontre bien le rapport environnemental. L'observation des avancées accomplies à l'occasion de la mise en œuvre du 1^{er} cycle a permis d'identifier les actions de long terme qui doivent perdurer et les dispositions plus difficiles à enclencher. La plupart des raisons des choix réalisés lors de l'élaboration du document sont mentionnées, ce qui permet de justifier et comprendre le document obtenu.

Cette partie reste toutefois peu explicite sur ce qui est attendu du PGRI révisé par rapport au précédent, tout particulièrement lorsque des dispositions qui étaient déjà adoptées n'ont pas été mises en œuvre et qu'il est simplement proposé de les reprendre.

L'Ae recommande de justifier en quoi les raisons de l'absence de mise en œuvre de certaines dispositions du précédent PGRI reprises dans le nouveau PGRI ont été levées et permettent d'espérer que les effets attendus se produiront.

2.4 Incidences notables probables de la mise en œuvre de la mise à jour du PGRI, mesures d'évitement, de réduction et de compensation

Chaque disposition du PGRI révisé fait l'objet d'une analyse détaillée selon plusieurs critères : incidence positive, négative ou nulle ; effet direct ou indirect ; au niveau du bassin hydrographique, localisé ou au-delà du district ; temporaire ou permanent ; de court, moyen ou long terme. Des points de vigilance signalent les effets potentiellement négatifs en fonction des conditions de mise en œuvre de la disposition considérée. Cette approche « verticale » sert de fondement à l'évaluation plus « transversale » par thématique environnementale. Ainsi 28 % des dispositions auraient un effet positif direct, 66 % un effet positif indirect, 5 % constituent un point de vigilance et seul 1 % se traduirait par un effet négatif indirect. Ces chiffres reposent simplement sur un dénombrement des dispositions, et non sur une évaluation de l'importance des effets.

Cette analyse, dont la tonalité est très positive, présente un intérêt limité dans la mesure où elle ne prend pas en compte de façon ciblée les évolutions apportées par rapport au PGRI 2016–2021, alors que le projet de PGRI s'inscrit dans une grande continuité avec le PGRI 2016–2021. Tous les effets sont considérés comme positifs, au pire neutres, à l'exception d'incidences négatives indirectes localisées dues aux effets de la disposition D17.3 sur l'hydromorphologie des cours d'eau. Cette disposition vise les projets de protection qui pourraient être décidés (remblais, digues, constructions...) mais ne sont pas identifiés dans le document.

Les appréciations formulées ne mettent pas en relief les questions que peut poser le calibrage des objectifs et des dispositions. Il est notamment considéré que les objectifs et les dispositions seront non seulement mises en œuvre mais efficaces, sans relativiser ce postulat faute de pouvoir s'appuyer sur un véritable bilan du précédent PGRI et faute de scénario de référence présentant l'évolution probable en absence de nouveau PGRI. L'analyse présentée n'éclaire pas le lecteur sur la pertinence des ambitions du PGRI, ni sur sa capacité à atteindre les objectifs qu'il s'est fixés ou le fait qu'il a retenu les dispositions et mesures les plus efficaces pour le faire.

L'Ae recommande pour l'évaluation du PGRI de :

- ***présenter une analyse des causes des écarts entre les résultats attendus et les effets constatés du précédent exercice ;***

- *ne pas limiter l'évaluation aux orientations et dispositions retenues et de prendre en compte dans l'analyse des effets les évolutions par rapport au PGRI 2016–2021 après avoir défini le scénario de référence,*
- *mieux identifier, à partir du retour d'expérience, les risques qui pèsent sur la mise en œuvre effective des orientations du PGRI et les évolutions qui leur permettraient d'être plus efficaces.*

Des mesures d'évitement, de réduction ou d'amélioration de formulation sont proposées pour toutes les dispositions ayant des incidences négatives indirectes, ou nécessitant des points de vigilance. Ces mesures ont été pour la plupart intégrées tout au long de l'élaboration de l'évaluation environnementale. Peu de mesures proposées par le rapport environnemental ne sont pas reprises dans le PGRI. Parmi celles-ci, la gestion des bois flottants (jugée non pertinente pour la Guyane), les investissements transfrontaliers (mais des premiers échanges prévoient la mise en place d'une instance de gouvernance transfrontalière), l'encadrement des travaux d'urgence, et la compensation pour remblais en zone inondable n'ont pas été pris en compte ou ne l'ont été que partiellement.

Concernant les travaux d'urgence, même si les travaux concernés visent généralement à retrouver une situation équivalente à celle immédiatement antérieure aux crues, il est nécessaire de sensibiliser les maîtres d'ouvrage afin de prévenir les incidences potentielles qui pourraient en découler.

Concernant la compensation pour remblais en zone inondable, le PGRI a intégré une disposition inspirée du Sdage sans s'intéresser directement aux mêmes milieux : le Sdage impose une compensation à 200 % pour des dégradations de zones humides, le PGRI demande une compensation « de l'ordre de 200 % » des remblais en zone inondable.

2.5 Le suivi environnemental du PGRI

Le suivi de la mise en œuvre du PGRI est bien présenté dans le document, en reprenant les indicateurs du 1^{er} cycle comme indicateurs de suivi du nouveau plan. Cette démarche louable trouve sa limite dans le fait que ces indicateurs du 1^{er} cycle n'ont pas été renseignés, ce qu'il est nécessaire de corriger pour le prochain cycle. Au-delà des remarques déjà émises ci-dessus, les indicateurs retenus semblent adaptés.

Le rapport environnemental propose huit indicateurs environnementaux complémentaires, comme l'évolution des sites dangereux en zone inondable ou l'évolution de la surface artificialisée par exemple. L'état initial et la source permettant de renseigner l'indicateur sont précisés.

L'Ae recommande de compléter le dispositif de suivi du PGRI en intégrant les indicateurs de suivi environnemental.

2.6 Résumé non technique

Le résumé non technique est succinct et bien illustré. Il ne présente pas le contenu du PGRI (seuls les cinq objectifs stratégiques sont cités). Alors que les éléments justifiant les choix effectués sont décrits, la présentation même synthétique des dispositions du PGRI, en repérant les évolutions proposées entre les deux cycles, faciliterait la compréhension pour le lecteur.

Le résumé non technique comporte quelques coquilles ou imprécisions à corriger¹⁹.

L'Ae recommande de compléter le résumé non technique par un tableau de synthèse des objectifs et dispositifs signalant les évolutions proposées entre les deux cycles et de prendre en compte les recommandations du présent avis.

3 Adéquation du PGRI aux enjeux environnementaux du district hydrographique

Les cinq objectifs stratégiques du PGRI sont en phase avec les orientations nationales. Ils sont *a priori* favorables à la bonne prise en compte des enjeux environnementaux en ce qu'ils conduisent d'une part à limiter les effets négatifs des crues sur la santé et la sécurité des personnes ainsi que sur les biens, et d'autre part à privilégier un fonctionnement naturel des cours d'eau et à préserver les zones humides et leurs fonctionnalités. La bonne articulation avec le projet de Sdage illustre cette prise en compte de l'environnement.

Comme indiqué dans la partie 1, le dossier est de bonne qualité formelle et globalement proportionné à cette situation. Les principales questions qui ressortent de l'analyse du dossier ont trait à l'effectivité du PGRI et aux conséquences à en tirer pour sa révision. L'Ae propose ci-dessous quelques pistes pour améliorer celle-ci.

3.1 Portage et gouvernance du PGRI

3.1.1 Le dispositif de pilotage

Depuis le 1^{er} janvier 2021, la CDRNM a pris en charge les missions initialement confiées au CEB, relatives à la gestion du risque inondation. Cette décision place les services de l'État en première ligne, ce qui est légitime pour l'élaboration du PGRI, mais peut laisser craindre un défaut de participation par la suite des acteurs locaux pour la déclinaison sur les territoires, via les SLGRI, Papi, documents d'urbanisme ou gestion de crise qui relèvent de la responsabilité des collectivités. La possibilité d'une coprésidence de la CDRNM entre le Préfet et le Président du CEB semble envisagée par les acteurs locaux. Une telle solution pourrait contribuer à impliquer davantage les collectivités. La mise en place d'une instance chargée de l'évaluation de l'opérationnalité des actions, pouvant proposer leur adaptation en cours de cycle ou en vue de la troisième génération du plan, serait de nature à prévenir tout risque de divergence lors des phases de mise en œuvre.

3.1.2 Mobilisation des acteurs et territorialisation

Seule l'île de Cayenne bénéficie d'un TRI. Au vu du développement de la population légale, et plus encore de la population totale, les raisons qui ont conduit à cette décision en 2013 mériteraient d'être réexaminées au-delà de ce territoire pour tenir compte de la situation actualisée. Au-delà, les limites des instruments actuels (documents d'urbanisme, PPRI, TRI, Papi...) devraient être analysées et croisées avec les évolutions des vulnérabilités des territoires pour identifier les pistes

¹⁹ Par exemple : le taux de conformité des stations d'épuration est donné à 7 % (au lieu de 17 %) ; la part de production électrique de Petit-Saut est mentionné comme étant de 50 % de l'hydroélectricité de Guyane, alors que c'est 50 % de la production électrique totale ; la baisse de 5,4 % des masses d'eau superficielles présentant au moins un bon état écologique est présentée comme la variation entre leur nombre dans le PGRI précédent et 2019 alors que c'est entre leur nombre calculé pour le Sdage précédent et 2019, etc.

d'amélioration souhaitables. À l'occasion des échanges qu'ils ont eus, les rapporteurs ont relevé que les collectivités et les citoyens sous-estiment l'intérêt des outils de mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre les inondations, ce que l'absence de territorialisation du PGRI et le défaut de concertation à l'amont ne contribuent pas à améliorer.

La mobilisation des acteurs locaux, habitants, collectivités est un levier essentiel pour rendre le PGRI opérationnel. Des actions de communication et de sensibilisation doivent être mises en place qui pourraient cibler particulièrement, la problématique des constructions illégales.

L'Ae recommande de conduire une analyse croisée des instruments de prévention des risques d'inondation et des évolutions des vulnérabilités pour proposer une déclinaison territoriale de la gestion du risque d'inondation.

3.1.3 La mise en œuvre de la compétence Gemapi

Des échanges que les rapporteurs ont pu avoir avec des représentants de collectivités locales, il apparaît que leur appropriation de la Gemapi reste embryonnaire. Le PGRI, par ses dispositions relatives à l'amélioration de la connaissance et à l'appui aux collectivités, devrait concourir à une meilleure identification des enjeux et besoins sur chaque territoire.

3.2 Les constructions illégales et l'habitat informel

Les constructions illégales et l'habitat informel sont à des niveaux considérables en Guyane : ils représentent 42 % de l'habitat sur l'île de Cayenne et 60 % de celui de Saint-Laurent-du-Maroni. Leur typologie n'est pas monolithique et va du bidonville en tôle et matériaux de récupération aux villas confortables et solidement construites. Mais ils partagent souvent le fait d'être établis en zone non constructible, y compris au titre du risque d'inondation. Ils aggravent le risque par une imperméabilisation des sols non maîtrisée et non compensée et par des constructions qui ne tiennent pas compte des écoulements hydrauliques et risquent de générer des blocages qui peuvent induire des mouvements de terrain superficiels et même de grande ampleur. Les raccordements « sauvages » au réseau électrique en zone inondable augmentent les risques d'électrocution. Leurs emplacements exposent leurs occupants aux maladies vectorielles.

La famille de dispositions 4 s'intitule « *lutter contre le développement des constructions illégales et de l'habitat informel en zone inondable et maîtriser les risques de sur-aléas.* » Elle comporte quatre leviers à mobiliser, qui concernent l'information, le contrôle de l'urbanisme, la lutte contre les obstacles à l'écoulement et la prévention de l'aggravation des aléas qu'ils provoquent. L'Ae salue et encourage cette ambition qui doit nécessairement rassembler l'État et les collectivités.

L'existence massive de constructions illégales et d'habitat informel répond toutefois à la forte hausse démographique et au manque d'offre régulière. Dans ce contexte, la création de l'OIN devrait accroître l'offre. L'intervention de l'Établissement public foncier et d'aménagement de la Guyane (EPFAG) devrait apporter une garantie sur le respect de la réglementation relative aux zones inondables.

Certains territoires sont *a priori* majoritairement en zone inondable. Il est à souligner que 1 612 ha des 5 795 ha de l'OIN sont en zone inondable, soit 28 %. À Kourou, ce taux atteint 69 %. Une ZAC y est prévue et des travaux seraient envisagés pour la mettre hors d'eau. La définition d'une doctrine

sur ce type de situation permettrait de les traiter à l'échelle de l'OIN, en visant prioritairement à éviter les aménagements en zone humide et à lutter contre la création d'habitat informel sur les zones ainsi évitées.

L'Ae recommande d'établir une doctrine sur la prise en compte des zones inondables dans l'OIN.

3.3 Les projets découlant de la mise en œuvre du PGRI

La disposition D17.3 indique que « *Pour les projets constituant des obstacles à l'écoulement des eaux (remblais, digues, constructions...), veiller à ce que le porteur de projet évalue, sur la base d'études hydrologiques ou hydrauliques, les impacts potentiels et cumulés, les sur-aléas éventuels et l'efficacité des mesures compensatoires identifiées* ». Cette disposition prend notamment en compte les conséquences de la disposition D6.4 : « *Éviter les remblais en zone inondable par débordement de cours d'eau, criques et fossés. Si aucune alternative au remblaiement n'est possible, appliquer une compensation à fonctions et surface équivalentes dans le même sous-bassin versant, à défaut une compensation surfacique de l'ordre de 200 %* ». L'Ae rappelle que la compensation doit être en place et fonctionnelle avant toute mise en place de remblais. Le taux de 200 % hors bassin versant n'apporte aucune garantie de prévention des crues sur le bassin concerné par le remblai. Il convient donc de proscrire toute compensation hors du bassin versant et d'interdire tout remblai, lorsque la compensation n'est pas possible à fonction et surface au moins équivalentes dans le même sous-bassin.

L'Ae recommande d'interdire tout remblai non compensé par des surfaces et fonctions équivalentes dans le même sous-bassin.

Annexe 1 : liste des objectifs et dispositions du PGRI

OBJECTIFS	SYNTHESE DES DISPOSITIONS	
<p>Objectif 1 : Aménager durablement les territoires et réduire leur vulnérabilité face aux risques d'inondations</p>	D1	Développer la connaissance sur la vulnérabilité des territoires, en portant une attention particulière aux réseaux et aux établissements sensibles
	D2	Mobiliser et accompagner l'ensemble des acteurs locaux vers la réduction de la vulnérabilité
	D3	Orienter l'urbanisation en dehors des zones inondables et respecter les principes de prévention dans l'aménagement
	D4	Lutter contre le développement des constructions illégales et de l'habitat informel en zone inondable et maîtriser les risques de sur-aléas
	D5	Accompagner la montée en compétence des acteurs de l'urbanisme pour une prise en compte volontaire et ambitieuse des risques dans l'aménagement
<p>Objectif 2 : Agir sur les risques d'inondations par la préservation des milieux naturels et la maîtrise des eaux en milieu urbain</p>	D6	Préserver les écoulements et la capacité de stockage naturelle des cours d'eau
	D7	Rendre le territoire urbain plus perméable par la maîtrise des eaux pluviales et de leur infiltration
	D8	Prévenir les inondations et les risques sanitaires associés par un entretien des réseaux pérenne et la conception d'ouvrages et d'équipements adaptés
<p>Objectif 3 : Approfondir la connaissance des risques d'inondation pour définir des stratégies de prévention efficaces et prioritaires</p>	D9	Consolider la connaissance fondamentale sur les dynamiques de crues et de ruissellement
	D10	Améliorer la connaissance des risques littoraux et des conséquences prévisibles du changement climatique
	D11	Développer la cartographie des risques
	D12	Capitaliser les informations suite aux inondations en lien avec la vulnérabilité des territoires et leur cartographie
<p>Objectif 4 : Anticiper efficacement la crise et renforcer la culture du risque dans le cadre d'une résilience intégrée des territoires</p>	D13	Développer les dispositifs de surveillance et d'alerte locaux
	D14	Mettre en œuvre des cartes des zones d'inondations potentielles et des cartes d'échelle de risques
	D15	Anticiper l'organisation des secours par la réalisation de plans de gestion de crise intégrant un volet relatif aux inondations
	D16	Développer la culture du risque auprès des élus, des professionnels et du grand public
<p>Objectif 5 : Accompagner la mise en place d'une gouvernance des risques d'inondation intra-territoires et transfrontaliers</p>	D17	Gérer le risque inondation à l'échelle du bassin de risques, selon le principe de solidarité intra-territoires
	D18	Accompagner les collectivités dans l'exercice de la compétence GEMAPI
	D19	Renforcer la coopération internationale avec les pays frontaliers notamment sur le retour d'expérience en matière d'inondation

Annexe 2 : Sigles utilisés dans le PGRI et l'avis de l'Ae

AFOM	: Atouts, faiblesses, opportunités, menaces
CEB	: Comité de l'eau et de la biodiversité
Deal	: Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSBM	: Document stratégique de bassin maritime
EPRI	: Évaluation préliminaire des risques d'inondation
OS	: Objectif stratégique
Papi	: Programme d'action de prévention des inondations
PGRI	: Plan de gestion du risque inondation
PLU	: Plan local d'urbanisme
PPRI	: Plan de prévention des risques d'inondation
PPRL	: Plan de prévention des risques littoraux
Sage	: Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAR	: Schéma d'aménagement régional
Scot	: Schéma de cohérence territoriale
Sdage	: Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SLGRI	: Stratégie locale de gestion du risque inondation
SMVM	: Schéma de mise en valeur de la mer
SNGRI	: Stratégie nationale de gestion du risque inondation
SRCE	: Schéma régional de cohérence écologique
TRI	: Territoire à risque important d'inondation