

n° 007254-01

mai 2010

Orientations pour l'établissement public d'aménagement en Guyane (EPAG)

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



Conseil général de l'environnement
et du développement durable

CGEDD
n° 007254-01

Orientations pour l'établissement public d'aménagement en Guyane

Rapport de mission

établi par

François WELLHOFF
membre permanent
du CGEDD

et

Hervé MAINAUD
DGALN

mai 2010

Résumé

La Guyane française est un vaste territoire couvert à plus de 90% par la forêt amazonienne et à ce titre peu densément peuplé. Mais sa population, estimée à environ 230 000 habitants, est en croissance exceptionnellement élevée, en raison du record national de fécondité (3,9 enfants par femme) et d'une importante immigration. La population urbaine est localisée sur la bande côtière atlantique, pour l'essentiel dans l'agglomération de Cayenne.

La Guyane accuse un retard important de construction de logements, notamment social, au regard de cette forte progression démographique. La concentration de la population sur une faible partie du territoire explique dès lors la présence de quartiers d'habitat dit « spontané ». Plus du cinquième de la population vit dans des logements insalubres.

La création de foncier aménagé est donc un enjeu prioritaire dans un contexte d'étalement urbain excessif et de réseau de transport lacunaire.

L'établissement public d'aménagement en Guyane (EPAG) a été créé dans ce but en 1994 mais n'a pas encore atteint son rythme de croisière.

Portant sur la période 2007-2010, un contrat de recapitalisation de l'EPAG, à hauteur de 4,2 M€ complété ultérieurement par une subvention exceptionnelle de 5 M€, a souhaité mettre fin à la dispersion des missions de l'établissement.

Ce contrat d'objectif, dont la mise en œuvre est loin d'être aboutie, doit prochainement être actualisé.

Dans la continuité des orientations retenues en 2007, la mission formule quatre recommandations :

- centrer l'activité de l'EPAG sur l'aménagement en compte propre d'une dizaine d'opérations dans l'agglomération de Cayenne, activité nécessitant de disposer d'environ 20 M€ de financement stable,
- offrir des prestations de service aux bourgs régionaux en matière de création de foncier aménagé pour l'habitat, appui à l'aménagement du territoire, à financer à ce titre par convention avec la Région (voire le Département),
- initier des prestations d'ingénierie foncière, justifiées par la perception actuelle d'une taxe spéciale d'équipement, en prévision de la création éventuelle d'un établissement public foncier guyanais,
- limiter l'intervention dans la production de foncier agricole, métier différent de celui de la fabrication de la ville dans un pays en construction.

En complément, il est préconisé de lever le blocage du conseil d'administration en anticipant à très court terme sur une réforme de la gouvernance de l'établissement.

Enfin il est proposé d'étudier un périmètre d'opération d'intérêt national (OIN) à la lumière de l'actualisation fin 2010 du contrat d'objectif de l'EPAG.

Sommaire

Introduction	4
1 Quelques éléments de contexte.....	4
11. Une forte croissance démographique	4
12. Un important besoin de logements sociaux.....	5
13. Une demande pressante de réalisations.....	5
2 Le double statut de l'EPAG.....	6
21 Un aménageur.....	6
22 Un opérateur foncier.....	7
3 Les besoins de foncier urbain aménagé.....	8
31 Les opérateurs présents.....	8
32 La localisation des demandes urbaines.....	8
4 Des propositions d'orientation pour l'EPAG.....	10
41 Centrer l'aménagement en compte propre sur l'agglomération de Cayenne.....	10
42 Offrir des prestations de service aux bourgs régionaux.....	11
43 Initier des prestations d'ingénierie foncière.....	11
44 Limiter l'intervention dans la production de foncier agricole	12
5 Deux décisions attendues.....	13
51 Anticiper une gouvernance adaptée de l'EPAG.....	13
52 Étudier le périmètre d'une opération d'intérêt national	14
6 Conclusion.....	15
ANNEXES.....	16
Annexe 1 : lettre de demande de mission.....	17
Annexe 2 : liste des personnes rencontrées.....	18
Annexe 3 : plan financier prévisionnel 2011-2014.....	21
Annexe 4 : exécution du contrat de recapitalisation.....	22
Annexe 5 : plan de localisation des opérations de l'EPAG.....	23

Introduction

La présente mission constitue le premier volet territorial d'une intervention destinée à mettre en œuvre les décisions du Comité interministériel de l'Outre-Mer (CIOM) de novembre 2009 concernant notamment la politique foncière en Martinique et en Guadeloupe.

En Guyane, l'établissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG) ayant déjà la fonction d'établissement public foncier, la mission porte plus généralement sur les capacités de l'EPAG pour faire face aux enjeux très forts que ce territoire connaît en matière de logement, d'aménagement et de développement durable.

Par lettre du 7 avril 2010, le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) a demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de procéder à une analyse des évolutions souhaitables de l'EPAG en termes de statuts, de mission et de financements¹. Par note du 14 avril le Vice-Président du CGEDD a confié cette mission à François WELLHOFF, membre permanent.

La mission s'est rendue en Guyane du 23 avril à début mai 2010, précédant ainsi la prise de fonction du nouveau directeur général de l'EPAG. Elle s'est appuyée sur les acquis et propositions d'Hervé MAINAUD (DGALN) qui a assuré la fonction intérimaire de directeur général de l'EPAG de début novembre 2009 à fin avril 2010.

Cette mission fait suite à plusieurs audits et contrôles réalisés par le secrétariat général des grandes opérations d'urbanisme (SGOU) en avril 2003, la Cour des comptes en janvier 2004 et l'Inspection générale des finances en juin 2004.

Montée dans des conditions d'urgence et menée dans un court délai, la mission a pu mener un travail productif en raison de la très bonne qualité d'accueil² et la clarté des propos tenus par l'ensemble de ses interlocuteurs. Elle s'est entretenue avec la plupart des acteurs agissant dans le champ du développement urbain (voir liste en annexe 2) et a pu se rendre dans les principaux pôles urbains (voir paragraphe 31).

1 Quelques éléments de contexte

Les informations recueillies forment un triple constat :

11. Une forte croissance démographique

La Guyane française est un vaste territoire, équivalent au sixième de l'Hexagone, essentiellement couvert par la forêt amazonienne et à ce titre peu densément peuplé. La

¹ Cette lettre est jointe en annexe 1.

² La mission exprime un remerciement spécial à la DDE / SHAUC pour l'organisation matérielle et humaine de grande qualité dont elle a fait preuve pour l'organisation des entretiens.

population était de 28 000 habitants en 1954. Elle est estimée en 2010 à environ 230 000 habitants³.

Cette progression démographique exceptionnellement élevée, avec un taux de croissance annuel proche de 4%, est attribuée au record national de fécondité (3,9 enfants par femme) et à une importante immigration.

La population urbaine est localisée sur la bande côtière atlantique, pour l'essentiel dans trois pôles : l'aire urbaine de Cayenne et, à une moindre échelle, le pôle de Saint-Laurent du Maroni et celui de Kourou.

Les bourgs de l'intérieur de la Guyane ont aussi une croissance démographique continue.

Le scénario retenu par le projet de révision du schéma d'aménagement régional (SAR)⁴ prévoit une population s'élevant à 350 000 habitants à l'horizon 2020 et 450 000 en 2030. Pour faire face à cette perspective de doublement de la population, le schéma propose la mise en place « *d'une armature urbaine équilibrée et polycentrique...dans une nation guyanaise en formation* ».

12. Un important besoin de logements sociaux

La Guyane accuse un constant retard de construction de logements au regard de son évolution démographique.

Plus du cinquième de la population guyanaise vit dans des logements insalubres, notamment en centre-ville.

Pour rattraper le retard existant, le rythme annuel de construction de logements devrait atteindre 3000 unités dont 1500 logements sociaux, 500 logements intermédiaires et 1000 logements en accession privée⁵. La construction moyenne se limite à 1000 logements sociaux financés⁶. Cette insuffisance est l'une des raisons du développement de quartiers d'habitat illicite, dit « informel », pas seulement peuplés par des habitants en situation irrégulière. Dans ce contexte la production de foncier aménagé est un enjeu prioritaire dans les zones les plus tendues, notamment l'agglomération de Cayenne.

13. Une demande pressante de réalisations

Aux élections de mars 2010, la majorité du conseil régional de Guyane, de tradition socialiste (locale) a rejoint la majorité présidentielle. Le référendum statutaire de janvier 2010, approuvant la création d'une collectivité unique fusionnant le Conseil régional et le Conseil général, conduit à de nouvelles élections à l'horizon 2012-2014. Le Conseil régional affiche une volonté de réalisations rapides, par ailleurs justifiées par le manque de logements sociaux et la faiblesse des infrastructures. Les facteurs limitatifs résideraient moins dans les financements d'État que dans l'émergence de projets consensuels et dans la capacité à les mettre en œuvre.

³ En raison d'une immigration illégale continue, le nombre réel d'habitants ne peut être qu'estimé.

⁴ Projet de SAR arrêté en mai 2009, avant les récentes élections régionales.

⁵ Estimation établie par la conférence nationale du logement social Outre-Mer en février 2007.

⁶ En 2009 un effet de ciseau a réduit les logements sociaux livrés à 400 unités, les crédits étant redéployés sur des opérations de résorption de l'habitat insalubre.

2 Le double statut de l'EPAG

Créé en 1994 pour mettre en œuvre une politique locale de l'habitat et réaliser des travaux d'aménagement rural, l'EPAG est un établissement public à caractère industriel et commercial.

L'EPAG cumule de nombreuses fonctions se résumant en une double activité statutaire.

21 Un aménageur

L'EPAG est un établissement public d'aménagement d'État en application du a de l'article L321-1 du code de l'urbanisme. A ce titre il est compétent pour réaliser, dans son périmètre d'intervention, des opérations d'aménagement (acquisitions foncières, travaux d'aménagement et vente de charges foncières à des opérateurs immobiliers ou des particuliers). La contre-partie du risque pris par l'aménageur sur ses fonds propres est le dégagement d'une marge financière qui s'ajoute à la rémunération de ses frais d'exploitation. Pour être équilibré, le bilan prévisionnel de chaque opération intègre, en cas de besoin, une subvention des collectivités publiques intéressées à sa bonne fin.

Suite au rapport de la SCET de mai 2006, un contrat de recapitalisation de l'EPAG approuvé début 2007 a apporté des moyens financiers complémentaires à hauteur de 4,2M€. Cette recapitalisation était destinée à augmenter la production de terrains aménagés pour le logement et à permettre un désendettement de l'outil. Le contrat a souhaité mettre fin à une triple dispersion : territoire d'intervention recentré en concentrant les activités sur l'agglomération de Cayenne, missions recentrées par la suppression de la fonction de « guichet unique » pour la vente des terrains de l'État comme par la réduction d'activité de mandats ou de production de petites opérations au profit d'aménagements structurants, métiers recentrés sur la production foncière opérationnelle par une réorganisation interne.

Ce contrat de recapitalisation a dû être complété par une subvention exceptionnelle de la DGALN à hauteur de 5 M€ sur la période 2009 – 2010. Dégager une marge en contrepartie d'un risque et gérer un résultat financier représentent un exercice délicat pour un établissement encore récemment marqué par une culture administrative plus qu'industrielle et commerciale⁷, dans un contexte économique marqué par l'importance des subventions publiques.

Les objectifs de production du contrat de recapitalisation, fixés à la vente de droits à construire de 2250 logements, ne seront atteints qu'à moitié⁸. A ce jour, la ZAC de Soula (sur la commune de Macouria), devenue récemment opérationnelle, représente 80% de l'activité de l'EPAG. Même si tous les maires concernés par les opérations en cours ont exprimé leur satisfaction générale quant à leurs relations avec l'établissement, l'EPAG est loin d'avoir atteint son rythme de croisière et ne dispose pas encore d'un plan de charge correspondant aux enjeux de la croissance démographique guyanaise.

⁷ A titre d'illustration, les charges foncières sont « attribuées » plutôt que vendues.

⁸ Voir détail en annexe 4.

22 Un opérateur foncier

L'EPAG est en outre un établissement public foncier d'État en application du b de l'article L321-1. C'est à ce titre qu'il perçoit une taxe spéciale d'équipement (TSE), taxe locale additionnelle payée par tous les résidents guyanais assujettis aux impôts locaux. Cette recette, d'un montant limité à 1,8 M€⁹, est votée annuellement par son conseil d'administration. Elle a pour vocation d'alimenter la mise en œuvre d'une stratégie foncière (veille foncière, acquisitions d'opportunité, acquisitions opérationnelles).

Les activités de l'établissement public foncier doivent s'exercer dans le cadre d'un programme pluriannuel d'interventions, déterminant les priorités territoriales et sectorielles, notamment en faveur de la construction de logements sociaux. Le bénéfice de cette activité ne devrait pas, en principe, être réservé aux seules opérations d'aménagement de l'EPAG.

Le patrimoine foncier de l'État s'élève encore à plus de 90% du territoire guyanais. Mais il recouvre essentiellement la forêt amazonienne et le rare foncier urbain privé fait l'objet de pressions spéculatives. A titre d'exemple le prix des terrains en périphérie de Cayenne a été multiplié par cinq au cours des cinq dernières années.

La valeur ajoutée d'un établissement public foncier (EPF) repose moins sur sa capacité financière d'intervention (encore que celle-ci soit nécessaire) que sur ses compétences en termes d'ingénierie foncière. En effet les politiques foncières publiques sont efficaces si elles anticipent les projets et si elles sont mise en œuvre de façon cohérente entre acteurs publics. Un EPF est un acteur opérationnel et non un distributeur de crédits se contentant d'alléger la charge financière d'un portage foncier. A ce titre il exerce une action sur les coûts fonciers par des acquisitions très sélectives préparatoires et s'intensifiant au fur et à mesure de l'avancement du projet¹⁰. En appui aux collectivités locales concernées, il doit définir une stratégie foncière pour chaque projet d'urbanisme, apportant conseils en matière d'outils publics d'intervention foncière en coordination avec l'évolution des règles d'urbanisme.

En conformité avec le contrat de recapitalisation, l'EPAG ne joue pas ce rôle d'établissement public foncier urbain¹¹ et se limite à affecter le bénéfice de la TSE aux dépenses de l'établissement public d'aménagement.

⁹ Le faible montant de la TSE est dû à l'étroitesse de sa base en termes de population alors que le taux est proche de la moyenne nationale.

¹⁰ Voir le très pédagogique programme pluriannuel d'interventions de l'établissement public foncier Provence-Alpes-Côte d'Azur. Mars 2010.

¹¹ Notons en outre que l'EPAG devrait jouer le rôle de SAFER d'après l'article 100-III de la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006.

3 Les besoins de foncier urbain aménagé

31 Les opérateurs présents

Quatre sociétés d'économie mixte (SEM), plus particulièrement dédiées au logement, sont présentes en Guyane.

Deux sont sociétés d'État, la société immobilière de Guyane (SIGUY) et la société immobilière de Kourou (SIMKO).

La première est présente en locatif sur l'ensemble du territoire à l'exception de Kourou.

La deuxième, adossée au centre national d'études spatiales (CNES), est essentiellement centrée sur le pôle de Kourou.

La troisième, d'origine antillaise, la société d'économie mixte de Saint-Martin (SEMSAMAR) est une SEM du réseau de la Caisse des Dépôts et Consignations. Elle produit notamment des logements pour investissement défiscalisé.

La quatrième est la société d'économie du nord-ouest guyanais (SENOG), dont le capital est détenu à 80% par la commune de Saint-Laurent du Maroni. Aménageur mais pas gestionnaire de parc locatif, elle a connu récemment quelques difficultés.

Les trois premières, d'importance équivalente, sont constructeur et bailleur social¹². Leur activité d'aménagement est d'abord liée aux besoins de foncier aménagé pour leur fonction de promoteur ou constructeur.

32 La localisation des demandes urbaines

En Guyane une gestion économe des sols passe d'abord par des opérations de résorption de l'habitat insalubre et par la mobilisation des capacités résiduelles des espaces urbanisés. Mais ces indispensables opérations ne répondent pas quantitativement aux besoins en logements et équipements.

En complément il est indispensable de créer de nouveaux quartiers de ville, d'organiser des extensions urbaines. La lutte contre l'étalement urbain suppose d'offrir de nouveaux espaces urbains structurés, seule alternative au mitage par des quartiers d'habitat spontané¹³. Il s'agit de faire émerger des projets de densité moyenne dont la réalisation permette des aménagements qualitatifs.

Le projet de révision du SAR identifie de nouveaux espaces destinés à l'urbanisation sous forme « *d'espaces urbanisables à vocation multifonctionnelle* ».

¹² A ce titre les trois premières reprennent les actifs de la SAHLM de Guyane en cours de liquidation administrative.

¹³ Notons que les quartiers d'habitat sans titre ne sont pas tous des bidonvilles et que, dans un quartier comme Sablance, certains bâtiments réalisés en auto-construction paraissent de qualité.

a) Sur le territoire de l'aire urbaine de Cayenne, le schéma de cohérence territoriale (SCOT) de la communauté de communes du centre du littoral (CCCL), approuvé en 2009, retient plusieurs sites d'urbanisation nouvelle en périphérie, le long d'un « collier de perles ».

Il reste à conférer une priorité opérationnelle à certains de ces sites par rapport aux autres. C'est l'objet d'une étude que la DDE vient de lancer en co-pilotage avec l'EPAG et en associant les élus concernés. Ses résultats devront être confrontés avec le travail de recensement des capacités résiduelles des tissus interstitiels que mène l'agence d'urbanisme pour le compte des communes intéressées.

En termes de développement durable, la mission recommande de privilégier une certaine densification de l'urbanisation actuelle et de retenir prioritairement les opérations structurantes situées en extension de noyaux urbains existants en contournant les zones inondables.

Ainsi les opérations de type ville nouvelle, localisées à environ trente kilomètres du centre de Cayenne, ne devraient être conçues qu'en deuxième phase, d'ici une vingtaine d'années. En effet il importe de vérifier préalablement la potentialité de création d'emplois locaux et le financement de la desserte en transports en commun pour éviter de réaliser des villes dortoirs. Néanmoins il est recommandé de mettre en place une stratégie foncière, de type zone d'aménagement différé, pour éviter la spéculation foncière sur ces futures opérations.

Enfin les nouvelles opérations devront mieux prendre en compte l'environnement dans lequel elles s'insèrent. C'est déjà le cas dans le projet d'éco-quartier de Vidal à Rémire-Montjoly.

b) Face au Surinam, Saint-Laurent du Maroni est une ville d'environ 40 000 habitants, devant faire face à un taux exceptionnel de croissance démographique supérieur à 8% par an¹⁴.

La production de logements est un enjeu prioritaire pour accueillir les nouveaux habitants et reloger les populations vivant dans un habitat très dégradé.

Les opérations successives de réhabilitation de l'habitat insalubre ont déplacé les différentes communautés ethniques, d'abord le long du fleuve Maroni puis à l'écart de la ville. Une vaste opération d'aménagement, la ZAC Saint-Maurice initiée par la SENOG, a un programme prévisionnel de 4000 logements. Elle se propose de lier le bourg aux zones de relogement pour rétablir la continuité urbaine malgré la zone inondable.

c) A Kourou une importante opération urbaine de type ville nouvelle francilienne a été développée pour accueillir les familles liées à l'industrie spatiale et la présence militaire. La ville, greffée sur un bourg existant mais ne possédant plus de centre-ville, atteint aujourd'hui près de 30 000 habitants.

La croissance démographique, relativement plus faible que dans les autres villes, nécessite pourtant une nouvelle ZAC d'importance similaire à la première génération. A cet effet la SIMKO recrée en son sein une compétence d'aménagement, perdue après l'achèvement des premières opérations. En complément elle mène un programme de développement et de rénovation urbaine pour réhabiliter les quartiers populaires les plus

¹⁴ En raison de la jeunesse de sa population, la ville compte 26 écoles, 5 collèges et 3 lycées.

anciens.

d) Saint-Georges est un bourg de 3 400 habitants situé à l'Est de la Guyane, au bord du fleuve Oyapock. Un important lotissement d'activités est achevé depuis deux ans. Il attend de recevoir ses premiers clients, qui pourraient être attirés par l'ouverture prochaine de la frontière avec le Brésil. Le pont en construction est localisé à l'écart de Saint-Georges, en amont sur le fleuve, proche de la ville brésilienne commerçante d'Oyapocke. A Saint-Georges la priorité semble être à l'amélioration de l'ancien habitat social et à la construction de logements pour répondre à sa croissance démographique. La SEMSAMAR initie un important projet d'aménagement urbain en ce sens.

4 Des propositions d'orientation pour l'EPAG

Après avoir entendu l'ensemble de ses interlocuteurs, la mission recommande quatre orientations principales

41 Centrer l'aménagement en compte propre sur l'agglomération de Cayenne

Le contrat de recapitalisation arrive à échéance fin 2010.

En tant que contrat d'objectif, il devra être actualisé selon les orientations du contrat en cours même si celui-ci est loin d'avoir produit les effets escomptés (voir annexe 4).

L'EPAG doit ainsi devenir un aménageur de référence en développant une dizaine d'opérations d'envergure sur le territoire de la communauté de communes du centre littoral (CCCL).

Pour cela le nouveau directeur de l'EPAG aura comme tâche prioritaire de faire émerger à court terme des opérations nouvelles consensuelles, en extension des urbanisations existantes, donnant lieu à des pré-commercialisations dès 2013-2014.

Par une veille foncière et de premières études de capacité, l'EPAG devra par ailleurs anticiper l'avenir de l'aménagement des « perles du collier » décrites par le SCOT de l'agglomération de Cayenne.

Pour réaliser ces opérations dans de bonnes conditions, le besoin de financement stable de l'EPAG est estimé à une vingtaine de millions d'Euros (voir annexe 3). Compte tenu de la faiblesse de ses fonds propres, ce besoin de financement devra être couvert par des solutions adaptées (emprunts, avances, recapitalisation ou subvention) qu'il appartient au nouveau directeur de préciser.

Par ailleurs, pour mener à bien les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) et les programmes de rénovation urbaine (ANRU), les informations recueillies indiquent qu'une société d'économie mixte a déjà prouvé sa compétence, les autres étant en train de l'acquérir. L'EPAG ne semble donc pas indispensable sur ce métier.

42 Offrir des prestations de service aux bourgs régionaux

Si les pôles de Kourou et de Saint-Laurent du Maroni possèdent leur outil d'aménagement, les bourgs soumis à une forte croissance démographique sont appelés à développer des opérations d'aménagement de taille plus modeste.

La faiblesse des services techniques municipaux justifie qu'à la demande des maires concernés, l'EPAG puisse répondre par une activité de conseil ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage, voire de mandat¹⁵, en matière de création de foncier aménagé pour l'habitat. Ces prestations sont grandes consommatrices de temps et demandent une juste rémunération pour se développer. En tant qu'appui à l'aménagement du territoire régional cette activité pourrait être financée par le conseil régional, voire par le conseil général.

Ces prestations seraient complémentaires de celles que l'association des maires de Guyane se propose d'initier.

Cependant le développement de cette activité de prestation de service¹⁶ demandera le moment venu d'étoffer les moyens de l'établissement.

43 Initier des prestations d'ingénierie foncière

Pour anticiper les projets urbains et permettre leur réalisation sans subir la spéculation foncière sur les terrains privés, une compétence de stratégie foncière est à mettre au service des communes intéressées.

Dans le cas souhaitable d'une montée en puissance de cette activité, il deviendrait nécessaire de séparer juridiquement les missions d'établissement public foncier de celles de l'établissement public d'aménagement.

Une solution envisageable serait la création de deux conseils d'administration distincts, tout en gardant une seule équipe dirigée par un directeur général commun, sur le modèle d'EPAMARNE et EPAFRANCE à Marne-la-Vallée. Une autre solution serait la recherche de mutualisation par mise en commun de moyens avec les établissements publics fonciers qui pourraient être prochainement créés en Martinique et en Guadeloupe.

Cette hypothèse de création d'un véritable établissement public foncier exigera un financement complémentaire par les collectivités publiques car le montant de la taxe

¹⁵ Sous réserve de préfinancement par le mandant afin de protéger l'EPAG des défauts de paiement qu'il a rencontré dans le passé et qui ne sont pas totalement réglés.

¹⁶ Cette activité aurait l'avantage de lisser le plan de trésorerie de l'établissement.

actuelle (1,8 M€) est notoirement insuffisant pour assurer cette activité.

Dans l'immédiat, en attendant la réforme statutaire et l'obligation de dissocier juridiquement les deux fonctions, il est préconisé d'individualiser dans la comptabilité de l'EPAG les dépenses financées par la taxe spéciale d'équipement.

44 Limiter l'intervention dans la production de foncier agricole

Fabriquer de la ville et produire du terrain agricole sont deux métiers distincts. Ils demandent des compétences différentes, en termes de connaissance des besoins des utilisateurs finaux comme de moyens techniques à mettre en œuvre. En effet, aménager du foncier agricole n'a que peu de rapport avec l'équipement de terrains destinés au logement, surtout depuis que l'État veille à éviter la transformation de nouveau foncier agricole en quartiers d'habitat spontané¹⁷.

En Guyane l'essentiel de l'activité est liée à l'économie publique et résidentielle. Le développement de l'agriculture, en visant une autosuffisance alimentaire, est donc un objectif consensuel dans la mesure où il ne porte pas atteinte à l'important réservoir de biodiversité¹⁸. Pour cela il faut ouvrir des terrains à l'agriculture.

La direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF) procède depuis 2009 à des périmètres d'attribution simplifiés pour créer du foncier agricole sur des terrains d'État accessibles. L'Agence de Service et de Paiement (établissement public d'État, ex CNASEA) est prestataire de la DDAF pour gérer ces opérations à partir d'une analyse individuelle des projets agricoles.

Dans ces conditions, il est proposé que l'EPAG achève ses opérations rurales en cours et n'intervienne dorénavant qu'en prestation de service sur de nouvelles opérations.

Dans le cas où il deviendrait nécessaire d'offrir aux agriculteurs des terrains enclavés, exigeant des travaux de VRD, l'intervention de l'EPAG pourrait être éventuellement envisagée¹⁹ sous forme de mandat pour le compte du porteur public du projet agricole.

Plus généralement, les procédures en cours ont permis de délivrer environ 5000 ha de foncier par an. Dans le cas où cette offre serait insuffisante, plutôt que de faire appel à l'EPAG, il conviendrait d'étudier le rôle d'une SEM régionale consacrée notamment au développement de l'activité économique agricole.

¹⁷ Pour ce faire l'État met le terrain à disposition d'un agriculteur sous forme d'une convention d'occupation temporaire de cinq ans débouchant sur une vente après vérification de la réalité de l'exploitation agricole. Ce processus vertueux a pour effet pervers d'interdire de fait la construction de bâtiments agricoles et le logement sur place de l'agriculteur.

¹⁸ Aujourd'hui les espaces agricoles ne couvrent que 0,3% du territoire guyanais.

¹⁹ Sans remettre en cause le recentrement de l'EPAG sur l'aménagement urbain décidé dans le cadre du contrat de recapitalisation en cours.

5 Deux décisions attendues

Au cours des entretiens menés par la mission deux sujets ont été récurrents.

51 Anticiper une gouvernance adaptée de l'EPAG

L'EPAG ne dispose à ce jour ni de président de son conseil d'administration ni de budget pour l'exercice en cours.

Le conseil d'administration de l'EPAG ne s'est pas réuni depuis juillet 2009. Une prochaine séance est convoquée pour le 27 mai prochain.

La récente volonté de collaboration avec l'État, exprimée notamment par les représentants du conseil régional, semble un atout pour améliorer l'implication des collectivités territoriales dans la direction stratégique de l'EPAG. Mais tous les élus rencontrés évoquent comme préalable le sujet sensible de la gouvernance de l'établissement.

La spécificité de l'EPAG réside dans la nomination statutaire par l'État du président du conseil d'administration (CA), en sus de la nomination du directeur.

La nomination du président par décret du Président de la République a pu être justifiée par le rôle passé de l'EPAG dans la gestion active du patrimoine foncier de l'État.

Dorénavant il serait souhaitable que le président du CA soit élu par ses pairs, l'État continuant à nommer le directeur comme dans les autres établissements publics d'aménagement.

Au plan national, des évolutions statutaires des établissements publics d'aménagement et fonciers sont attendues à échéance rapprochée. En effet, le projet de loi portant engagement national pour l'environnement²⁰ (dit « Grenelle 2 ») prévoit dans son article 13 d'autoriser le Gouvernement à procéder par ordonnance à une nouvelle rédaction des dispositions législatives du code de l'urbanisme afin de ... « 2° Redéfinir les compétences des établissements publics d'aménagement et des établissements publics fonciers ». Il est ainsi prévu vers la fin de l'année en cours de moderniser la gouvernance et d'harmoniser la composition des CA de l'ensemble des établissements publics concernés.

Dans ces conditions, il est souhaitable que la modernisation du statut de l'EPAG s'inscrive dans ces nouvelles règles nationales.

Toutefois, pour débloquer la situation il est proposé d'anticiper le futur mode d'élection du président.

La mission préconise que le préfet recueille l'avis des membres élus du conseil d'administration sur leur choix de président. Ceux-ci auraient à se prononcer sur le choix parmi leurs pairs de celui ayant les capacités requises pour devenir le prochain président du conseil. L'État ratifierait alors ce choix via le décret statutaire du Président de la République nommant le président du conseil de l'EPAG.

Notons par ailleurs que la future révision du statut de l'EPAG devra faire évoluer le rôle du préfet, ce dernier n'ayant pas vocation à rester l'un des membres du conseil d'administration. Son nouveau positionnement doit correspondre à son rôle de

²⁰ Projet de loi adopté par le Sénat et en cours d'examen par l'Assemblée Nationale.

coordination interministérielle préalable aux décisions de l'EPAG et de contrôle ultérieur.

52 Étudier le périmètre d'une opération d'intérêt national

Le comité interministériel de l'Outre-Mer de novembre 2009 a décidé d'étudier l'opportunité d'une OIN sur l'un des projets emblématiques d'extension future de l'agglomération de Cayenne, au lieu dit « le Galion », situé à un carrefour routier.

La notion d'opération d'intérêt national (OIN) a été créée en 1983 dans le cadre de la décentralisation et du transfert des compétences d'urbanisme de l'État aux communes. Il s'agissait alors pour l'État de conserver une possibilité d'intervention opérationnelle, en cas de situation jugée comme d'intérêt national par un décret en conseil d'État.

A l'origine, cette volonté de « retour de l'État » dans des conditions exceptionnelles explique les moyens juridiques d'une OIN : en particulier l'État se substitue à la commune (ou à son établissement public de coopération intercommunale) pour créer les ZAC et délivrer les permis de construire. L'État fait de plus respecter les orientations de son OIN par son « porter à connaissance » lors de l'élaboration ou de la révision du plan local d'urbanisme.

Plus récemment, les créations d'OIN se sont faites en concertation avec les collectivités territoriales et notamment à la demande des communes concernées. Celles-ci y voient surtout l'occasion d'une reconnaissance nationale de leur projet et la garantie de bonne fin qu'elles attendent de la part de l'État. La mise en place d'un établissement public d'aménagement est associée à ces OIN.

En Guyane, l'EPAG existe et mène déjà ses opérations d'aménagements sous forme de ZAC dont l'initiative est prise par l'État, après accord des communes concernées.

Si l'effet d'affichage ne saurait être minoré, l'EPAG ne pâtit pas aujourd'hui de l'absence des moyens juridiques que confère une OIN. Mais la création d'une OIN pourrait être, dans le cas présent, la traduction d'un fort consensus autour des projets que porterait l'établissement.

La décision en la matière ne revêt pas un caractère d'urgence mais devrait être coordonnée avec la réforme des statuts de l'établissement.

La mission préconise d'étudier un périmètre d'OIN à la lumière de l'actualisation fin 2010 du contrat d'objectif de l'EPAG et donc de la délimitation des interventions prioritaires de l'établissement sur le territoire de l'agglomération de Cayenne²¹.

La solution la plus pertinente serait celle d'une OIN multi-sites²² portant sur ces territoires à urbaniser ou à reconquérir au cours des dix prochaines années.

²¹ Ces sites d'interventions devraient être mis en lumière par l'étude récemment lancée par la DDE.

²² Il est utile de préciser que le champ de compétence de l'EPAG, comme celui du futur établissement foncier, resterait celui de l'ensemble du territoire de la Guyane, le périmètre de l'OIN étant restreint aux opérations prioritaires.

Enfin la réforme du statut de l'EPAG devrait prendre en compte le périmètre de l'OIN en modifiant la composition du CA afin de mieux représenter les élus les plus directement concernés. Ainsi dans le cas où les deux missions actuellement dévolues à l'EPAG seraient dissociées, la représentation des territoires impliqués serait adaptée à chacun des conseils d'administration.

6 Conclusion

Après plus de quinze ans d'existence, l'EPAG n'a pas encore atteint son rythme de croisière.

Les freins ne manquent pas sans qu'aucun d'entre eux puisse être considéré comme particulièrement responsable : absence de maturité des projets, procédures nationales d'urbanisme peu adaptées à un peuplement accéléré, faiblesse des entreprises de travaux publics comme de construction, difficulté de recrutement...

Pourtant, pour répondre aux besoins d'un territoire en construction, l'EPAG reste un outil indispensable qu'il faudrait créer s'il n'existait pas.

Il lui reste à s'affirmer comme un aménageur urbain de référence au service d'une ambitieuse politique d'habitat, d'urbanisme, d'environnement et d'aménagement du territoire guyanais.

ANNEXES

Annexe 1 : lettre de demande de mission

Annexe 2 : liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : plan financier prévisionnel 2011-2014

Annexe 4 : exécution du contrat de recapitalisation

Annexe 5 : plan de localisation des opérations de l'EPAG

Annexe 1 : lettre de demande de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

Direction générale de l'Aménagement,
du Logement et de la Nature

Paris, le - 7 AVR. 2010

Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
Sous-direction de l'Aménagement durable
Bureau des politiques foncières

**Le directeur général de l'aménagement,
du logement et de la nature**

à

**Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Environnement et du
Développement**

Affaire suivie par : Cyril HAUCHECORNE
Cyril.Hauchecorne@developpement-durable.gouv.fr
TÉL. 01 40 81 72 60 - FAX : 01 40 81 96 91

Copie : Alain LECOMTE,
président de la 3^{ème} section

Objet : mission EPAG

Dans le cadre du comité interministériel de l'outre-mer, il a été ré-affirmé par le président de la République la nécessité de créer des établissements publics fonciers dans tous les DOM.

Dans le département de la Guyane où cette nécessité apparaît très clairement au regard des enjeux très forts que ce territoire connaît en matière de logement, d'aménagement et de développement durable, la création d'un EPF en capacité d'agir doit tout d'abord procéder d'une analyse des évolutions souhaitables de l'établissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG) en terme de statuts, de missions et de financements.

Afin que la politique décidée par le Président de la République soit rapidement mise en œuvre dans ce département, il conviendrait que vous engagiez dès à présent ce travail sur l'EPAG dans la mesure où votre plan de charge vous le permet.

Je vous remercie de bien vouloir me faire connaître les suites que vous pouvez réserver à cette demande.

**Le Directeur
de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages**

Etienne CREPON

PJ : projet lettre de mission

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

www.developpement-durable.gouv.fr

La Grande Arche - 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 - Fax : 33 (0)1 40 81 94 49

Annexe 2 : liste des personnes rencontrées

Préfecture

- Daniel FEREY, Préfet de la Région Guyane
- Lionel LEMOINE, secrétaire général pour les affaires régionales
- Hamel-François MEKACHERA, sous-préfet de Saint-Laurent du Maroni

Conseil Régional

- Rodolphe ALEXANDRE, président du CR et président de la CCCL
- Jocelin HO-TIN-NOE, 1^{er} vice-président, administrateur de l'EPAG
- Hélène SIRDER, 2^{ème} vice-présidente, ancienne présidente de l'EPAG
- Isabelle PATIENT, conseillère régionale, administratrice de l'EPAG
- Nadine BEAUDI, mission habitat

Assemblée nationale

- Chantal BERTHELOT, députée de la Guyane, 2^{ème} circonscription

Conseil général

- Alain TIEN-LIONG, président
- Martial ATTICA, chef du service de l'aménagement
- Maud MIRVAL, direction de l'environnement

Association des maires de Guyane (AMG)

- Jean-Pierre Théodore ROUMILLAC, président, maire de Matoury
- Samuel SUFFRIN, consultant AMG
- Yannick LABRANCHE, secrétaire général de la mairie de Matoury

Commune de Saint-Laurent du Maroni

- Léon BERTRAND, maire, ancien ministre
- Philippe CAMBRIL, directeur général des services

Commune de Macouria

- Serge ADELSON, maire
- Gilles ADELSON, adjoint au maire
- Emmanuel PRINCE, conseiller extra municipal
- Jean-Claude TRAN-TUY-YEN, responsable de l'urbanisme
- Sabrina LABRADOR, responsable de l'administration générale

Commune de Montsinery

- Patrick LECANTE, maire

Commune de Rémire-Montjoly

- Jean GANTY, maire

Établissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG)

- Hervé MAINAUD, directeur intérimaire
- Patrice PIERRE, secrétaire général
- Claude HELLEGOUARCH, directeur des études
- Philippe BERNARD-REYMOND, directeur des opérations
- Cécile PARADIS, directrice commerciale
- Christian GUESDON, agent comptable
- Stéphane LOUPEC, directeur financier

Direction départementale de l'équipement (DDE)

- Luc FEDERMAN, directeur
- Thierry CASTELLS, chef du service habitat aménagement urbanisme construction (SHAUC)
- Patrick PLUMAIN, chef du service adjoint du SHAUC
- Aurélien BOUJOT, chef d'unité aménagement urbain et mission territoriale Est du SHAUC
- Christophe MASCITTI, chef du service des affaires économiques et de la prospective (SAEP)

Direction régionale de l'environnement et de la nature (DIREN)

- Jean LEDUC, directeur

Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF)

- François CAZOTTES, directeur
- Michel BRIERE, chef du service environnement forêt foncier

Direction régionale des finances publiques (DRFP)

- Didier RAVON, directeur

Société immobilière de Guyane (SIGUY)

- Bruno CHAUVIER, directeur général

Société immobilière de Kourou (SIMKO)

- Claude MATHIS, directeur général

Société d'économie mixte de Saint-Martin (SEMSAMAR) Guadeloupe

- Patrick WEIRBACK, responsable de l'agence de Guyane

Agence régionale d'urbanisme et d'aménagement de la Guyane (ARUAG)

- Juliette GUIRADO, directrice par intérim

Chambre de commerce et d'industrie de Guyane (CCIG)

- Jean-Paul LEPELLETIER, président

Chambre des jeunes agriculteurs de Guyane

- Gabrielle NICOLAS, présidente des jeunes agriculteurs de Guyane

Agence française de développement (AFD)

- Robert SATGE, directeur du département Guyane

Société centrale d'équipement du territoire (SCET)

- Claude GEHIN, responsable DOM

Délégation générale à l'Outre-Mer (MEDOM)

- Jean-loup MERLOT, service des politiques publiques

Conseil général de l'économie et des finances

- Pierre PONROY, contrôleur d'Etat

Agence de recherche et de développement (ARD)

- Catherine AUBERTIN, spécialiste en développement durable

Annexe 4 : exécution du contrat de recapitalisation
Élaboré par Hervé MAINAUD, directeur intérimaire de l'EPAG

EPAG

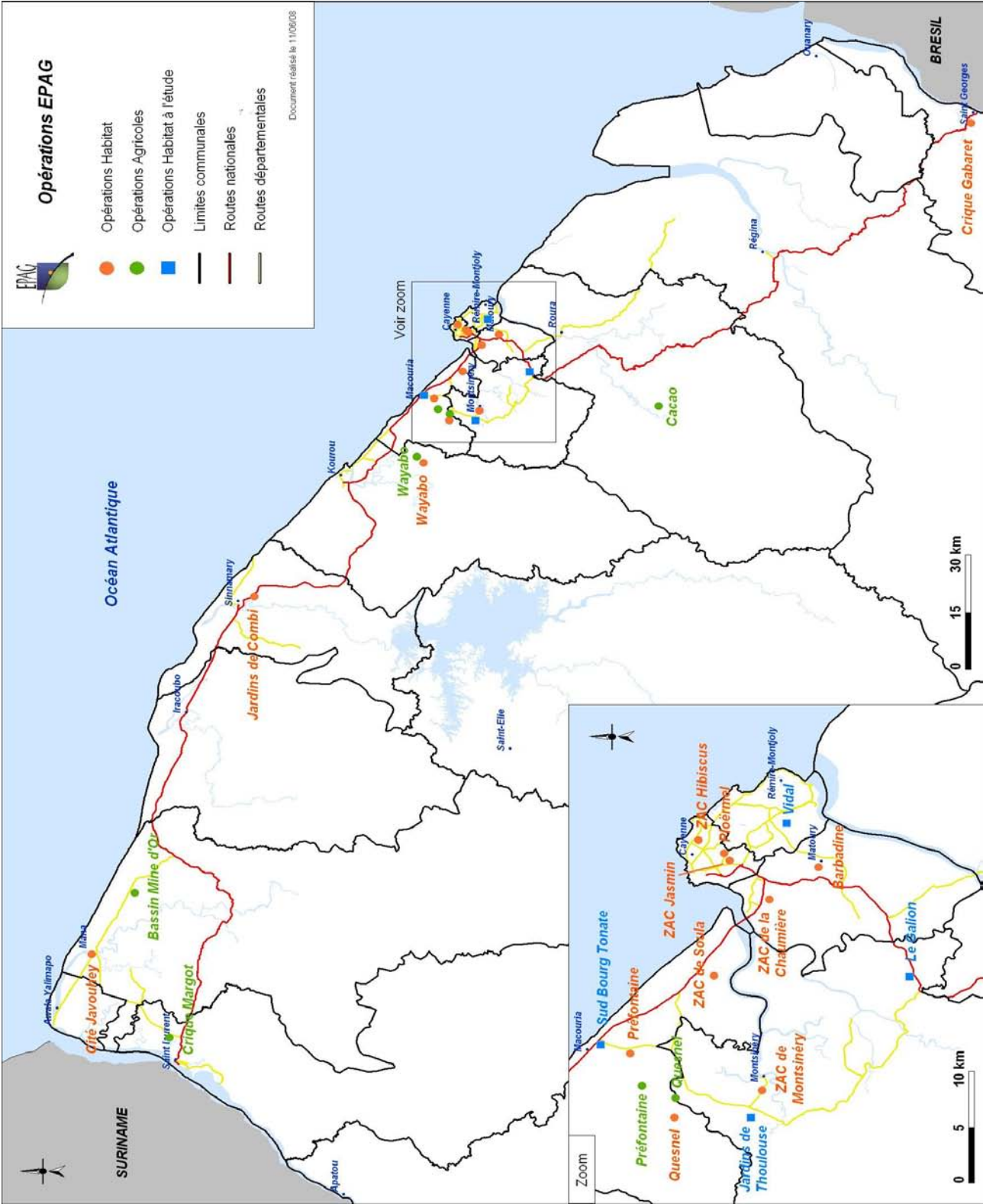
mai 2010

Contrat de recapitalisation
2007-2010

Exécution prévisionnelle

	CR	prévision d'exécution	Ecart
Nb de charges foncières (engagement)	2 250	1 052	- 1 198
Dépenses totales d'aménagement	66 260	44 375	-21 885
Recettes totales d'aménagement	78 587	44 810	-33 777
<i>dont subventions</i>	29 965	19 928	-10 037
<i>dont charges foncières</i>	48 622	24 882	-23 740
Solde sur la période	12 327	435	-11 892
Charges générales	9 790	9 585	-205
Autres recettes	11 826	16 762	4 936
<i>Dont recapitalisation</i>	4 100	4 100	0
<i>dont subvention exceptionnelle</i>		5 000	5 000
Solde sur la période	2 036	7 177	5 141
Frais financiers	326	299	-27
Endettement au 31/12/10	10 234	14 319	4 085
Capitaux propres au 31/12/10	2 184	5 075	2 891
<i>avec subvention exceptionnelle</i>	0	505	
<i>sans subvention exceptionnelle</i>	0	75	

Annexe 5 : plan de localisation des opérations de l'EPAG



Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex
Tél. (33)01 40 81 68 12/45