

n° - 008034-02

mars 2013

Opportunité et faisabilité d'une opération d'intérêt national (OIN) en Guyane

Rapport final

**CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Rapport n° : 008034-02

**Opportunité et faisabilité d'une opération d'intérêt
national (OIN) en Guyane**

Rapport final

établi par

Philippe Schmit

Inspecteur général de l'administration du développement durable

et

Philippe Bonnal

Inspecteur de l'administration du développement durable

mars 2013

*À Jean LEDUC, directeur de l'environnement, de l'aménagement et du logement
en Guyane, décédé durant la mission.*

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n° 008034-02

Date du rapport : mars 2013

Titre : Opportunité et faisabilité d'une opération d'intérêt national (OIN) en Guyane

Sous-titre du rapport : Rapport final

Commanditaire: Madame la ministre de l'égalité des territoires et du logement

Date de la commande : 11/10/2011 et 21/02/2012

Auteurs du rapport (CGEDD) : Philippe SCHMIT et Philippe BONNAL

Superviseur : Alain LECOMTE

Relecteur: Bernard BUISSON

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 53

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

Sommaire

Résumé	3
Liste hiérarchisée des recommandations	6
Recommandations de niveau 1.....	6
Recommandations de niveau 2.....	6
Recommandations de niveau 3.....	7
Introduction	9
1. Nécessité d'une opération d'intérêt national en Guyane.....	11
1.1. Une démographie galopante et une population insuffisamment formée.....	11
1.2. Un habitat qui régresse en qualité, mais se développe en nombre.....	14
1.3. Un coût de l'inaction particulièrement élevé.....	17
1.4. L'État repositionné en premier lieu dans une vision à long terme.....	18
1.5. Des problèmes structurels non résolus.....	20
1.5.1. <i>L'obsédante question des transports.....</i>	20
1.5.2. <i>La situation des finances locales préoccupante mais en voie de stabilisation</i>	21
1.5.3. <i>De nombreuses contraintes à l'aménagement et à la construction</i>	22
1.6. Le rôle de l'État dans l'OIN	23
2. Une OIN d'accompagnement à la stratégie des territoires.....	25
2.1. Construire une vision partagée avec les acteurs du territoire.....	25
2.2. Choisir des territoires d'inclusion plutôt que des territoires d'exception.....	27
2.3. Des priorités identifiées, des spécificités reconnues.....	28
2.3.1. <i>Les transports, une priorité qui structure l'OIN.....</i>	29
2.3.2. <i>Redéfinir la notion d'aménagement en secteur sensible : une responsabilité dans l'éco-aménagement.....</i>	31
2.3.3. <i>Le logement : le besoin prioritaire</i>	31
2.4. Une OIN en trois pôles.....	33
2.4.1. <i>Les périmètres juridiques envisagés.....</i>	33
2.4.2. <i>Des périmètres d'accompagnement.....</i>	37
2.4.3. <i>Une stratégie foncière à organiser sur ces périmètres.....</i>	38
3. Une gouvernance innovante, un outil à moderniser.....	39
3.1. Une gouvernance spécifique compte tenu des particularités du territoire	39
3.2. un établissement public d'aménagement dédié à l'OIN.....	41
3.2.1. <i>Présentation</i>	41
3.2.2. <i>Une activité statutaire multiple.....</i>	42
3.2.3. <i>Son organisation</i>	42
3.2.4. <i>Une capacité à faire en logements très en deçà des besoins estimés.....</i>	43
3.3. Quels moyens pour réussir l'OIN ?.....	48
3.3.1. <i>un FRAFU spécial OIN</i>	48
3.3.2. <i>Un dispositif contractuel associé.....</i>	49

3.3.3. <i>Le besoin d'une police de l'urbanisme</i>	50
3.3.4. <i>Intégrer l'habitat auto-construit et l'aménagement simplifié</i>	50
Conclusion	52
Annexes	54
1. Lettre de mission	55
2. cartographie	59
3. Liste des personnes rencontrées	62
4. Rappel du cadre juridique des OIN	65
5. Situation comptable et financière de l'EPAG	66
5.1. Compte de résultat au 31/12/2011.....	66
5.1.1. <i>Les produits comparés de l'EPAG</i>	67
5.1.2. <i>Les charges comparées</i>	68
5.2. Examen analytique du bilan de l'EPAG au 31/12/2011.....	71
5.2.1. <i>Actif</i>	71
5.2.2. <i>Passif</i>	73
5.3. Trésorerie et autres agrégats : une trésorerie positive.....	74
5.3.1. <i>Les soldes intermédiaires de gestion</i>	75
5.3.2. <i>Dégagement d'une capacité d'autofinancement en 2011</i>	76
6. Glossaire des sigles et acronymes	78

Résumé

La Guyane est la seule région française dont la population doublera dans les trente prochaines années. Avec 230 000 habitants aujourd'hui, elle devra assurer l'accueil d'environ 574 000 habitants en 2040 selon les projections moyennes de l'INSEE.

D'ores et déjà l'habitat y est plus dégradé que dans les autres régions françaises ; le territoire souffre d'un déficit de l'ordre de 1500 logements par an qui se traduit par un développement considérable de l'habitat spontané, souvent insalubre.

C'est dans ce contexte que la mission a examiné l'opportunité et les conditions de mise en place d'une opération d'intérêt national (OIN) en Guyane.

Compte tenu des besoins totalement exceptionnels de la Guyane, de leur caractère durable, de l'absence d'ingénierie et de structures en capacité à relever le défi auquel doit faire face le territoire, la mission conclut qu'une OIN est plus que nécessaire pour répondre au besoin en matière d'habitat, mais aussi d'emploi et de transport.

La mission a pendant plus d'un an examiné avec les élus des différentes collectivités territoriales les modalités de réalisation d'une opération d'intérêt national. Elle a également recherché une cohérence entre les secteurs d'aménagement envisagés et la structuration du réseau de transports, objet d'une autre mission du CGEDD. Au terme de cet exercice, et après avoir engagé une réflexion pour répondre aux besoins de la Guyane aux horizons 2030, et 2040/2050, la mission a déterminé des secteurs dont les contours devront être précisés, dans lesquels l'État pourrait se voir confier l'aménagement dans un cadre d'OIN (création des ZAC et délivrance des permis de construire confiés au préfet pour la durée de l'opération).

La mission recommande pour cette première OIN en outre-mer que les zones choisies pour la construction de logements, mais aussi pour implanter des activités économiques et des équipements publics soient prioritairement issues des réflexions des élus locaux en matière de planification (SCoT dans la région de Cayenne, plan stratégique régional, orientations et/ou dispositions des PLU, orientations du futur SAR, etc.).

Trois secteurs ont été considérés par la mission comme devant relever de ce dispositif : à l'ouest, les communes de Saint-Laurent-du-Maroni et de Mana, plus à l'est, la ville de Kourou, et dans le secteur de Cayenne, outre cette commune, Macouria, Matoury, Montsinéry-Tonnégrande et Rémire-Montjoly.

Par ailleurs, la mission propose d'accompagner certains autres secteurs à enjeux, les communes d'Apatou, à l'ouest de la région, et de Roura, dans le centre littoral, et les centres historiques de Cayenne et de Saint-Laurent-du-Maroni, avec un dispositif d'ingénierie particulier et une mobilisation de moyens selon les besoins de ces territoires.

La mission propose la création d'un conseil d'orientation de cette opération afin que les élus locaux et ceux de la collectivité unique demain, aux côtés des représentants de l'État précisent les étapes et s'accordent pour réussir cette intervention étatique. Ce conseil devrait comprendre à titre consultatif les autres parties prenantes de l'OIN (forces économiques, associations d'environnement, usagers de la route, les élus des communes sous statut d'accompagnement..).

Le suivi de cette opération pourrait être confié à un comité composé d'un représentant de chacune des inspections générales suivantes (IGA, CGEDD, IGF). Ce comité rendrait un rapport public une fois par an sur l'atteinte des objectifs de l'OIN, un rapport d'étape serait transmis chaque semestre aux parties prenantes de l'OIN.

La gouvernance de l'EPA serait assurée par un conseil d'administration paritaire de 14 membres dont les membres élus représenteraient les collectivités les plus concernées par l'opération. Son président serait désormais élu parmi les représentants des collectivités territoriales.

De son côté, l'EPAG, établissement public d'aménagement de Guyane, verrait ses fonctions revues pour se concentrer sur le projet d'OIN. Sa mission foncière serait assurée par un établissement public foncier créé à cet effet.

L'EPAG nouvelle formule devrait être renforcé pour être en capacité de produire de l'ordre de 2000 à 2500 logements par an et pour pouvoir aménager des terrains à vocation économique permettant au territoire de développer les filières peu structurées ou qui lui font défaut aujourd'hui et sans lesquelles la situation sociale deviendrait encore plus difficile.

L'agence d'urbanisme de la Guyane, (AUDEG) et la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la Guyane (DEAL), devraient disposer de moyens supplémentaires notamment humains, afin de développer, pour la première une capacité prospective très utile au conseil d'orientation de l'OIN et au territoire, et des compétences d'ordonnancement, de pilotage et de coordination de l'OIN pour la seconde.

Compte tenu de l'explosion démographique attendue, la Guyane n'échappera pas à une série de décisions à caractère exceptionnel. Aujourd'hui on dénombre 11.000 logements insalubres. Chaque année près de 1000 logements spontanés voient le jour. Ce phénomène représente d'importantes dépenses pour la collectivité lorsqu'il faut monter des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) et apporter les services et réseaux dans des secteurs isolés. Il est urgent d'apporter une réponse pertinente à ce phénomène.

La mission estime qu'il y a urgence à passer d'une logique d'interventions sporadiques à une logique où l'État accompagne le territoire dans ses choix (élaboration en cours du nouveau schéma d'aménagement régional) et lui apporte les moyens de juguler la crise qui s'annonce si le déficit entre logements et surfaces économiques produits d'un côté et le besoin constaté de l'autre se maintient durablement.

Enfin, la mission recommande le doublement pendant les vingt prochaines années des crédits affectés à l'aménagement et la réservation d'une partie des crédits du FRAFU au profit de l'OIN afin de permettre la bonne exécution de celle-ci sans déstabiliser l'aménagement mené par les autres opérateurs. Elle propose également la mise en place de contrats de développement territorial associant tous les acteurs publics à la réussite de l'opération.

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Recommandations de niveau 1

La Guyane étant un territoire en très forte mutation, la mission considère qu'un document de prospective 2040/2050 serait à élaborer pour coordonner les politiques publiques et favoriser la maîtrise des défis par les autorités compétentes. 19

La mission recommande de définir dans un cadre partenarial entre l'État, le conseil régional, le conseil général, les EPCI et les communes concernées une vision 2040 du territoire, a fortiori en l'absence de schéma d'aménagement régional (SAR) opérationnel. Ce préalable vise à éviter l'engagement de politiques ambitieuses dans des zones d'urbanisation nouvelle sans avoir remédié aux dysfonctionnements urbains que la société guyanaise rencontre 27

La mission recommande de définir les périmètres juridiques de l'OIN en prenant en considération les travaux des documents d'urbanisme élaborés par les élus et après une concertation approfondie avec les représentants des collectivités concernées par les territoires à enjeux. Elle suggère dans ce cadre d'OIN multi-sites d'examiner particulièrement les travaux du SCoT de la CACL et les orientations des PLU pour les communes non couvertes par le SCoT. 28

Transformer l'EPAG en un établissement public d'aménagement dédié principalement à l'aménagement et au développement durable des territoires visés par l'opération d'intérêt national. 45

Ne retenir comme zones aménageables dans le dispositif d'OIN que des secteurs desservis au moment de leur livraison par un réseau de transports en commun relié aux principaux pôles de l'agglomération. 21

La mission recommande d'associer aux périmètres juridiques de l'OIN un dispositif contractuel assurant une programmation des investissements et des services entre les acteurs publics concernés (communes, EPCI, syndicats intercommunaux, conseil général, conseil régional, État). Ces contrats de développement territorial (CDT) viseraient notamment à optimiser les financements publics, à renforcer la cohérence et l'attractivité des projets, à permettre un portage partagé. 50

Le nouveau SAR est annoncé pour l'année 2013. La mission souhaite que les intentions gouvernementales soient précisées aussi vite que possible à la région Guyane afin que le SAR prenne en compte les arbitrages relatifs à l'opération d'intérêt national. 26

Recommandations de niveau 2

La mission préconise la création de périmètres d'accompagnement de l'OIN afin d'assurer une veille sur des territoires à enjeux et d'apporter un surcroît d'ingénierie à des territoires fragiles pouvant connaître d'importants changements en corollaire de l'opération nationale envisagée.	38
La mission recommande de prendre en compte l'évolution de deux grands pôles, Saint-Laurent-du-Maroni et Cayenne, aux deux extrémités de la RN1 pour suggérer, notamment à l'approche de Cayenne, qu'un autre parti pris d'aménagement soit examiné le long de la RN1. Il viserait à préserver la partie nord jusqu'au littoral et veillerait à privilégier des aménagements de nature économique au bord de la RN1 (afin de ne pas générer de nuisances sonores pour les riverains).	31
La mission recommande la constitution d'un conseil d'orientation de l'OIN qui associe à parité les représentants de l'État et les représentants des collectivités territoriales. Il assurerait le suivi et proposerait le cas échéant des évolutions aux orientations de l'OIN. Ce conseil devrait comprendre à titre consultatif les autres parties prenantes de l'OIN (forces économiques, associations d'environnement, usagers de la route,...).	40
Le suivi de cette OIN pourrait être confié à un comité composé d'un représentant de chacune des inspections générales suivantes (IGA, IGF, CGEDD). Ce comité rendrait un rapport public une fois par an sur l'atteinte des objectifs de l'OIN, un rapport d'étape serait transmis chaque semestre aux parties prenantes de l'OIN.	40
Doter l'EPA d'un conseil d'administration de quatorze membres dont le président sera élu parmi les représentants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale siégeant au conseil. Le principe de parité au sein de cette instance de gouvernance sera réaffirmé tout comme le devoir d'y représenter prioritairement les territoires concernés par l'OIN	46

Recommandations de niveau 3

Revoir l'organigramme de l'EPAG lors de sa transformation en EPA. Le recentrer sur ses nouvelles missions. Sa dénomination devrait être modifiée pour éviter toute confusion avec l'EPAG actuel et pour tenir compte de ses nouvelles missions d'aménagement principalement dédiées à l'OIN.	46
Pour ne pas pénaliser les opérations dans des secteurs non couverts par l'OIN, la mission recommande d'affecter une enveloppe spécifique de crédits à l'OIN. Elle viendrait en supplément de l'enveloppe de droit commun affectée aux autres opérations menées en Guyane et de doubler l'enveloppe consacrée au FRAFU pour permettre la réalisation des projets de l'OIN	49

L'agence d'urbanisme de la Guyane (AUDEG) et la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la Guyane (DEAL), devraient disposer de moyens supplémentaires, notamment humains, afin de développer, pour la première, une capacité prospective très utile au conseil d'orientation de l'OIN, et des compétences d'ordonnancement, de pilotage et de coordination de l'OIN pour la seconde. 40

La mission recommande la délimitation de périmètres juridiques dans les communes de Saint-Laurent-du-Maroni et de Mana pour une superficie totale de 2100 ha (dont 45 % réservés pour l'habitat, 33 % pour le développement économique et 22 % pour les équipements et les infrastructures). Ces emprises foncières devront avoir vocation à aménager les secteurs à enjeux sur ces communes en s'inscrivant dans une perspective à 30 ans intégrant le déplacement de l'aéroport de Saint-Laurent-du-Maroni et la réalisation d'une voie de contournement de l'actuelle zone agglomérée. 35

La mission recommande d'intégrer Kourou dans les périmètres juridiques d'OIN (superficie totale de 840 ha) pour achever l'urbanisation de la ville nouvelle de Kourou et pour permettre son développement le long de la RN1 dans un pôle combinant emplois et logements. 35

La mission recommande d'intégrer au titre des périmètres juridiques des secteurs situés sur les communes de Macouria, Montsinéry-Tonnégrande, Matoury, Cayenne et Rémire-Montjoly. La mission propose d'approfondir l'intégration dans l'OIN des espaces identifiées représentant une surface totale de 4350 ha . Elle recommande une répartition des superficies à raison de 45 % pour le logement, 25 % pour l'économique et 30 % pour les équipements et infrastructures. 37

La mission recommande d'engager une expertise complémentaire sur les délimitations des périmètres juridiques proposés dans le présent rapport afin de préciser les cartographies à produire au Conseil d'État à une échelle suffisante pour définir les parcelles concernées pour chacun des sites retenus. 37

La mission recommande de procéder à un audit approfondi de l'organisation et de la situation comptable et financière de l'EPAG sur la base des comptes annuels clôturés au 31/12/2012. Il permettra de préparer la partition des fonctions assurées actuellement par l'EPAG en application de l'ordonnance du 8 septembre 2011 en un établissement public d'aménagement (EPA) d'une part et un établissement public foncier (EPF) d'autre part et de recentrer l'EPA sur l'aménagement de l'OIN. 45

La mission recommande la mise au point d'une stratégie d'intervention foncière avec recours à des pré-ZAD sur les terrains susceptibles de faire partie de la première phase de l'OIN, de se doter des procédures d'action sur la formation des prix du foncier et de veiller à une conservation des terrains publics inclus dans les futurs périmètres de l'OIN. 38

Introduction

La Guyane est la région française qui connaît la plus forte croissance démographique¹. Il serait plus juste d'évoquer une explosion démographique puisque le territoire va voir sa population doubler en trente ans. Ce phénomène n'est pas sans rappeler le contexte des années 1960/1970 en métropole associant le baby-boom et le retour de populations d'Afrique du nord. Il n'a pas d'équivalent si ce n'est à Mayotte, collectivité d'outre-mer, devenue département le 31 mars 2011.

En Guyane, deux pôles principaux retiennent l'attention : le Centre Littoral ou « Grand Cayenne » et Saint-Laurent-du-Maroni. Tous les deux sont situés au Nord du territoire, dans la bande littorale. Cayenne se situe au centre de cette bande, Saint-Laurent-du-Maroni à l'Ouest, à la frontière avec le Suriname. Ces deux pôles urbains concentrent 85 % du besoin de logement de la Guyane. La ville de Kourou, par ailleurs, connaît actuellement des contraintes très préjudiciables à l'aménagement de son territoire.

Le besoin de construction logements en Guyane a été récemment réévalué à près de 3600 par an.

La moyenne du nombre de logements commencés était de 1800 par an sur les quatre dernières années. De cet écart est né un phénomène très important d'urbanisation spontanée, illicite et bien souvent insalubre. Or, le traitement de l'habitat insalubre relève d'une politique d'État. Dans le cadre des opérations de résorption de cet habitat, l'État finance de 80 à 100 % du déficit de l'opération.

Au vu de l'ampleur des besoins en logements le conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) prévoyait dans ses conclusions du 6 novembre 2009 concernant la Guyane que l'État réalise une étude sur l'opportunité d'une opération d'intérêt national (OIN). Il citait particulièrement le territoire emblématique du Galion au sud de Cayenne en vue de la réalisation de 10.000 logements.

La mission de mai 2010 du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) relative aux « Orientations pour l'établissement public d'aménagement en Guyane (EPAG)² » relançait la question de l'OIN en Guyane.

Le conseil régional de Guyane adoptait en assemblée plénière le 21 décembre 2010 un plan d'actions intitulé « *La stratégie régionale de développement pour la Guyane* » qui précisait son souhait, concernant la politique du logement, qu'une étude soit menée en « *partenariat avec l'État et les communes pour la mise en place d'une opération d'intérêt national visant à créer plusieurs éco-quartiers au niveau de l'île de Cayenne et de Saint-Laurent-du-Maroni* ».

Par lettre du 11 octobre 2011, le secrétaire d'État chargé du Logement saisissait le vice-président du CGEDD afin que soit constituée une mission portant sur l'opportunité et la faisabilité d'une OIN en Guyane.

Le 24 octobre 2011, le bureau du CGEDD désignait pour accomplir cette mission MM. Philippe Schmit, inspecteur général de l'administration du développement durable, et Philippe Bonnal, inspecteur de l'administration du développement durable.

¹ (3,87 % par an entre 1999 et 2007, +0,7 % sur le plan national).

² Rapport n°007254-01 de mai 2010 du CGEDD établi par François WELLHOFF et Hervé MAINAUD

En janvier 2012, un rapport d'étape était rendu par les deux missionnaires. Il concluait à l'opportunité comme à la faisabilité d'une OIN en Guyane.

Par une nouvelle commande du 21 février 2012, le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages à la DGALN demandait, par délégation du ministre, au vice-président du CGEDD, d'engager un complément à la première mission dont les conclusions étaient validées. Le complément portait notamment sur la localisation précise des zones d'OIN ainsi que sur l'articulation de cette opération avec le SAR en cours d'élaboration.

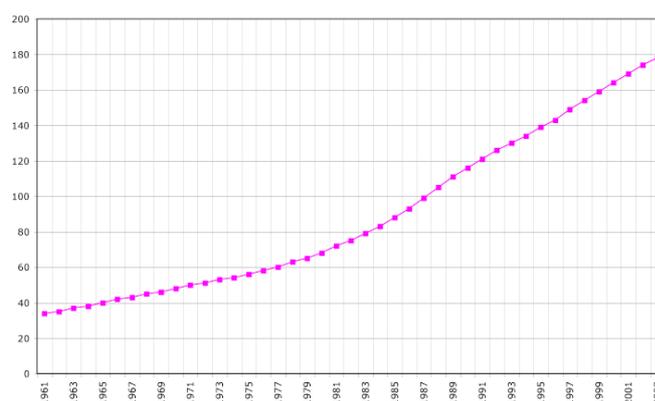
La mission a donc effectué ce travail en rencontrant à plusieurs reprises tous les élus locaux concernés, les services de l'État et des collectivités territoriales, les parlementaires et acteurs économiques ou environnementaux. Elle a dû respecter la période de réserve du printemps 2012 compte tenu des scrutins nationaux.

Le présent rapport apporte des compléments importants tant sur l'intérêt de l'OIN, que sur les moyens à mettre en œuvre ou encore sur les zones potentiellement concernées. Il doit permettre aux autorités publiques de décider ou non du lancement de cette opération.

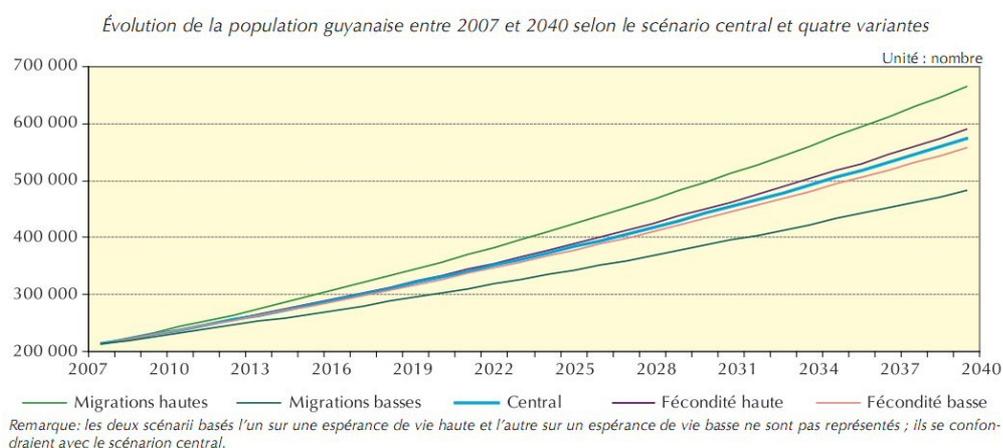
1. Nécessité d'une opération d'intérêt national en Guyane

1.1. Une démographie galopante et une population insuffisamment formée

La Guyane va connaître dans les prochaines années et les prochaines décennies une explosion démographique. Elle comptabilisait 213 000 habitants en 2009 et serait à près de 240 000 aujourd'hui³. Selon l'INSEE, la population de la Guyane pourrait atteindre 574 000 habitants en 2040⁴. Elle deviendrait, à partir de 2030, la deuxième région la plus peuplée des régions d'outre-mer après La Réunion, devançant la Guadeloupe et la Martinique.



évolution de la population de la Guyane de 1961 à 2003 en centaine de milliers d'habitants



évolution de la population selon les différentes hypothèses prises en compte par l'INSEE à horizon 2040

L'augmentation vraisemblable de 361 000 habitants entre 2007 et 2040 conduit naturellement à s'interroger sur la capacité des acteurs territoriaux à produire les logements nécessaires à l'accueil de cette population. Une étude récente de la DEAL⁵ rappelle que la Guyane devrait compter 305 000 habitants en 2017 avec un taux de croissance annuel estimé à 3,65% entre 2007 et 2017.

³ Elle comptait 229 040 habitants au recensement de 2010 publié en janvier 2013

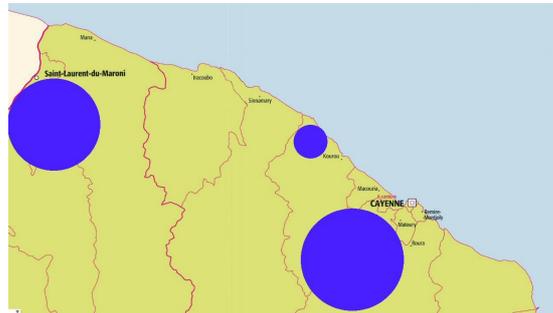
⁴ Voir INSEE Antilles Guyane « Premiers résultats » n°71 de janvier 2011

⁵ Etude Urbanis Octobre 2011 p 47

Les analyses de l'agence d'urbanisme de Guyane, l'AUDEG, indiquent qu'à cette échéance de 2017, Saint-Laurent-du-Maroni deviendra la ville la plus peuplée de la Guyane devant Cayenne.

Les études menées récemment par la direction de l'INSEE en Guyane précisent cette progression importante par EPCI en déterminant, sur la base du scénario central établi par l'application OMPHALE de l'INSEE, une croissance de +353 000 habitants de 2008 à 2040 avec la plus forte poussée démographique à l'ouest (+154 000 habitants sur le territoire de la communauté de communes de l'ouest guyanais (CCOG), essentiellement à Saint-Laurent-du-Maroni), forte mais moindre autour de Cayenne (+125 000 habitants sur le territoire de la communauté d'agglomération du centre littoral, CACL), élevée, mais limitée à un doublement de la population pour l'agrégat communauté de communes des savanes (CCS) et communauté de communes de l'est guyanais (CEEG) avec 74 000 habitants).

	2007	2008	2020	2030	2040
CACL (Cayenne)	114 000	118 000	160 000	200 000	243 000
CCOG (Saint-Laurent)	62 000	65 000	110 000	158 000	219 000
CCS (Kourou)+ CCEG (St Georges)	37 000	38 000	60 000	84 000	112 000
Total	213 000	221 000	330 000	442 000	574 000

	
Représentation démographique par EPCI sur la base des résultats du recensement INSEE 2009	Projections démographiques INSEE en 2040 (scénario médian)

Ces projections démographiques sont entrées dans le débat public régional puisque l'agence d'urbanisme de Guyane (AUDEG) et le conseil régional ont entrepris de contribuer à la statistique en examinant sur des îlots déjà analysés par l'INSEE les populations pouvant être dénombrées grâce à des méthodes de comptage de terrain.

Par ailleurs, en octobre 2012, l'AUDEG publiait « quatre scénarios de projection de populations étudiés ».

Le premier, celui de la prolongation des tendances estimait la population guyanaise en 2020 à 352 202 habitants et en 2030 à 560 426 habitants, le deuxième illustrait une légère baisse du solde naturel avec en 2020, 346 424 habitants et 534 947 habitants

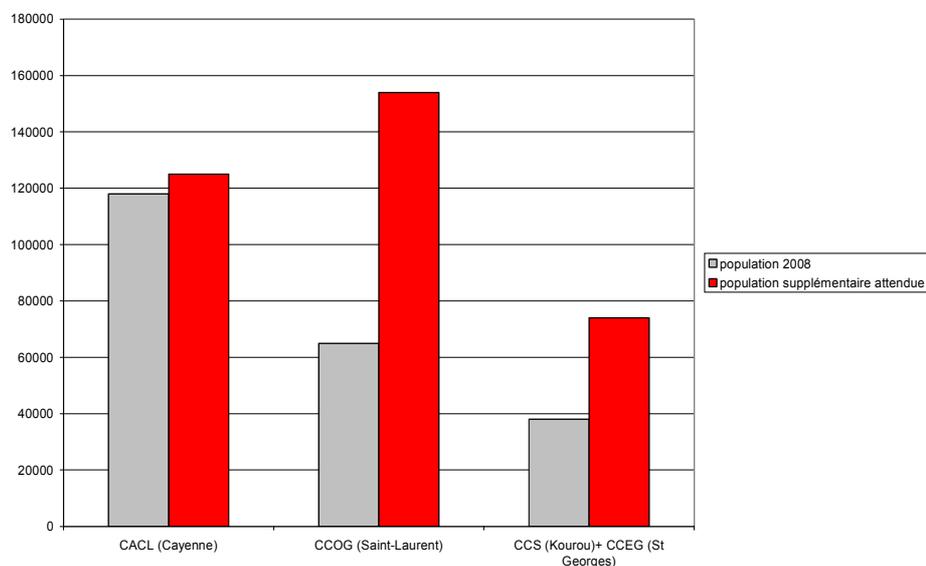
en 2030. Le troisième analysait les effets d'une forte baisse du solde naturel pour estimer la population en 2020 à 318 293 habitants et 463 144 habitants en 2030.

Le quatrième, celui de l'arrêt des comportements migratoires, évaluait à 303 333 habitants en 2020 et à 402 096 habitants en 2030, la population du territoire. Seule cette dernière hypothèse est inférieure à l'hypothèse médiane prise en compte par l'INSEE dans sa base Omphale.

La mise en cause de la statistique publique établie par l'INSEE est révélatrice de la difficulté méthodologique que représente le recensement au sein d'un territoire aussi vaste. L'extrême complexité de l'évaluation des populations clandestines et les « écarts » très nombreux disséminés le long des chemins ou des pistes rendent le recensement plus ardu, notamment dans les secteurs où la venue des agents recenseurs de l'INSEE est contestée. Par ailleurs, la dynamique d'installation des familles est telle que des initiatives sont en cours pour suivre par imagerie satellitaire les évolutions de l'habitat⁶.

Dans tous les cas, il est difficile d'imaginer a priori un renversement de tendance. La tendance au fil de l'eau est celle qui précipite ce territoire vers les 560 000 habitants non pas à l'échéance 2040 comme le veut le scénario médian de l'INSEE, mais en 2030, c'est à dire demain.

Quels que soient les résultats présentés par l'INSEE ou l'AUDEG ou la discussion sur la méthode à appliquer en Guyane, la certitude est que la poussée démographique en cours va profondément transformer ce territoire, ses équilibres et sa demande sociale. Cela représente un bouleversement difficile à imaginer, mais bien réel.



La région Guyane évoque pour les conséquences associées à cette poussée démographique quelques chiffres qui méritent attention : elle estime que, d'ici à 2020, il faudra construire plus de 700 classes dans le premier degré, et 500 dans le second.

⁶ Information donnée à la mission en novembre 2012 par M. Jocelyn Ho Tin Noé, 1^{er} vice-président du conseil régional de Guyane

La création d'une opération d'intérêt national se justifie lorsqu'un territoire constitue un enjeu stratégique et lorsque les autorités locales ne peuvent seules relever le défi. La Guyane affronte une crise du logement sans précédent depuis plus de vingt ans. L'explosion démographique conjuguée avec la difficulté de production de foncier aménagé ne permet pas de répondre au besoin de logement.

Cette situation ne connaîtra pas d'inversion de tendance dans les trente prochaines années. La dualité de la société guyanaise entre ceux qui disposent d'un habitat de qualité et ceux qui vivent dans la plus grande précarité en matière de logement (bidonville) n'est pas admissible dans l'une des grandes puissances mondiales. Mais, elle constitue le ferment d'une insécurité publique alors que la Guyane connaît déjà l'un des taux de délinquance les plus élevés des départements français.

L'absence d'ingénierie, l'insuffisance des capacités d'aménagement des acteurs présents justifient qu'une stratégie nationale soit mise en œuvre. Elle combinerait le renforcement des moyens publics d'État en matière d'aménagement et la gestion directe de certains projets conçus pour apporter une réponse quantitative, notamment dans le domaine de l'habitat. En effet, le territoire est en déficit de 1500 logements par an nécessaires à la gestion du flux. Par ailleurs, il n'a que très partiellement entrepris de réduire le « stock » d'habitat insalubre ou indigne.

Mais le défi va bien au-delà de la seule question de l'habitat, il concerne également le développement de l'emploi et de la mobilité. En effet, le niveau de formation des guyanais de 15 ans et plus non scolarisés est révélateur de la difficulté devant laquelle se trouve le territoire pour préparer ses cadres. 51,4 % des non scolarisés sont sans aucun diplôme alors qu'ils ne sont que 18,9% en moyenne sur le plan national, 39,4 % en Guadeloupe et 36,6 % en Martinique.

En considérant les titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire (Bac compris), la Guyane est notablement moins bien classée avec seulement 33,9 % de sa population de plus de 15 ans ayant un diplôme de ce niveau, la Guadeloupe se situe à 44,8 %, la Martinique à 46 % et la France entière à 56,8 %.

Enfin, contrairement à la France entière ou aux Antilles, entre 1999 et 2009, la Guyane a vu sa population sans diplôme augmenter de 50% à 51,4%, alors qu'ailleurs elle baisse : France entière 45 % à 36,6%.

Cette situation de déficit de formation initiale illustre la difficulté de structurer des filières et le formidable défi éducatif que la Guyane doit également affronter.

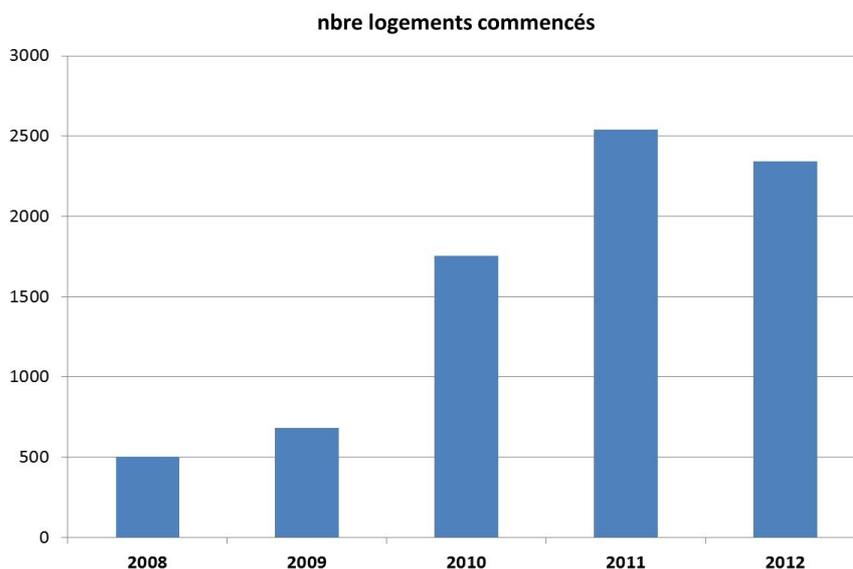
1.2. Un habitat qui régresse en qualité, mais se développe en nombre

Comme le rappelait l'IEDOM ⁷ « *En six ans, les indicateurs disponibles du confort des logements se sont détériorés La proportion de cases ou immeubles en bois a augmenté (un tiers des résidences principales en 2006 contre 29 % en 1999), 20 % des logements ne sont pas équipés en eau potable, soit une proportion équivalente à celle observée en 1999, 40 % seulement des logements sont équipés du tout-à-l'égout et 13 % des logements sont encore dépourvus d'électricité en 2005 (contre 10 % six ans plus tôt), soit une proportion plus élevée qu'à Mayotte* ». Cette situation résulte notamment de l'absence prononcée de confort des logements situés hors de la bande littorale et de l'importance des habitats informels.

⁷ dans son rapport « *L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités* » février 2010

La croissance démographique constatée depuis plus de vingt ans explique ce décalage entre l'offre et la demande.

Pourtant, la production de logements en Guyane connaît une progression significative depuis deux ans, notamment en raison des avantages que procure le mécanisme de défiscalisation Outre-Mer.



Source [Sitadel](#) – ministère du logement - CGDD – nombre de logements commencés par année

Les nouveaux mécanismes de financement du logement outre-mer ont permis une production élevée de logements au cours des trois dernières années au regard des chiffres constatés dans les années qui précédaient. Toutefois, même l'année 2011, où le nombre de logements commencés était élevé, le territoire restait significativement déficitaire au regard de la demande. Les estimations réalisées par le cabinet Urbanis pour évaluer les projets susceptibles d'être livrés jusqu'en 2017 confirment l'impossibilité de répondre au besoin de production de 3600 logements par an (hors traitement de l'habitat insalubre)

Estimation de la Production de logements entre 2011 et 2017 en fonction des projets identifiés

	Fourchette basse	par an	Fourchette haute	par an	Moyenne
Cayenne	1900	317	2300	383	350
Matoury	1600	267	1600	267	267
Rémire	1100	183	2800	467	325
Reste CACL	3650	608	4400	733	671
Total CACL	8250	1375	11100	1850	1613
Kourou	600	100	650	108	104
Reste CCS	0	0	0	0	0
Total CCS	600	100	650	108	104
St-Laurent	3500	583	4500	750	667
reste CCOG	0	0	50	8	4
Total CCOG	3500	583	4550	758	671
St Georges	0	0	0	0	0
reste CCEG	0	0	0	0	0
Total CCEG	0	0	0	0	0
Total général	12350	2058	16300	2716	2387

source URBANIS octobre 2011

Or entre 2011-2016, et au-delà jusqu'en 2040, les besoins comme évoqué supra seraient de l'ordre de 3 850 logements par an, à savoir 3 600 pour satisfaire à la croissance démographique et de l'ordre de 250 logements en moyenne pour résorber l'habitat insalubre, selon le rythme choisi. Dans cette estimation n'est pas prise en compte la reconstruction de logements anciens.

Besoins en logements et surfaces nécessaires pour l'habitat en fonction des projections démographiques

	LOGEMENT							HECTARE			
	2009	2020	2030	2040	2009-2040	insalubre	logt/an	2020	2030	2040	2009-2040
CACL	40716	15 395	14 035	15 088	44 518	7 719	1 484	616	561	604	1 781
CCOG	17430	9 886	12 000	15 250	37 136	3 039	1 238	445	540	686	1 671
CCS	9671	5 642	6 125	7 145	18 912	184	630	254	276	322	852
CCEG	2041	1 192	1 294	1 510	3 996	120	133	51	55	64	170
Total	69858	31 032	33 454	38 993	104 562	11 062	3 485	1 366	1 432	1 676	4 474

(1) Source étude INSEE CACL : 2,85 hbts/logt ; CCS : 3,23 hbts/logt ; CCOG : 4,0 hbts/logt ; CCEG : 3,26 hbts/logt

(2) Source étude Urbanis CACL : 25 logt/ha ; CCS : 22,22 logt/ha ; CCOG : 22,22 logt/ha ; CCEG : 23,5 logt/ha

Sur le plan infra-territorial les besoins estimés sur l'île de Cayenne, soit 1 740 logements par an, y compris l'habitat insalubre (260 logements), seraient quasiment satisfaits jusqu'en 2017 avec 1 613 logements construits par an sur le territoire de la CACL (projections des opérations connues en cours).

En revanche sur les autres bassins de vie notamment celui de l'Ouest, les besoins en logements ne seraient pas couverts par l'offre. Sur le territoire de la CCOG, les besoins estimés seraient de l'ordre de 1 340 logements par an, habitat insalubre compris (100 logements), alors que la production annuelle ne serait que de 670 logements jusqu'en 2017, soit un déficit de 670 logements par an.

Il en est de même sur les autres bassins de vie (CCS et CCEG) avec une production annuelle estimée à 104 logements alors que jusqu'en 2017 les besoins seraient d'environ 770 logements soit une offre manquante de 670 logements par an.

Durant la période 2011-2017 l'offre manquante peut être estimée à 8 800 logements (besoins : 23 100 logements, habitat insalubre compris ; production 14 300 logements environ).

Compte tenu des besoins actuels et des difficultés à produire des logements en nombre suffisant, une part importante de l'habitat construit chaque année résulte d'édifications sauvages, contribuant ainsi à un étalement urbain conséquent. Le phénomène représente au moins 1 000 logements par an.

Selon l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) le nombre de logements insalubres et illicites serait de l'ordre de 19 000⁸.

Par ailleurs, le nombre de demandes de logements sociaux non satisfaites serait de 13 000 et le pourcentage de la population éligible à ce type d'habitat de 80 % de la population guyanaise.

Historiquement en Guyane, la SIGUY et la SIMKO ont produit l'essentiel du logement social⁹. Un troisième opérateur aujourd'hui dissous¹⁰, la SA HLM de Guyane contribuait également à la création d'une offre nouvelle.

⁸ Les différentes sources convergent pour estimer à 16 000 le nombre d'habitats insalubres

Devant la difficulté à produire des logements en nombre suffisant, les pouvoirs publics locaux ont souhaité l'arrivée de nouveaux opérateurs en Guyane.

L'arrivée très récente du groupe Bouygues doit de son côté permettre un accroissement des moyens opérationnels pour faire face aux besoins tandis que l'implantation d'« Habitat en région » (filiale des Caisses d'Épargne) devrait à terme diversifier les acteurs du logement social.

Depuis 2005, la société d'économie mixte de Saint-Martin SEMSAMAR intervient à l'initiative des collectivités locales essentiellement pour des opérations de RHI¹¹.

Par ailleurs, compte tenu de l'évolution des besoins, l'établissement public d'aménagement de Guyane (EPAG) vient d'ouvrir une antenne à Saint-Laurent-du-Maroni constituée de deux personnes. Cet établissement était auparavant essentiellement présent dans le secteur de Cayenne. Il dispose également de la fonction d'établissement public foncier et reçoit à ce titre la taxe spéciale d'équipement (TSE).

1.3. Un coût de l'inaction particulièrement élevé

Le coût de l'inaction est connu. Sur des terrains déjà occupés par des logements, un logement traité dans le cadre d'une RHI a un coût global de viabilisation de l'ordre de 32 000 € (hors coût du logement)¹². En opération d'aménagement (construction de logements neufs), le coût est de l'ordre de 23 000 € en moyenne (source EPAG).

Le pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne évalue à 11 062 le nombre de logements insalubres, c'est-à-dire le degré le plus préoccupant de l'habitat indigne puisqu'il signifie l'existence d'un risque sanitaire pour les populations exposées.

Avec plus de 19 000 logements indignes en stock et plus de 1 000 érigés par an actuellement, le coût global d'intervention pour mettre aux normes et desservir ces logements serait de l'ordre 600 M€ (valeur 2012). Une inaction jusqu'en 2020 majorerait ce coût de 250 M€. Par ailleurs le coût annuel de l'inaction hors résorption du stock est d'environ 32 M€.

Certaines grandes opérations en cours tentent de résorber des zones d'autoconstructions spontanées. En 2011, 5,3 M € ont été consommés au titre de la ligne budgétaire unique (LBU) pour des opérations de RHI en Guyane.

Rappelons qu'en 4 ans (2007-2011) 29 M € ont été engagés par l'État pour des opérations de RHI en Guyane.

L'opération d'aménagement justifie alors d'une intervention de l'État au minimum de 80 % du déficit de l'opération de résorption de l'habitat insalubre. Ce « droit de tirage »

⁹ Selon l'étude réalisée par le cabinet Urbanis pour le compte de la Deal en octobre 2011 « quelle production de logements pour la Guyane ? Objectifs qualitatifs et quantitatifs 2011-2017 » le nombre de locataires HLM en 2007 était de 6.702.

¹⁰ Avec 3966 locataires en situation d'impayés pour un patrimoine de 4 .000 logements la SA HLM de Guyane a été dissoute. Son patrimoine a été transféré à trois SEM : la SIGUY (1.000 logements), la SIMKO (1.500 logements) et la SEMSAMAR (1.500 logements), source ib n°5

¹¹ La SEMSAMAR vient de se voir confier la responsabilité d'une des tranches de la ZAC Saint-Maurice à Saint-Laurent du Maroni

¹² Source rapport du comité départemental de l'habitat de Guyane de l'année 2011 qui analyse le coût global des opérations en cours en matière de RHI. 3794 logements sont concernés. L'enveloppe prévisionnelle de travaux est évaluée à 120 M€ soit un coût moyen hors phase d'étude de 31 628 €. La phase d'étude représente un coût moyen au logement de 1 107€ soit un coût total de 32 735 €

dont disposent les collectivités locales sur des crédits d'État (après validation au CODERST¹³ et en CDH et la programmation des crédits par la DEAL) finance des opérations souvent ambitieuses de consolidation de l'existant, d'amélioration des voiries et des réseaux. Les enjeux de service, de desserte, de mixité sociale et de reconstruction de logements sont souvent ignorés.

Le conseil départemental de l'habitat réuni le 24 mai 2012 dressait un bilan par commune des constructions insalubres recensées. Cela représente 7 719 constructions sur le territoire de la CACL, 3 039 sur celui de la CCOG et 304 pour la CCS et la CCEG réunies :

CONSTRUCTIONS INSALUBRES PAR COMMUNES

Commune	Logements insalubres	Population
Apatou	283	1000
Cayenne	3158	12420
Grand Santi	140	560
Kourou	100	300
Macouria	570	2000
Mana	749	2636
Maripasoula	95	390
Matoury	3145	6076
Montsinéry	35	140
Papaïchton	110	400
Rémire-Montjoly	711	3691
Roura	100	170
Saint-Laurent	1662	7813
Sinnamary	84	280
Saint-Georges	120	450
Total	11 062	38 326

(source rapport du 24 mai 2012 conseil départemental de l'habitat de Guyane)

Le CDH établissait le constat suivant : « *le repérage des sites potentiellement insalubres, actualisé en 2011, montre une augmentation significative de l'insalubrité de l'habitat en Guyane* ».

En 2011, la DEAL indiquait que les opérations de RHI en cours (115 M€ d'études et de travaux) généraient un besoin de subvention supérieur à 66 M€.

En Guyane, le tarissement du flux peut notamment être envisagé via de nouveaux dispositifs constructifs. L'objectif avec la création de zones d'aménagement simplifié (ZAS) serait de produire des parcelles de foncier aménagé où le coût du logement serait sensiblement réduit grâce à de l'auto-construction encadrée.

A cet effet une mission du CGEDD examine actuellement les conditions financières et réglementaires permettant la création de ce dispositif¹⁴.

1.4. L'État repositionné en premier lieu dans une vision à long terme

La Guyane évolue et se développe. S'il y a quarante ans, elle connaissait un développement prometteur à Cayenne et beaucoup plus modéré à Saint-Laurent-du

¹³ CODERST : Conseil de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques

¹⁴Mission d'audit du CGEDD sur « l'aménagement simplifié en vue de la résorption de l'habitat insalubre en outre-mer » conduite par MM. Hervé DUPONT et Christian LEVY

-Maroni, l'arrivée du spatial à Kourou a conduit le territoire à s'organiser par la création d'une ville nouvelle et à améliorer ses relations avec l'extérieur.

D'autres facteurs repositionnent le territoire guyanais dans une géopolitique intéressante pour son devenir. La vague d'immigration consécutive à la guerre civile au Suriname, l'immigration liée aux événements du Laos (arrivée de H'mongs), le besoin d'apport de main d'œuvre que l'on sait importante en provenance du Brésil ouvrent la Guyane à ses voisins et au monde.

Le rythme de croissance de la population résulte de cette histoire et de l'attrait que peut constituer ce DROM (département et région d'Outre-Mer) d'Amérique latine tant pour les populations de l'État brésilien d'Amapa que pour les habitants du Suriname voisin.

Compte tenu de la croissance annoncée, une ingénierie d'État renforcée est nécessaire, aux côtés des structures régionale et communautaire qui se mettent en place pour contribuer à préparer l'avenir du territoire.

Les documents d'aménagement, et en premier lieu le SAR, assurent une planification à 10/15 ans qui s'avère indispensable, mais insuffisante pour prendre en compte les enjeux du territoire à long terme.

L'expression d'une stratégie territoriale devrait s'incarner dans une vision commune entre la collectivité unique, qui verrait le jour en 2015, et l'État afin que les grands enjeux soient partagés sur le long terme et leur traitement assuré de manière pérenne dans l'expression des politiques publiques.

1. Dans ce territoire en très forte mutation, la mission considère qu' un document de prospective 2040/2050 serait à élaborer pour coordonner les politiques publiques et favoriser la maîtrise des défis par les autorités compétentes.

Même dans un cadre de renforcement de la décentralisation, compte tenu des bouleversements à venir et des urgences constatées, la place de l'État se justifie au regard des procédures et des moyens exceptionnels à mettre en œuvre.

En effet, à terme, les acteurs territoriaux auront vocation à assurer intégralement les choix opérationnels en matière d'aménagement. L'implication qui leur est proposée dans le cadre de l'OIN vise à renforcer le partenariat, bien que cette procédure relève en principe des seules compétences étatiques.

Mais l'urgence exige d'engager rapidement le territoire dans une maîtrise de son aménagement tout en veillant à rendre les acteurs locaux plus à même de répondre aux besoins futurs. C'est aussi le sens que l'OIN proposée devrait avoir pour affirmer combien la République porte en elle la notion de solidarité des territoires et de préparation de leur avenir dans un contexte de renforcement de la décentralisation.

Le projet d'OIN s'inscrit dans une vision du territoire à long terme. Qu'il soit ici précisé combien les missionnaires remercient les interlocuteurs rencontrés depuis près d'un an, les services de l'État, en particulier la DEAL, Madame Héléne VESTUR, Conseiller d'État, mais aussi des organismes comme l'EPAG, l'AUDEG, les très nombreux maires et parlementaires comme les élus régionaux, départementaux et communautaires ainsi que leurs collaborateurs.

En effet, la mission a noté avec intérêt l'appétence des élus pour penser le territoire à l'horizon 2040, bien que le quotidien les accapare. Chacun s'est prêté à l'exercice qui s'est révélé d'autant plus fécond que l'élaboration du schéma d'aménagement régional conduisait à pratiquer un exercice similaire, mais paradoxalement à une échéance moins lointaine.

De cette démarche, il est apparu à la mission que le diagnostic de la situation guyanaise comme les grandes orientations pour développer le territoire convergeaient entre les acteurs du territoire.

L'inscription de l'OIN dans un cadre de réflexion sur la « ville amazonienne durable » pourrait trouver sa place dans le cadre d'une IBA¹⁵ sur la base du modèle allemand (travail très qualitatif sur l'aménagement durable dans une perspective de réduction de la consommation de l'espace et des ressources naturelles).

1.5. Des problèmes structurels non résolus

1.5.1. L'obsédante question des transports

Avec un réseau de transport collectif a minima, la Guyane doit dans ce domaine se doter d'une stratégie afin de réduire l'usage généralisé de la voiture individuelle et préserver au mieux le territoire de la pollution générée par les modes de transport carbonés.

En l'état actuel, les transports collectifs (non scolaires) se limitent à ceux de la ville de Cayenne, gérés par le syndicat mixte des transports collectifs. La création d'une communauté d'agglomération du « Centre littoral » (CACL), depuis le 1er janvier 2012, devrait faciliter l'extension du réseau.

Par ailleurs, le département est couvert par les transports scolaires ou par des déplacements plus informels comme les taxis privés ou encore les pirogues utilisées notamment pour naviguer à l'ouest sur le Maroni de Saint-Laurent-du-Maroni à Maripa-Soula ou à l'est sur l'Oyapock.

Le coût des déplacements est devenu prohibitif en raison de l'absence de services organisés. Un aller et retour entre Cayenne et Saint-Laurent-du-Maroni (environ 250 km) par les transports collectifs coûte 70 euros. L'entrée à Cayenne le matin en provenance d'une des communes périphériques prend environ 45 minutes compte tenu de la congestion du réseau routier.

A l'occasion de l'élaboration du plan global de transports et de déplacements de la Guyane (PGTDG), les différents acteurs du territoire ont entrepris de planifier et de préciser les moyens de développer une architecture cohérente de desserte des principaux sites.

Cela générera des investissements non programmés aujourd'hui et des besoins de ressources dont le territoire ne dispose pas. La CACL autour de Cayenne, la collectivité unique demain devront porter ce plan.

Le choix opéré par le conseil régional d'engager un schéma régional des infrastructures de transports (SRIT) sur la base des travaux du PGTDG est également le témoignage d'une mobilisation des acteurs.

La future armature du réseau de transports devrait traiter en priorité l'accessibilité de Cayenne et la liaison entre la ville préfecture et Kourou.

S'il n'entre pas dans le champ de la mission de se prononcer sur les réseaux envisagés, il convient de rappeler que tout aménagement en dehors de zones bordant des routes à grande circulation et distantes des principaux pôles d'activités occasionnerait des coûts d'infrastructures importants alors que la Guyane doit déjà répondre à des dysfonctionnements considérables.

¹⁵*Internationale Bauausstellungen* ici référence à l'IBA Emscher Park

La présente mission a tenu plusieurs réunions avec l'équipe qui, au sein du CGEDD, accompagne les collectivités et l'État pour définir le PGTDG. Une grande convergence a été constatée dans une perspective à 15 ans pour considérer les enjeux propres au territoire de l'île de Cayenne, pour constater que la RN1 est un axe à conforter dans l'avenir, notamment compte tenu des échanges économiques et des mouvements pendulaires qu'il permet.

Les deux missions ont également observé une approche commune quant aux conditions de desserte des zones susceptibles d'être intégrées dans l'OIN. L'un des impératifs serait de ne considérer des zones comme aménageables qu'à la condition qu'elles disposent d'une bonne desserte en transports collectifs.

La mise en place d'une OIN en Guyane doit nécessairement s'articuler avec cette politique de transport qui vise notamment à faciliter les déplacements domicile/travail.

2. Ne retenir comme zones aménageables dans le dispositif d'OIN que des secteurs desservis au moment de leur livraison par un réseau de transports en commun relié aux principaux pôles de l'agglomération.

1.5.2. La situation des finances locales préoccupante mais en voie de stabilisation

La Cour des comptes dans son rapport du 11 juillet 2011¹⁶ estime que l'état des finances des communes et des autres collectivités territoriales de Guyane est préoccupant. Cette situation s'explique dans la plupart des cas par une croissance plus rapide des charges de fonctionnement que des produits, quel que soit le type de collectivités concernées.

Ainsi l'analyse des finances de la Région¹⁷ fait apparaître au titre de l'exercice 2011 une épargne en net recul comparée à celle de 2010 respectivement de -25,36 % pour l'épargne brute et de -49,42 % pour l'épargne nette. Avec un encours de dette qui a sensiblement augmenté la capacité de désendettement de la Région s'en est trouvée fortement dégradée.

S'agissant des finances du département, il est constaté que sa capacité d'autofinancement¹⁸ a fortement augmenté avec un triplement en 2011 en raison de la forte croissance de ses recettes de fonctionnement (+14,26 %) et de la moindre croissance de ses charges de fonctionnement (+7,88%). Cela dit les possibilités de désendettement du département se sont sensiblement dégradées avec un encours en croissance de +11,18% en 2011.

Les finances des principales communes (+ 10 000 habitants) sont préoccupantes mais en voie de stabilisation. Leur capacité d'autofinancement est devenue pour la majorité d'entre elles positive en 2011.

¹⁶ Cour des comptes Rapport public thématique du 11 juillet 2011 sur « la situation financière des communes des départements d'Outre-Mer »

¹⁷ Iedom : Rapport annuel 2010 sur la Guyane

¹⁸ Recettes de fonctionnement – dépenses de fonctionnement

S'agissant des communautés de communes, la situation en 2011 s'est aussi sensiblement améliorée avec un autofinancement net en forte hausse (+87,49%).

Enfin, la Cour des comptes souligne dans son rapport récent qu'au regard de la fiscalité directe locale un nombre non négligeable de biens échapperait à la taxation du fait de l'existence de constructions illégales, en nombre indéterminé mais estimé important.

S'ajoutent les incertitudes sur la propriété de certains immeubles bâtis ou non bâtis, des constructions sur sol d'autrui et des problèmes d'adressage postal. La direction régionale des finances publiques (DRFIP) de Guyane avait estimé que cette absence de taxation représentait une perte de recettes annuelles de 12 M€ pour les communes. Suite aux préconisations du CIOM du 6 novembre 2009 l'amélioration de l'assiette a fait l'objet d'une vaste opération de recensement des bases de fiscalité directe locale, opération menée avec le partenariat de l'AFD et du Conseil Général. Les résultats de cette action s'expriment déjà très positivement sur l'exercice 2011.

1.5.3. De nombreuses contraintes à l'aménagement et à la construction

La Guyane, territoire vaste comme le Portugal, est composée principalement de forêt (90% du territoire en forêt primaire). La bande littorale située au nord qui accueille l'essentiel de l'habitat est fortement contrainte. La mangrove, les zones humides, la savane y sont fortement développées. Elles bloquent parfois le développement urbain comme à Kourou. En outre, les zones inondables sont nombreuses en raison du risque de submersion marine ou fluviale.

A ces nombreux obstacles physiques, il convient d'ajouter des particularités locales comme le droit d'usage instauré dans certains secteurs au profit de communautés autochtones par une coutume, notamment à l'Ouest. L'étendue du périmètre de protection lié au centre spatial représente également une contrainte tout comme certaines normes de construction peu adaptées à ce type de territoires. Cette question fait actuellement l'objet d'une réflexion ministérielle devant déboucher sur un allègement de certaines règles et une meilleure prise en compte des possibilités locales de production de matériaux.

Si la richesse de la biodiversité guyanaise est souvent rappelée en ce qui concerne le centre et le sud du territoire, elle est également très présente sur la bande littorale. Elle impose donc, par la reconnaissance d'espaces naturels à protéger et/ou d'écosystèmes identifiés comme remarquables, des sujétions spécifiques.

Par ailleurs, la bande littorale accueille deux parcs naturels, quatre réserves naturelles et un site protégé par un arrêté de biotope.

La prise en compte des considérations environnementales vient d'être renforcée par la détermination de nouveaux périmètres de ZNIEFF (en cours de présentation aux élus). Ils intègrent les progrès de la connaissance en matière de biodiversité.

Selon une étude menée en octobre 2011 pour la DEAL¹⁹, la réalisation d'un plan logement en Guyane dans les vingt prochaines années aurait pour conséquence la

¹⁹ *Étude Urbanis octobre 2011 p 56*

mutation de près de 3 000 hectares, pour l'essentiel naturels aujourd'hui. La révision du SAR de 2009 achoppa notamment sur l'ouverture à l'urbanisation de quelques 700 km².

Compte tenu de la qualité des sites, de leur valeur écologique, l'OIN devra être conduite de manière à afficher une très haute qualité environnementale des réalisations (conséquence : besoin d'une conception bioclimatique des projets, sélection des projets en prenant en compte la valeur écologique des sites, éco-quartiers ou s'en rapprochant, place prépondérante donnée aux énergies alternatives, analyse des impacts de l'OIN sur les déplacements...).

L'intervention de l'EPAG dans le cadre de la ZAC Vidal s'inscrit déjà dans ce cadre exigeant.

1.6. Le rôle de l'État dans l'OIN

L'opération d'intérêt national n'a pas de définition légale. Le code de l'urbanisme (art L.121-9-1) dispose : « *Des décrets en Conseil d'État déterminent, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente section. Ces décrets arrêtent notamment la liste des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L.121-2* ». Cet article précise seulement le rôle de l'État veillant « *au respect des principes définis à l'article L. 121-1 et à la prise en compte des projets d'intérêt général ainsi que des opérations d'intérêt national* ».

L'article R*121-4-1 du code de l'urbanisme présente la liste des opérations retenues comme d'intérêt national.

Le statut d'OIN confère à l'État un rôle particulier en matière d'aménagement puisque les communes ou EPCI compétents n'exercent plus, sur les zones sous statut d'OIN leurs attributions en matière d'autorisations d'urbanisme. L'article L 422-2 du code de l'urbanisme dispose : « *Par exception aux dispositions du a de l'article L.422-1, l'autorité administrative de l'État est compétente pour se prononcer sur un projet portant sur : (c) Les travaux, constructions et installations réalisés à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L.121-2* ». Cet article portant sur les autorisations et déclarations préalables assure ainsi le transfert de compétence pour les permis de construire, d'aménager, de démolir et déclarations préalables

De surcroît, les communes ne disposent plus de la possibilité de créer des zones d'aménagement concerté (ZAC). Celles-ci sont réalisées à l'initiative de l'État, après avis de la commune ou de l'EPCI (article L. 311-1, al.3 du CU). La collectivité locale compétente n'a plus la faculté d'exercer le sursis à statuer prévu par l'art L.111-10 du même code lorsqu'une opération d'aménagement est envisagée.

La création de l'OIN attribue ces compétences jusque-là décentralisées au préfet.

Les collectivités territoriales ne sont pas pour autant totalement dépossédées de prérogatives sur les périmètres couverts par l'OIN. Les documents d'urbanisme, le SAR, le SCoT, le PLU et la carte communale restent en effet des compétences exclusives des élus des collectivités territoriales. Ces dernières doivent néanmoins s'assurer que les documents d'urbanisme qu'elles élaborent permettent la réalisation des objectifs poursuivis par l'OIN.

L'État peut, en cas de besoin, assortir de la qualification de projet d'intérêt général une ou plusieurs opérations incluses dans une OIN conduisant ainsi à une modification ou à une révision des documents d'urbanisme.

Une disposition générale applicable aux documents d'urbanisme résulte de l'article L.110 du code de l'urbanisme qui précise : « *les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace.* »

Concernant le nouveau SAR de Guyane en cours d'élaboration, l'article L. 4433-8 du code général des collectivités territoriales fait obligation au schéma d'aménagement régional de respecter : « (...) 2° *Les servitudes d'utilité publique et les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre d'opérations d'intérêt national* ».

Le schéma devra donc veiller à ne pas contrarier les périmètres de l'OIN et à permettre aux communes et EPCI d'y réaliser les projets élaborés dans le cadre de cette opération.

2. Une OIN d'accompagnement à la stratégie des territoires

2.1. Construire une vision partagée avec les acteurs du territoire

Le 10 janvier 2010, les électeurs guyanais rejetaient la proposition de se doter d'une collectivité d'outre-mer disposant d'une très forte autonomie. Deux semaines plus tard, ils approuvaient à 57,48 % lors d'un second référendum, la création d'une collectivité unique « *exerçant les compétences dévolues au département et à la région tout en demeurant régie par l'article 73 de la Constitution* ».

Le statut définitif des compétences et des instances de la collectivité unique ne sont pas encore connus. L'élection des membres qui la dirigeront devraient intervenir en 2015. Appelée à remplacer le département et la région, disposant des compétences de ces deux collectivités territoriales et, vraisemblablement de nouvelles prérogatives dont le contenu fait l'objet de réflexions et d'échanges entre les élus de la Guyane et le gouvernement, la collectivité unique apportera un cadre de gouvernance du territoire guyanais très différent. En effet, le bloc communal est resserré autour de 22 communes et 4 EPCI, le niveau supra sera composé d'une seule collectivité, véritable interlocutrice de l'État dans la mise en œuvre des principales politiques publiques.

Les travaux des missionnaires ont également conduit à intégrer leur réflexion dans le cadre des autres documents de planification, en particulier du SCoT du centre littoral, dont le contenu est apparu relativement prospectif pour rechercher les convergences à assurer entre ce document et les propositions relatives aux secteurs d'OIN.

Si la loi ne mentionne pas de critères spécifiques nécessaires à la création d'une OIN, il est aujourd'hui établi que deux éléments au moins doivent figurer dans le dossier présenté au Conseil d'État : la dimension stratégique du projet et la volonté politique de l'État concrétisée par des engagements précis, notamment financiers.

L'objectif de l'OIN vise soit à promouvoir la dynamique d'un territoire considéré comme stratégique (plateau de Saclay, Euroméditerranée ou La Défense²⁰), soit la restructuration de territoires dégradés et récessifs (OIN de Saint-Etienne ou Alzette-Belval²¹).

La crise grave qui affecte la Guyane en matière de logement, l'explosion démographique attendue, la faiblesse des moyens des acteurs locaux pour affronter cette situation caractérisent le territoire à enjeux dans lequel l'État entend mener une stratégie spécifique.

Les sites retenus in fine par la mission correspondent à ceux en forte croissance démographique où la population est importante, voire le deviendra dans les prochaines décennies. Ils constituent les zones du territoire où les enjeux sont les plus significatifs et urgents. Par ailleurs, la réflexion menée depuis plusieurs années au sein des structures étatiques sur un plan logement en Guyane et la libération de foncier important lui appartenant révèlent la volonté forte de l'État d'attribuer des moyens exceptionnels pour résoudre la crise du logement et contribuer au développement économique de ce territoire. Le conseil régional et les maires des communes

²⁰ Décret n°2009-248 du 3 mars 2009 pour le plateau de Saclay, décret n°95-1103 du 13 octobre 1995 pour Euroméditerranée, décret n°2010-744 du 2 juillet 2010 pour la Défense

²¹ Décrets n°2007-89 du 24 janvier 2007 puis n°2007-783 du 10 mai 2007 pour Saint-Etienne et Décret n°2011-414 du 18 avril 2011 pour Alzette-Belval,

concernées ont manifesté auprès de la mission leur souhait d'être aux côtés de l'État s'il venait à s'engager dans une OIN.

Les secteurs de périmètres juridiques proposés par la mission ont été établis après plusieurs séances de travail entre la mission, les maires et leurs collaborateurs, des représentants des administrations locales et les élus désignés des collectivités territoriales pour suivre la réflexion menée par les missionnaires. La DEAL, l'EPAG et l'AUDEG ont été plus particulièrement associés aux travaux de la mission.

Au terme de cet exercice, les communes proposées sont identifiées et au sein de chacune d'elles sont précisés les secteurs retenus par la mission.

Le présent rapport ne fige pas à une échelle fine les périmètres proposés. En effet, certains contours pourraient, après une ultime concertation, être affinés. Une instruction complémentaire finale auprès des services de la DGFIP permettrait de préciser la propriété de certains terrains. Ainsi, les périmètres juridiques proposés au Conseil d'État reposeraient sur un état du foncier définitivement qualifié, évitant toute difficulté d'interprétation sur certaines limites parcellaires.

L'absence de schéma d'aménagement régional est aujourd'hui un vrai handicap pour la Guyane. Elle a conduit la mission à tenir plusieurs réunions avec la mission SAR et le bureau d'étude chargé pour le compte du conseil régional de Guyane d'élaborer le schéma. De très nombreuses convergences ont été constatées tant avec les élus régionaux en charge de ces questions qu'avec les techniciens appelés à mettre en forme le projet régional.

La question des calendriers est ici essentielle. En effet, dans la mesure où le SAR devra prendre en compte l'OIN, il y aura lieu d'indiquer à la région quelles seront les zones retenues devant figurer sur la carte générale du SAR²². La mission, après un échange avec le pré-rapporteur du SAR au Conseil d'Etat suggère deux traitements spécifiques au regard de l'aménagement du territoire de la Guyane.

Des pastilles mentionneraient sur la carte précitée la localisation indicative et l'importance des périmètres de l'OIN renvoyant au décret en Conseil d'État pour arrêter les zones précises de transfert de compétence en matière d'urbanisme.

Le futur document régional pourrait prévoir des séquences d'ouverture à l'urbanisation pour intégrer le temps long de l'OIN et ainsi respecter les temporalités propres aux deux documents.

3. Le nouveau SAR est annoncé pour l'année 2013. La mission souhaite que les intentions gouvernementales soient précisées aussi vite que possible à la région Guyane afin que le SAR prenne en compte les arbitrages relatifs à l'opération d'intérêt national.

²² Une question se pose pour les échelles de représentation graphique. L'OIN présente en général des cartes dont l'échelle varie entre le 1/5000e et le 1/20000e afin d'assurer une bonne identification des parcelles concernées par le transfert de compétence. L'art R4433-1 du CGCT prévoit pour le SAR une échelle au 1/100 000^e « à l'exception des zones de faible densité démographique de Guyane pour lesquelles une ou des échelles plus réduites peuvent être utilisées ». Ces différences justifient le recours à la technique du pastillage proposé par la mission.

4. La mission recommande de définir dans un cadre partenarial entre l'État, le conseil régional, le conseil général, les EPCI et les communes concernées une vision 2040 du territoire, a fortiori en l'absence de schéma d'aménagement régional (SAR) opérationnel²³. Ce préalable vise à éviter l'engagement de politiques ambitieuses dans des zones d'urbanisation nouvelle sans avoir remédié aux dysfonctionnements urbains que la société guyanaise rencontre.

2.2. Choisir des territoires d'inclusion plutôt que des territoires d'exception

Les récentes études sur la localisation des besoins de logement mentionnent la prochaine explosion démographique du secteur ouest du département. La ville de Saint-Laurent-du-Maroni qui comprenait 38 657 habitants en 2010 est appelée à une croissance très rapide (croissance actuelle +6,9 %/an). La ville pourrait avoir, si ce taux était confirmé, plus de 70 000 habitants en 2020 et près du double en 2030. Ce phénomène nouveau mérite d'être pris en compte.

Le conseil régional de Guyane mentionne désormais la mise en place d'une OIN aussi à Saint-Laurent-du-Maroni dans sa délibération de décembre 2010 « *Une stratégie pour la Guyane* ».

Les récents travaux de la DEAL ont conduit à réévaluer l'estimation du besoin de production de logements (+100/an) sur le territoire de la CACL et de (+500 logements/an) sur le territoire Ouest²⁴ pour la période 2011 – 2017 au regard de la précédente décennie. La mission, de son côté, a considéré que l'OIN devait également avoir vocation à renforcer le traitement de l'habitat insalubre.

En s'appuyant sur le caractère illégal des occupations, une politique volontariste, notamment de la part des collectivités locales et des maires en particulier, pourrait avoir pour conséquence de faire disparaître l'essentiel des poches d'habitat insalubre ou dangereux, notamment lorsque ces habitations sont situées en zone de risque(s). Cette politique majorerait alors de 250 le nombre de logements à construire par an en supprimant parallèlement les habitats érigés précédemment.

Ainsi, en terminant les zones de RHI engagés ou programmés et en intégrant une stratégie d'effacement des habitats insalubres et illicites, la Guyane pourrait en 25 ans retrouver une situation de salubrité dans l'habitat. De plus la consommation illégale des espaces naturels voire agricoles s'en trouverait réduite.

La mission souligne que cette évolution ne prend pas les mêmes formes selon les territoires. L'Ouest guyanais accueille davantage de populations d'implantation récente, de culture moins urbaine que le secteur de l'île de Cayenne. Le territoire spécifique qu'est l'ouest Guyanais nécessite une adaptation des règles et des procédés constructifs.

La question de l'accès au logement est sensible. La mission considère que des études devraient être engagées concernant Saint-Laurent-du-Maroni et Mana afin de s'assurer que la production de logements envisagée réponde à la demande des ménages,

²³ Le schéma d'aménagement régional actuellement applicable date de 2002. Il fait l'objet d'une procédure de révision depuis 2005

²⁴ Par rapport aux prévisions établies sur la période 2005/2011 (étude Urbanis précitée p 49)

souvent davantage désargentés que sur les autres zones d'urbanisation de la bande littorale.

Le logement évolutif social (LES), dans sa formule rénovée consécutive à l'arrêt interministériel du 20 septembre 2012, pourrait y être encouragé pour couvrir des besoins non satisfaits. Il s'agit là d'encourager un produit intermédiaire apparaissant plus adapté à la situation locale et situé entre le logement classique (privé ou aidé) et le dispositif d'autoconstruction encadrée envisagé. Le LES²⁵ restera nécessaire pour couvrir tout le spectre des besoins. Il ne trouvera sa pleine efficacité qu'à condition que parallèlement, l'attitude des organismes prêteurs évolue.

La mission considère que les deux grands territoires (le nord-ouest et le centre littoral) doivent être considérés comme prioritaires, car l'urgence de réalisation des logements et les conditions d'appropriation foncière exigent une intervention exceptionnelle pour répondre à la demande.

Les 22 communes de Guyane ne sont pas toutes concernées par une éventuelle OIN. La bande littorale située de la frontière avec le Suriname à l'est de l'île de Cayenne représente le défi principal pour les prochaines décennies en termes de production de logements et d'activités. C'est en son sein que la mission propose de localiser l'OIN.

5. La mission recommande de définir les périmètres juridiques de l'OIN en prenant en considération les travaux des documents d'urbanisme élaborés par les élus et après une concertation approfondie avec les représentants des collectivités concernées par les territoires à enjeux. Elle suggère dans ce cadre d'OIN multi-sites d'examiner particulièrement les travaux du SCoT de la CACL et les orientations des PLU pour les communes non couvertes par le SCoT.

2.3. Des priorités identifiées, des spécificités reconnues

L'OIN envisagée par la mission ne saurait se baser sur la seule composante logement. En effet, l'importance des besoins, les localisations possibles, les distances entre pôles urbains et la recherche d'un modèle de ville amazonienne durable, exigent de penser la ville dans sa complétude.

L'OIN doit traiter du logement, de l'activité économique, des transports et des équipements publics. Elle doit veiller à préserver les espaces remarquables classés ou non et se situer dans une vision prospective de la Guyane.

Le besoin de production de logements et d'immobilier d'entreprises est au cœur des stratégies territoriales actuelles.

L'OIN de son côté veillera sur son territoire d'impact (périmètres juridiques) à la réalisation des projets sélectionnés (et plus particulièrement ceux considérés comme prioritaires).

Le principe retenu pour l'OIN reste son articulation avec les orientations du SAR qui seront énoncées prochainement dont le diagnostic a été remis à la région Guyane en septembre 2012. Les principales dispositions ont été présentées à la mission en novembre 2012 et janvier 2013

²⁵ *Logement évolutif social (LES) : Il s'agit d'une aide de l'État à l'accession à la propriété, à titre de résidence principale destinée aux ménages à ressources modestes. Cette subvention permet de financer la construction de logements à faible coût, dont les aménagements intérieurs et la finition seront réalisés par l'accédant.*

2.3.1. Les transports, une priorité qui structure l'OIN

2.3.1.1. La prégnance des questions de mobilité

La question de l'armature de transports collectifs, accessibles à tous, est primordiale. Pour la mission, elle doit conditionner l'évolution du territoire. Les dysfonctionnements constatés, notamment à l'approche de la ville de Cayenne, aux heures de mouvements pendulaires, vont nécessiter des investissements importants compte tenu de la croissance annoncée de la population dans les dix prochaines années.

La mission menée par le CGEDD dans le cadre du « *plan des déplacements pour la Guyane* »²⁶ a débouché sur le besoin d'engager rapidement un « Plan global de transports et de déplacements de la Guyane »²⁷. Ce document, dont les conclusions ont été présentées à l'automne 2012, affirme l'urgence à définir une stratégie de long terme sur cette thématique.

Pour la mission OIN, l'aménagement du territoire devrait être ordonnancé en fonction du développement de l'offre de transport.

Par ailleurs, pour éviter une consommation déraisonnée de l'espace, la mission suggère de dresser un état du resserrement possible dans le tissu urbain et de localiser les zones d'urbanisation de manière préférentielle dans une logique dite « *de doigts de gant* », c'est-à-dire autour des lignes de transports.

Ces éléments conduisent la mission à ne pas retenir l'aménagement du site du Galion situé à 25 km de Cayenne dans la proposition d'OIN en raison de coûts d'infrastructures de transport et d'aménagement très élevés (infrastructures de transport en commun à créer et caractéristiques vraisemblablement défavorables des sols).

2.3.1.2. L'axe RN1 à structurer

L'importance des mouvements ouest-est est déjà constatée de Saint-Laurent-du-Maroni à Cayenne via Kourou. Autour de ces trois pôles de développement, la progression de l'habitat est réelle. L'urbanisation spontanée s'organise principalement dans cette bande littorale qui s'étend de part et d'autre de la RN1.

La fréquentation de cet axe est-ouest va connaître une évolution sensible dans les prochaines années. Le diagnostic du plan global de transports et déplacements de la Guyane précise qu'à l'horizon 2025, la liaison Cayenne-Tonate-Kourou devrait enregistrer une progression spectaculaire des flux avec plus de 20 000 voyageurs/jour entre Kourou et Tonate et entre 40 000 et 50 000 voyageurs/jour entre Tonate et l'île de Cayenne. Du côté ouest, l'entrée de Saint-Laurent-du-Maroni devrait comptabiliser entre 12 000 et 15 000 voyageurs/jour²⁸.

²⁶ Menée par MM. Labia, Wellhoff et Jamet en 2010

²⁷ Mission conduite par MM Labia, Jamet et Geffrin en mars 2011

²⁸ Les trafics en 2010 sont de 6070 véhicules/jour entre Tonate et Kourou, 9280 entre Tonate et l'île de Cayenne, 3250 à l'entrée de Saint-Laurent-du-Maroni. (source Diagnostic du PGTDG, diagnostic stratégique décembre 2011 p 99). L'usage de la voiture individuelle est très développée, le covoiturage l'est beaucoup moins.

Cet axe cumule le transport des personnes et le trafic fret ; il est par ailleurs structurant pour la plupart des réseaux électriques, d'assainissement, d'eau potable et de haut débit numérique.

La question du doublement du pont du Larivot en entrée de l'agglomération cayennaise est maintenant clairement posée comme celle d'un passage à deux fois deux voies de la RN1 sur tout ou partie du territoire de Macouria. Ultérieurement, la Guyane pourrait devoir créer une ligne de transport en commun en site propre sur cet axe. En sortie de l'île de Cayenne et compte tenu des enjeux d'urbanisation sur les communes de Macouria et Montsinéry-Tonnégrande, la RN1 doit être examinée aujourd'hui comme l'axe structurant appelé à changer de nature demain.

Afin de réduire les déplacements domicile/travail empruntant le goulot d'étranglement que constitue le pont du Larivot et pour limiter les mouvements pendulaires vers Cayenne depuis Macouria, la mission considère qu'une autre nouvelle stratégie doit être employée dans le parti pris d'aménagement le long de la RN1 entre Cayenne et Kourou. En effet, là où il devra y avoir urbanisation, il serait judicieux que la première lanière le long de la RN1 privilégie le développement économique et que les habitations soient situées plus en retrait de la RN1 sur la partie sud (la partie nord étant à préserver puisqu'elle constitue le lien avec le littoral).



Ajoutons à ces considérations, celle sur la forte accidentologie avec 41 tués en 2012 sur les routes de Guyane, soit un taux trois fois plus élevé qu'en France entière. La RN1 contribue grandement à ce bilan.

6. *La mission recommande de prendre en compte l'évolution des deux grands pôles, Saint-Laurent-du-Maroni et Cayenne, aux deux extrémités de la RN1 pour suggérer, notamment à l'approche de Cayenne, qu'un autre parti pris d'aménagement soit examiné le long de la RN1. Il viserait à préserver de toute urbanisation la partie nord jusqu'au littoral et veillerait à privilégier des aménagements de nature économique au bord de la RN1 (afin de ne pas générer de nuisances sonores pour les riverains).*

2.3.2. Redéfinir la notion d'aménagement en secteur sensible : une responsabilité dans l'éco-aménagement

La Guyane connaît avec le développement non maîtrisé de l'habitat informel un étalement urbain considérable et le développement d'un habitat précaire isolé des fonctions urbaines essentielles. Le travail des collectivités territoriales autour de Cayenne dans le cadre du seul SCoT est intéressant. Il fonde son approche sur une stratégie globale construite à partir d'un diagnostic partagé.

Lorsque cette logique trouve en l'EPAG un outil opérationnel, les opérations envisagées peuvent s'inscrire dans le registre des opérations vertueuses post Grenelle de l'Environnement.

L'OIN, dont la Guyane a besoin, doit s'inscrire dans la stratégie des villes durables, celles qui intègrent les fonctionnalités nécessaires à une vie harmonieuse des populations (déplacements, espaces publics de partage, habitat de qualité, développement économique à proximité etc.).

Si la notion d'éco-OIN n'est pas formalisée, elle trouve particulièrement son sens dans un territoire à enjeux écologiques qu'est la Guyane. La ZAC Vidal à Rémire-Montjoly montre la voie vers une urbanisation plus qualitative.

L'OIN doit conduire à corriger les dysfonctionnements constatés ainsi qu'à délimiter de nouvelles zones à urbaniser proches des secteurs agglomérés ou en développement « naturel »²⁹ et à en assurer l'aménagement dans un cadre exigeant avec pour cible le label des éco-quartiers

L'OIN étant un dispositif d'aménagement, elle ne saurait porter toutes les politiques publiques du territoire. Le SAR a une vocation plus large. Cela justifiera le moment venu que le schéma régional précise les synergies entre les périmètres d'OIN déterminés relevant des politiques de l'État et les choix d'aménagement opérés par les collectivités territoriales au premier rang desquelles figure la région.

2.3.3. Le logement : le besoin prioritaire

L'offre de logement estimée jusqu'en 2040 et d'apprécier si les projets identifiés dans les périmètres de l'OIN seront de nature à répondre à ces besoins.

La synthèse entre besoins et offres aux échéances 2030 et 2040 apparaît, en présence de l'OIN, favorable à l'échéance 2030 mais défavorable en 2040 pour les territoires de la CCOG et la région de Kourou.

²⁹ *Conséquence, le site évoqué par le CIOM de nov 2009 du Galion n'est pas retenu au titre de la présente OIN*

En 2030, les besoins sur le territoire de la CCOG sont estimés à 985 ha. L'OIN pourrait apporter 970 ha pour l'habitat. Cela dit, la ZAC Saint-Maurice en cours à Saint-Laurent-du-Maroni, non comptabilisée dans ce calcul, permettra d'assurer une réponse satisfaisante aux besoins.

Il faut par ailleurs considérer qu'au moins 20 % de la construction de logements sera réalisée hors ZAC ou opérations groupées et ne relèvera pas des logiques prises en compte ici.

	besoins estimés en 2030	besoins estimés en 2040	surfaces réservées habitat projet OIN	surfaces consommées par projets connus probables		solde des besoins de foncier en 2030	solde des besoins de foncier en 2040
	cadrage			projets connus	projets autres		
				EPAG	autres		
CACL	1177	1781	1975	360	177	640	1244
CCOG	985	1671	970	27	200	758	1444
CCS	530	851	400			530	851
CCEG	106	170	0			106	170
Total	2798	4474	3345	387	377	2034	3771

Ces indications visent à montrer l'ampleur d'un besoin que seul l'EPAG renforcé serait susceptible de prendre en compte. Au sein des opérations d'aménagement, la mission considère qu'une partie des opérations nécessaires d'ici à 2030 sera réalisée par des aménageurs autres que l'EPAG.

De leur côté, les communes vont poursuivre des opérations d'aménagement (en dehors des périmètres d'OIN) et devraient naturellement traiter de l'ordre de 10 à 30 % du besoin selon les sites et les périodes. Les surfaces nécessaires présentées ci-dessus, dont l'aménagement serait confié à l'EPAG, constituent donc des aires d'exclusivité de l'intervention d'un opérateur État. Elles présentent tout de même un ordre de grandeur assez fiable pour être pris en compte.

Les besoins de logements en Guyane ont fait l'objet de projections :

- sur le territoire de l'ex-communauté de communes du centre littoral (CCCL), aujourd'hui communauté d'agglomération, le besoin de construction était évalué à 1900 logements par an pour les années 2005-2011³⁰.
- pour la même période, il était estimé à 600 logements pour l'Ouest Guyanais, à 450 pour le Pays des Savanes (Kourou, Sinnamary, Iracoubo, Saül et Saint-Élie) et à 60 pour l'Est Guyanais.

³⁰ Le PLH de décembre 2008 propose de retenir un rythme de 1920 logements par an de 2008 à 2015 répartis à moitié pour du locatif, à moitié pour de l'accession

La DEAL a précisé ses estimations³¹ (2011-2017) portant les objectifs annuels de la CACL à 2 000 logements³² (2 500 à 3 000 logts/an à compter de 2030³³), 1 100 pour l'Ouest Guyanais (2 000 logts/an à compter de 2030), à 450 pour le Pays des Savanes et à 90 pour l'Est Guyanais³⁴.

Ces chiffrages ne prennent pas en compte les besoins de reconstruction des logements dégradés ou la politique qui pourrait être menée par ailleurs pour éradiquer l'habitat indigne existant .

En 2009, le territoire comptait 69 857 logements (soit un ratio de 3,56 personnes par logement occupé). Avec ce seul ratio, le besoin en 2040 serait de 161 235 logements soit 91 378 de plus que ceux comptabilisés en 2009. Pour réussir le pari du logement en Guyane, il faudrait ainsi produire 3600 logements, voire 3850 si on tient compte dans cette estimation des logements insalubres à éradiquer, dont au moins 2000 logements sociaux³⁵ par an en moyenne pendant les trente prochaines années. Or la production actuelle se situe entre 1500 et 2500 logements (toutes catégories) par an ³⁶.

2.4. Une OIN en trois pôles

La question de l'existence de plusieurs périmètres au sein d'une OIN s'est déjà posée.

L'OIN créée par le décret du 20 juillet 2005 relatif à la société Aéroports de Paris identifie les trois sites de Roissy-Charles de Gaulle, Orly et le Bourget comme sites de l'OIN.

Par ailleurs, dans des décisions plus récentes, le gouvernement a pris en compte, au sein d'un vaste secteur, plusieurs périmètres localisés permettant ainsi de ne pas ôter aux maires des communes concernés l'intégralité de leurs pouvoirs en matière de délivrance des actes d'urbanisme ou de création de ZAC. La réduction des prérogatives municipales est alors limitée aux seuls périmètres juridiques envisagés pour l'opération³⁷. C'est la formule que la mission préconise pour la Guyane.

2.4.1. Les périmètres juridiques envisagés

LE NORD-OUEST DE LA GUYANE

Le secteur du grand Ouest est incontestablement celui promis à la plus forte croissance démographique dans les prochaines années. L'Ouest autour de Saint-

³¹ « besoins en logements et modes d'aménagement en Guyane » DEAL de Guyane 8 septembre 2011

³² devenue communauté d'agglomération depuis le 1er janvier 2012, elle se situe au centre de la bande littorale et comprend Cayenne

³³ Résultat de l'étude menée par le cabinet Tertio pour le compte de la DEAL. Elle chiffre à 60 000 logements le besoin pour le seul territoire de la CCCL à horizon 2040.

³⁴ L'Ouest Guyanais représente ici les villes du fleuve Maroni et principalement Saint-Laurent-du-Maroni, le Pays des Savanes est situé autour de Kourou tandis que l'Est est constitué par les communes limitrophes du Brésil sur le fleuve Oyapock

³⁵ Note expresse n° 65 (janvier 2010) de l'Institut d'Emission des départements d'outre-mer (ledom)

³⁶ Estimation réalisée par le cabinet Urbanis pour la DEAL dans le cadre d'une étude d'octobre 2011 « Quelle production de logements pour la Guyane ? Objectifs qualitatifs et quantitatifs 2011-2017 »

³⁷ Une commune dont une partie de son territoire est dans l'OIN délivrera les actes d'urbanisme sur son territoire non couvert par l'OIN et sur l'autre partie l'État exercera cette compétence

Laurent-du-Maroni évalue le besoin annuel à 1100 logements. La réalisation en cours de la ZAC Saint-Maurice à Saint-Laurent-du-Maroni (4000 logements à terme) est une première réponse à cette poussée démographique qui conduit tous les dix ans à un doublement de la population communale.

Cette tendance est aussi celle des communes du fleuve Maroni et dans une moindre mesure de Mana.

La CCOG qui rassemble les communes de l'Ouest est un EPCI aux compétences limitées qui n'a pas engagé, à ce jour, de démarche d'élaboration de SCoT. Il convient de préciser que les distances (plusieurs centaines de km) au sein du périmètre de l'EPCI sont telles que les cohérences sont réduites d'autant que pour certaines communes le fleuve Maroni est le seul moyen d'échanges entre elles.

C'est donc dans la partie nord que les principaux enjeux se situent avec trois communes particulièrement concernées : Saint-Laurent-du-Maroni, Mana et Apatou.

Saint-Laurent-du-Maroni comptait près de 39 000 habitants en 2010. Elle regroupe, en tant que chef lieu d'arrondissement préfectoral, l'essentiel des fonctions administratives et des services publics de l'ouest de la Guyane et constitue le point d'échange privilégié avec le Suriname voisin. La croissance démographique de près de 7% par an et l'absence de capacités locales pour faire face aux besoins présents et futurs légitiment l'intervention de l'État dans le cadre de l'OIN.

En matière d'aménagement la SENOG (SEM locale) a connu des difficultés financières importantes depuis 2005. Elle ne sera pas apte à porter l'aménagement sur l'ouest, même si elle peut y contribuer. L'EPAG, au titre de l'intérêt public, s'est positionné en 2012 à Saint-Laurent-du-Maroni en y créant une antenne.

L'OIN à l'ouest pourrait être déclinée en plusieurs périmètres juridiques situés sur les communes de Saint-Laurent-du-Maroni et de Mana et en deux périmètres d'accompagnement (Apatou et le centre-ville de Saint-Laurent-du-Maroni).

La mission a estimé que l'un des enjeux pour la ville de Saint-Laurent-du-Maroni est l'aménagement de son secteur nord le long de la RN1. L'aménagement d'une voie de contournement de la ville permettra à terme d'envisager la réalisation d'un ou plusieurs ponts pour franchir le Maroni. La relocalisation de l'aéroport à une échéance de 20 ou 30 ans et la réalisation de zones de développement économique liées ou non à une relocalisation du port de la commune constituent également des projets importants pour l'avenir.

L'OIN inclurait, dans ce cadre prospectif, l'aménagement du secteur nord de la commune, ce qui représente 1300 hectares dont près de la moitié pourraient être affectés à l'habitat.

A Mana, l'OIN prendrait en compte la vocation agricole de la commune pour organiser le développement des hameaux de Charvein et Javouhey tout en veillant à instaurer une mixité des populations vivant dans ces hameaux. Par ailleurs, le site de Charvein nécessitera un aménagement en cohérence avec les exigences futures (probable localisation de l'aéroport au nord-est de Saint-Laurent-du-Maroni avec comme conséquence un développement économique logistique dans ce secteur soit au sud-ouest de Mana).

La RD8 dans sa partie nord fait également l'objet d'aménagements sporadiques (lycée agricole, maison rurale, abattoirs...).

L'objectif de l'intervention de l'OIN dans ces secteurs viserait à éviter le mitage en cours et à assurer une organisation des aménagements urbains que la croissance démographique à l'ouest de la Guyane exigera.

7. La mission recommande la délimitation de périmètres juridiques dans les communes de Saint-Laurent-du-Maroni et de Mana pour une superficie totale de 2 100 ha (dont 45 % réservés pour l'habitat, 33 % pour le développement économique et 22 % pour les équipements et infrastructures). Ces emprises foncières devront avoir vocation à aménager les secteurs à enjeux sur ces communes en s'inscrivant dans une perspective à 30 ans intégrant le déplacement de l'aéroport de Saint-Laurent-du-Maroni et la réalisation d'une voie de contournement de l'actuelle zone agglomérée.

LA REGION DE KOUROU

Le secteur de Kourou caractérise un urbanisme récent en Guyane intégré au sein de la communauté de communes des savanes (CCS). La ville, port spatial européen, ne dispose plus pour assurer son développement de terrains aménageables à coût raisonnable. Pourtant, la croissance démographique de la commune, supérieure à 3% par an depuis 20 ans, exige un développement urbain conséquent.

La perspective d'une nouvelle ZAC, la ZAC 2, portée par la commune, répond à cette préoccupation. Compte tenu des conditions de faisabilité de cette opération, son intégration dans l'OIN paraît indispensable pour permettre de la mener à bien.

Par ailleurs, le besoin du territoire de conforter sa croissance économique et de prévoir ses développements urbains à venir nécessite de concevoir une extension urbaine de la commune le long de la RN1. La zone de Kourou estime à près de 500 son besoin de logements par an.

400 ha sont affectés dans les propositions de la mission pour la réalisation de secteurs d'habitat. Globalement, les secteurs pouvant faire l'objet de périmètres juridiques totalisent près de 840 hectares.

8. La mission recommande d'intégrer Kourou dans les périmètres juridiques d'OIN (superficie totale de 840 ha) pour achever l'urbanisation de la ville nouvelle de Kourou et pour permettre son développement le long de la RN1 dans un pôle combinant emplois et logements.

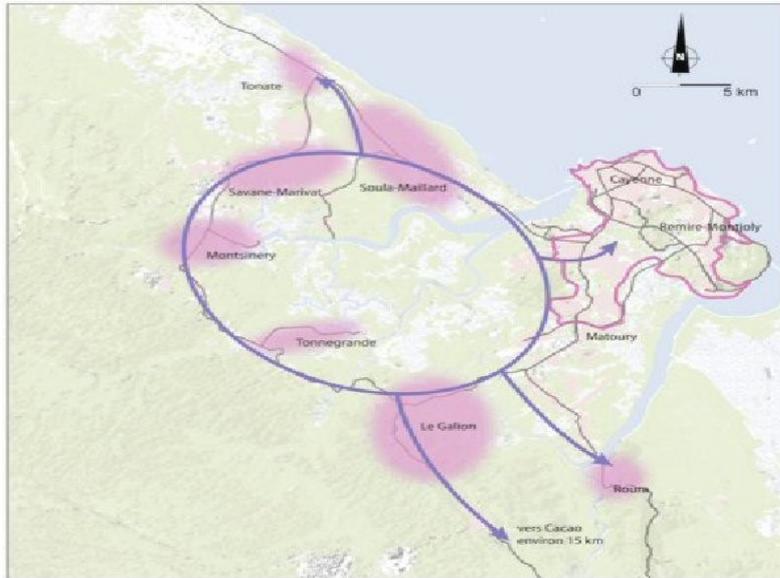
LA REGION DE CAYENNE, LE CENTRE LITTORAL

Les besoins en matière de logements de la zone de Cayenne sont les plus élevés, 1750 logements par an.

Un SCoT porté par la communauté d'agglomération du centre littoral, (CACL), est venu définir, pour un territoire centré sur l'île de Cayenne, une stratégie dite du « *collier de perles* » manifestant ainsi l'intention des élus de développer des pôles urbains aptes à accueillir les populations futures. Les sites visés par le SCoT sont ceux de Tonate, Soula-Maillard, Savane-Marivat, Montsinéry-Tonnégrande, Le Galion, Roura ainsi que la poursuite des opérations en cours à Cayenne, Rémire-Montjoly et Matoury.

Cette structuration du territoire a été validée dans le cadre du SCoT de l'île de Cayenne élaboré par la communauté de communes du centre littoral. Elle repose sur un développement multi-polaire faisant notamment apparaître la création d'une ville

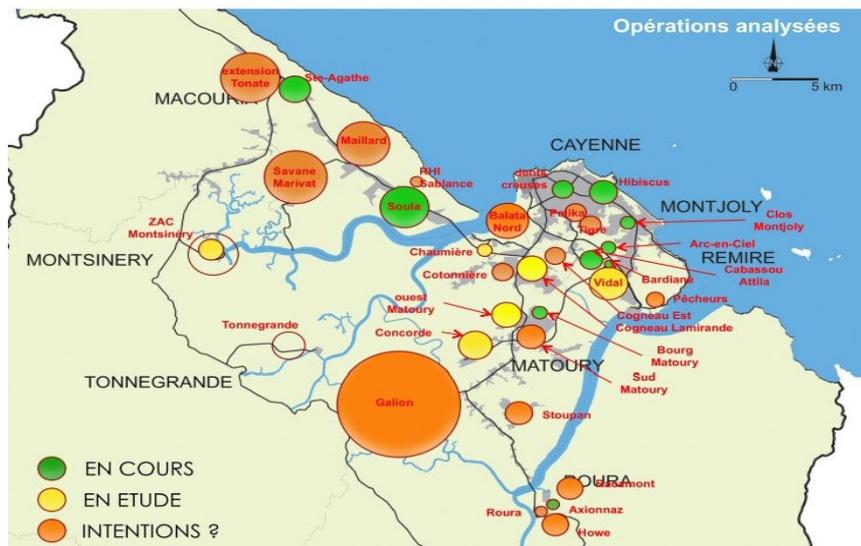
Le « collier de perles » du SCOT



nouvelle d'environ 14 000 logements³⁸ sur le site du Galion (commune de Montsinéry-Tonnégrande principalement). Le SCoT de la CCCL a établi les potentialités d'urbanisation sur son territoire. En l'état actuel, et hors site du Galion, les communes de l'EPCI sont susceptibles de mobiliser 1250 hectares pour du logement soit un potentiel de 37 000 logements.

La mission n'a pas retenu le site du Galion au titre de l'OIN dans sa mesure où son éloignement des centres économiques, la distance du centre-ville de Cayenne et les premiers constats quant aux conditions d'aménagement de ce secteur apparaissent très défavorables et coûteuses.

Les opérations en cours et projetées



³⁸ Hypothèse prise en compte dans le plan d'aménagement et de développement durable du SCOT de la CCCL page 15, d'autres documents évoquent une hypothèse de ville nouvelle à 10.000 logements

Sur le territoire de la CACL, la mission a retenu comme secteur pouvant entrer dans le cadre des périmètres juridiques de l'OIN :

- A Macouria, l'extension du sud du bourg de Tonate, une partie du secteur de Savane Marivat (conjointement avec Montsinéry-Tonnégrande) et l'extension à des activités économiques le long de la RN1,
- A Matoury, un secteur est de la zone Terca et le secteur sud de la plate-forme aéroportuaire (vocation mixte),
- A Cayenne, le secteur est de la commune au nord du canal Leblond, la partie centrale autour de la résidence Mango ainsi qu'une zone autour de la piste Tarzan qui relie le carrefour des Maringouins au Mont Baduel,
- A Rémire-Montjoly, un secteur délimité dans sa partie centrale par le tracé du futur transport collectif en site propre.

9. La mission recommande d'intégrer au titre des périmètres juridiques des secteurs situés sur les communes de Macouria, Montsinéry-Tonnégrande, Matoury, Cayenne et Rémire-Montjoly. La mission propose d'approfondir l'intégration dans l'OIN des espaces identifiées représentant une surface totale de 4350 ha. Elle recommande une répartition des superficies à raison de 45 % pour le logement, 25 % pour l'économique et 30 % pour les équipements et infrastructures.

10. La mission recommande d'engager une expertise complémentaire sur les délimitations des périmètres juridiques proposés dans le présent rapport afin de préciser les cartographies à produire au Conseil d'État à une échelle suffisante pour définir les parcelles concernées pour chacun des sites retenus.

2.4.2. Des périmètres d'accompagnement

Le dispositif d'OIN prévoit d'annexer au décret en Conseil d'État qui l'a créé une cartographie identifiant les communes retenues dans le périmètre d'OIN et au sein de celles-ci les périmètres juridiques dans lesquels l'État intervient au titre des articles L.121-9-1, L 121-2 et L 422-2 c) du code de l'urbanisme.

En Guyane, compte tenu des enjeux du territoire (doublement de la population dans les vingt prochaines années pour atteindre 500 000 habitants), il est proposé une intervention de l'État dans un cadre stratégique.

C'est pourquoi, si certains périmètres relèvent aujourd'hui d'intervention relativement urgentes, d'autres secteurs doivent faire l'objet d'une veille active.

La mission a tenu à distinguer les deux. La veille serait exercée dans le cadre de périmètres dits d'accompagnement. Ils concerneraient les centres-villes de Cayenne et de Saint-Laurent-du-Maroni qui nécessitent, pour retrouver une attractivité sociale et économique (touristique notamment), un travail patrimonial et de mise en valeur des espaces publics. Cette vigilance conduirait à une mobilisation de crédits de droit commun et à l'engagement d'une vraie stratégie des acteurs publics grâce à une ingénierie de projet renforcée dans le cadre de l'OIN.

L'objectif est d'accélérer la réalisation des projets relevant des procédures classiques.

Deux autres sites sont proposés en périmètres d'accompagnement : la commune d'Apatou et ses « écarts » compte tenu de sa croissance démographique et de la récente ouverture de la route qui la relie à Saint-Laurent-du-Maroni. L'appui des équipes d'ingénierie de l'OIN à cette commune pour son développement devrait permettre de mieux répondre aux besoins et, le cas échéant, de prévoir son intégration ultérieure dans l'OIN via une extension des périmètres initiaux.

La même démarche sera proposée pour un secteur de la commune de Roura qui pourrait bénéficier d'un développement touristique intéressant et des effets de l'ouverture du pont sur l'Oyapock. Ce dernier devrait à terme renforcer l'attractivité économique de cette commune.

11. La mission préconise la création de périmètres d'accompagnement de l'OIN afin d'assurer une veille sur des territoires à enjeux et d'apporter un surcroît d'ingénierie à des territoires fragiles pouvant connaître d'importants changements en corollaire de l'opération nationale envisagée.

2.4.3. Une stratégie foncière à organiser sur ces périmètres

La mission a pris en compte le marché du foncier en Guyane. Elle a considéré que sur les territoires stratégiques et pour les trois prochaines décennies, l'État devait marquer une particulière vigilance sur la question de la cession du foncier aux communes. La mission considère :

- que le foncier public entrant dans les secteurs potentiels de l'OIN doit être réservé et cédé par la collectivité publique à l'EPAG dans le cadre de la programmation des opérations.
- qu'il est indispensable d'organiser une stratégie foncière visant notamment à une définition de prix de référence du foncier. Cette fixation atténue sensiblement la spéculation sur le prix des terrains dans et autour des secteurs d'OIN et ce, tout au long de l'opération .
- que les pouvoirs publics doivent engager les procédures de maîtrise foncière (notamment pré-ZAD puis ZAD) dès que la localisation définitive des périmètres juridiques et le phasage d'intervention sur les secteurs de l'OIN seront suffisamment définis.

12. La mission recommande la mise au point d'une stratégie d'intervention foncière avec recours à des pré-ZAD sur les terrains susceptibles de faire partie de la première phase de l'OIN, de se doter des procédures d'action sur la formation des prix du foncier et de veiller à une conservation des terrains publics inclus dans les futurs périmètres de l'OIN.

3. Une gouvernance innovante, un outil à moderniser

3.1. Une gouvernance spécifique compte tenu des particularités du territoire

L'OIN doit intégrer les spécificités de la société guyanaise. L'émergence dans deux ans d'une collectivité unique, l'évolution des structures intercommunales (création récente de la première communauté d'agglomération, CACL sur le secteur de Cayenne), l'élaboration en cours du schéma d'aménagement régional (SAR) conduisent la mission à proposer d'organiser une gouvernance spécifique à cette opération d'intérêt national.

En métropole, les opérations d'intérêt national peuvent être mises en œuvre au moyen d'une double structure (un conseil d'orientation de l'OIN³⁹ ou un EPCI et le conseil d'administration de l'EPA). Il est proposé de reprendre cette organisation en renforçant le conseil d'administration de l'EPAG pour tenir compte des difficultés constatées d'une part et de la complexité du pilotage d'une opération aussi vaste que celle proposée par la mission d'autre part.

La Guyane souffre particulièrement d'une absence de coordination des politiques publiques, d'une réponse trop partielle à des problématiques globalisantes, d'une absence de moyens et d'ingénierie au regard des enjeux du territoire. Le partage du diagnostic et des connaissances entre acteurs publics guyanais au sein d'un conseil d'orientation contribuerait à l'échange des intentions et à la coordination des politiques locales, ainsi plus efficaces.

Les autorités locales ont largement fait connaître à la mission leur souhait d'être pleinement partie prenante du processus d'animation de l'OIN. A cet effet, la mission estime que l'ordonnancement, le pilotage et la coordination de l'OIN doivent disposer de moyens propres, exorbitants du droit commun, compte tenu des spécificités du territoire.

C'est pourquoi la mission propose que trois structures soient renforcées pour contribuer au pilotage et au suivi des projets et des phases de l'OIN : l'AUDEG, la DEAL et l'EPAG.

L'AUDEG, l'agence d'urbanisme de la Guyane, a été créée en 1977 par les collectivités territoriales et l'État. Ce dernier, au titre du partenariat État/collectivités territoriales, pourrait renforcer sa présence dans l'agence (présence au sein du conseil d'administration et financement) et confier à celle-ci une partie de l'analyse prospective permettant d'orienter l'OIN.

La DEAL pourrait être renforcée par un service dédié au pilotage et à la coordination de l'OIN. Ce service aurait vocation à traduire les orientations de l'OIN en politiques publiques d'aménagement, à préparer en amont les projets avec l'EPAG, à assurer la mobilisation des crédits publics sur les opérations prioritaires, à veiller au bon déroulement de la feuille de route de l'OIN. Il assurerait la coordination opérationnelle de l'OIN.

³⁹ où les élus locaux sont bien représentés et un établissement public d'aménagement disposant d'un conseil d'administration composé à parité d'élus et de représentants de l'État

13.L'agence d'urbanisme de la Guyane (AUDEG), et la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la Guyane (DEAL) devraient disposer de moyens supplémentaires, notamment humains, afin de développer, pour la première, une capacité prospective très utile au conseil d'orientation de l'OIN, et des compétences d'ordonnancement, de pilotage et de coordination de l'OIN pour la seconde.

L'EPAG devra être également repositionné pour assurer la partie de l'aménagement opérationnel, objet de l'OIN.

Les communes où se situeront un ou des périmètres de l'OIN seront pleinement associées à l'élaboration de chaque projet de l'OIN et à l'instruction des permis de construire et d'aménager.

14.La mission recommande la constitution d'un conseil d'orientation de l'OIN qui associe à parité les représentants de l'État et les représentants des collectivités territoriales. Il assurerait le suivi et proposerait le cas échéant des évolutions aux orientations de l'OIN. Ce conseil devrait comprendre à titre consultatif les autres parties prenantes de l'OIN (forces économiques, associations d'environnement, usagers de la route,..).

Une opération aussi complexe (multitudes d'acteurs, contraintes élevées, territoire vaste, etc.) nécessite la mise en place d'un organe de suivi. La mission préconise le recours à des services spécialisés dans l'audit des politiques publiques ou des opérations d'aménagement. A cet effet, elle propose de constituer un comité de suivi par désignation d'un représentant de l'IGA, d'un représentant du CGEDD et d'un représentant de l'IGF.

Ce comité serait chargé d'établir un rapport semestriel aux parties prenantes et un rapport public annuel. Cette formule permettrait aux administrations et structures en charge de l'OIN d'être régulièrement instruits des écarts constatés au regard des objectifs fixés. Ce comité formulerait des propositions aux différentes autorités de l'Etat et des partenaires de l'OIN pour la bonne réalisation de celle-ci.

15.Le suivi de cette OIN pourrait être confié à un comité composé d'un représentant de chacune des inspections générales suivantes (IGA, IGF, CGEDD). Ce comité rendrait un rapport public une fois par an sur l'atteinte des objectifs de l'OIN, un rapport d'étape serait transmis chaque semestre aux parties prenantes de l'OIN.

3.2. un établissement public d'aménagement dédié à l'OIN

La création de l'OIN serait l'occasion de repositionner l'EPAG en scindant ses fonctions foncières et son métier d'aménageur

En Guyane, l'État dispose déjà d'un établissement public d'aménagement qui a été créé, conformément aux dispositions de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 modifiée par un décret n° 96-954 du 31 octobre 1996. Son périmètre d'intervention géographique est l'ensemble du territoire de la Guyane et ses compétences sont larges⁴⁰.

Dans l'hypothèse où une OIN tri-polaire serait créée, l'EPAG aura un rôle primordial à jouer. L'établissement dispose d'ores et déjà d'une compétence reconnue sur l'Ile-de-Cayenne mais aussi à Saint-Laurent-du-Maroni et à Mana.

Il est l'outil naturel pour développer les grands projets urbains dont la Guyane a besoin aussi bien sur le plan du logement que sur celui de l'activité économique et des équipements publics.

La capacité de l'EPAG est insuffisante au regard aux besoins actuels en logements mais aussi en équipements publics et en immobilier d'entreprise. L'EPAG a prévu de construire 10 000 logements entre 2011 et 2016 alors que les besoins en logements sont estimés à 24 000 au cours de la même période. Les autres aménageurs locaux ne comblent pas ce déficit. Par ailleurs, l'EPAG ne dispose pas d'une assise financière suffisante pour devenir, sans consolidation préalable, l'acteur incontesté de l'OIN. Enfin son organisation devra être adaptée pour en faire l'outil de cette OIN ultramarine.

3.2.1. Présentation

L'EPAG est un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Il est soumis à la tutelle de l'État, d'une part financière, et d'autre part technique. Il est administré par un conseil d'administration et géré par un directeur.

L'EPAG dispose des moyens lui permettant de s'administrer librement. Ce principe emporte comme conséquence l'existence d'une instance délibérante, un conseil d'administration et d'une autorité exécutive, un directeur général, mais aussi de diverses ressources : subventions de l'État, emprunts, taxes fiscales notamment. Son autonomie financière est d'autant plus grande qu'il dispose essentiellement du produit de ses activités.

⁴⁰Décret n°96-954 du 31 octobre 1996 « 1° Constituer des réserves foncières en prévision d'actions ou d'opérations d'aménagement ayant en priorité pour objet de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat et de lutter contre l'habitat insalubre ; à cette fin, il est habilité à procéder ou à faire procéder à toutes acquisitions immobilières. Il peut procéder aux actions ou opérations d'aménagement des terrains ainsi acquis ; il peut procéder à des cessions des terrains aménagés, après avoir recueilli l'avis du service des domaines ;

2° Passer au nom de l'État, selon des modalités définies par la convention prévue au premier alinéa de l'article L. 91-1-1 du code du domaine de l'État, les contrats de concession et cession mentionnés audit article, dans les conditions prévues par les articles R. 170-31 à R. 170-46 du même code ;

3° Réaliser, selon des modalités définies par la convention prévue au deuxième alinéa de l'article L. 91-1-1- du code du domaine de l'État, des travaux d'aménagement rural sur les terres qui lui sont concédées et cédées par l'État, et concéder ou céder, après leur aménagement, les terres dont il est propriétaire, dans les conditions prévues par la convention mentionnée au second alinéa de l'article L. 91-1-1 du code du domaine de l'État. ».

3.2.2. Une activité statutaire multiple

3.2.2.1. Aménageur

L'EPAG est compétent pour réaliser toutes les opérations d'aménagement : acquisitions foncières, travaux d'aménagement et ventes de charges foncières à des opérateurs immobiliers ou des particuliers. La contrepartie du risque pris sur ses fonds propres est la marge financière qui s'ajoute à la rémunération de ses frais d'exploitation.

3.2.2.2. Opérateur foncier

L'EPAG est en outre un établissement public foncier d'État. A ce titre, il a vocation à mettre en œuvre une stratégie foncière (veille foncière, acquisitions d'opportunité et opérationnelles) dans le cadre d'un programme pluriannuel d'interventions, notamment en faveur de la construction de logements sociaux.

Il perçoit la taxe spéciale d'équipement (TSE) dont sont redevables les propriétaires et occupants immobiliers. Son produit a sensiblement augmenté au cours de la période récente.

A priori, avant 2011, le produit de cette taxe n'était pas exclusivement affecté à des opérations foncières : en 2010, 989 K€ sur 1 894 K€ (52 %) ont été alloués à des opérations foncières. La direction de l'EPAG a indiqué à la mission que l'affectation de la TSE à des opérations autres que foncières n'avait plus cours.

Produits K€	2009	2010	2011	var.2010-2011
Taxe spéciale d'équipement	1 876	1 894	2 415	27,5%

Source Annexes aux comptes EPAG

3.2.2.3. Aménageur des espaces ruraux

En l'absence de SAFER et d'aménageurs spécifiques au monde rural, l'EPAG assume des missions dans ce domaine et réalise des travaux d'aménagement afin de mettre des terres à disposition des agriculteurs.

3.2.3. Son organisation

Sous la responsabilité d'une direction générale, l'EPAG est composé de trois directions et d'une mission : la direction administrative et financière, la direction de l'action foncière, la direction de l'aménagement urbain et la mission de l'aménagement rural.

L'effectif de l'EPAG comprenait, en fin 2010, 24 agents (ETP) et 32 en 2011

L'établissement est administré par un conseil d'administration de 12 membres, conseil régional (2), conseil général (2), un représentant des communes et un représentant des établissements publics intéressés aux actions de l'EPAG, six membres État,

(préfet (1), direction régionale des finances publiques (2), direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (2), direction de l'agriculture et de la forêt(1)),

Par décret du 28 septembre 2010, M. Jocelyn HO-TIN-NOE, 1^{er}Vice-Président du Conseil régional de Guyane, a été nommé Président du conseil d'administration de l'EPAG.

3.2.4. Une capacité à faire en logements très en deçà des besoins estimés

3.2.4.1. Des besoins partiellement satisfaits jusqu'en 2017

Au cours de la période 2011–2016, l'EPAG prévoit de réaliser 10 000 logements à raison de 1700 logements par an, dont 1500 logements sur l'île de Cayenne et un peu moins de 200 sur le reste de la Guyane.

Construction de logements par l'EPAG de 2011 à 2016

Opérations	Commune	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Soula	Macouria	150	500	250	250	250	250	1650
Parepou Elysée	Macouria				250	250	250	750
Extension Tonate	Macouria			250	500	500	500	1750
Extension du bourg	Montsinéry	100	150	100	100	150	100	700
Le Gallion	Montsinéry					500	500	1000
Hibiscus	Cayenne	200	400	250				850
La Chaumière	Matoury			150				150
Sud Bourg	Matoury				250	250	250	750
Vidal	Remire			250	250	250	250	1000
Extension Bourg Roura	Roura			100	100	100	100	400
Total Ile de Cayenne (I)		450	1050	1350	1700	2250	2200	9000
Malgaches	St-Laurent du M.			150	150	150	150	600
Extension Bourg	St Georges			100	100	100	100	400
Autres (II)		0	0	250	250	250	250	1000
Total général (I +II)		450	1050	1600	1950	2500	2450	10000

Source EPAG Plan stratégique de développement 2011-2016 -volet logement -stratégie foncière – septembre 2011

À cette estimation doit être ajoutée la production de logements réalisée par d'autres opérateurs. Le bureau d'études « Urbanis ⁴¹», missionné par la DEAL, considère qu'au cours de la même période le nombre de logements construits par l'ensemble des opérateurs se situera entre 12 350 (fourchette basse) et 16 300 logements (fourchette haute) soit une production moyenne d'environ 2400 logements par an.

Même avec cet objectif de production (les objectifs sont rarement atteints), la Guyane devrait compter un déficit de plus de 1000 logements par an, contribuant au développement de l'habitat informel et insalubre.

⁴¹Etude Urbanis octobre 2011 « Quelle production de logements pour La Guyane ? Objectifs qualitatifs et quantitatifs 2011-2017

3.2.4.2. L'analyse comptable et financière de l'EPAG

Cette analyse qui figure à l'annexe 4 repose sur des informations internes qui émanent du service comptable de l'EPAG. Elle est fondée sur l'hypothèse que ces informations sont exactes et complètes. Elles n'ont été soumises à aucune procédure de contrôle ni de vérification, sauf dans les cas mentionnés expressément dans cette annexe.

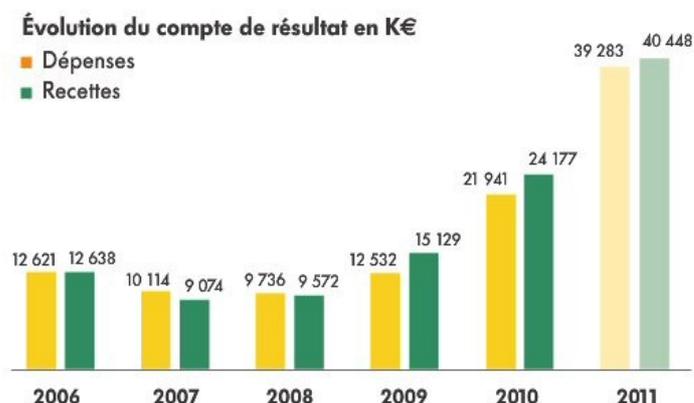
Cette analyse fait ressortir que l'EPAG ne dispose pas aujourd'hui d'une trésorerie et d'une organisation adaptées aux besoins à venir. Des adaptations seront nécessaires pour en faire l'outil d'aménagement de l'OIN. Par ailleurs la trésorerie de l'établissement est fragile et mérite d'être consolidée au-delà des points positifs suivants :

Une trésorerie positive en 2011

La trésorerie de l'EPAG est positive en 2011 (+ 10,5 M€) contrairement à 2010 où elle était négative (-1,7 M€). Cette amélioration s'explique par une diminution du besoin en fonds de roulement⁴² de 10,3 M€ en 2011 du fait d'une augmentation sensible des dettes d'exploitation au cours de l'exercice 2011 (+7,5 M€) et d'une amélioration du fonds de roulement⁴³ (cousin de sécurité de l'EPAG). A contrario les dettes d'exploitation, c'est à dire les sommes dues aux fournisseurs, les dettes fiscales et sociales et les produits constatés d'avance, explosent en 2011 (7,8 M€) contre 0,3 M€ en 2010 et 1,5 M€ en 2009. En 2011 les produits constatés d'avance s'élèvent à 4,2 M€ alors qu'en 2009 et 2010, ils ne figuraient pas dans les dettes d'exploitation.

Les fonds propres se confortent

En 2011 ils s'élèvent à 12,3 M€ contre 5,7 M€ en 2010 grâce aux deux exercices bénéficiaires en 2010 et 2011 qui réduisent le report à nouveau débiteur des déficits antérieurs à 2010 (5,2 M€).



situation du compte de résultat de l'EPAG de 2006 à 2011 source EPAG

Une situation financière fragile qui mériterait une analyse plus approfondie

⁴² Le besoin en fonds de roulement est égal à la différence entre l'actif circulant (créances + stocks) – les dettes d'exploitation ou dettes à court terme (fournisseurs et dettes fiscales et sociales)

⁴³ Le fonds de roulement net global mesure le bon équilibre entre les besoins à long terme et le financement à long terme. Il est égal aux capitaux permanents (capitaux propres + les autres fonds propres + les provisions pour risques et charges + les dettes financières) – les actifs immobilisés. Il doit être positif et surtout supérieur au besoin en fonds de roulement.

L'analyse de la situation de l'EPAG n'entraîne pas dans le champ de la mission. Toutefois, à l'occasion des échanges avec les responsables de l'établissement, plusieurs constats sont apparus :

- Une fragilité des grands équilibres financiers qui se matérialise par un actif circulant élevé (42,9 M€ en 2011, 44,6 M€ en 2010) nettement supérieur au fonds de roulement (26,4 M€ en 2011 et 24,5 M€ en 2010)
- l'existence d'un endettement financier, emprunts et subventions, important qui s'accroît en 2012 : 21 M€ au titre du programme de développement stratégique (cf. PV du CA du 9 décembre 2011) d'où la nécessité d'un contrôle de la mise en œuvre de ce programme pour lequel la question de l'équilibre financier peut s'avérer préoccupante,
- la nécessité de distinguer, dans les comptes budgétaires et financiers, les missions « d'aménagement » de celles « d'opérateur foncier »,
- un respect des délais dans l'approbation des états comptables et budgétaires (comptes annuels, budget EPRD.),
- les risques pesant sur les besoins en fonds de roulement : l'application de la règle voulant que l'établissement s'assure que son chiffre d'affaires sur l'exercice soit bien en corrélation avec le niveau de subventions accordées (programme de développement stratégique notamment).

16. La mission recommande de procéder à un audit de l'organisation et de la situation comptable et financière de l'EPAG sur la base des comptes annuels clôturés au 31/12/2012. Il permettra de préparer la partition des fonctions assurées actuellement par l'EPAG en application de l'ordonnance du 8 septembre 2011 en un établissement public d'aménagement (EPA) d'une part et un établissement public foncier (EPF) d'autre part et de recentrer l'EPA sur l'aménagement de l'OIN.

3.2.4.3. Une organisation à adapter aux défis à venir

L'EPAG dans sa structure actuelle devra être transformé, d'ici au 1er janvier 2016⁴⁴, en un établissement public d'aménagement stricto sensu conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 qui modifie le statut des établissements publics fonciers et des établissements publics d'aménagement.

3.2.4.4. Vers un établissement public d'aménagement stricto sensu

Conformément à l'article L 321-14 du code de l'urbanisme, l'EPAG devra être transformé, d'ici au 1er janvier 2016. Son organisation actuelle répond à trois missions, aménagement urbain, action foncière et aménagement rural. Elle devra être recentrée sur sa mission d'aménagement et de développement durable des territoires présentant un caractère d'intérêt national.

17. Transformer l'EPAG en un établissement public d'aménagement dédié principalement à l'aménagement et au développement durable des territoires visés par l'opération d'intérêt national.

⁴⁴ L'article 3 de l'ordonnance introduit une disposition transitoire pour l'EPAG en le soumettant jusqu'au 1er janvier 2016 au droit en vigueur.

Modifié par décret en Conseil d'État, après avis des collectivités territoriales concernées, l'établissement public d'aménagement élaborera un nouveau projet stratégique et opérationnel qui définira ses objectifs, sa stratégie ainsi que les moyens qui seront mis en œuvre pour les atteindre.

Le conseil d'administration qui est composé à parité de représentants de l'État et des collectivités territoriales, y compris des EPCI, approuvera le projet stratégique et opérationnel de l'établissement conforme au projet de l'OIN et procédera dans l'avenir à sa révision.

3.2.4.5. Une organisation de l'EPAG à adapter aux enjeux à venir

Le changement des périmètres d'intervention de l'EPAG, sa spécialisation vont conduire à revoir ses instances de gouvernance. Le conseil d'administration pourrait ainsi être composé de quatorze membres (titulaires ou suppléants) répartis à raison de :

- sept représentants les collectivités territoriales
 - un membre désigné par le conseil régional ;
 - un membre désigné par le conseil général ;
 - un membre désigné par la CCOG ;
 - un membre désigné par la CACL ;
 - un membre désigné par la commune de Kourou (ville de la CCS intégrée au sein de l'OIN) ;
 - un membre représentant des communes les plus impactées par l'OIN (Macouria) ;
 - un membre représentant des communes les plus impactées par l'OIN (Saint-Laurent-du-Maroni). La règle voudrait qu'une commune représentée en tant que telle dans le CA ne pourrait voir un de ses représentants au sein de l'EPCI représenter celui-ci. Par ailleurs, un EPCI ne peut désigner un représentant d'une commune n'ayant pas de périmètre juridique de l'OIN.
- sept représentants de l'État
 - le préfet ;
 - le secrétaire général aux affaires régionales ou en qualité de suppléant le directeur de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale ;
 - le directeur de la DEAL ;
 - le directeur adjoint de la DEAL ;
 - le directeur de l'agriculture et de la forêt ,
 - le directeur régional des finances publiques
 - un représentant des administrations centrales désigné par le ministère des outre-mer

18. Doter l'EPA d'un conseil d'administration de quatorze membres dont le président sera élu parmi les représentants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale siégeant au conseil. Le principe de parité au sein de cette instance de gouvernance sera réaffirmé tout comme le devoir d'y représenter prioritairement les territoires concernés par l'OIN

19. Revoir l'organigramme de l'EPAG lors de sa transformation en EPA. Le recentrer sur ses nouvelles missions. Sa dénomination devrait être modifiée pour éviter toute confusion avec l'EPAG actuel et pour tenir compte de ses nouvelles missions d'aménagement principalement dédiées à l'OIN.

L'établissement public d'aménagement devrait comprendre au moins les directions suivantes sous l'autorité d'une direction générale. Une représentation significative de l'établissement en nombre d'agents et en compétences sera en outre localisée à l'ouest du territoire.

- ▶ Une direction de l'aménagement et de l'habitat qui élaborera les zones d'aménagement concerté (ZAC) et les zones actuellement à l'étude d'aménagement simplifié (ZAS) mais aussi les dossiers de permis (permis d'aménager et permis de construire) en conformité aux documents d'urbanisme applicables (SAR, SCoT et PLU) et les contraintes environnementales. Par ailleurs, elle étudiera et concevra l'ensemble des réseaux techniques, assurera la viabilisation des terrains et interviendra comme mandataire pour les opérations de constructions d'équipements pour les différents maîtres d'ouvrage ; sur sa partie habitat elle commercialisera les terrains nécessaires à la construction de logements. Un pôle sera chargé de la résorption de l'habitat insalubre et un autre spécialisé dans l'auto-construction ;
- ▶ Une direction du développement et des activités économiques et du marketing S'agissant de la partie économique cette entité aura en charge le développement économique au sein de l'OIN en liaison avec les acteurs économiques extra communautaires. Elle élaborera et mettra en œuvre l'ensemble de la politique commerciale et sera l'interlocutrice privilégiée des entreprises qui souhaiteront s'implanter sur les territoires de l'OIN. Sur la partie marketing elle aura la responsabilité de promouvoir l'OIN et ses différents bassins de vie et de développement économique et de mettre en œuvre des outils de marketing et d'assurer la communication des activités de l'établissement ;
- ▶ Une direction de la prospective, du suivi territorial et du développement durable qui aura pour mission de porter la réflexion stratégique du développement des territoires de l'OIN ;
- ▶ Une direction financière et des ressources humaines qui aura en charge le suivi des opérations comptables et financières mais aussi la comptabilité analytique des opérations ; la gestion des ressources humaines et les moyens généraux de l'établissement seront assurés par cette direction.

3.2.4.6. Cette nouvelle organisation nécessite de renforcer significativement les équipes en place tant en nombre qu'en compétences.

Au début 2011, l'effectif de l'EPAG était de 32 agents se répartissant comme suit :

- ▶ Direction Générale et secrétariat : 3 agents
- ▶ Direction de l'Action foncière : 8 agents
- ▶ Direction de l'Aménagement Urbain : 15 agents
- ▶ Direction Administrative et Financière : 3 agents
- ▶ Mission d'aménagement rural : 1 agent
- ▶ Agence comptable : 2 agents

Le nouvel établissement public d'aménagement, créé conformément aux dispositions de l'ordonnance du 8 septembre 2011 conservera la direction de l'aménagement urbain et les missions support de l'EPAG. La direction de l'action foncière, dont l'effectif actuel est de 8 agents, sera transférée à l'établissement public foncier. La mission

d'aménagement rural avec un agent n'apparaîtra plus dans les compétences du nouvel établissement. Ainsi l'effectif potentiel ne serait plus que de 23 agents.

Par ailleurs l'EPAG devra conduire à leur terme les opérations en cours à savoir les 10 000 logements à livrer d'ici à 2017. Son effectif actuel sera partiellement occupé à cette mission.

Enfin le nouvel établissement devra augmenter sensiblement sa capacité de construction en logements quasiment deux fois plus et se renforcer d'une direction chargée du développement économique et des équipements publics.

Ces précisions données et en reprenant l'organisation proposée ci-dessus l'effectif du nouvel établissement devrait être de l'ordre de 29 agents répartis comme suit :

- ▶ direction de l'aménagement et de l'habitat :
 - 11 agents
- ▶ direction du développement et des activités économiques et du marketing :
 - 7 agents dont 2 agents pour les communes de la CACL, 2 agents pour Saint-Laurent-du-Maroni et Mana et 1 agent pour la CCS.
- ▶ direction de la prospective, du suivi territorial et du développement durable :
 - 4 agents
- ▶ direction financière et des ressources humaines :
 - 7 agents

Ainsi l'effectif actuel de l'EPAG passerait de 23 à 29 agents. Au-delà de cet effectif cible l'établissement sera incité à recourir à des prestataires externes.

3.3. Quels moyens pour réussir l'OIN ?

3.3.1. un FRAFU spécial OIN

Les crédits affectés au FRAFU sont issus du BOP 123. En 2010, ils concernaient 11,5 M€ engagés

En 2011, ces crédits Etat portaient sur 8,9 M€ soit une baisse de 38 % par rapport à 2010. Les dotations 2012 étaient du même ordre⁴⁵.

La contribution de l'Etat au FRAFU de Guyane a fait l'objet d'un arrêté préfectoral du 25 mars 2010⁴⁶. Par la suite, l'État, la région et le département ont, en Comité de gestion et d'engagement, le 27 novembre 2010 défini les modalités de fonctionnement de ce fonds. En 2010, il a permis le financement des études pré-opérationnelles et foncières (5,9%), le portage foncier (1,4%), la réalisation de VRD au titre de l'aménagement (70,4%). Il comprend depuis trois ans un dispositif de financement de l'aménagement secondaire destiné à favoriser la construction de logements aidés (22,2%).

L'insuffisance notoire des financements dédiés à l'aménagement est une des difficultés importantes dans la mesure où, dans un certain nombre de projets, le foncier est maîtrisé (propriété État ou achat à des propriétaires privés).

⁴⁵ Source CDH 2012 séance du 24 mai 2012

⁴⁶ Arrêté préfectoral n°490/DDE du 25 mars 2010 fixant les modalités d'application des subventions de l'Etat au sein du FRAFU de la Guyane.

Le montant de crédits accordé au FRAFU se doit donc d'être sensiblement réévalué.

Alors qu'il faudrait doubler la production de logements pour répondre aux besoins, les opérations inscrites dans le cadre de l'OIN, parce qu'elles seraient incluses dans un contrat territorial de développements devraient bénéficier d'une partie des crédits affectés au FRAFU.

La Guyane doit, pour répondre aux besoins de la population produire dans les vingt prochaines années 66 200 logements. Le coût unitaire d'aménagement est estimé à 23 000 € en prenant en compte les 10 dernières opérations menées par l'EPAG. Le FRAFU finance l'aménagement à raison d'une moyenne de 11 756 € par logement. L'Etat apporte la moitié des crédits du FRAFU (47 % en 2010, 58 % en 2011) soit environ 5 900 €

Sur cette base la mission estime que les besoins pour les vingt prochaines années sont de l'ordre de 390 à 400 millions d'euros, soit environ une vingtaine de millions d'euros par an.

Compte tenu des modes de production du logement, on peut estimer que 80 % du besoin guyanais sera traité dans le cadre d'opérations groupées nécessitant un recours à un financement public.

20. Pour ne pas pénaliser les opérations dans des secteurs non couverts par l'OIN, la mission recommande d'affecter une enveloppe spécifique de crédits à l'OIN. Elle viendrait en supplément de l'enveloppe de droit commun affectée aux autres opérations menées en Guyane et de doubler l'enveloppe consacrée au FRAFU pour permettre la réalisation des projets de l'OIN.

3.3.2. Un dispositif contractuel associé

Réussir l'opération d'intérêt national en Guyane exige une attention particulière afin de combiner les compétences et les moyens. C'est dans ce sens que la mission propose de retenir le principe d'accompagner l'OIN de contrats de développement en Outre-Mer (CDT-OM). Ces contrats inspirés par la démarche mise en œuvre pour assurer l'effet de levier des politiques publiques engagées sur les territoires du Grand Paris devrait produire des effets comparables en Guyane.

Pour cela, la mission suggère que les territoires d'OIN soient expressément inclus dans des périmètres de CDT-OM afin qu'au sein de ces aires l'ensemble des acteurs publics impactés et les parties prenantes conviennent de la stratégie et des moyens à mettre en œuvre pour en assurer la réussite. Comme vient de l'autoriser l'article 31 de la loi du 18 janvier 2013⁴⁷ pour l'île-de-France, les CDT-OM permettraient à la région et au département (demain collectivité unique), s'ils le souhaitent, d'être parties prenantes de cette contractualisation.

L'État pourrait ainsi contractualiser ses engagements au sein d'une programmation pluriannuelle dans le cadre des CDT-OM. L'ensemble des acteurs publics concernés par un territoire serait ainsi associé dans le cadre de ce contrat, négocié dans la phase

⁴⁷ Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

de mise en place des outils de l'OIN. Ainsi, à une opération d'aménagement serait lié un dispositif de financement et une programmation visant à sécuriser les conditions de réalisation des projets au sein d'un territoire spécifique.

21. La mission recommande d'associer aux périmètres juridiques de l'OIN un dispositif contractuel assurant une programmation des investissements et des services entre les acteurs publics concernés (communes, EPCI, syndicats intercommunaux, conseil général, conseil régional, État). Ces contrats de développement territorial (CDT) viseraient notamment à optimiser les financements publics, à renforcer la cohérence et l'attractivité des projets, à permettre un portage partagé.

3.3.3. Le besoin d'une police de l'urbanisme

La police préventive, notamment de l'urbanisme relève du code éponyme mais également du code général des collectivités territoriales pour la partie concernant le traitement des risques (pouvoir de police préventive du maire) et du code de la construction et de l'habitation.

Cette police administrative absolument essentielle n'existe pas ou si peu en Guyane qu'un sentiment d'impunité prévaut. L'État n'assure plus ce contrôle, les maires sont fortement désengagés à l'exception de celui de Cayenne. Sans contrôle des constructions, sans un contrôle des autorisations du droit des sols et de leurs effets sur le terrain, sans éducation massive aux obligations réglementaires, une grande majorité des constructions continueront à être édifiées sans permis de construire. La mission considère donc comme impérative la mise en place des polices administratives et d'un régime d'astreintes en cas de maintien dans les lieux.

Parallèlement à ce travail de fond, des conventions pourraient être négociées entre les communes et l'État, là où l'urbanisation spontanée a été constatée. Cela a été entrepris en Martinique durant l'année 2012⁴⁸. Ce dispositif permettrait d'engager rapidement l'indispensable prévention contre l'habitat spontané dès lors que le rythme de production de logements correspondra à celui de la demande.

3.3.4. Intégrer l'habitat auto-construit et l'aménagement simplifié

La question de l'aménagement simplifié se pose particulièrement en Guyane où près de 30 % des logements seraient insalubres ou indignes. Le territoire compte globalement 64 000 logements.

Le développement de l'habitat spontané, corrélé la plupart du temps à un habitat insalubre, est aujourd'hui peu contrarié. Il constitue une échappatoire face au manque de logements produits et face aux difficultés d'accès au logement social pour des

⁴⁸ *Le préfet de Martinique a entrepris de signer des conventions intitulées « conventions pour la mise en application de mesures opérationnelles relatives au traitement des constructions illicites ». Elles ont notamment pour objet d'examiner les conditions de régularisation des constructions illicites, mais aussi de « renforcer la coordination et l'efficacité des services opérationnels afin d'empêcher toute construction illicite »*

populations marginalisées issues de l'immigration clandestine ou travaillant dans l'économie informelle.

Plusieurs rapports après celui de M. Letchimy sur l'habitat indigne dans les DOM⁴⁹ ont suggéré de prendre en compte ce « fait d'urbanisation » et de chercher à le réguler en l'organisant⁵⁰. De cette réflexion est venue l'idée de créer des zones d'aménagement simplifié. Une mission du CGEDD examine actuellement les conditions financières et réglementaires permettant la création de ce dispositif⁵¹. Le but est d'accueillir des populations qui, de toute façon, auraient choisi de s'implanter dans de l'habitat spontané informel. Ils s'agit d'organiser l'aménagement primaire des terrains et en encadrant la construction des logements de façon à assurer le respect des conditions d'habitabilité décentes.

Actuellement, selon les années, entre 500 et 1000 logements voient le jour sous la forme d'un habitat informel. Les coûts du rattrapage de ces opérations sont élevés pour la collectivité. Cet habitat se durcit avec le temps. Les populations qui ont construit ces logements manifestent une revendication de desserte en transports, d'équipements publics (écoles notamment), de création de réseaux électriques, de distribution d'eau, etc. Les collectivités territoriales sont fortement sollicitées. Il leur est demandé d'intervenir pour consolider des hameaux dispersés et clairsemés, facteurs d'étalement urbain. Ces derniers constituent pour la plupart des enclaves communautaires favorisant une partition de la société guyanaise.

L'OIN doit aussi se montrer exemplaire en la matière. Dans la mesure où cet outil viendrait à être retenu par les pouvoirs publics les opérations d'aménagement prévues dans le cadre de l'OIN devraient intégrer ces zones. La mise en œuvre d'une police de l'urbanisme (cf 2.5.2) s'imposerait pour prévenir la réapparition de zones de développement de l'habitat spontané.

⁴⁹ Rapport « *L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer : un défi à relever* » de M. Serge Letchimy, député septembre 2009, il traite notamment des conditions financières du départ des populations installées de manière « spontanée » de leur habitat.

⁵⁰ Proposition n°11 du rapport « *Rénovation urbaine et habitat indigne dans les DOM* », p 108, CGEDD n°07837-01 Janvier 2012, Paris : « dans les départements en forte croissance démographique (Mayotte et la Guyane), favoriser la création de zones d'habitat pour l'auto-construction encadrée (ZHACE). Leur intégration dans d'importantes opérations de ZAC sous la forme de macro-lots pourrait être envisagée...les réseaux primaires seraient financés par la collectivité publique » et Rapport du GRET pour la DEAL de Guyane 3ème rapport de juillet 2012 « note de méthodologie et stratégie générale d'intervention pour la gestion de l'existant et l'anticipation et l'encadrement de nouvelles installations en Guyane »

⁵¹ Audit sur « *L'Aménagement simplifié en vue de la résorption de l'habitat insalubre en Outre-Mer* » missionnaires Hervé Dupont et Christian Lévy

Conclusion

Le lancement d'une opération d'intérêt national constituerait un signal très positif pour la Guyane, confrontée à de multiples enjeux dont le plus préoccupant est l'organisation de la vie humaine face au doublement annoncé de la population dans les 20 prochaines années.

Peu d'acteurs ont encore perçu le défi et les conséquences des tendances naturelles constatées. Elles concordent toutes pour annoncer un bouleversement considérable de ce territoire. L'impréparation de l'avenir conduit cette région à être aujourd'hui la seule où le pourcentage de logements disposant de l'électricité recule. Elle a pour conséquence un mitage du territoire et la prolifération de bidonvilles et de zones d'habitat informel dans lesquels les habitants sont soumis à des risques multiples (naturels ou sanitaires).

La Guyane a amélioré sa production de logements, mais celle-ci reste très en deçà du besoin. La région conserve un stock d'habitat insalubre considérable de l'ordre de 11 000 voire 19 000 si on prend en compte la notion de logements indignes.

En moyenne, la Guyane manque de près de 1500 logements neufs par an. Face à l'urgence, elle n'a pas pu organiser le développement des filières économiques nouvelles et les localiser, alors que l'émergence de deux pôles de 200 000 habitants autour de Cayenne et de Saint-Laurent-du-Maroni d'ici à 2040 nécessite de préparer également les conditions d'un développement économique des territoires.

Face à cette situation, la mission a examiné les solutions à mettre en œuvre. L'OIN envisagée constitue une réponse particulièrement adéquate à la situation guyanaise puisqu'elle permettrait la mobilisation de moyens d'État exceptionnels indispensables pour répondre à une situation totalement atypique sur le plan national.

Dans un contexte d'évolution institutionnelle débouchant en 2015 sur la création d'une collectivité unique (fusion des deux conseils régional et général, adjonction de compétences), l'OIN ne paraissait pas naturellement pouvoir faire l'objet d'un consensus.

En examinant le territoire sur un mode prospectif, dans une vision à 2040, la mission a longuement écouté les élus locaux, analysé les enjeux propres à chaque commune appelée à évoluer rapidement. Elle a pris le temps de proposer une vision qui prenne en compte la composante transport/mobilité comme essentielle et structurante. Elle a ensuite recherché où localiser des zones d'aménagement dédiées au logement, aux activités économiques et aux équipements structurants, souvent en mixant ces fonctions.

Le choix des territoires ainsi sélectionnés par la mission pour faire partie de l'OIN (Cayenne, Montsinéry-Tonnégrande, Macouria, Matoury, Rémire-Montjoly, Kourou, Mana et Saint-Laurent-du-Maroni) a été présenté à plusieurs reprises aux élus (en général aux maires) ainsi qu'aux responsables des intercommunalités, du département et de la région. Ces propositions n'ont fait l'objet d'aucun désaccord mais en règle générale d'un accueil bienveillant, à l'exception d'une commune. La mission a choisi de maintenir ses choix compte tenu des enjeux que représentent les secteurs proposés.

Si le principe de l'OIN est accepté et si le travail entrepris par la mission s'avère consensuel, il est apparu à la mission qu'elle devait aussi attirer l'attention sur certaines zones particulières (appelées périmètres d'accompagnement) devant faire l'objet d'une veille active dans l'avenir : il s'agit des deux communes en marge du périmètre proposé pour l'OIN, Roura et Apatou, et des centres historiques de Cayenne et de Saint-Laurent-du-Maroni.

La mission a traité de la question de la gouvernance de l'OIN. Elle envisage la création d'un comité d'orientation composé des représentants des principaux territoires concernés et de représentants de l'État. Par ailleurs, pour pallier le besoin spécifique d'ingénierie, la mission suggère que soit implantée au sein des services de la DEAL et de l'EPAG une structure de pilotage et de coordination/suivi de l'OIN dont les effectifs devront pouvoir être adaptés aux défis rencontrés. La mission propose que l'État renforce son implication dans l'agence d'urbanisme AUDEG pour que celle-ci assure les travaux de prospective du territoire.

La mission a également considéré que l'EPAG, outil d'État consacré à l'aménagement en Guyane, devait être scindé en deux établissements, un établissement public foncier (EPF) et un établissement public d'aménagement (EPA). Elle suggère qu'une partie des moyens affectés à ces deux missions principales soient mutualisés.

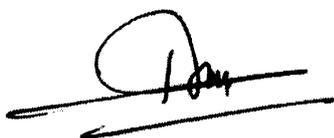
L'EPA chargé de l'OIN serait ainsi recentré sur cette opération. Il disposerait d'un conseil d'administration réformé constitué à parité de représentants de l'État et des collectivités territoriales. Son président serait élu par son conseil d'administration contrairement à aujourd'hui.

L'EPF de Guyane (établissement public foncier à créer) disposerait pour sa part d'une gouvernance spécifique associant l'État et la collectivité unique et des représentants des communes et EPCI.

Concernant l'EPA, la mission estime nécessaire de disposer de moyens suffisants et de recentrer ses compétences, à la différence de l'actuel EPAG, sur les objectifs prioritaires.

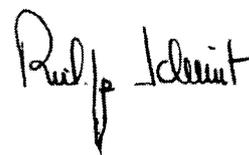
Par ailleurs, la mission considère indispensable pour mener à bien un tel projet d'OIN d'envisager le doublement des crédits annuels affectés au FRAFU (fonds dédié à l'aménagement).

Philippe Bonnal



*Inspecteur de
l'administration du
développement durable*

Philippe Schmit



*Inspecteur général de
l'administration du
développement durable*

Annexes

1. Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Le secrétaire d'Etat chargé du logement

Paris, le **11 OCT. 2011**

___ Référence : D11022135

Monsieur le Vice-président,

Le comité interministériel de l'Outre-mer de novembre 2009 a décidé d'étudier l'opportunité d'une opération d'intérêt national en Guyane.

En effet, cette région est confrontée à une forte demande de logement qui ira croissante dans les années à venir et qui nécessite pour y faire face de développer une offre quantitativement et qualitativement adaptée.

Aussi, j'ai décidé la mise en place d'un plan logement exceptionnel sur plusieurs années concernant la Guyane, avec pour objectif de doubler le niveau de production actuel et d'atteindre ainsi 3000 logements par an dès 2014.

Dans cette perspective, la production de foncier aménagé pour le logement est d'une urgente nécessité. C'est la raison pour laquelle j'ai demandé à l'établissement public d'aménagement en Guyane (EPAG) de préparer un plan de développement stratégique, identifiant clairement les opérations susceptibles d'être engagées à court et moyen termes.

Au-delà, il convient de déterminer l'opportunité d'opérer un changement d'échelle dans la prospective et la mise en œuvre des opérations d'aménagement sur le territoire.

Je souhaite donc confier au CGEDD une étude d'opportunité quant à la création d'une Opération d'Intérêt National (OIN) sur certaines parties du territoire guyanais, l'étude devant porter à la fois sur les aspects techniques et sur la gouvernance. Il s'agit en effet de déterminer si cet outil, qui permettrait à l'État d'identifier des périmètres sur lesquels conduire des stratégies d'aménagement à grande échelle, en y adossant des dispositions spécifiques en termes d'urbanisme opérationnel et de droit des sols, est adapté au contexte et aux spécificités de la Guyane.

Monsieur Christian LEYRIT
Vice-président du conseil général de
l'environnement et du développement durable
Tour Pascal B
92055 PARIS LA DEFENSE CEDEX

Hôtel Leplay - 40 rue du Bac - 75007 Paris - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22
www.developpement-durable.gouv.fr

Dans l'affirmative, la mission aura pour but d'affiner les caractéristiques souhaitables de l'OIN, en liaison avec les acteurs concernés. Je souhaite également que l'ensemble des questions ayant trait à la faisabilité de la création d'une telle OIN soient abordées (portage politique, pré-existence d'un EPA, capacité à faire des services de l'Etat, acceptabilité par les acteurs institutionnels et économiques, etc.), permettant d'identifier les atouts à souligner et d'anticiper les difficultés qu'il conviendrait de lever.

Pour réaliser cette mission, dont je souhaite le rendu au plus tard fin novembre, j'invite l'équipe que vous désignerez à prendre tous contacts utiles avec les acteurs locaux.

Je vous remercie par avance de votre appui et vous prie de croire, Monsieur le Vice-président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Benoist APPARU

Lettre de mission complémentaire



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

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

Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages

Paris, le 21 FEV. 2012

La Ministre de l'écologie, du développement
durable, des transports et du logement

à

Monsieur le Vice Président du CGEDD

Objet : Opportunité et faisabilité d'une OIN en Guyane

Réf : Rapport CGEDD n° 008034-01 (rapport d'étape)

Par lettre du 11 octobre 2011, le Secrétaire d'Etat chargé du logement confiait au CGEDD une étude d'opportunité quant à la création d'une Opération d'intérêt national (OIN) sur certaines parties du territoire guyanais, faisant suite à la décision du comité interministériel de l'Outre-Mer de novembre 2009 d'approfondir cette question.

Le rapport d'étape établi par MM. Schmit et Bonnal en janvier 2012 confirme la pertinence et la faisabilité du dispositif OIN pour répondre aux enjeux identifiés sur le territoire. Le Ministère reprend l'ensemble des conclusions de la Mission.

Il souligne en outre, dans l'hypothèse où une OIN serait créée, le rôle primordial qu'aurait à jouer l'Etablissement public d'aménagement de Guyane (EPAG) dans sa mise en œuvre.

Afin de poursuivre ces réflexions et de préciser les conditions de création éventuelle d'une OIN, je souhaite confier dès à présent au CGEDD une mission complémentaire. Dans les zones identifiées comme étant les mieux désignées pour accueillir le dispositif, il s'agira notamment de préciser avec les élus locaux les modalités de mise en œuvre en vue de cerner et de lever les difficultés constatées ou qui pourraient se faire jour, et de créer ainsi un terrain favorable au lancement de cette opération.

Déterminant dans le portage stratégique et opérationnel de l'opération, le rôle à jouer par l'EPAG devra en outre être précisé. En support de l'établissement et en lien avec les élus, il s'agira de définir la manière dont l'OIN devra s'intégrer dans le plan stratégique de l'EPAG en accord avec la stratégie régionale, et d'envisager les modalités d'intervention opérationnelles.

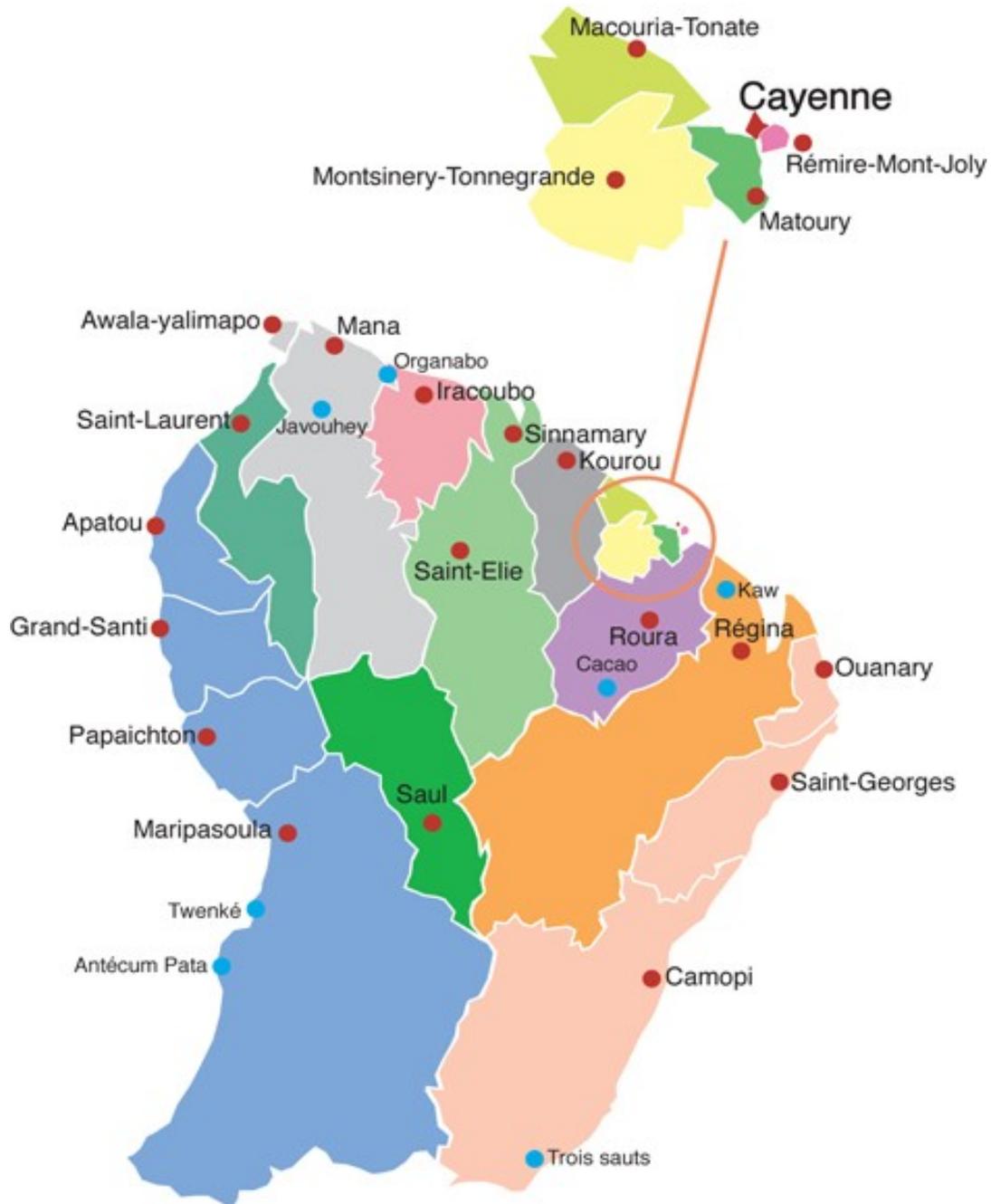
J'invite l'équipe désignée pour cette mission à se rendre sur place pour établir les contacts nécessaires. Je ne verrais que des avantages à ce qu'ils puissent avoir lieu en amont du déplacement du directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) programmé du 19 au 23 mars prochain, qui doit permettre de faire un point global sur la mise en œuvre du plan logement pour la Guyane.

2. cartographie

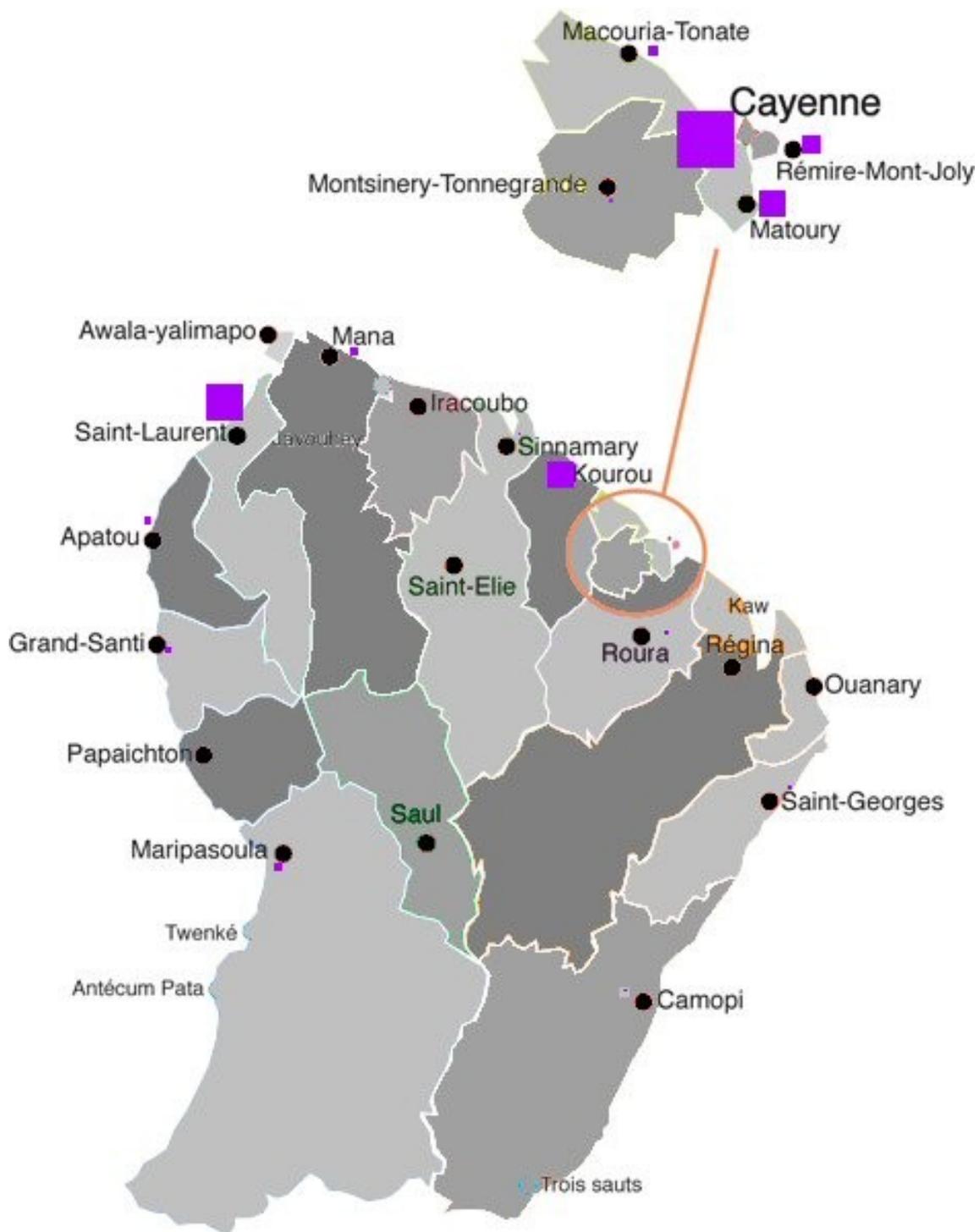


Figure 7 : Infrastructures de transport en Guyane (source : CCIG/CR Guyane 2008)

Communes de Guyane



populations 2009



3. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
ADELSON	Gilles	Ville de Macouria	1 ^{er} adjoint au maire
ALEXANDRE	Rodolphe	Conseil régional de Guyane	Président
ANTOINETTE	Jean-Etienne	Ville de Kourou	Sénateur -maire
ARTHAUD	Jack	EPAG	Directeur Général
AZEMA	Bernard	Centre spatial Guyanais CNES	Sous-directeur
BARTHELEMI	Laurent	Commune de Roura	Directeur de l'urbanisme
BERTHELOT	Chantal	Assemblée nationale	Députée
BERTRAND	Léon	Ville de Saint-Laurent du Maroni	Maire, ancien ministre
BOULLANGER	Bernard	SOLAM/Yoplait Guyane	Directeur général
BOURGUIGNON	Thomas	Association des moyennes et petites industries de Guyane	Chargé de mission
BYRON	Philippe	ReWatt Guyane	Président
CAMBRIL	Philippe	Ville de Saint-Laurent du Maroni	Directeur général des services
CHANTRE	Xavier	Préfecture de la région Guyane	Chargé de mission au SGAR puis DGS de la CACL (août 2012)
CHAUVIER	Bruno	SIGUY	directeur
CHEMOUL	Bernard	Centre spatial Guyanais CNES	Directeur général
CLAUDON	Christian	Ministère de l'Outre-mer	Commissaire au développement endogène pour la Guyane
COCOGNE	Ludovic	Agence Française de Développement (Agence de Guyane)	Directeur
CREPON	Etienne	DGALN/DHUP	Directeur
CUYSSOT	Georges	CCIG	Chef du service développement durable
DAVIDAS	Jean-Luc	CCIG	6 ^{ème} vice-président
DEL GRANDE	Marc	Ministère de l'Outre-mer	Sous-directeur du service des politiques publiques
DOLIANSKI	Paul	Commune d'Apatou	Maire
DURAND	Lucien	Port de l'Ouest Guyanais	Directeur
FAYOL	François	Ministère de l'économie et des finances	Contrôleur général et financier

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
FEREIRA	Jean-Paul	Commune d'Awala-Yalimapo	Maire
GANTY	Jean	Ville de Rémire-Montjoly	Maire
GAY	Emmanuelle	Cabinet du ministre	Directrice adjointe
GIMAL	Françoise	CCIG	1 ^{ère} vice-présidente
GUIRAO	Juliette	AUDEG	Directrice
HAINAULT	Floriane	Ville de Saint-Laurent	Responsable de l'urbanisme
HO TIEN NOE	Jocelyn	Conseil régional de Guyane	1 ^{er} vice-président
JALINOT	François	Euroméditerranée	Directeur général
JODRY	Jean-François	Ville de Matoury	Architecte conseil
LABARTHE	Laurent	Conseil régional de Guyane	chef du département de la planification du désenclavement et du logement
LABBEE	Denis	Préfecture de Guyane	Préfet
LECANTE	Patrick	Ville de Montsinéry-Tonnegrande	Maire
LEDUC	Jean	DEAL	Directeur
LERAITRE	Philippe	Ministère de l'Outre-mer	Adjoint au sous-directeur du service des politiques publiques
LOISEAU	Christophe	Caisse des dépôts et consignations	Directeur territorial
MASCITTI	Christophe	DEAL	Chef de service
MATHIS	Claude	SIMKO	Directeur général
MAZUR	Bertrand	Ministère des outre-mer	Conseiller technique
MEKACHERA	Hamel-Francis	Préfecture de Guyane	Sous-préfet pour l'arrondissement de Saint-Laurent du Maroni
MENGIN-LECREULX	François	Conseil régional de Guyane	Directeur général des services
MORVAN	Gilles	DEAL	Directeur adjoint
NICOLAS	Jean-Michel	CCIG	Directeur de cabinet du Président
NILAM-RIBAL	Jean-Bernard	Ville de Cayenne	Directeur de cabinet
NIQUET	Vincent	Préfecture de région Guyane	Secrétaire Général aux affaires régionales
PATIENT	Georges	Ville de Mana	Sénateur-maire
PATIENT	Isabelle	Conseil régional de Guyane	Présidente de la commission aménagement du territoire
PHINERA HORTH	Marie-Laure	Ville de Cayenne	Maire

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
POLET	Guy	MEDEF Guyane	Président
RAVON	Didier	DRFIP	directeur
RICHE	David	Ville de Roura	Maire
RIUS	Mireille	AUDEG Ville de Saint-Laurent du Maroni	Directrice
ROUMILLAC	Jean-Pierre Théodore	Ville de Matoury	Maire président de l'association des maires de Guyane
SCHMITT	Jean-Michel	SIMKO	Chargé de missions aménagement
SELLIER	Bernard	SENOG	Président
SERVILLE	Gabriel	Assemblée Nationale	Député
SIRDER	Hélène	Conseil régional de Guyane	Vice-présidente en charge de l'environnement
STEPHENSON	Keita	CCIG	Chef de cabinet du Président
TAUBIRA	Christiane	Assemblée Nationale	Députée
VESTUR	Hélène	Conseil d'Etat	Conseillère d'Etat
WEIRBACK	Patrick	SEMSAMAR	Directeur de l'agence de Guyane
YAHOU	N'Ouara	INSEE Guyane	Directrice
ZAMMIT	Pierre	CNES CSG	Directeur délégué Mission Guyane

4. Rappel du cadre juridique des OIN

Le lancement d'une Opération d'intérêt national est encadré par des règles de forme et de fond. Le code de l'urbanisme dans ses articles L.121-2 et L.121-9-1 précise les conditions de création d'une OIN.

Le premier article se borne à définir le rôle de l'État dans l'élaboration des documents d'urbanisme en soulignant : « *Dans les conditions précisées par le présent titre, l'État veille au respect des principes définis à l'article L. 121-1 et à la prise en compte des projets d'intérêt général ainsi que des opérations d'intérêt national* ». Le second article dispose : « *Des décrets en Conseil d'État déterminent, en tant que de besoin, les conditions d'application de la présente section. Ces décrets arrêtent notamment la liste des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 121-2.* ». Il renvoie par conséquent au décret la fixation de la liste des opérations retenues comme OIN. Ce décret est pris en Conseil d'État.

L'opération d'intérêt national est citée par les articles L 121-2 et L 121-9-1 du même code. Depuis le décret du 30 décembre 1983, les OIN sont créées par un décret en Conseil d'Etat⁵². Chaque opération figure sur la liste de l'article R.121-4-1 du CU.

Ces éléments juridiques conduisent donc à s'interroger sur les critères indispensables pour pouvoir qualifier d'intérêt national une opération. La doctrine établit pour ce faire une analogie dans l'analyse des points de droit entre les OIN et les projet d'intérêt général (PIG) puisqu'il s'agit d'apprécier globalement l'intérêt d'une opération pour la Collectivité, son utilité publique.

Dans le cadre des PIG, le juge examine alors l'espèce selon la théorie dite du bilan. Comme le précise le commentaire de l'arrêt de référence⁵³ publié sur le site du Conseil d'État, « *une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.* ».

La théorie du bilan nécessite donc dans l'appréciation du contenu des projets et des finalités poursuivies. L'autorité initiatrice doit donc considérer d'un côté les avantages du projet et de l'autre ses inconvénients afin de déterminer si l'utilité publique de l'opération est fondée. Le juge refuse de s'exprimer sur l'opportunité des sites d'implantation.

⁵² *Le décret en fixe le périmètre*

⁵³ *Conseil d'Etat : 28 mai 1971 Ville Nouvelle-Est*

5. Situation comptable et financière de l'EPAG

L'analyse comptable et financière des comptes annuels de l'EPAG au 31/12/2011 comparés à ceux de 2010 permet d'explicitier les principales variations entre les deux exercices et d'analyser la situation du bilan de l'établissement à la fin 2011.

Une comparaison analytique des comptes a été établie à partir des situations validées par le conseil d'administration de l'EPAG à la date du 31/12/2011 et du budget 2012. Toutefois, à la date de l'analyse les comptes 2012 n'étaient pas approuvés.

Cette partie est une interprétation des informations communiquées par l'EPAG. Elle ne constitue pas en tant que telle un audit.

5.1. Compte de résultat au 31/12/2011

Le compte de résultat comparé entre les exercices 2011 et 2010 permet d'apprécier qu'en 2011, l'EPAG dégage un bénéfice de 1 747 K€ en baisse de 22 % (- 491 K€) par rapport à 2010 dont le bénéfice était comparable à celui de 2009 (2.665 K€).

Compte de Résultat	31/12/2010	31/12/2011	Var	Var %
Production vendue, biens	16 263 594	8 489 148	7 774 446	
Production vendue, services	33 000	1 570	31 430	
Chiffres d'affaires net	16 296 594	8 490 718	7 805 876	- 48 %
Production stockée	-2 977 853	1 497 763	-4 475 616	
Production immobilisée	0	0	0	
Subvention d'exploitation	5 653 381	13 408 627	-7 755 246	
Taxe spéciale d'équipement	1 894 228	2 415 419	-521 191	
Reprises amortiss. + provisions		688 931	-688 931	
Autres produits (1)	2 546 893	36 376	2 510 517	
Total pdts d'expl. (2) (I)	23 413 243	26 537 833	-3 124 590	+ 13 %
Achats d'approvisionnement et de march.	11 480 313	17 309 494	-5 829 181	
Variation de stock mat. prem.	0	0	0	
Autres achats, charges externes (1)	861 517	968 568	-107 051	
Impôts et taxes	104 134	87 677	16 457	
Salaires et traitements et personnel ext.	1 233 567	1 516 423	-282 856	
Charges sociales	403 106	572 461	-169 355	
Immos : Dot. aux amortissements	75 124	102 134	-27 010	
Immos : Dot. aux provisions	0	0	0	
Actif circ. : Dot. provisions	3 119	0	3 119	
Dot. Provisions à fin d'affaires	3 188 963	1 291 540	1 897 423	
Autres charges	693	6 443	-5 750	
Total charges d'expl. (II)	17 350 535	21 854 740	-4 504 205	+ 26 %
RESULTAT D'EXPLOITATION	6 062 708	4 683 093	1 379 615	- 23 %
Produits nets / cessions v.m.p.	0	17 561	-17 561	
Total Produits fin. (V)	0	17 561	-17 561	
Dotations financières	238 145	394 907	-156 762	
Total Charges fin. (VI)	238 145	394 907	-156 762	
RESULTAT FINANCIER	-238 145	-377 346	139 201	
RES. COURANT AVANT IMPOT	5 824 563	4 305 748	1 518 815	- 26 %
Produits except.: ope. gestion	285 042	260 173	24 869	
Reprise de provisions	480 853	0	480 853	
Subventions d'inv virée au résultat	0	544 557	-544 557	
Total produits except. (VII)	765 896	804 730	-38 834	+ 5 %
Charges except.: ope. gestion	4 304 057	3 363 530	940 527	
DAP sur exercices antérieurs	48 004	0	48 004	
Total charges except. (VIII)	4 352 061	3 363 530	988 531	
RESULTAT EXCEPTIONNEL	-3 586 165	-2 558 800	-1 027 365	+ 71 %
TOTAL PRODUITS (I+II+V+VII)	24 179 139	27 360 124	-3 180 986	
TOTAL CHARGES (II+IV+VI+VIII+IX+X)	21 940 741	25 613 177	-3 672 436	
BENEFICE	2 238 398	1 746 948	491 450	- 22 %

5.1.1. Les produits comparés de l'EPAG

Les Produits d'exploitation évoluent favorablement. Cette évolution s'explique par le versement de subventions.

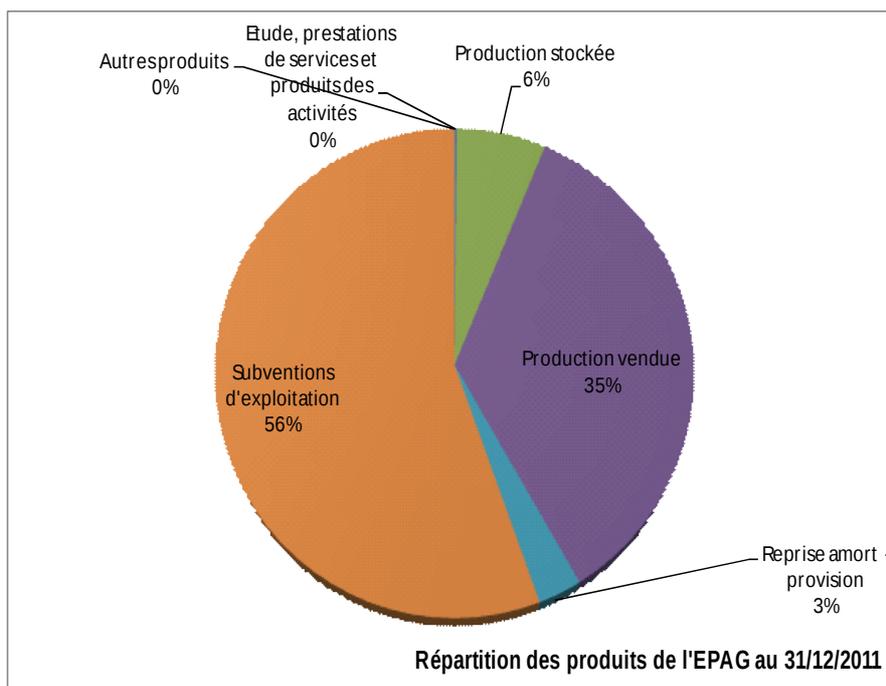
L'analyse des produits comparés des exercices 2009, 2010 et 2011 permet de rendre compte d'une augmentation globale des produits d'exploitation entre 2010 et 2011 de 13,3%. Elle s'explique principalement par une forte augmentation des subventions d'exploitation de +137 % notamment celles accordées par l'État qui sont passées de 4,2 M€ en 2010 à 10,5 M€ en 2011, soit une augmentation de 150 %.

Détail des produits (K€)	2009	2010	2011	Var 2010/2011
Production vendue	472	16 264	8 489	
Etude, prestations de services et produits des activités	-	33	2	
Production stockée	1 435	(2 978)	1 498	
Subventions d'exploitation	6 075	5 653	13 409	
Autres produits	3 468	2 547	36	
Reprise amort - provision	875	-	689	
Taxe spéciale d'équipement	1 876	1 894	2 415	
Total produits d'exploitation	14 201	23 413	26 538	13,3%

Source Annexe EPAG 2011

Les produits d'exploitation progressent de 13,3% entre 2010 et 2011.

- ▶ La catégorie production vendue correspond principalement aux ventes de terrains et à la facturation sur travaux. On note qu'en 2011, la production vendue a baissé de 47,8% (- 7.775 K€), elle était insignifiante en 2009 (+ 472 K€).
- ▶ Le poste études et prestations concerne essentiellement les prestations d'actions de service, les ports et frais accessoires de facturation et les autres produits d'activités annexes.
- ▶ Le poste de variation des encours et production de biens (production stockée) centralise les variations sur stocks relatives aux opérations d'aménagement.
- ▶ Le poste subventions d'exploitation est de 13 409 K€ au 31/12/2011 et augmente de 137 % par rapport au 31/12/2010. Les subventions d'exploitation proviennent de plusieurs tiers-financeurs notamment l'État à raison de 78 % en 2011 et 74 % en 2010 (cf. schéma ci-dessous).
- ▶ Le produit de la taxe spéciale d'équipement, autre ressource pour l'EPAG, s'élève à 2 415 K€ au 31/12/2011 soit une variation positive de 28 % par rapport à 2010.
- ▶ L'exercice 2011 est marqué par une baisse très importante des autres produits d'exploitation, 36 K€ en 2011 contre 2 547 K€ en 2010.



Détail des Subventions d'exploitation Ke	Réel 2010	Réel 2011	% 2010-2011
Etat	4 203	10 490	
CEE	1 235	2 332	
Région	89	283	
Autres	71	192	
Département	46	112	
Collectivités publiques et org. Internationaux	10	0	
Total	5 653	13 409	137,2%

L'État est le principal financeur de l'EPAG en termes de subventions.

5.1.2. Les charges comparées

Les charges d'exploitation ont augmenté de 26 % en 2011. Les principaux postes de charges mouvementés de manière significative en 2011 font l'objet d'une analyse détaillée ci-dessous.

Charges d'exploitation	2010	2011	Var
Achats d'approvisionnement et de march.	11 480 313	17 309 494	5 829 181
Variation de stock mat. prem.	0	0	0
Autres achats, charges externes (1)	861 517	968 568	107 051
Impôts et taxes	104 134	87 677	-16 457
Salaires et traitements et personnel ext.	1 233 567	1 516 423	282 856
Charges sociales	403 106	572 461	169 355
Immos : Dot. aux amortissements	75 124	102 134	27 010
Immos : Dot. aux provisions	0	0	0
Actif circ. : Dot. provisions	3 119	0	-3 119
Dot. Provisions à fin d'affaires	3 188 963	1 291 540	-1 897 423
Autres charges	693	6 443	5 750
Total charges d'exploitation	17350535	21854740	4504205

Autres achats et charges externes

Les charges externes ont augmenté (+ 12 %) par rapport à 2010.

Impôts et taxes

Les charges fiscales diminuent sensiblement entre 2010 et 2011 (- 16 %). Elles sont comparables à celles de 2009 (82 K€).

Charges de personnel

Le montant de la masse salariale en 2011 (salaires + charges sociales) se monte à 2 089 K€ contre 1 637 K€ en 2010, soit + 28 %. Le taux de charges sociales sur la masse salariale s'élève à 27,4 % en 2011 contre 24,8 % en 2010.

L'effectif autorisé en 2011 était de 36 agents avec un effectif moyen en équivalent temps plein (ETP) de 28,1 soit un salaire brut moyen, charges sociales comprises, de 74,34 K€ par an. Au 30/09/2012 l'effectif moyen en ETP était de 31,27.

Résultat financier

Résultat financier	31/12/2010	31/12/2011	Var
Produits nets / cessions v.m.p.	0	17 561	17 561
Total Produits fin. (V)	0	17 561	17 561
Dotations financières	238 145	394 907	156 762
Total Charges fin. (VI)	238 145	394 907	156 762
RESULTAT FINANCIER	-238 145	-377 346	-139 201

Le résultat financier correspond essentiellement aux charges d'emprunts sur les prêts accordés dans le cadre des opérations en cours. En 2011 ces charges (395 K€) ont augmenté de 66 %.

Des lignes supplémentaires devraient être contractées en 2012 dans le cadre du plan de développement stratégique (2011 à 2016). Le niveau d'endettement en 2012 serait

de 21 000 K€ (cf. EPRD 2012, source procès-verbal du CA du 9 décembre 2011) augmentant de manière considérable les charges d'intérêts y afférents.

En outre, les valeurs mobilières de placements, totalement cédées en 2011, ont dégagé un produit de cession de 17,6 K€. Le montant des placements en valeurs mobilières et en SICAV se montaient à 7,3 M€ début 2011.

Résultat exceptionnel

Le résultat exceptionnel dégage un déficit de - 2 559 K€ au 31/12/2011 contre - 3.586 K€ en 2010. Le déficit exceptionnel en 2011 est principalement dû à des charges exceptionnelles sur opérations de gestion, qui se justifient par une annulation d'une provision correspondant à des titres de recettes émis lors des exercices précédents sur encaissements de fonds de compromis de vente (4.304 K€ en 2010, 3.364 K€ en 2011). Depuis 2011, ces encaissements ne sont plus comptabilisés sur des comptes de produits et aucune écriture d'annulation de titre de recettes ne devrait intervenir à l'avenir.

Les produits exceptionnels de 2011 sont représentés par la réintégration au compte de résultat d'une quote-part d'une subvention d'investissement accordée à l'EPAG dans le cadre de son activité d'EPF. La réintégration de cette subvention au compte de résultat s'est faite, conformément à la nomenclature comptable, sur 10 exercices.

Résultat exceptionnel	2010	2011	Var
Produits except.: ope. gestion	285 042	260 173	-24 869
Reprise de provisions	480 853	0	-480 853
Subventions d'inv virée au résultat	0	544 557	544 557
Total produits except. (VII)	765 896	804 730	38 834
Charges except.: ope. gestion	4 304 057	3 363 530	-940 527
DAP sur exercices antérieurs	48 004	0	-48 004
Total charges except. (VIII)	4 352 061	3 363 530	-988 531
RESULTAT EXCEPTIONNEL	-3 586 165	-2 558 800	1 027 365

5.2. Examen analytique du bilan de l'EPAG au 31/12/2011

5.2.1. Actif

BILAN	2007	2008	2009	2010	2011	Var K€ 2011/2010	Var% 2011/2010
Immob. incorporelles	14	9	10	8	100	92	
Immob. corporelles	834	833	786	744	785	41	
Immob. financières						0	
Actif immobilisé (net)	848	842	796	752	885	133	15%
Stocks	14 881	13 306	14 740	11 763	16 084	4 321	
Créances actif circul. (1)	32 779	34 007	23 186	31 203	26 837	-4 366	
VMP & disponibilités	1 611	1 845	833	1 257	10 542	9 285	
Actif circulant	49 271	49 158	38 759	44 223	53 463	9 240	17%
TOTAL ACTIF	50 119	50 000	39 555	44 975	54 348	9 373	17%
Fonds propres	314	450	3 115	5 353	7 100	1 747	
dont : dotation	8 039	8 339	8 339	8 339	8 339	0	
Autres fonds propres (2)							
Subventions d'invest.	311	311	311	311	5 212	4 901	
Total fonds propres	625	761	3 426	5 664	12 313	6 649	54%
Prov. risques/charges	1 097	2 414	642	3 351	3 943	592	
Dettes financières	21 899	18 534	16 491	16 281	11 161	-5 120	
Dettes non financ.	26 498	28 291	18 996	16 679	22 705	6 026	
Comptes régul. Passif				3 000	4 226	1 226	
TOTAL PASSIF	50 119	50 000	39 555	44 975	54 348	9 373	17%

Sources : Tableaux du rapport sur le contrôle général économique et financier de 2003 à 2010 et comptes annuels transmis par l'EPAG au 31/12/2011

Immobilisations incorporelles et corporelles : des postes non significatifs

L'exercice 2011 a été marqué par des acquisitions d'immobilisations corporelles pour 235 K€.

Rubriques en K€	Valeur brute au 31/12/2010	Augmentation de l'exercice	Diminution de l'exercice	Valeur brute fin d'exercice
Immobilisations incorporelles	875	120	0	995
Immobilisations corporelles	1 289	116	0	1 404
Immobilisations financières	0	0	0	0
Total Immobilisations brutes	2 164	235	0	2 399

Les immobilisations incorporelles en valeur nette comptable sont de 100 K€ au 31/12/2011 alors qu'elles n'étaient que de 8 K € en 2010. Cette augmentation correspond essentiellement à des acquisitions relatives à des concessions, brevets, licences. En 2011 l'EPAG s'est doté de logiciels plus adaptés en matière de gestion.

Les immobilisations corporelles s'élèvent à 785 K€ en valeur nette comptable. En 2011, les acquisitions de l'exercice sont de 116 K€ et correspondent essentiellement au poste « autres immobilisations corporelles ».

Aucune sortie d'immobilisations n'a été constatée en 2011.

5.2.1.1. Créances clients et maîtrise d'ouvrage déléguée

Les comptes créances et comptes rattachés sont principalement constitués de :

- ▶ Clients et comptes rattachés qui se montent à 2 933 K€ au 31/12/2011.

Soit 2 732,7 K€ pour les créances clients d'exploitation et de 200,3 K€ d'avances et acomptes versés sur commandes à des fournisseurs. Au 31/12/2010 ces créances s'élevaient à 4 628 K€.

- ▶ Les créances diverses de maîtrise d'ouvrage déléguée qui s'élèvent 20 263 K€ au 31/12/2011 contre 19 554 K€ en 2010.

5.2.1.2. Stocks

Le montant des stocks est de 16 084 K€ au 31/12/2011 contre 11 763 K€ en 2010 soit une augmentation de plus de 37 % .

Les comptes annuels de l'EPAG permettent d'identifier la composition des stocks au 31/12/2011 essentiellement représentée par 2 opérations, Hibiscus et Soula, à raison de 72 % des stocks :

Stocks	2011
STOCKS BARBADINES	549 596
STOCKS ZAC DE VIDAL	304 650
STOCKS ZAC HIBISCUS	4 965 643
STOCKS ZAC DE SOULA	6 719 335
STOCKS SAINTE AGATHE TRANCHE 1	28 859
STOCKS ZAC MONTSINERY	607 810
STOCKS QUESNEL	85 156
Total stocks	13 261 049
COÛT D'ACHAT	2 815 468
FRAIS D'ETUDES	6 400
Total Matières premières et autres aprvts	2 821 868
TOTAL	16 082 917

NB : Conformément aux comptes annuels de l'EPAG, les stocks comptabilisés dans le poste « matières premières et autres approvisionnements » concernent des terrains à aménager ;

5.2.1.3. Disponibilités

On constate une forte augmentation des disponibilités en 2011 (+ 88 %)

Disponibilités en K€	2011
Caisse d'épargne Marseille	6 452
Compte trésor public	4 089
Total	10 541

Globalement la trésorerie de l'EPAG augmente. Cette évolution s'explique par une amélioration du fonds de roulement (marge de sécurité) versus une diminution du besoin en fonds de roulement (globalement l'EPAG encaisse plus vite qu'il ne décaisse)

5.2.2. Passif

5.2.2.1. Fonds propres

Fonds propres EPAG	2010	Augmentation de l'exercice	Diminution de l'exercice	2011
Dotation globale initiale	2 286 735			2 286 735
Complément de dotation (Etat)	5 900 000			5 900 000
Complément de dotation (Autres organismes)	152 449			152 449
Report à nouveau débiteurs	-5 224 090	2 238 398		-2 985 693
Résultat de l'exercice	2 238 398	1 746 938	2 238 398	1 746 938
Subventions d'investissement	311 540	5 445 468	544 547	5 212 461
Total Immobilisations brutes	5 665 031	9 430 803	2 782 945	12 312 890

Les fonds propres de l'EPAG sont constitués, en 2011, d'une dotation globale de 8.339 K€ qui se compose de :

- ▶ 2.287 K€ de dotation globale initiale,
- ▶ 5.900 K€ de complément de dotation financé par l'État
- ▶ 152 K€ de complément de dotation financé par d'autres organismes

L'affectation du résultat bénéficiaire 2010 pour 2.238 K€ et le bénéfice 2011 qui s'élève à 1.747 K€ permettent de réduire de manière conséquente le report à nouveau débiteur des exercices antérieurs à 2010 qui se montait au 1^{er} janvier 2010 à – 5.224 K€.

Des subventions d'investissements ont été versées en 2011 pour 5.445K€, la quote-part de subvention d'investissement virée au résultat s'élève à 544 K€ en 2011.

5.2.2.2. Provisions pour risques et charges

Provisions pour risque EPAG	2010	Augmentation de l'exercice	Diminution de l'exercice	2011
Provision pour risques	40 000			40 000
Provisions pour charges	3 310 580	1 281 244	688 940	3 902 884
Total provisions pour risques et charges	3 350 580	1 281 244	688 940	3 942 884

- ▶ Une reprise pour provision fin d'affaires a été constatée au titre de l'exercice 2011 pour un montant de 689 K€. Il s'agit d'une reprise de provisions sur travaux à réaliser pour :
 - 568 K€ sur la ZAC Soula ;
 - 121 K€ sur le lotissement Préfontaine.

- ▶ Une provision pour risque a été constatée en 2010 pour 40K€, aucun mouvement n'a été opérée sur cette provision en 2011.
- ▶ Des provisions pour fin d'affaires/charges d'exploitation ont été constatées en 2011 pour 1 281 K€. Ce sont des provisions pour travaux à réaliser (méthode PFA) pour les opérations :
 - ZAC Hibiscus ;
 - ZAC Montsinéry.

NB : La méthode de constitution des provisions utilisée par l'EPAG n'a pas été communiquée à la mission.

5.2.2.3. Dettes financières

Elles sont composées au 31/12/2011 de trois emprunts :

- ▶ Un emprunt auprès de la banque Dexia qui se monte à 7 018 K€ et qui fait l'objet d'un calcul de charges **d'intérêts sur taux variables**.
- ▶ Un emprunt auprès de la caisse des dépôts et des consignations d'une ligne de 2M€ au 1er janvier 2011 totalement amorti à fin 2011.
- ▶ Un emprunt de 4 M€ contracté en 2011 auprès du crédit agricole qui vise à financer le portage foncier de la ZAC Hibiscus.

Plusieurs emprunts complémentaires ont été prévus dans le cadre de l'EPRD 2012 au titre du programme de développement stratégique (2011 à 2016). Les prévisions d'emprunt figurant au budget 2012 ont été réalisées en partie. Un emprunt a été contracté auprès de la CDC à hauteur de 10 M€. Les prévisions d'encaissement de ces fonds sont de 8 M€ au 31/12/12 et le versement du solde au cours du 1er semestre 2013. Ces fonds sont mobilisés pour la réalisation de la ZAC Hibiscus.

Les dettes financières de l'EPAG sont à suivre avec attention afin de valider son taux d'endettement et sa capacité financière à pouvoir recouvrer ses dettes.

5.3. Trésorerie et autres agrégats : une trésorerie positive

Structure bilantielle	31/12/2011	31/12/2010		%V° 11/10
Capitaux permanents	27 416 392	25 297 514	2 118 878	8%
Immobilisations nettes	885 309	752 073	133 236	18%
(A) Fonds De Roulement net global	26 531 083	24 545 441	1 985 642	8%
Actif circulant d'exploitation	22 658 863	25 077 767	(2 418 904)	-10%
Actif circulant hors d'exploitation	20 262 526	19 554 563	707 963	4%
(Dettes d'exploitation)	(7 795 673)	(295 349)	(7 500 325)	-2539%
(Autres dettes)	(19 135 649)	(18 049 717)	(1 085 932)	-6%
(B) Besoin en Fonds de Roulement	15 990 066	26 287 264	(10 297 198)	-39%
1 - (B) Trésorerie	10 541 017	(1 741 823)	12 282 840	705%
Trésorerie active	10 541 017	1 258 177	9 282 840	738%
Concours bancaires	0	(3 000 000)	3 000 000	100%
Trésorerie	10 541 017	(1 741 823)	12 282 840	705%

Conformément au bilan fonctionnel fourni dans l'annexe aux comptes de l'EPAG, au titre de l'exercice 2011, la trésorerie de l'EPAG, au 31/12/2011, s'élève à 10.541.K€. Elle est fortement positive contrairement au 31/12/2010 où celle-ci était négative (-1.741 K€). Cette amélioration nette de la trésorerie en 2011 **s'explique principalement par une diminution du besoin en fonds de roulement en 2011 de 10.297 K€**. Cela dit cette diminution se matérialise notamment par une augmentation forte des dettes d'exploitation, variation positive qui se monte à 7.796 K€ en 2011 contre 295.K€ en 2010.

5.3.1. Les soldes intermédiaires de gestion

L'analyse des soldes intermédiaires de gestion fait état de fortes fluctuations d'activité en 2011 par rapport à 2010 qui se matérialisent principalement par une **valeur ajoutée négative en 2011 (- 8 290 K€)** alors qu'elle était positive en 2010 (+ 976 K€). On note que le dégagement d'un excédent brut d'exploitation en 2011 s'explique principalement par **une forte augmentation des subventions d'exploitation 2011** (+137,18 % par rapport à 2010) et à une augmentation relative des versements sur taxe spéciale d'équipement (+27,63 % par rapport à 2010).

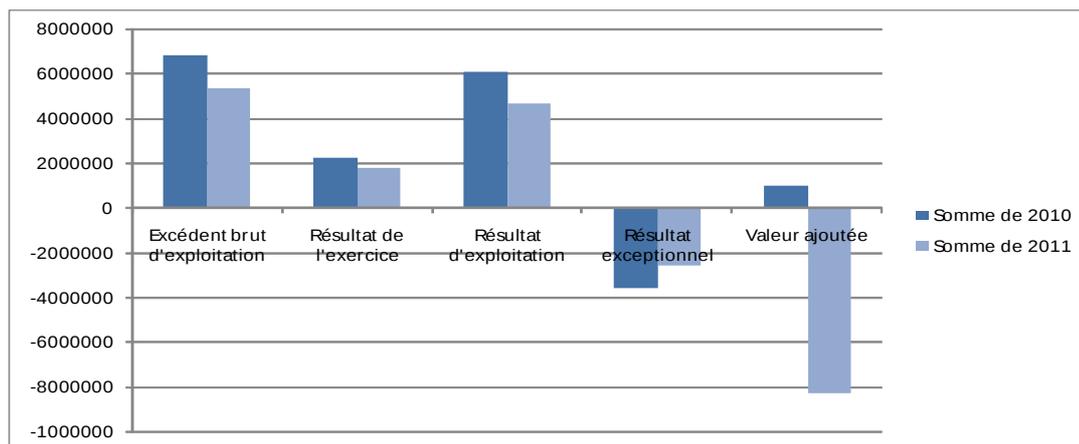
Soldes intermédiaires de gestion	2011	2010	2010/2011
Ventes de march.	1 570	33 000	(31 430)
Production vendue	8 489 148	16 263 594	(7 774 446)
1. Chiffre d'Affaires	8 490 718	16 296 594	(7 805 876)
Production vendue	8 489 148	16 263 594	(7 774 446)
Production stockée	1 497 763	(2 977 853)	4 475 616
Production immo.	0	0	
2. Prod. de l'exercice	9 986 911	13 285 742	(3 298 830)
Ventes de march.	1 570	33 000	(31 430)
- Ct ach. march. vend.			
3. Marge commerciale	1 570	33 000	(31 430)
Prod. de l'exercice	9 986 911	13 285 742	(3 298 830)
Marge commerciale	1 570	33 000	(31 430)
- Conso. des Tiers (hors C. Bail)	18 278 062	12 341 830	5 936 232
4. Valeur Ajoutée	(8 289 581)	976 912	(9 266 493)
Valeur ajoutée	(8 289 581)	976 912	(9 266 493)
Subvention d'expl. Et taxe spéciale d'é	15 824 046	7 547 608	8 276 438
- Impôts et taxes	87 677	104 134	(16 457)
- Charges de person.	2 088 884	1 636 672	452 212
5. Exced. Brut d'Exploitation	5 357 904	6 783 714	(1 425 810)
EBE	5 357 904	6 783 714	(1 425 810)
- Dot. amt. prv. exploitation	1 393 674	3 267 204	(1 873 530)
+ Rep/amt. + transf.	688 931	0	
+/-Aut. pdt. ch. gest.	29 933	2 546 200	(2 516 267)
6. Resultat d'expl.	4 683 093	6 062 709	(1 379 616)
Resultat d'expl.	4 683 093	6 062 709	(1 379 616)
+/-Qu.pt/op. en commun	0	0	
+/-Pdt. et ch. fin.	(377 345)	(238 145)	(139 200)
- Loyers credit bail	0	0	
7. Resultat courant	4 305 748	5 824 564	(1 518 816)
Resultat courant	4 305 748	5 824 564	(1 518 816)
+/-Resultat except.	(2 558 810)	(3 586 166)	1 027 356
8. Resultat de l'exercice	1 746 938	2 238 398	(491 461)

Source : annexe aux comptes annuels de l'EPAG au 31/12/2011.

In fine, le résultat net comptable de l'exercice 2011 est excédentaire de 1 747 K€, mécaniquement généré par ces impacts sur l'excédent brut d'exploitation. En somme, l'activité elle-même de l'EPAG n'est pas la raison de l'excédent généré en 2011.

Ce résultat serait encore plus excédentaire s'il n'y avait pas eu l'annulation de titres de recettes (compromis de vente). Il est à noter qu'une partie du résultat net comptable est imputé à la baisse par le résultat exceptionnel .

5.3.2. Dégagement d'une capacité d'autofinancement en 2011



Capacité d'Auto-Financement	2011	2010	2011-2010
<i>Résultat de l'exercice</i>	1 746 938	2 238 398	(491 460)
+ Dot° amort. et prov°	704 743	3 267 204	(2 562 461)
- Reprise amort. et prov°		480 853	
+ VNC			
- Produits des cessions d'actif			
- Quote part de subventions virées	544 547		
- produit net s/cession VMP			
Capacité d'Auto-Financement	1 907 134	5 024 749	(3 117 615)

La capacité d'autofinancement de l'EPAG a considérablement baissé entre 2010 et 2011 (- 3.118 K€). De plus, le budget 2012 indique la contractualisation de plusieurs emprunts supplémentaires qui porterait l'endettement financier de l'EPAG à 21 M€, la structure financière de l'EPAG pourrait donc être compromise par ces nouveaux emprunts.

Capacité d'Auto-Financement	2011	2010	2011-2010
<i>Excédent brut d'exploitation</i>	5 357 904	6 783 714	(1 425 810)
+ autres produits d'exploitation	36 376	2 546 893	(2 510 517)
- autres charges d'exploitation	6 443	693	5 750
+ produits financiers	17 561	0	
- charges financières	394 907	238 145	156 762
+ produits exceptionnels	260 173	285 042	(24 869)
- charges exceptionnelles	3 363 530	4 352 062	(988 531)
Capacité d'Auto-Financement	1 907 134	5 024 749	(3 117 615)

6. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	signification
AUDEG	Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane
BOP	Budget opérationnel de programme
CA	Conseil d'administration
CACL	Communauté d'agglomération du centre littoral (région de Cayenne)
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCCL	Communauté de communes du centre littoral (région de Cayenne)
CCS	Communauté de communes des savannes (région de Kourou)
CCEG	Communauté de communes de l'est guyanais (région de Saint-Georges-de-l'Oyapock)
CCOG	Communauté de communes de l'ouest guyanais (région de Saint-Laurent-du-Maroni)
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDH	Conseil départemental de l'habitat
CDT-OM	Contrat de développement territorial outre-mer
CIOM	Conseil interministériel de l'outre-mer
CU	Code de l'urbanisme
CODERST	Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
DROM	Département et région d'outre-mer
EPA	Etablissement public administratif
EPA	Etablissement public d'aménagement
ETP	Equivalent temps plein
EPAG	Etablissement public d'aménagement en <i>Guyane</i>
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
EPRD	Etat prévisonnel des recettes et des dépenses
FRAFRU	Fonds d'aménagement foncier urbain

IBA	en allemand <i>Internationale Bauausstellung</i> , en français, exposition internationale d'architecture
IEDOM	Institut d'émission des départements d'outre-mer
LBU	Ligne budgétaire unique
LES	Logement évolutif social
LLS	Logement locatif social
OIN	Opération d'intérêt national
PGTDG	Plan global transports et déplacements en Guyane
PIB	Produit intérieur brut
PIG	Programme d'intérêt général
PLU	Plan local d'urbanisme
RMI	Revenu minimum d'insertion
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAR	Schéma d'aménagement régional
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SENOG	Société d'économie mixte du nord-ouest guyanais
SEMSAMAR	Société d'économie mixte de Saint-Martin
SIGUY	Société immobilière de Guyane
SIMKO	Société immobilière de Kourou
SRIT	Schéma régional des infrastructures de transports
TSE	Taxe spéciale d'équipement
VRD	Voirie et réseaux divers
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAD	Zone d'aménagement différé
ZAS	Zone d'aménagement simplifié
ZHACE	Zone d'habitat d'intérêt écologique, faunistique et floristique
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
et de l'Énergie**

**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 73

