**THEME N°3**

**Un territoire à ménager**

**LES ENJEUX DE L’AMENAGEMENT DE L’AIRE URBAINE DE CAYENNE**

**Introduction**

Regroupant avec près de 120.000 habitants plus de la moitié de la population de la région, Cayenne, capitale de la Région Guyane, concentre aussi la majorité des emplois administratifs, de services et de commerce. Cela se traduit d’une part par une forte demande de logements, d’autre part par d’intenses migrations pendulaires venues des autres communes de l’Ile de Cayenne (Rémire-Montjoly et Matoury) ou de la deuxième couronne suburbaine (Macouria, Roura et Montsinéry-Tonnégrande), qui forment l’aire urbaine de Cayenne.

Mais la faible superficie de Cayenne et de sa banlieue résidentielle Rémire-Montjoly font que l’espace est désormais saturé et devient de plus en plus onéreux. Les anciens habitants comme les nouveaux arrivants sont amenés à s’installer dans des quartiers, formels ou informels, de plus en plus lointains, le long des voies de circulation. Les communes les plus périphériques, encore récemment rurales, essaient de contrôler le phénomène de périurbanisation par la construction de nouveaux quartiers planifiés alliant logements, équipements et commerces. L’objectif est de mieux répartir population et emplois sur le territoire afin de le rééquilibrer et de réduire l’engorgement à l’entrée de Cayenne.

1. CAYENNE : UNE CAPITALE MACROCEPHALE EN PLEINE EXPANSION DEMOGRAPHIQUE

* 1. L’aire urbaine de Cayenne, ville-capitale

La Guyane est occupée par la forêt dense sur 90 % de son territoire, et les 239.000 Guyanais (INSEE 2014) sont en grande majorité installés sur une bande littorale d’environ 30 km de large où se concentrent activités économiques, centres administratifs et l’essentiel de la population (plus de 90 %). Là, on atteint les 20 hab/ km2, densité comparable à celle du Brésil.

Dans cette bande littorale, Cayenne, à la fois capitale de la Région Guyane et chef-lieu du département, est la ville la plus peuplée et concentre encore la majorité des emplois administratifs, de services et de commerce. Mais, également plus petite commune de Guyane en superficie, son espace est déjà saturé par l’urbanisation et les possibilités d’extension bloquées par les éléments naturels et les espaces protégés. Cela se traduit d’une part par une forte demande de logements, d’autre part par d’intenses migrations pendulaires venues des autres communes de l’Ile de Cayenne (Rémire-Montjoly et Matoury) ou de la deuxième couronne suburbaine (Macouria, Roura et Montsinéry-Tonnégrande), qui forment l’aire urbaine de Cayenne. Celle-ci, désormais peuplée de 122.858 habitants en 2011, se décomposant comme suit :

**Population des communes de l’aire urbaine de Cayenne au 1er janvier 2011**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Cayenne** | **Rémire-Mtj** | **Matoury** | **Roura** | **Montsinéry-T.** | **Macouria** |
| 57.518 | 20.314 | 29560 | 2.672 | 2.364 | 10.160 |

Elle correspond au territoire de compétence de la Communauté d’Agglomération du Centre-Littoral (CACL, ex-CCCL).

Cette situation est un héritage de la colonisation : française depuis 1628, la Guyane était à la fois séparée et reliée à la Métropole par l’océan, par lequel vinrent les premiers colons, puis les esclaves déportés d’Afrique. Peu nombreux, ils ne mirent en valeur que la portion littorale de la Guyane qui suffisait à approvisionner la France en denrées coloniales. Jusqu’au XIXe siècle la Guyane était donc spécialisée dans l’exportation de productions coloniales à destination de l’Europe (sucre de canne, roucou…), aussi le port de Cayenne était l’interface principale avec la Métropole. Ce rôle s’est vu confirmé par la départementalisation de 1946. Les emplois et services proposés aux populations des communes rurales de Guyane, provoquèrent un intense exode rural tout au long des années 1950 et 1960, d’abord vers la commune de Cayenne, puis vers celle de Kourou à partir de la construction du Centre spatial en 1964. Les grands travaux qui en découlèrent suscitèrent de leur côté une immigration, contrôlée dans un premier temps, de Bushinenges du Suriname, de Brésiliens et de Colombiens, ainsi que de cadres métropolitains et antillais. Cayenne passa ainsi de 13.362 habitants en 1954 à 30.489 en 1974, la Guyane de 27.863 à 55.125 habitants dans la même période.

L’INSEE a dans les années 1990 pris ce phénomène d’extension par périurbanisation en compte en développant la notion d’aire urbaine, qui est formée de deux éléments : un pôle urbain comptant au moins 5.000 emplois, et des communes périurbaines d’un seul tenant et sans enclave dans laquelle au moins 40 % de la population active travaille dans le pôle urbain ou les communes attirées par celui-ci. Ainsi, à l’ancienne distinction ville-campagne rendue de plus en plus obsolète par la périurbanisation se substituent deux critères plus déterminants : l’emploi et les migrations domicile-travail. Désormais, la France comporte 354 aires urbaines comprenant 82 % de la population.

* 1. La macrocéphalie urbaine

Regroupant ainsi avec près de 123.000 habitants plus de la moitié (51 %) des 240.000 habitants de la Guyane, dans une agglomération trois fois plus peuplée que la suivante (Saint-Laurent du Maroni, 40.765 habitants), Cayenne constitue un cas de **macrocéphalie urbaine** au profit de la capitale, situation typique des Etats et territoires du Plateau des Guyanes, puisque l’on retrouve ce cas de figure à Georgetown, Paramaribo et Macapá, ainsi d’ailleurs que dans une grande partie du monde caraïbe et sud-américain, à cause d’une histoire coloniale similaire.

L’extension de l’agglomération par la **périurbanisation**, permise par les infrastructures routières des RN1 et 2, touche en effet maintenant une seconde couronne formée par les communes de Roura, Macouria, et Montsinéry-Tonnegrande, malgré un enclavement relatif partiellement pallié par un récent accès à la RN1. L’on peut d’autre part se demander si les solidarités également très fortes (**migrations pendulaires**) entre Macouria et Kourou n’entraîneront pas à terme la constitution d’une **conurbation** Cayenne-Kourou, polarisant près de 62 % de la population et plus des 2/3 des emplois de la Guyane.

Cependant, les derniers recensements montrent un certain rééquilibrage au profit de Saint-Laurent et de l’Ouest guyanais. Mais, également, entre les communes de l’aire urbaine de Cayenne : les communes de la deuxième couronne : Montsinéry-Tonnégrande et Macouria, constituant désormais 12 % de la population de l’aire urbaine, voient leur population doubler entre 1999 et 2011 et ont du coup des taux de croissance bien plus élevés que celles de la première couronne aux résultats pourtant honorables, alors que Cayenne n’a connu depuis 1999 qu’une faible croissance et voit désormais sa population stagner depuis 2008.

**Evolution démographique des communes de l’aire urbaine de Cayenne entre 1999 et 2011**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Cayenne** | **Rémire-Mtj** | **Matoury** | **Roura** | **Montsinéry-T.** | **Macouria** |
| + 13,7 % | + 30, 6 % | + 63,9 % | + 49,2 % | + 128,1 % | + 101,2 % |

2. L’EVOLUTION DE L’URBANISATION ET SES CONSEQUENCES

2.1 Une urbanisation en tâche d’huile

Dans la ville-centre, la rareté des logements et la fréquente pauvreté des immigrants les firent s’installer dans la deuxième moitié du XXe siècle en périphérie du centre urbain, dans des cités planifiées (Médan, Floralies, la Rénovation urbaine suite à une opération d’éradication de bidonville), mais aussi de quartiers spontanés plus ou moins mono-ethniques (Eau Lisette, Susini, BP 134 devenu Cité Arc en Ciel…).

A partir des années 1980, la saturation du centre-ville, la cherté des loyers et des terrains, le besoin d’espace et d’un cadre de vie agréable provoquèrent un essor des deux autres communes de l’Île de Cayenne : Rémire-Montjoly, qui vit sa population multipliée par trois depuis 1982 pour dépasser aujourd’hui les 20.000 habitants, et Matoury, véritable ville-champignon, composée de plusieurs quartiers éclatés (Cogneau-Lamirande, Balata, Concorde, Larivot…), et désormais la troisième ville de la Guyane avec 29.560 habitants, soit un décuplement en 25 ans !

Mais même dans cette première couronne l’espace est saturé et devient par là-même de plus en plus onéreux. Les anciens habitants comme les nouveaux arrivants sont amenés à s’installer dans des quartiers, formels ou informels, de plus en plus lointains, à Matoury et dans les communes de la deuxième couronne comme Macouria, alors que les emplois restent encore grandement concentrés dans Cayenne.

La conséquence sur l’espace est un grignotage par des constructions privées (maisons individuelles ou lotissements) ou informelles amenant une **urbanisation « en tâche d’huile »** le long des principales voies de circulation (routes de Baduel, de Montjoly, de Matoury) alors que les rares programmes publics peinent à répondre aux besoins d’une population croissante : les programmes de construction de logements pour catégories aisées poussent comme des champignons, au contraire des programmes de logements sociaux, aux prises avec des difficultés foncières et financières. Cette absence de logements pour les catégories les plus modestes est aussi à l’origine de la prolifération de quartiers informels le long de ces routes, mais aussi au pied de collines menacées par les glissements de terrain, rendant ces espaces inconstructibles, alors que les habitants sont souvent solvables et désireux d’une habitation salubre et légale.

2-2  Des voies urbaines saturées

Les emplois sont encore néanmoins massivement concentrés sur Cayenne alors que la population s’accroît surtout dans les communes périphériques, desservies par des réseaux routiers relativement anciens qui n’avaient pas été prévus pour une telle circulation. Ce qui fait que le temps de transport augmente du fait des distances et des bouchons, engendrant pollution et surcoûts. Ce phénomène est accentué par la quasi absence de transports collectifs et la nécessité d’utiliser la voiture individuelle sur un réseau routier insuffisant et vite saturé, nécessitant la construction de travaux d’aménagements importants et couteux comme les ronds-points, la mise à 2X2 voies de la route de Matoury (celles entre Cayenne et le rond-point des Maringouins à Collery remonte à 1991), ou bien la construction d’un échangeur à Balata mis en service en mai 2014.

On assiste cependant à un certain desserrement, tant pour les administrations (Conseil régional à Suzini, à la limite de la commune de Rémire-Montjoly, CAF vers le rond-point de la Madeleine) que pour les commerces et services, avec l’expansion des zones commerciales de Collery et Terca à Matoury, où vient même d’ouvrir un ensemble de salles de cinéma multiplex, alors qu’un nouveau complexe de bureau est prévu à La Chaumière (en direction de Macouria et Kourou, à proximité du futur échangeur), où déjà se sont installés, venus du centre-ville, Air France et l’Institut Consulaire de Formation. En même temps, nombreux sont les petits commerces à fermer en centre-ville pour rouvrir dans l’enceinte des nouveaux centres commerciaux, ce qui occasionne d’ailleurs une perte de ressources fiscales pour la commune de Cayenne.

Parallèlement, les récents déboires du pont du Larivot ont montré l’extrême vulnérabilité de ce réseau routier : les habitants de Montsinéry-Tonnégrande, Macouria et même Kourou se rendant à leur travail dans l’île de Cayenne ont dû pendant plusieurs mois faire un long détour par une étroite route départementale, désormais seul lien entre Cayenne et la partie occidentale de son agglomération comme du territoire guyanais.

D’autre part, étant donné leurs faibles ressources, les collectivités peinent à financer les infrastructures rendues nécessaires et les nouveaux équipements, scolaires ou autres, pour ces nouveaux arrivants souvent composés de familles jeunes et donc potentiellement fécondes. Les recensements complémentaires mis en place par l’INSEE sont alors une nécessité cruciale pour ces communes, puisque les transferts de l’Etat dépendent du niveau de leur population, alors que la population réelle dépasse souvent de beaucoup la population officielle. Macouria vient ainsi tout juste de dépasser le cap des 10.000 habitants, qui va lui donner droit à de nouveaux subsides, mais Matoury ne dépasse pas officiellement celui des 30.000 habitants alors que ce nombre est très probablement sous-estimé.

3 L’EXTENSION DE L’AGGLOMERATION CAYENNAISE ET SES DEFIS : LE QUARTIER DE SOULA A MACOURIA

3.1 La périurbanisation

Moins chères, moins saturées mais correctement reliées à la capitale, des communes encore récemment rurales comme Roura, Macouria et Montsinéry-Tonnégrande se voient touchées par le phénomène de périurbanisation qui se constate aussi dans l’Hexagone : il s’agit d’un développement de l’espace anciennement rural autour d’une ville-centre (en l’occurrence Cayenne dans le cas présent) où se situent souvent les emplois et activités, par des noyaux de peuplement souvent pavillonnaires. Les densités sont désormais élevées entre la commune de Cayenne et les bourgs de Roura et de Macouria du fait d’un grignotage de l’espace rural ou naturel planifié ou non : ces communes offrent encore un cadre presque rural et surtout un faible prix du m2 à des familles pas forcément aisées mais désireuses d’un accès à la propriété dans des conditions plus spacieuses qu’au centre de Cayenne. Néanmoins, le cadre pas toujours légal de ces constructions pose une menace tant pour les équipements et l’équilibre financier de ces communes, que pour un environnement naturel sensible, alors que les emplois ne suivent pas car toujours concentrés à Cayenne ou dans quelques zones industrielles et commerciales de l’Ile de Cayenne. Roura, commune la plus endettée de France, doit faire face à un accroissement des besoins scolaires et sociaux en général sans pouvoir compter sur les retombées autrefois attendues de l’exploitation de l’or à Camp Caïman, pour l’instant ajournée.

Aussi, pour mieux coordonner le développement des communes touchées par ce phénomène, les communautés de commune instituées par la loi Chevènement de 1999 sont chargées d’élaborer les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d’urbanisme (PLU).

3.2 L’outil intercommunal : le SCOT

Pour répondre à cette situation, les six communes de l’aire urbaine de Cayenne se sont associées en 1997 en une Communauté des Communes du Centre Littoral (CCCL). Cette structure a pour mission de s’attaquer à des problèmes tels la définition du **Schéma de Cohérence Territoriale** (SCOT) pour planifier logements, équipements et activités, la collecte et la gestion des déchets ainsi que celle des réseaux d’assainissement, dans le but d’une meilleure planification urbaine et d’une plus grande satisfaction des besoins des habitants. Il s’agit aussi de venir à bout de la prolifération anarchique de logements dans des endroits quelquefois dangereux ou sensibles. Ayant passé le cap des 100.000 habitants, la CCCL est devenue en 2012 **communauté d’agglomération** (CACL), dotée de compétences élargies notamment dans le domaine de l’aménagement et des transports publics.

L’un des points forts du SCOT est la définition d’une urbanisation en « collier de perles » : de nouveaux pôles périphériques projetés autour de l’actuelle zone urbanisée sont destinés à recevoir dans les prochaines années les principaux programmes d’aménagement et de construction. L’objectif est de mieux répartir population et emplois sur le territoire afin de le rééquilibrer et de réduire l’engorgement à l’entrée de Cayenne, ces pôles urbains secondaires devant eux-mêmes être équipés et le plus autosuffisants possibles. Il s’agit donc de maîtriser une urbanisation galopante, à l’image des villes nouvelles conçues dans les années 60 dans l’Hexagone. Par ailleurs, la CACL a également reçu la compétence des transports et commence à expérimenter des lignes d’autobus suburbaines, quand le réseau de la SMTC, le syndicat mixte de transports collectifs urbains, ne dépasse pas les limites communales de Cayenne, laissant la desserte des communes suburbaines à des taxis collectifs aux horaires aléatoires.

3.3 Une tentative de planification : la ZAC Soula à Macouria

Dans ce cadre, les nouveaux quartiers de Soula 1 et 2 à Macouria, entre le bourg de Tonate et le pont du Larivot, donc presque à mi-chemin de l’ïle de Cayenne, prétendent allier logements, équipements et commerces. 2.600 nouveaux logements sont ainsi prévus, qui devraient amener une population nouvelle d’environ 10.000 habitants dans une commune qui n’en comptait que 9.000 en 2009, et créer un nouveau pôle dans cette commune encore centrée sur le bourg de Tonate, sur la RN1.

Un autre défi est de résorber l’habitat informel et insalubre, particulièrement important le long de la route nationale n° 1 qui relie Macouria à Cayenne. Bien qu’encore en cours d’achèvement, ils ont déjà contribué au doublement de la population de Macouria dans les années 2000-2010. Mais peu d’emplois se sont implantés, les équipements notables consistant en une école et un collège.

Le problème justement est que les emplois et les équipements, dépendant souvent d’autres paramètres comme les financements extérieurs et la disponibilité foncière, ne suivent pas forcément, et le phénomène de **cités-dortoirs** provoquant des migrations pendulaires pourrait s’amplifier, même si, de plus en plus, de grands équipements commerciaux et culturels (hypermarchés, Agora, Family Plaza) s’installent en périphérie du fait de la saturation de l’espace de la ville-centre. Mais la panique provoquée par les rumeurs ou menaces (quelquefois effectives) de fermeture des stations d’essence montre encore l’extrême dépendance des Guyanais vis-à-vis de leur véhicule pour se rendre à leur travail, alors que d’autres travaux à l’image de l’échangeur de Balata seront nécessaires pour fluidifier une circulation que l’extension de la périurbanisation rendra toujours plus intense.

**Définitions et mots-clés :**

**aire urbaine**: espace formé d’une ville-centre, de sa proche et moyenne banlieue (communes suburbaines) et des communes périurbaines plus lointaine mais influencées par la ville-centre.

**cités-dortoirs**: quartiers d’habitations comportant peu d’emplois, de commerces et d’équipements.

**communauté d’agglomération**: structure publique de coopération intercommunale autour d’une ville-centre, ayant compétence sur l’aménagement de l’espace, le développement économique, les transports, l’assainissement et l’environnement.

**conurbation** : groupement de villes ou d’agglomérations proches les unes des autres

**macrocéphalie urbaine :** cas où la première ville d’un territoire est surdéveloppée par rapport aux autres.

**migrations pendulaires :** migrations quotidiennes domicile-travail.

**périurbanisation** : développement de l’espace anciennement rural autour des villes par des noyaux de peuplement souvent pavillonnaires.

**Schéma de Cohérence Territoriale** (SCOT) : document indiquant un projet de développement et d’aménagement intercommunal sur quinze ou vingt ans.

**urbanisation en tâche d’huile** : urbanisation généralement non planifiée s’effectuant par des constructions de plus en plus lointaines le long des voies de communication.

**ville-centre** : commune principale d’une unité urbaine, abritant la majeure partie des emplois et équipements.

**Bibliographie** :

Atlas illustré de la Guyane, 2001 (sous la direction de Jacques Barret). IRD.

CALMONT André, 1975, *Cayenne, la Ville et sa Région*. Thèse de géographie, CEGET Bordeaux III.

CCCL, s.d. *Schéma de Cohérence Territoriale du Centre littoral, rapport de présentation*.

INSEE, recensements et tableaux économiques régionaux.

MAM LAM FOUCK Serge et ANAKESA Apollinaire, 2013. *Nouvelle histoire de la Guyane*. Ibis Rouge.

MARCONIS Robert, 2006, « France, recompositions territoriales », *La Documentation Photographique* n° 8051.