



PROTEGE
PROJET RÉGIONAL OcéANIE DES TERRITOIRES
POUR LA GESTION DURABLE DES ÉCOSYSTÈMES



Proposition de dispositions juridiques et procédurales favorisant l'acceptabilité sociale et la sécurisation des projets aquacoles en province Nord

GIE Océanide – Sylvine Aupetit (Sensé) – IFREMER

Étude commanditée par la Communauté du Pacifique (CPS)
Rapport de consolidation - Janvier 2022



Le projet régional océanien des territoires pour la gestion durable des écosystèmes, PROTEGE, est un projet intégré qui vise à réduire la vulnérabilité des écosystèmes face aux impacts du changement climatique en accroissant les capacités d'adaptation et la résilience. Il cible des activités de gestion, de conservation et d'utilisation durables de la diversité biologique et de ses éléments en y associant la ressource en eau. Il est financé par le 11^{ème} Fonds européen de développement (FED) au bénéfice des territoires de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Pitcairn et de Wallis et Futuna.

L'objectif général du projet est de construire un développement durable et résilient des économies des pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) face au changement climatique en s'appuyant sur la biodiversité et les ressources naturelles renouvelables.

Le premier objectif spécifique vise à renforcer la durabilité, l'adaptation au changement climatique et l'autonomie des principales filières du secteur primaire. Il est décliné en deux thèmes :

- Thème 1 : la transition agro-écologique est opérée pour une agriculture, notamment biologique, adaptée au changement climatique et respectueuse de la biodiversité ; les ressources forestières sont gérées de manière intégrée et durable.
 - Thème 2 : les ressources récifo-lagonaires et l'aquaculture sont gérées de manière durable, intégrée et adaptée aux économies insulaires et au changement climatique.

Le second objectif spécifique veut renforcer la sécurité des services écosystémiques en préservant la ressource en eau et la biodiversité. Il se décline également en 2 thèmes :

- Thème 3 : l'eau est gérée de manière intégrée et adaptée au changement climatique
- Thème 4 : les espèces exotiques envahissantes sont gérées pour renforcer la protection, la résilience et la restauration des services écosystémiques et de la biodiversité terrestre.

La gestion du projet a été confiée à la Communauté du Pacifique (CPS) pour les thèmes 1, 2 et 3 et au programme régional océanien pour l'environnement (PROE) pour le thème 4, par le biais d'une convention de délégation signée le 26 octobre 2018 entre l'Union européenne, la CPS et le PROE. La mise en œuvre du projet est prévue sur 4 ans.

Ce rapport est cité comme suit :

GIE Océanide (Janvier 2022) - Rapport de consolidation : *"Proposition de dispositions juridiques et procédurales favorisant l'acceptabilité sociale et la sécurisation des projets aquacoles en province Nord"*

Cette publication a été produite avec le soutien financier de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de <nom de l'auteur/du partenaire> et ne reflète pas nécessairement les opinions de l'Union européenne.

Partenaires

Ce rapport de consolidation (Livrable 6) est produit par le GIE Océanide et Sensé.

Il s'inscrit dans le cadre de l'étude *"Concertation pour le cadrage juridique des droits d'occupation du Domaine Public Maritime pour le développement de l'aquaculture en mer en N-C"*.

Il vient notamment consolider le Livrable 5, dont les premières propositions légistiques et procédurales ont été soumises et discutées dans le cadre d'un atelier de travail avec la province Nord le 22/12/2021. Ce présent Livrable 6 traduit ainsi les évolutions apportées.

Cette étude est globalement conduite en collaboration directe avec les structures "IFREMER" et "Sensé". Elle se manifeste également par un partenariat régulier avec la province Nord, principale bénéficiaire / destinataire, et avec la CPS en tant que bailleur/maitrise d'ouvrage.

Sommaire

1. Remise en contexte, résultats acquis et cadre fixé pour la finalisation de l'étude	7
1.1. Phases 1 et 2 de l'étude : Clarification du dispositif de matérialisation du "Consentement libre et éclairé"	7
1.2. Phase 3 de l'étude : recherche de leviers pour un ancrage juridique potentiel du " <i>dialogue territorial continu</i> "	10
1.3. Phase 3 : synthèse des points clés et nouvelles orientations issus de l'atelier de travail avec la Province Nord	12
2. Phase 4 de l'étude : Développement de propositions légistiques et procédurales réajustées	13
2.1. Propositions légistiques pour ancrer le "dialogue territorial continu" dans le droit commun.....	13
2.2. Proposition de procédures internes et territorialisées pour l'instruction des projets	16
2.2.1. Procédure de dialogue territorial	16
2.2.2. Un référentiel pour réaliser l'analyse AFOM.....	22
2.3. Proposition de "Guide d'instruction"	22
3. Phase 4 de l'étude : extrapolation régionale des résultats acquis.....	25
3.1. Un besoin d'articulation entre le droit commun écrit et le droit coutumier local	25
3.2. Réformer le droit en profondeur : une option encore trop ambitieuse à ce jour	26
3.3. Nécessité d'instaurer un " <i>dialogue territorial continu</i> " pour l'instruction des projets	27
3.4. Pertinence d'une approche mixte, à la fois juridique et procédurale	28

Résumé exécutif

Titre de l'étude	GIE Océanide (2022) - Rapport de consolidation - "Proposition de dispositions juridiques et procédurales favorisant l'acceptabilité sociale et la sécurisation des projets aquacoles en province Nord"
Auteurs	GIE Océanide - Sylvine Aupetit / Sensé
Collaborateurs	-----
Editeurs	GIE Océanide
Année d'édition du rapport	2022

Objectif	<p>La vocation de ce rapport est quadruple :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proposer des leviers juridiques de sécurisation des projets aquacoles en mer en province Nord, en évitant tout formalisme excessif ; • Proposer des procédures internes d'instruction de ces projets aquacoles en mer, susceptibles de répondre aux enjeux d'une meilleure acceptabilité sociale et coutumière ; • Donner corps au "dialogue territorial continu" fortement attendu par les coutumiers lors de l'instruction des projets aquacoles en mer ; • Mesurer la faisabilité et la pertinence d'une extrapolation des résultats obtenus à un niveau "régional".
Contexte	<p>Le précédent rapport (livrable 5) s'inscrivait dans la continuité de l'atelier participatif et du "comité de suivi" de l'étude qui se sont tenus début septembre 2021 à Koné, en province Nord (Cf. rapport livrable 4).</p> <p>Ce livrable 5, validé depuis, traduisait les grandes lignes et les critères fondamentaux d'une procédure consensuelle d'instruction des futurs projets aquacoles garantissant leur acceptabilité sociale et coutumière, sous un angle à la fois juridique et procédural.</p> <p>Les évolutions du livrable 5, actées lors d'un atelier de travail avec la province Nord en date du 22/12/2021, ont été transcrites au sein de ce présent rapport (livrable 6), en y ajoutant une réflexion sur la faisabilité et la pertinence d'une extrapolation des résultats acquis à une échelle régionale.</p>
Méthodologie	<p>Le présent rapport souhaite apporter des réponses :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aux réflexions partagées avec la province Nord dans le cadre de l'atelier de travail du 22/12/2021, axé sur les propositions du livrable 5 ; • Aux échanges internes à notre groupement, dans le cadre de réflexions pluridisciplinaires et transversales (droit et sciences sociales) guidées par les résultats de l'atelier du 22/12/2021. <p>L'enjeu pour y parvenir semblerait être de pouvoir trouver le compromis le plus "souple" possible entre une approche juridique et/ou procédurale des nouveaux outils de renforcement de l'acceptabilité sociale des projets aquacoles en mer.</p>

--	--

<p>Résultats et conclusions</p>	<p>Afin de renforcer l'acceptabilité sociale/coutumière des futurs projets aquacoles en mer, la province Nord dispose de 3 axes d'intervention possibles, à savoir :</p> <p>1) Rendre les "outils" pour une meilleure acceptabilité sociale <u>juridiquement contraignants</u>, en intégrant dans le droit commun (ICPE et Codev) la possibilité, selon le contexte socio-territorial spécifique de chaque projet, d'exiger, ou non, un "Pré-accord" et/ou un "Accord éclairé" coutumiers ;</p> <p>2) Rendre les "outils" pour une meilleure acceptabilité sociale non juridiquement contraignants, en suggérant aux porteurs de projets de respecter des procédures internes d'instruction reposant, selon le contexte socio-territorial spécifique de chaque projet, sur des modalités et degrés divers de concertation des acteurs locaux (échelle de travail avec les coutumiers, prise de décision coutumière, simple information / consultation...);</p> <p>3) Opter pour une approche mixant les points 1 et 2 ci-dessus, à la fois juridique et procédurale, garantissant ainsi à la province Nord la possibilité d'exiger, sur la base de critères internes, un niveau/degré de concertation des acteurs locaux, adapté au contexte socio-territorial de chaque projet.</p>
<p>Limites de l'étude</p>	<p>La principale limite qui se manifeste aujourd'hui se situe au niveau de la temporalité de l'étude et de celle d'une validation politique des propositions légistiques et procédurales de ce livrable 6.</p> <p>En effet, aucune restitution des résultats actuels ne pourra se faire auprès d'un public plus large (coutumiers, autres participants aux ateliers) sans une validation politique préalable. Cette dernière risquant notamment d'aller très au-delà de l'échéance de la présente étude.</p>

1. Remise en contexte, résultats acquis et cadre fixé pour la finalisation de l'étude

1.1. Phases 1 et 2 de l'étude : Clarification du dispositif de matérialisation du "Consentement libre et éclairé"

Cette vision traduit les réflexions partagées et consensuelles issues de la concertation menée durant les Phases 1 et 2 de l'étude (mission terrain en décembre 2020 et atelier participatif en septembre 2021).

Le schéma ci-dessous (figure 1) illustre en conséquence les **3 grands axes de travail** à déployer pour échauffer le "**Consentement libre et éclairé**" des chefferies, souhaité par les coutumiers, et donc construire les bases d'une acceptabilité sociale renforcée des futurs projets aquacoles en mer à l'échelle de la PN.

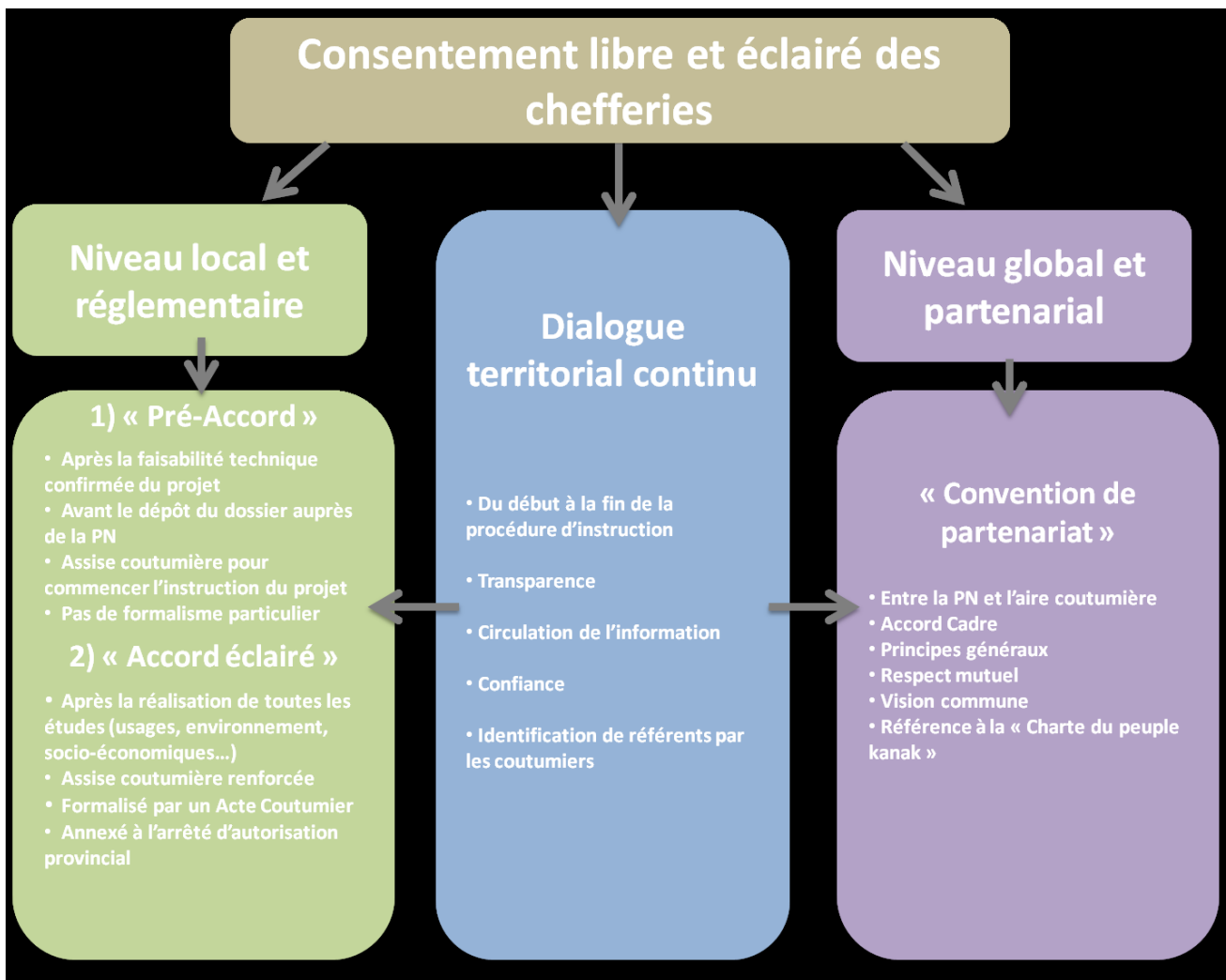


Figure 1: Dispositif général de matérialisation du "Consentement libre et éclairé" des Chefferies

Tendre vers un "dialogue territorial continu" pour consolider l'ancrage des projets dans leurs contextes socio-territoriaux spécifiques

Comme déjà argumenté au sein du livrable 2/3 de cette étude, l'enquête publique "classique" est marquée par des grandes lacunes en termes de participation effective de toutes les catégories de la population (socio-économiques, coutumiers...).

En effet, la philosophie actuelle du droit commun est de soumettre à l'enquête publique un projet le plus abouti possible et, de fait, déjà "verrouillé" en amont par la procédure d'instruction interne et exclusivement bipartite entre l'administration et le porteur de projet (complétude du dossier, EIE, NIE...). Les observations et avis publics à y apporter consistent avant tout à faire exprimer des oppositions au projet plutôt qu'à proposer d'en assurer collectivement la bonne insertion socio-territoriale.

Que ce soit en France métropolitaine ou en N-C, le moment de l'enquête publique n'est en général plus celui de la réflexion et de l'adaptation, mais quasiment celui de la mise en œuvre du projet.

L'enquête publique, telle que déployée aujourd'hui, n'est donc pas un levier de maturation permettant à un projet de gagner en acceptabilité sociale, en qualité, et de mieux s'appuyer **(i)** sur l'expertise d'usage des parties prenantes ainsi que **(ii)** sur l'organisation sociale spécifique des acteurs locaux des territoires d'implantation des projets.

Pour remédier à ces profondes insuffisances en matière d'acceptabilité sociale des projets, notamment aquacoles, cette étude a fait ressortir collectivement l'intérêt et la pertinence de mener un **"dialogue territorial continu"**, en complémentarité de l'enquête publique.

Ce **"dialogue territorial continu"** apparaîtrait alors comme la manière dont les acteurs locaux s'empareront du projet et le feront vivre. Il contribuera également à faciliter l'articulation entre le droit commun et les règles coutumières tout au long de la démarche d'instruction des projets aquacoles en mer.

C'est pourquoi, au regard du schéma ci-dessus, il se situe au cœur du dispositif et vient se décliner à 2 niveaux :

- **1) Au niveau local**, auprès des structures coutumières légitimes, par la recherche d'un **"Pré-accord"** et d'un **"Accord éclairé"**, susceptibles d'être exigibles au travers du corpus juridique de droit commun à faire évoluer, et/ou au travers de nouvelles procédures "territorialisées" accompagnant les services provinciaux dans l'instruction administrative des projets ;
- **2) Au niveau global ou "supra"**, par l'intermédiaire d'un outil conventionnel engageant les institutions et collectivités concernées (aire coutumière, commune, PN) dans un partenariat à long terme - Ce type de convention pourrait fixer un cadre général définissant les modalités, critères et principes généraux à respecter pour construire une cohérence générale entre le droit commun et les règles coutumières, à un niveau local (cf. point 1 ci-dessus).

Ce niveau global et "supra", clairement tributaire aujourd'hui d'un positionnement politique, ne pourra être accompagné dans le cadre de la présente étude.

Un besoin prioritaire de rendre opérationnel le "Consentement libre et éclairé" des chefferies au niveau local et réglementaire

Tout d'abord, conformément aux échanges partagés avec les parties prenantes, ce **"Consentement libre et éclairé"** doit se construire, du tout début jusqu'à la fin de la procédure d'instruction, au travers d'un **"dialogue territorial continu"** avec les coutumiers, qui serait rythmé par des "temps d'échanges" réguliers et

positionnés à toutes les étapes stratégiques de l'évolution du projet et des connaissances associées.

Ensuite, de manière pratique, l'instruction des projets aquacoles en mer doit être structurée autour des 5 grandes étapes suivantes :

- **1)** Une "**Evaluation préalable**" de la pertinence et de la faisabilité technique et financière du projet, particulièrement au regard **(i)** de l'espèce et de la technique d'élevage envisagées **(ii)** du profil du porteur de projet et **(iii)** de l'emprise géographique et foncière des futures infrastructures ;
- **2)** L'obtention d'un "**Pré-accord**" coutumier, ressemblant à un "*accord de principe*", et reposant "simplement" sur le point 1 précédent ainsi que sur la volonté exprimée par les autorités coutumières d'accompagner le porteur de projet favorablement dans son initiative - L'intervention des Officiers Publics Coutumiers/OPC n'étant pas nécessaire à ce stade - Un tel "**Pré-accord**" pouvant être formalisé librement au regard du contexte local observé ;
- **3)** La formalisation d'un "**Accord éclairé**" coutumier, soit via un acte coutumier très formel (officiers publics coutumiers/OPC), soit via une décision plus souple (PV palabre) ;
- **4)** L'identification et la mobilisation de "**Référents**" au sein des tribus concernées, ayant pour fonction d'assurer l'interface entre l'administration provinciale et les coutumiers ;
- **5)** Le recours, a posteriori du "**Consentement libre et éclairé**" des coutumiers, à une **enquête publique adaptée** - Cette dernière étant encore très utile pour assurer une "*égalité de l'information pour tous*", surtout auprès des autres acteurs locaux non coutumiers (socio-économiques...) - Cette enquête publique étant considérée comme "adaptée" dans la mesure où ses modalités de mise en œuvre devront s'articuler étroitement avec le "**dialogue territorial continu**", tout en s'inscrivant dans le cadre réglementaire en vigueur.

Le schéma ci-dessous (figure 2), complété en rouge par les parties prenantes mobilisées au cours de l'étude, vient traduire l'importance d'articuler les procédures de droit commun d'instruction des projets avec les processus décisionnels propres aux coutumiers.

Ce schéma reflète concrètement le besoin de donner corps à un "**dialogue territorial continu**" avec les coutumiers, ponctué par des étapes de formalisation progressive et plus ou moins souple (*Pré-accord* puis *Accord éclairé*).

Contrairement à l'enquête publique qui intervient beaucoup trop tardivement pour co-construire un projet, un tel dialogue territorial se déploie sur toute la chronologie des différentes phases d'instruction, à savoir :

- En débutant dès la phase de formulation de l'idée du projet, après une "Evaluation préalable" technique (cf. étape 1 ci-dessus), en conduisant notamment vers un "**Pré-accord**" coutumier ;
- En se poursuivant pour considérer les enjeux et problématiques socio-territoriales à inclure si besoin dans les études d'impact environnemental (NIE / EIE) ;
- En se concrétisant ensuite par un "**Accord éclairé**" coutumier sur la base des NIE / EIE enrichies par les acteurs locaux eux-mêmes ;
- En accompagnant la finalisation de l'instruction jusqu'à sa clôture (autorisation, déclaration...) ;
- En pouvant idéalement se pérenniser durant toute la durée de vie du projet (installation des infrastructures, mise en production...).

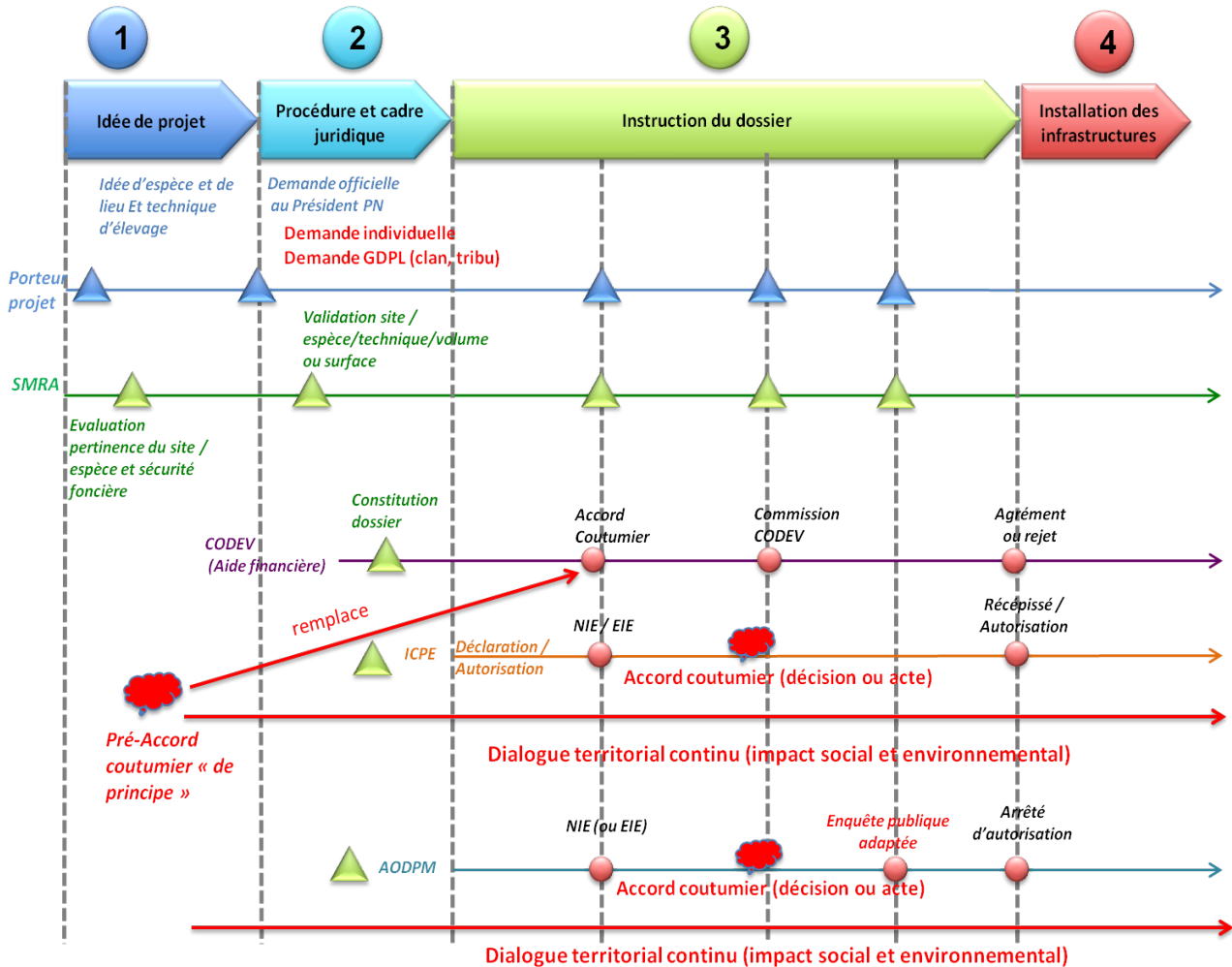


Figure 2 : Procédures d'instruction existantes (Codev, ICPE, DPM) consolidées par les acteurs locaux

1.2. Phase 3 de l'étude : recherche de leviers pour un ancrage juridique potentiel du "dialogue territorial continu"

Au terme d'une année d'échanges avec les parties prenantes et d'analyses juridiques, et plus particulièrement durant la Phase 3 de l'étude, la solution la plus avantageuse pour sécuriser durablement les installations aquacoles en PN apparaît donc comme étant la mise en place d'un **"dialogue territorial continu"** entre les différents acteurs à impliquer.

Leviers juridiques issus des ICPE, du CODEV et du DPM

Ce dialogue territorial serait susceptible, ou non, d'être exigé règlementairement dans les dispositions du ressort de la PN, à savoir le droit ICPE et le droit économique du CODEV.

Vu les attentes exprimées et les circonstances juridiques actuelles, **3 leviers principaux se manifestent**. Ils ne sont pas exclusifs et peuvent être cumulés en supposant alors une articulation opérationnelle entre les services instructeurs de la PN.

- 1) Le 1^{er} porte sur une évolution potentielle du droit des ICPE, où de nouvelles exigences de "Pré-accord" et "d'Accord éclairé" (acte coutumier ou décision coutumière), via une délibération du bureau APN, concerneraient les installations aquacoles et piscicoles soumises à déclaration ou autorisation.
- 2) Le 2nd fait apparaître potentiellement ces nouvelles exigences de "Pré-accord" et "d'Accord éclairé" (acte coutumier ou décision coutumière), via une délibération de l'APN, dans le processus d'instruction des aides au développement.
- 3) Le 3^{ème} concerne le DPM, exclu de facto de la compétence PN, et qui pourrait ainsi connaître une évolution à un niveau interne et administratif via notamment une nouvelle approche procédurale "territorialisée". Une sorte de "guide d'instruction" pourrait ici venir accompagner le service instructeur compétent.

L'instruction principale resterait logiquement celle de l'AODPM. Bien que le cadre légal de la domanialité demeurerait inchangé, la procédure suivie pour les AODPM des projets aquacoles ou piscicoles, en ce qu'elle est articulée avec le droit des ICPE et le droit économique, serait modifiée.

En matière de DPM, ce serait donc plutôt un "**processus type**", ou un "**protocole interne d'instruction**" (Cf. chapitre 2.2 ci-dessous), qui serait proposé, prévoyant l'adjonction des exigences de "**Pré-accord**" et "**d'Accord éclairé**" coutumiers par le biais du CODEV ou du code de l'environnement (ICPE).

Leviers juridiques issus des actes coutumiers et/ou des décisions coutumières

Les ateliers participatifs qui se sont tenus les 2 et 3 septembre 2021 ont soulevé un questionnement relatif à la nature juridique que pourrait prendre un "Accord éclairé" coutumier en lien direct avec un projet implanté sur le DPM. Cette nature juridique pouvant reposer soit sur un acte coutumier, soit sur une décision coutumière.

La loi organique et la loi du pays n'excluent pas qu'un acte coutumier puisse être établi en dehors du droit foncier coutumier ou du droit de la famille et du droit successoral coutumier. La valeur de l'acte diffère seule selon les circonstances. Acte authentique sur terres coutumière ou entre personnes de statut coutumier, il n'est qu'acte sous seing privé en d'autres circonstances¹.

Pour ce qui concerne leur jonction à un dossier de demande, la valeur de l'acte coutumier est absolument indifférente. Si la DGRAC (Direction de la Gestion et de la Réglementation des Affaires Coutumières) et ses officiers publics coutumiers / OPC acceptent de participer à la rédaction de ces actes, la PN peut tout à fait prescrire qu'ils soient nécessaires pour finaliser un dossier.

Il est souligné, néanmoins, que la procédure d'établissement est longue. Et que, même adopté, l'acte coutumier peut faire l'objet d'un recours dans un délai d'un mois, pouvant prendre jusqu'à trois mois pour être tranché.

C'est pourquoi, il est parfois préféré de ne prescrire que la production d'une décision coutumière, prise de façon moins formelle suite à un palabre², sans le concours des OPC.

¹ Alinéa 2 de l'article 3 de la Loi du pays n° 2006-15 du 15 janvier 2007 relative aux actes coutumiers.

² Conformément aux articles 1^{er} et 2 de la Loi du pays n° 2006-15 du 15 janvier 2007 relative aux actes coutumiers.

1.3. Phase 3 : synthèse des points clés et nouvelles orientations issus de l'atelier de travail avec la Province Nord

L'atelier de travail organisé le 22/12/2022 a notamment permis d'établir la nécessité de privilégier des procédures administratives et juridiques suffisamment souples pour pouvoir s'adapter à chaque configuration sur le terrain : types d'acteurs impliqués ; nature du foncier ; organisation des autorités coutumières ; niveau de conflictualité... La formalisation administrative des décisions coutumières notamment ne doit pas constituer un obstacle au montage des dossiers.

Rappelons que la loi du pays n° 2006-15 du 15 janvier 2007, relative aux actes coutumiers, permet de consacrer un choix coutumier par une "décision coutumière" (articles 1 et 2) ou par un "acte coutumier" (articles 3 à 32). La première ponctue un palabre sans formalisme spécifique, quand le second est extrêmement formel et exige le concours de la DGRAC et des officiers publics coutumiers/OPC.

Suite à des échanges avec la DGRAC, cette dernière a explicitement écarté toute possibilité de faire intervenir des OPC dans le cadre de projets implantés sur le DPM (y compris terrestre), en référence à l'art. 3 de la loi du pays précitée spécifiant : « *L'acte coutumier revêt les qualités d'un acte authentique lorsqu'il est pris en matière de statut civil coutumier ou de propriété coutumière* ». Les OPC n'interviennent ainsi que sur « terres coutumières » telles qu'elles ont été définies par la Loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 (art. 18).

Ainsi, lorsque l'option a été présentée aux acteurs intéressés de la province Nord, lors de la réunion du 22/12/2021, il a été établi que la décision coutumière suffisait à justifier de la tenue du "**dialogue territorial continu**".

2. Phase 4 de l'étude : Développement de propositions légistiques et procédurales réajustées

Ces propositions légistiques ne seraient recevables par la PN qu'en cas de volonté politique d'ancrer le **"dialogue territorial continu"** dans le droit commun. Dans un tel cas, ces propositions seraient alors d'office associées, indirectement et en termes de mise en œuvre opérationnelle et pratique, à des nouvelles procédures internes et administratives d'instruction territorialisée des projets (Cf. chapitres 2.2 et 2.3 ci-dessous).

Néanmoins, ce **"dialogue territorial continu"** pourrait aussi être totalement déconnecté de tout ancrage juridique et ainsi simplement suggéré aux porteurs de projets sans qu'ils ne soient contraints d'y procéder.

Cette suggestion de **"dialogue territorial continu"** ferait alors référence aux nouveaux "protocoles internes d'instruction" et au "guide d'instruction des demandes relatives aux projets aquacoles en mer en province Nord" présentés et décrits dans les chapitres 2.2 et 2.3 suivants.

2.1. Propositions légistiques pour ancrer le "dialogue territorial continu" dans le droit commun

Les installations aquacoles sont donc susceptibles d'être concernées par les dispositions relatives au domaine public maritime, établies par la N-C, par celles relatives aux ICPE, figurant au code de l'environnement de la PN, et par celles relatives aux aides économiques, contenues dans le code de développement économique de la PN (CODEV) et certaines délibérations prises en son application.

De sorte à éviter les hiatus et à proposer des dispositions homogènes quelle que soit l'ampleur du projet et sa localisation foncière, il est envisageable de poser la même exigence de **"dialogue territorial continu"** dans les dispositions propres aux ICPE et à celles propres aux aides économiques.

Lorsque les deux s'appliqueront à la même installation, le fait qu'elles soient les mêmes facilitera la mutualisation des démarches. Lorsqu'une seule s'appliquera, la contrainte sera la même quel que soit le texte concerné.

A cet effet, dans la continuité des développements portés au « livrable 5 adapté » du 29 novembre 2021, les dispositions qu'il nous semble approprié de prescrire sont les suivantes :

- **1)** La création, par une délibération du bureau de l'APN, de prescriptions communes aux installations classées relevant des rubriques 2130 et 2131 exigeant, lorsque le service instructeur l'estime nécessaire, la production d'un **"Pré-accord"** coutumier justifiant de l'approbation de principe des responsables coutumiers concernés au début de l'instruction et celle d'un **"Accord éclairé"**, sous la forme d'une décision coutumière, portant approbation du projet en fin d'instruction (autorisation ou déclaration).
- **2)** L'ajout d'un **"Pré-accord"** et d'un **"Accord éclairé"** (décision coutumière) au dossier produit dans le cadre du CODEV.

Nous proposons dans les deux pages suivantes une formulation pour chacun de ces points.

Pour le premier point, la formulation suivante est proposée :

Délibération n° xxxx/BPN du xxxxxx fixant les prescriptions communes aux installations classées relevant des rubriques 2130 et 2131

Le bureau de l'assemblée de la province Nord,

Délibérant conformément à la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la loi modifiée n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu le code de l'environnement de la province Nord, notamment son article 411-5 ;

Considérant l'avis favorable de la commission xxxxx en date du xxxx,

A adopté en sa séance du xxxxxx les dispositions suivantes :

Article 1^{er} :

Après avis de l'inspection, si le président de l'assemblée de province Nord ou son représentant estime que l'installation projetée doit faire l'objet d'un dialogue territorial, il en avise l'intéressé.

Article 2 :

I.- Lorsque l'intéressé a été avisé que l'installation projetée doit faire l'objet d'un dialogue territorial, les dossiers de demande d'autorisation des installations relevant des rubriques 2130 et 2131 doivent comporter, outre les pièces mentionnées à l'article 412-1, un pré-accord délivré par les autorités coutumières de la zone d'influence dont relève le lieu d'implantation projeté. Ce pré-accord mentionne l'identité du porteur de projet, la zone géographique visée et la volonté des autorités coutumières de l'accompagner favorablement dans son initiative.

II.- Lorsque l'intéressé a été avisé que l'installation projetée doit faire l'objet d'un dialogue territorial, pour les installations relevant des rubriques 2130 et 2131, le rapport de l'inspection des installations classées ainsi que le projet d'arrêté mentionnés à l'article 412-20 sont établis au vu d'une décision coutumière portant approbation du projet.

Article 3 :

Lorsque l'intéressé a été avisé que l'installation projetée doit faire l'objet d'un dialogue territorial, les dossiers de déclaration des installations relevant des rubriques 2130 et 2131 doivent comporter, outre les pièces mentionnées à l'article 414-1, une décision coutumière portant approbation du projet par les autorités coutumières de la zone d'influence dont relève le lieu d'implantation projeté.

Article 4 : La décision coutumière prévue aux articles 2 et 3 fait état des éléments descriptifs du projet présentés par le porteur du projet et lui donne son approbation pour le mettre en œuvre. Ces éléments portent notamment sur :

1° L'emprise géographique du projet (dont la continuité terre-mer) ;

2° L'identification des clans affirmant une légitimité coutumière sur l'espace, notamment lorsque cela s'avère pertinent, l'identification des clans de la mer dont la zone d'influence porte sur l'espace littoral et lagunaire susceptible d'accueillir le projet ;

3° Les impacts visuels, environnementaux, sanitaires, socio-économiques potentiels du projet, y compris les retombées en termes d'emplois ;

4° Les usages de l'espace considéré et leurs interactions, y compris les conflits potentiels.

Article 5 : La présente délibération sera transmise au commissaire délégué de la République pour la province Nord et publiée au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie.

Pour le second point, la formulation suivante est proposée :

Délibération n° ****-****/APN du xxxx modifiant la délibération modifiée n° 2008-154/APN du 1^{er} juillet 2008 instituant les taux d'intervention et les mesures sectorielles applicables dans le cadre du nouveau code de développement de la province Nord

L'assemblée de la province Nord,

Délibérant conformément à la loi organique modifiée n° 99- 209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Vu la loi modifiée n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

Considérant l'avis favorable de la commission de développement économique en date du xxxxx,

A adopté en sa séance du xxxxxx les dispositions suivantes :

Article 1^{er} : Après l'article 27 de la délibération modifiée du 1^{er} juillet 2008 susvisée, est inséré un article 27-1 rédigé comme suit :

« I.- Pour tout projet aquacole, si, après avis du service instructeur, le président de l'assemblée de province Nord estime que l'installation projetée doit faire l'objet d'un dialogue territorial, il en avise l'intéressé.

II.- Lorsque l'intéressé a été avisé que l'installation projetée doit faire l'objet d'un dialogue territorial, le dossier de demande d'aide au développement économique mentionné à l'article 38 de la délibération n° 2008-152/APN du 1^{er} juillet 2008 instituant le nouveau code de développement de la province Nord comporte un pré-accord délivré par les autorités coutumières de la zone d'influence dont relève le lieu d'implantation projeté, mentionnant l'identité du porteur de projet, la zone géographique visée et la volonté des autorités coutumières de l'accompagner favorablement dans son initiative.

III.- Lorsque l'intéressé a été avisé que l'installation projetée doit faire l'objet d'un dialogue territorial, la délibération portant décision d'agrément du projet mentionnée à l'article 52 de la délibération n° 2008-152/APN du 1^{er} juillet 2008 instituant le nouveau code de développement de la province Nord vise l'avis de la commission du développement économique ainsi que la décision coutumière portant approbation du projet par les autorités coutumières de la zone d'influence dont relève le lieu d'implantation projeté. La décision coutumière fait état des éléments descriptifs du projet présentés par le porteur du projet et lui donne son approbation pour le mettre en œuvre.

Ces éléments portent notamment sur :

1° L'emprise géographique du projet (dont la continuité terre-mer) ;

2° L'identification des clans affirmant une légitimité coutumière sur l'espace, notamment lorsque cela s'avère pertinent, l'identification des clans de la mer dont la zone d'influence porte sur l'espace littoral et lagonaire susceptible d'accueillir le projet ;

3° Les impacts visuels, environnementaux, sanitaires, socio-économiques potentiels du projet, y compris les retombées en termes d'emplois ;

4° Les usages de l'espace considéré et leurs interactions, y compris les conflits potentiels. »

Article 2 : La présente délibération sera transmise au commissaire délégué de la République pour la province Nord et publiée au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie.

2.2. Proposition de procédures internes et territorialisées pour l'instruction des projets

2.2.1. Procédure de dialogue territorial continu

Le dialogue territorial continu vise à faciliter l'acceptabilité sociale des projets et leur meilleure insertion dans leur espace socio-culturel. Pour y réussir, cette procédure doit répondre à trois principes fondamentaux.

- Le dialogue territorial continu doit démarrer « le plus tôt possible » dans l'instruction d'un dossier d'aquaculture, c'est-à-dire, ni trop tôt (si les indicateurs de faisabilité technique ne sont pas bons, il faut éviter de créer des problèmes inutiles), ni trop tard (reproche souvent fait pas les autorités coutumières d'être saisies trop tard pour faciliter l'ancrage d'un projet).
- Le dialogue territorial continu doit être le plus simple possible et calibré au cas par cas de la manière la plus légère possible afin que la charge de travail soit compatible avec les ressources humaines disponibles et que le processus évite de créer des problèmes là où il n'y en a pas.
- Le dialogue territorial continu est un processus qui permet la concertation avec l'ensemble des citoyens et des acteurs parties prenantes : avec l'ensemble des autorités coutumières concernées dans un premier temps, avec l'ensemble de la société civile (comprenant les autorités coutumières) dans un second temps au travers d'une enquête publique adaptée.

Fondée sur ces principes, la procédure de dialogue territorial continu proposée (cf. figure 3) se décline de la manière suivante (on fait référence aux couleurs utilisées dans le schéma pour faciliter la lecture).

- Le dialogue territorial continu démarre juste après l'étude technique préliminaire (phase 1, en bleu) réalisée par les techniciens de la province telle qu'elle se fait déjà actuellement : caractérisation du porteur de projet et de la nature du projet, étude préliminaire de faisabilité (technique, géographique, foncière, etc.).
- Le dialogue territorial continu correspond à la phase 2 de l'instruction d'un projet d'aquaculture et comprend dans notre schéma :
 - Une consultation ciblée pour collecter l'information permettant de réaliser une analyse suffisamment détaillée de la situation sociale et coutumière dans le territoire d'implantation du projet. Cette consultation doit déboucher sur une analyse de type « AFOM » (atouts - faiblesses - opportunités - menaces, en rose) déterminant le choix d'une modalité de concertation adaptée à la suite du processus.
 - La concertation avec les autorités coutumières selon la modalité la plus adaptée (en vert ou turquoise selon le choix réalisé).
 - L'enquête publique adaptée (en orange).
- Le dialogue territorial continu est suivi de la phase 3 (en violet) de finalisation administrative habituelle de l'instruction du dossier se clôturant par l'attribution des autorisations ICPE et d'occupation du domaine public maritime (AODPM).

Pour bien comprendre la logique de l'ensemble, il est important de détailler les trois étapes du dialogue territorial continu lui-même (phase 2 de l'instruction du dossier dans notre schéma). L'efficacité du dialogue territorial continu dépend directement de la **pertinence de la stratégie de concertation choisie** : il faut être très clair sur les objectifs recherchés et sur et la nature même de la concertation menée à chaque étape, ce que l'on va clarifier ci-après.

Étape 1 : L'analyse AFOM, un outil de décision administrative pour calibrer la modalité et l'échelle de concertation avec les autorités coutumières

L'analyse AFOM (Atouts - Faiblesses - Opportunités - Menaces) préconisée repose sur une collecte d'information ciblée et orientée pour analyser les risques et les leviers sociaux et coutumiers à anticiper, afin *in fine* de choisir le meilleur protocole de concertation possible. L'analyse AFOM (SWOT en anglais) d'un projet se résume de manière très classique dans un tableau :

	Facteurs positifs	Facteurs négatifs
Facteurs internes (liés au projet lui-même ou au porteur du projet)	<i>Liste des atouts</i>	<i>Liste des faiblesses</i>
Facteurs externes (liés au contexte ou à l'environnement du projet)	<i>Liste des opportunités</i>	<i>Liste des menaces</i>

Cette analyse sera produite sur la base de la collecte d'information pour laquelle on propose un référentiel qui doit guider les agents provinciaux en charge de ce travail (cf. § 2.2.2).

Cet outil doit permettre d'avoir sous les yeux de manière très synthétique l'ensemble des critères aidant le service provincial instructeur à faire deux choix stratégiques de concertation opportuns en répondant aux deux questions suivantes :

- 1. Dans la configuration du projet, au regard de l'analyse AFOM, la concertation nécessite-t-elle d'obtenir un accord coutumier formalisé (option 1 en vert dans le schéma) ou une simple information aux autorités coutumières (option 2 en turquoise dans le schéma) ?**
- 2. Dans le cas de l'option 1 comme de l'option 2, à quelle échelle doit être menée cette concertation : à l'échelle de la tribu (1A ou 2A), du district (1B ou 2B) ou de l'aire coutumière (1C ou 2C) ?**

Il est recommandé que ces choix ne soient pas portés par un seul agent provincial. Non seulement la responsabilité est lourde de conséquences, mais le partage d'information à ce stade permettant d'intégrer le maximum d'avis de différents agents connaissant le terrain pour une optimisation des choix. Nous proposons pour ce faire la constitution d'un Comité *ad hoc* composé de quelques personnes seulement, intégrant des agents du service provincial instructeur et le cas échéant l'un ou l'autre personne externe (ADRAF par exemple). Si l'existence d'un comité *ad hoc* peut favoriser le partage d'information et une vision consensuelle du dossier au sein de l'administration provinciale, consacrer juridiquement son existence risquerait de créer une contrainte démesurée pour certains projets et de façon globale, une rigidité inopportune. Il est recommandé d'en faire une pratique, susceptible d'évoluer, sans figer sa composition ni son mode de fonctionnement, ni en empêchant l'instruction d'une demande si la tenue du comité devait être compromise.

Dans tous les cas, le principe est de choisir le protocole de concertation le plus léger et le plus facile à mener. Il s'agit d'éviter toute procédure lourde et chronophage inutile et de ne pas créer de problèmes là où il n'y en a pas. Si une simple information est suffisante, c'est l'option qu'il faut privilégier, et si possible à l'échelle socio-territoriale la plus petite possible.

Étape 2 : Concertation adaptée avec les autorités coutumières

Une fois les deux choix stratégiques précités réalisés, sa mise en œuvre doit être initiée de manière conjointe par le service instructeur et le porteur du projet.

Dans le cas où des prises de décision coutumières sont attendues et notamment si elles doivent être

formalisées pour consolider la sécurisation du projet, on identifie un processus de concertation en 4 réunions adaptées (cf. figure 4) à chacune des échelles de concertation : 1A à l'échelle de la tribu, 1B à l'échelle du district et 1C à l'échelle de l'aire coutumière. Le schéma détaille les objectifs de chaque réunion. Si en cours de route, on se rend compte que l'échelle choisie n'est pas la bonne entre l'échelle tribale et l'échelle du district, on change de protocole dès que possible, toujours en veillant à travailler à l'échelle la plus petite possible.

Dans le cas où une simple information aux autorités coutumières semble être suffisante (par exemple lorsque le projet est éloigné des tribus ou qu'il fait face à l'implantation d'une propriété privée d'un acteur entretenant de bonnes relations avec le milieu coutumier local), le processus de concertation sera plus léger et pourra se dérouler en 2 réunions seulement (cf. figure 5). Le schéma détaille également dans ce cas les objectifs de chaque réunion.

Étape 3 : Enquête publique adaptée

Enfin, le dialogue territorial continu s'achève par une enquête publique adaptée. L'enquête publique a déjà fait couler beaucoup d'encre sur son inadaptation au contexte calédonien, en particulier dans le contexte de la province Nord.

Il s'agit dans cette étape en premier lieu d'informer l'ensemble de la population et de la société civile sur le processus de dialogue territorial continu engagé avec les coutumiers et de rendre publiques les décisions prises ou les informations données aux différentes autorités coutumières. Il s'agit en second lieu d'informer ces différents acteurs sur les résultats des études ou notices d'impact. Il s'agit enfin de collecter de manière adaptée par tous moyens (réunions en tribu si nécessaire) les remarques et critiques du projet, les demandes d'adaptation ou de retrait du projet.

La concertation de cette étape du dialogue territorial continu est bien une consultation et ne vise pas à prendre des décisions collectives. En revanche, comme à l'accoutumée, le service instructeur répondra aux inquiétudes en adaptant le projet ou en donnant les garanties nécessaires. Mais cette étape du dialogue territorial continu ne peut empêcher la procédure de finalisation administrative de demande d'autorisation ICPE et AODPM (phase 3 dans notre schéma). Seuls les services instructeurs de ces deux procédures pourront décider ou non des autorisations accordées en prenant en compte l'ensemble des résultats du dialogue territorial continu réalisé en phase 2.

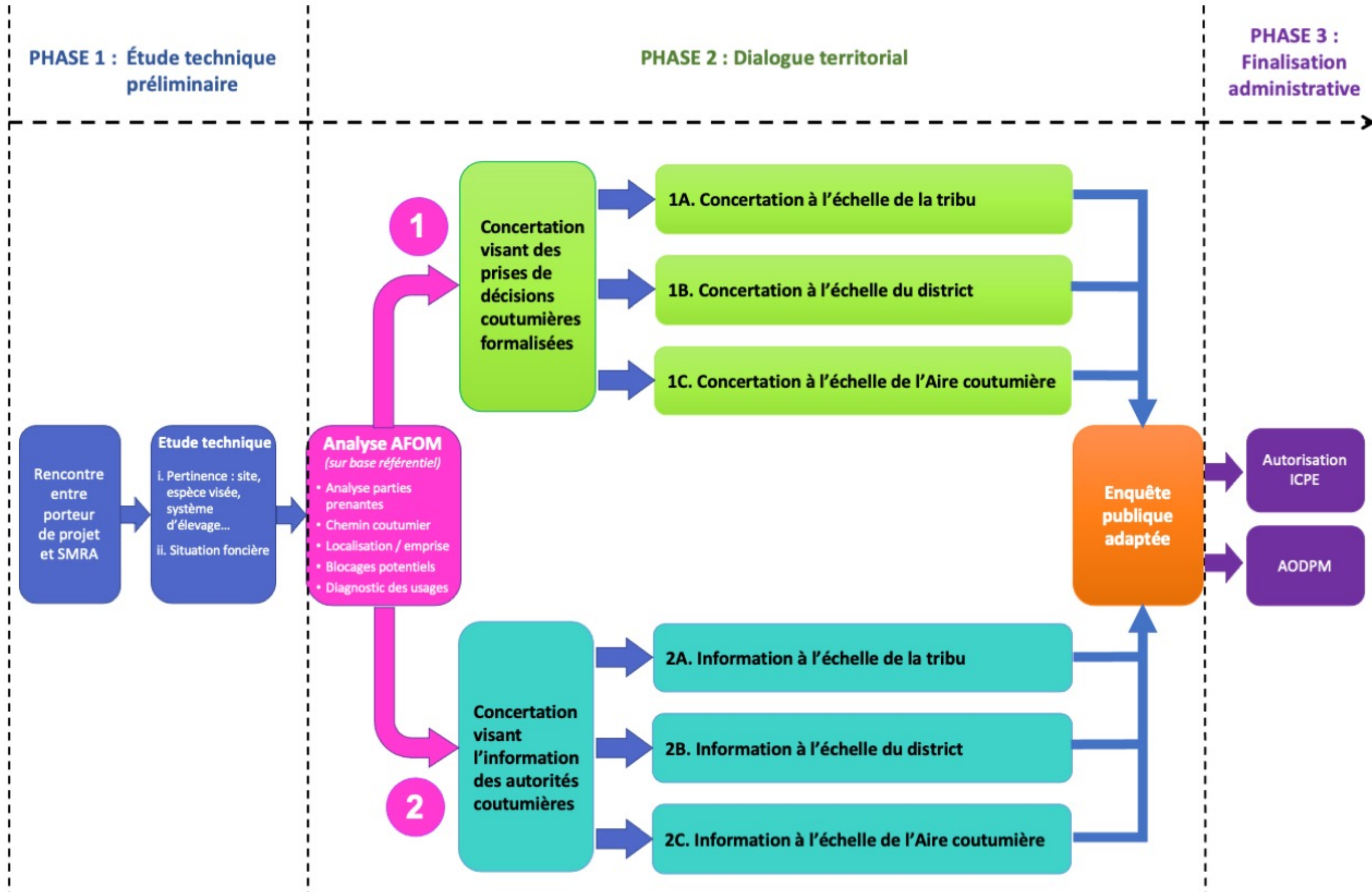


Figure 3 : Modalités et niveaux de concertation rattachés au "dialogue territorial continu"

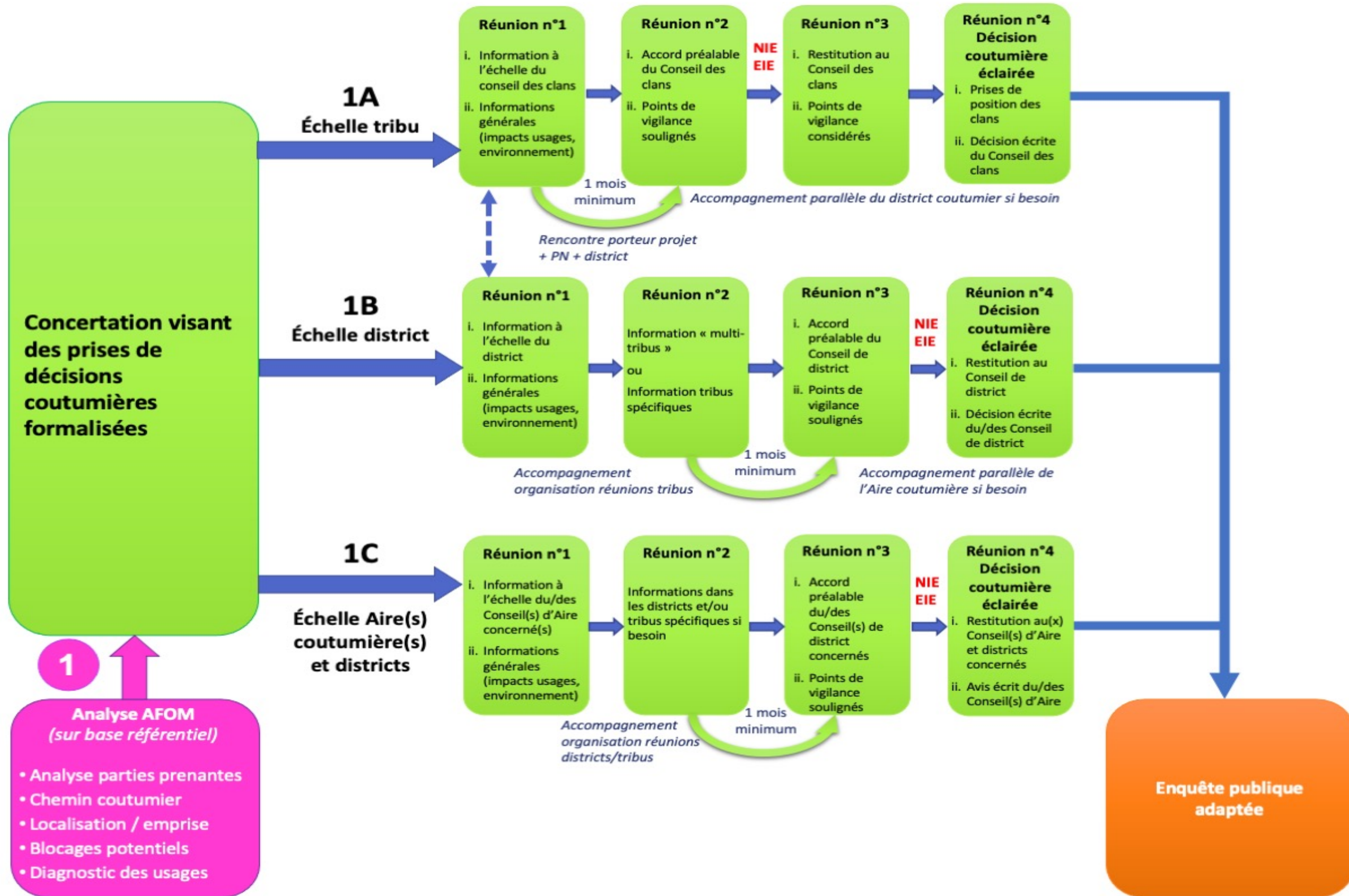


Figure 4 : Détail du protocole de concertation visant des prises de décisions (option 1) selon l'échelle socio-territoriale coutumière choisie

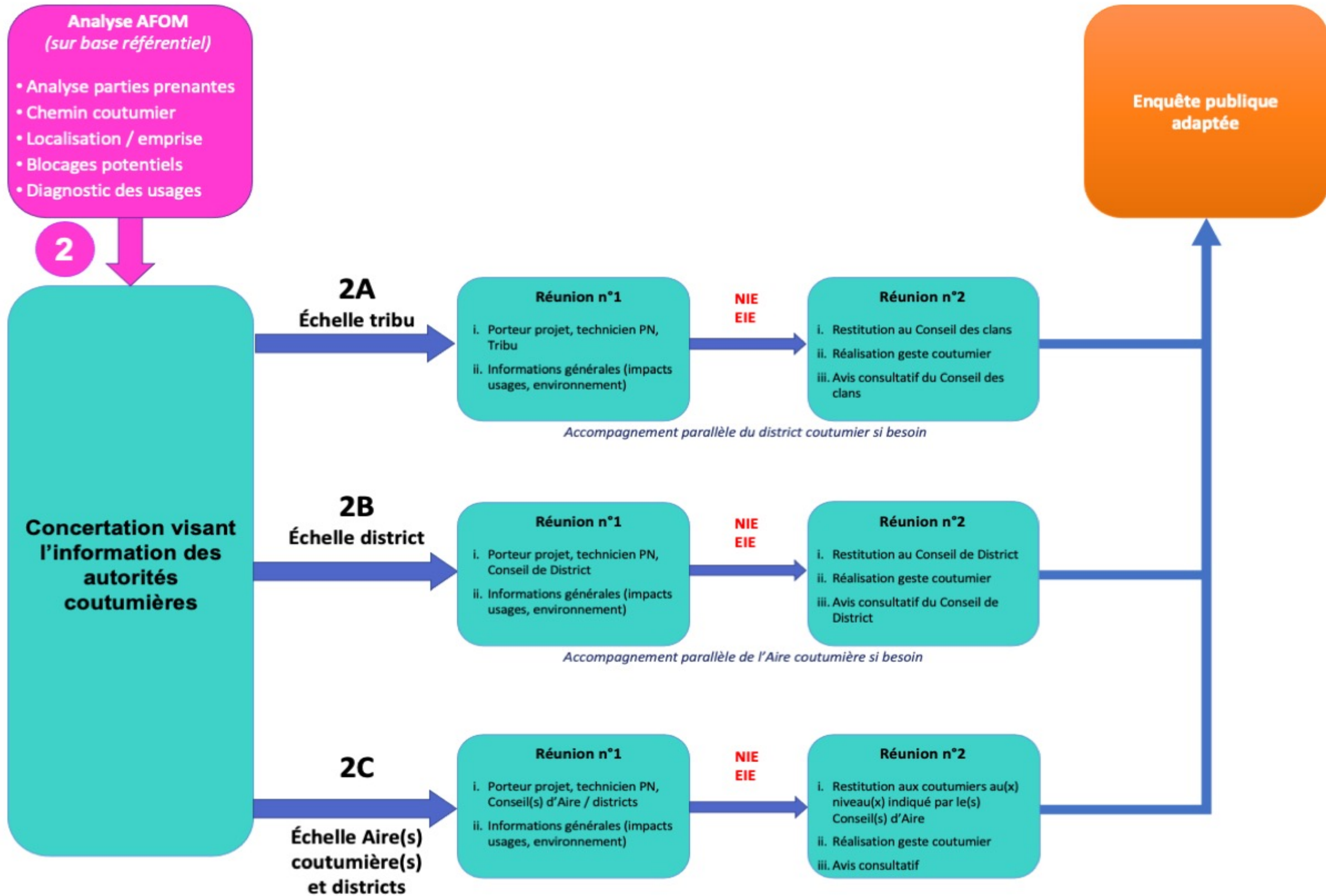


Figure 5 : Détail du protocole de concertation visant l'information des autorités coutumières (option 2) selon l'échelle socio-territoriale coutumière choisie

2.2.1. Un référentiel pour réaliser l'analyse AFOM

Dans le processus de dialogue territorial continu proposé, l'analyse AFOM constitue un moment clé. Pour faciliter cette analyse et le choix des modalités de la concertation, on propose ici un outil permettant de guider le service instructeur et les agents en charge de la collecte d'information.

Le référentiel proposé est un tableau (Annexe 1) qui consiste à évaluer le niveau de risques d'un certain nombre de critères du projet, au travers de questions évaluatives et d'un système de notation simples. Le référentiel s'articule autour de 5 grands thèmes :

1. L'implantation géographique du projet : emprise, distance du rivage, localisation par rapport au porteur du projet, etc.
2. Les acteurs locaux concernés : porteur de projet, riverains ; organisations coutumières
3. Le territoire : usages, territorialités, zones tabou/sacrées, paysage
4. Sensibilité de l'environnement : espace lagunaire et récifal, rivières, faune, risques et pollutions existants
5. Événements passés : conflits connus, projets anciens, pollutions passées

Le référentiel est alors utilisé de la manière suivante.

Les différents critères proposés font l'objet de question évaluatives simples permettant de noter le risque (aucun, faible, moyen, élevé, très élevé) que chaque critère génère pour le projet. Le commentaire associé à chaque évaluation est très important, car il permet d'apporter les éléments d'information qui justifient la notation et aideront à se faire un avis et à remplir la grille d'analyse AFOM.

Pour les risques moyens, élevés et très élevés, on se posera la question de savoir comment éviter les risques relevés. Selon les capacités pour lever ces risques, on pourra en déduire un niveau de faisabilité du projet au regard de chaque critère selon une notation basique : faisabilité facile, moyenne ou difficile.

2.3. Proposition de "Guide d'instruction"

Parallèlement aux évolutions réglementaires, il est proposé un "guide de l'instructeur des demandes relatives aux projets aquacoles en mer en province Nord" qui intègre cette nécessité de **"dialogue territorial continu"**. Tant que les évolutions réglementaires proposées précédemment n'ont pas été adoptées, les prescriptions de ce guide demeurent facultatives.

Si les évolutions réglementaires étaient adoptées, seuls les éléments prévus dans ces évolutions deviendraient obligatoires. L'existence d'un "comité de validation" de la nécessité d'un **"dialogue territorial continu"** reste une exigence purement interne : elle n'est pas prévue juridiquement. De même, le nombre de réunions et leurs participants sont indicatifs : tout peut être ajusté en fonction des circonstances.

L'instruction des demandes relatives aux autorisations d'occupation du domaine maritime provincial relève des provinces, bien que les règles soient établies par la Nouvelle-Calédonie. Elle doit être menée de concert avec le traitement de la demande d'aide au titre du code de développement économique et, le cas échéant, des ICPE, qui relèvent elles-aussi de la province Nord. Ces trois instructions doivent donc être coordonnées.

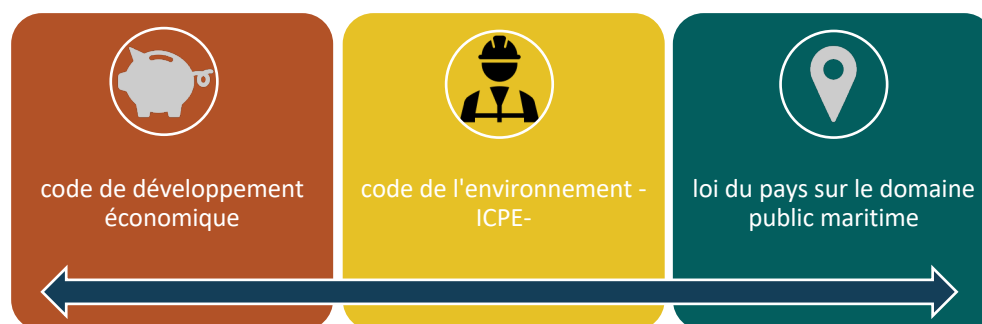


Figure 6 : Articulation de l'instruction AODPM avec les autres corpus juridiques existants

La coordination du "**dialogue territorial continu**" au niveau des trois services instructeurs pourrait être mise en œuvre comme suit :

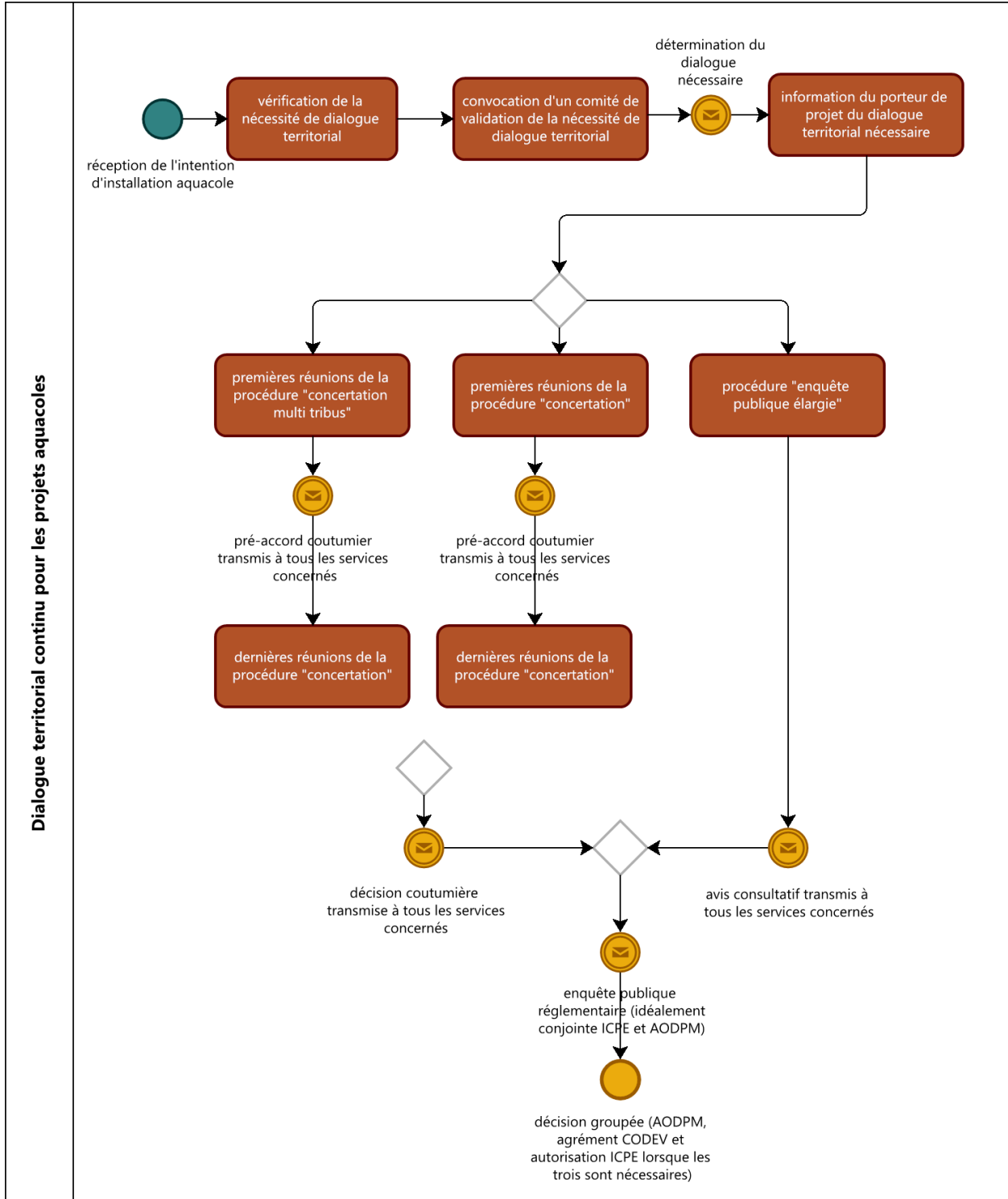


Figure 7 : "guide de l'instructeur des demandes relatives aux projets aquacoles en mer en province Nord"

Ce schéma peut être développé comme suit :

1. Réception de l'intention d'installation par l'agent/service provincial référent. La formulation peut être ici encore informelle.

Vérification par l'agent/service référent, au travers d'un diagnostic socio-territorial allégé, outre des éléments qui relèvent de son instruction habituelle (site, espèce, système d'élevage...), de la nécessité d'un **"dialogue territorial continu"**. Il procède à cette vérification au vu des critères prioritaires listés dans le "référentiel technique" ci-dessus :

2. Validation par un "comité interne" informel (SMRA, ICPE, DPM, Adraf, autres...) de la nécessité ou non d'un **"dialogue territorial continu"**. Ce comité n'a pas d'existence juridique. Il sert à assoir la décision et à assurer la bonne information de l'existence du projet en cours par les trois services concernés.
3. Information au porteur de projet, par l'agent/service référent, de la nécessité, **ou pas**, de procéder à un **"dialogue territorial continu"**. L'agent/service référent explique au porteur de projet les enjeux et les procédures appelées. Si besoin, le porteur de projet pourra être accompagné dans cette démarche par un agent de la province.
4. Mise en œuvre du **"dialogue territorial continu"** et des réunions associées prévues au logigramme vert de la figure 3 ci-dessus, selon le calibrage retenu, et émaillés le cas échéant:
 - a. De la production du **"Pré-accord"** coutumier ;
 - b. De la production de **"l'Accord éclairé"** sous la forme d'une décision coutumière ;
 - c. D'une enquête publique adaptée au contexte socio-territorial et fortement articulée avec le **"dialogue territorial continu"** déployé ;
5. Arrêté d'ouverture d'une enquête publique aux formalités conformes au point 4.C ci-dessus et au cadre général de la réglementation NC
6. Délivrance de l'agrément et/ou autorisation/déclaration requis : les durées d'instruction des différents agréments et autorisations/déclarations peuvent être variables. Néanmoins, ils sont rythmés par la production, lorsqu'elle est nécessaire :
 - du **"Pré-accord"**, qui doit figurer au dossier de demande d'autorisation au titre des ICPE et au dossier de demande d'aide au développement économique ;
 - de **"l'Accord éclairé"** (décision coutumière), qui doit être joint au formulaire de déclaration au titre des ICPE et être visée par le rapport d'inspection ICPE sur l'autorisation ICPE et par l'arrêté d'agrément au titre de l'aide économique.

Il revient à chaque agent instructeur, parallèlement, de mener son instruction conformément aux dispositions qu'il connaît.

3. Phase 4 de l'étude : extrapolation régionale des résultats acquis

L'extrapolation, au niveau régional, des résultats acquis par cette étude, n'est pas possible systématiquement. Néanmoins, certains leviers d'actions peuvent être communs à l'échelle de la zone Pacifique.

3.1. Un besoin d'articulation entre le droit commun écrit et le droit coutumier local

Une distinction de facto entre les PTOM et les Pays ACP

Cette articulation entre le droit commun, souvent issu de la colonisation, et le droit coutumier, se pose surtout à l'échelle des PTOM français du Pacifique.

Dans les autres Etats et Territoires insulaires anglophones, le droit coutumier est très présent, voire dominant. En effet, c'est surtout dans les centres urbains que l'influence juridique des droits occidentaux écrits (français et anglais) a pu être caractérisée, les zones rurales restant soumises au droit coutumier et aux autorités coutumières. Les droits occidentaux et les concepts qui y sont attachés ont en fait été utilisés de façon sélective. Comme le résume Anita Jowitt concernant les pays du Pacifique dont la population est très majoritairement autochtone et pourtant dont les structures administratives et juridiques sont héritées de la colonisation : « *La lutte n'est pas tant d'amener l'État « de style colonisateur » à fournir l'espace pour la reconnaissance des intérêts autochtones, mais plutôt d'ajuster l'État afin qu'il réponde aux besoins du pays dominé par les autochtones* »³.

En prenant l'exemple du Vanuatu, depuis l'indépendance, les règles françaises et anglaises ne continuent de s'appliquer que dans la mesure où elles n'ont pas fait l'objet d'une révocation expresse et qu'elles demeurent compatibles avec la coutume (art 95 de la Constitution).

Par conséquent, dans les Etats insulaires indépendants du Pacifique (Pays ACP), l'articulation entre le droit écrit occidental et le droit coutumier est déjà très avancé. Dans les PTOM français, cette articulation reste en devenir et exige des réflexions et des approches nouvelles.

Droit commun des PTOM : nécessité de compenser les lacunes en matière d'acceptabilité sociale des projets

Il est rare qu'un pays/territoire soit doté d'un corpus juridique favorisant concrètement et explicitement l'acceptabilité sociale des projets de développement, qu'ils soient aquacoles ou rattachés à un autre secteur.

Le cas est flagrant pour les territoires français du Pacifique (PTOM). Bien que dotés d'une forte autonomie institutionnelle et juridique vis-à-vis de la métropole, ces PTOM s'inspirent tous, plus ou moins, du droit français applicable au début des années 2000 en matière de participation du public aux décisions environnementales et de développement économique (à noter ici le cas très particulier de Wallis-et-Futuna où les règles coutumières prévalent souvent sur le droit commun).

Dans l'ensemble, ce droit, structuré très majoritairement autour des enquêtes publiques et des études d'impact environnemental, a été qualifié tout au long de notre étude comme défaillant au niveau de la prise en compte effective des aspirations et des organisations socio-territoriales des populations vivant sur les espaces accueillant des projets de développement, aquacoles ou autres.

³ « *The struggle is not so much to get the « coloniser-style » state to provide the space for recognition of Indigenous interests, but rather to adjust the state so that it fits the needs of the indigenous dominated country* » (Jowitt, A., 2008, "The Future of Law in the South Pacific", in Journal of South Pacific Law (2008) 12(1), Suva, pp. 43-48)

Par conséquent, à l'échelle des PTOM, tout renforcement de l'acceptabilité sociale des projets de développement doit obligatoirement passer par une "remise en cause", ou du moins une amélioration constructive de l'enquête publique/EP et des études d'impact environnemental/EIE, au travers de différentes approches possibles :

- **1) Soit en réformant "en profondeur" le droit applicable** pour y consacrer une recherche ciblée d'une meilleure acceptabilité sociale (positionnement temporel très en amont de l'EP, réflexions publiques élargies avant les études environnementales, analyse de l'impact social des projets...);

Cette approche étant potentiellement très contraignante en termes de mobilisation des institutions compétentes et de consensus politique, elle n'a pas fait l'objet d'une attention prioritaire au cours de cette étude ;

- **2) Soit en développant, en dehors du droit, des procédures internes et administratives d'instruction des projets** répondant aux réalités locales et socio-territoriales observées (règles/organisations coutumières, processus décisionnels spécifiques, légitimités foncières...);

La présente étude, sur ce volet, s'est directement inspirée des grands fondements et des modes de fonctionnement de la culture et de l'identité kanak. Elle n'est donc pas directement extrapolable en l'état à l'échelle régionale ;

Néanmoins, ces procédures internes d'instruction territorialisée des projets, incarnées par un "**dialogue territorial continu**", pourraient être adaptées conformément aux très diverses organisations sociales et coutumières des Etats et Territoires insulaires du Pacifique, qu'ils soient francophones ou anglophones (Pays ACP) ;

L'enjeu serait ainsi de reconnaître le fort intérêt d'un "**dialogue territorial continu**" à ajuster selon le contexte local rencontré - Un tel ajustement se ferait notamment au travers d'un "diagnostic socio-territorial" rapide à alimenter grâce à un "référentiel technique" posant des critères simples à instruire par l'administration en charge de l'instruction des dossiers ;

- **3) Soit en développant une approche mixte** pouvant conjuguer à la fois :
 - ✓ (i) **Une réforme minimaliste du corpus juridique**, intégrant quelques mots clés (ex : pré-accord et/ou accord éclairé) orientant de facto l'instruction des projets vers un "**dialogue territorial continu**", tout en conservant le cadre législatif et réglementaire pré-existant ;
 - ✓ (ii) **Et aussi le recours, dans la pratique, à des procédures détaillées et opérationnelles** d'instruction territorialisée des projets respectant solidement les organisations spatiales, identitaires et sociales concernées localement.

Au niveau régional, les approches conseillées seraient :

- Soit celles du point 2) ;
- Soit celles du point 3) ;
- Soit les points 2) et 3) à mettre en œuvre parallèlement.

3.2. Réformer le droit en profondeur : une option encore trop ambitieuse à ce jour

Comme déjà précisé antérieurement dans ce rapport, le droit dans les PTOM se caractérise globalement par 2 points clés majeurs :

- **Des enquêtes publiques** qui ne sont pas des outils garantissant l'acceptabilité sociale des projets de développement ;

- **Des études d'impact environnemental**, en tant qu'élément constitutif des enquêtes publiques, qui ne sont également pas destinées à évaluer, même à minima, l'impact social de ces mêmes projets.

Des enquêtes publiques ne garantissant pas l'acceptabilité sociale des projets

Que ce soit en France ou en N-C, l'enquête publique se manifeste souvent à un moment où le projet est trop avancé techniquement et où des modifications de fond sont rendues difficiles, voire impossibles.

La participation publique des parties intéressées par la réalisation d'un projet, notamment celles susceptibles de bénéficier de ses retombées ou d'en subir les répercussions, apparaît pourtant comme un facteur de succès essentiel à l'obtention d'un développement et d'une acceptabilité sociale durables.

En N-C, ce positionnement "temporel" des enquêtes publiques, au cours des différentes étapes de l'instruction d'un projet par les pouvoirs publics, se situe clairement :

- **(i)** Après la réalisation des évaluations environnementales ;
- **(ii)** Et après le dépôt du dossier complet de demande par le porteur/promoteur.

Sur la base de ce constat très factuel, on peut donc affirmer que la vocation de l'enquête publique n'est donc pas d'insérer au mieux le dimensionnement et la conception du projet dans son milieu social et humain.

Absence d'analyse de l'impact social des projets

Ces systèmes juridiques ne prévoient pas non plus spécifiquement d'analyse de l'impact social des projets de développement.

L'objectif principal de l'évaluation des impacts sociaux serait pourtant d'anticiper les conséquences pour les individus et leur communauté de toute intervention susceptible de modifier la qualité de vie et le capital social, et de proposer des options ou des mesures d'atténuation afin de s'assurer que les bénéfices soient maximisés et que les impacts négatifs soient minimisés.

Très clairement, les études mobilisées ne traitent quasi exclusivement que des dimensions environnementales des projets, sans considérer les perceptions, les aspirations et le vécu des populations directement concernées.

Pour remédier à cet état de fait, nous suggérons de raccrocher l'instruction administrative des projets à un **"dialogue territorial continu"** ayant vocation à intégrer pleinement et activement les visions des populations et acteurs locaux directement concernés par les projets de développement envisagés.

3.3. Nécessité d'instaurer un "dialogue territorial continu" pour l'instruction des projets

L'extrapolation régionale peut se faire en termes de méthode puisque les coutumiers, dans toute leur diversité régionale, sont très souvent des interlocuteurs de premier ordre pour favoriser l'ancrage territorial d'un projet.

En ce qui concerne les propositions de formulations légistiques, qui sont des modifications de dispositions préexistantes, elles ne peuvent être inspirantes que pour les Etats et territoires qui connaissent des dispositions initiales comparables en matière d'ICPE et de développement économique.

Lorsqu'un projet aquacole prend forme dans le Pacifique, les autorités locales chargées de l'accompagner doivent être vigilantes, outre sa qualité environnementale, à sa bonne intégration dans le tissu socio-économique, culturel et coutumier. A cette fin, un **"dialogue territorial continu"** doit parfois être organisé si le contexte l'exige.

Que ce soit dans les PTOM ou dans les Pays ACP, un tel **"dialogue territorial continu"** (Cf. chapitre 2.2 ci-

dessus), pouvant être orienté vers des degrés de concertation à déterminer selon la libre appréciation de l'administration compétente (Cf. référentiel technique ci-dessus au chapitre 2.2), apporterait une très grande valeur ajoutée à la démarche de recherche d'acceptabilité sociale. Ce dialogue territorial, assez souple à déployer, contribuerait fortement à faire reposer les projets sur des bases locales solides et pérennes, en adéquation avec les positionnements des acteurs locaux. Effectivement, au regard de la figure 3 ci-dessus, le dialogue territorial permet, dès l'émergence de l'idée d'un projet, d'élargir la problématique au-delà des enjeux techniques, en allant chercher sur le terrain l'avis et les aspirations des populations locales légitimes et concernées.

3.4. Pertinence d'une approche mixte, à la fois juridique et procédurale

Il n'est pas forcément approprié de contraindre juridiquement ce **"dialogue territorial continu"**.

Néanmoins, lorsqu'une telle contrainte est souhaitée par les autorités compétentes, il est fondamental de s'attacher à ne pas compliquer les procédures préexistantes au-delà du nécessaire. Il importe donc de soigneusement lister toutes celles que les porteurs de projets doivent mener et de s'assurer que les nouvelles exigences soient homogènes dans le cadre des éventuelles différentes procédures en jeu (par exemple en l'espèce: ICPE, aide économique et domanialité publique).

Dans le cadre de la présente étude, après concertation avec les acteurs locaux, et in fine avec la province Nord, nos propositions légistiques visant à faire évoluer potentiellement le droit commun, sont assez "minimalistes". En effet, elles insèrent quelques notions clés (Pré-accord et Accord éclairé coutumiers) tout en laissant à l'administration un total libre arbitre de s'orienter ou non vers un **"dialogue territorial continu"** et si oui, de le calibrer conformément au contexte local concerné par chaque projet.

Le plus grand soin doit alors être apporté à la possibilité de coordination des différentes instructions éventuellement nécessaires, de façon globale et en particulier, pour que les pièces justifiant de l'avancée du dialogue territorial puissent y être valorisées en temps opportun.

Si l'autorité compétente préfère promouvoir ce **"dialogue territorial continu"** sans y contraindre les porteurs de projets, elle peut proposer à ses agents un document interne expliquant les modalités indiquées pour ce dialogue et les invitant à accompagner les porteurs de projets sur ce chemin.