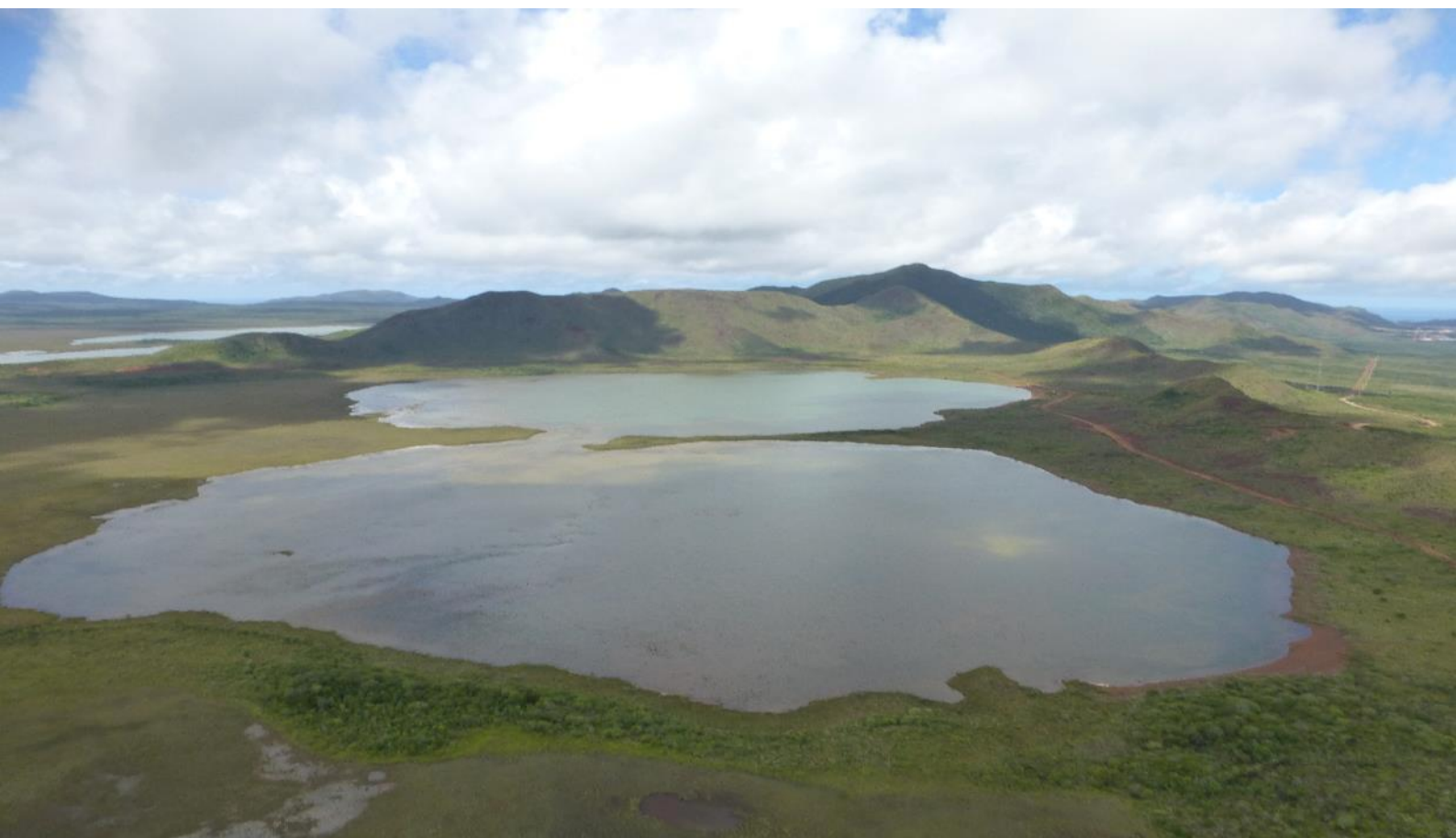




Pacific  
Community  
Communauté  
du Pacifique

RESCCUE

**LA SÉQUENCE « ERC » EN NOUVELLE-CALÉDONIE  
ÉTAT DES LIEUX ET ENJEUX  
VERSION E DU 20/02/2017**



RESCCUE

 **INTEGRE**

  
PROVINCE NORD

  
PROVINCE SUD

  
AGENCE FRANÇAISE  
DE DÉVELOPPEMENT



FONDS FRANÇAIS POUR  
L'ENVIRONNEMENT MONDIAL



L'Opérateur de l'activité « renforcer la mise en œuvre de la séquence « Éviter, Réduire, Compenser » (ERC) en Nouvelle-Calédonie dans le cadre du projet RESCCUE en Nouvelle-Calédonie consiste en un groupement de 3 partenaires :

#### BIOTOPE

Mathieu SOUQUET & Fabien QUETIER  
[msouquet@biotope.fr](mailto:msouquet@biotope.fr) & [fquetier@biotope.fr](mailto:fquetier@biotope.fr)  
 Nancy SIBORA & Anne-Charlotte VAISSIERE  
[nsibora@biotope.fr](mailto:nsibora@biotope.fr) & [acvaissiere@biotope.fr](mailto:acvaissiere@biotope.fr)



#### ENVIE

Lionel FORNO & Mira KATRANZHEVA  
[lionel.envie@nautile.nc](mailto:lionel.envie@nautile.nc) & [mira.envie@nautile.nc](mailto:mira.envie@nautile.nc)



#### NATURA LEGIS

Ludivine POUPLOT  
[ludivine.pouplot@natura-legis.com](mailto:ludivine.pouplot@natura-legis.com)



*Photo de couverture : vue aérienne de la Plaine des lacs en Province Sud, un milieu naturel remarquable et préservé dans l'aire d'influence élargie d'un grand projet minier (© Biotope).*

Version	Date d'envoi	Rédacteur Principal/Contributeur
Draft « État des lieux » - D2 - version A	28/07/2016	Mathieu SOUQUET & Fabien QUETIER / Nancy SIBORA, Ludivine POUPLOT, Anne-Charlotte VAISSIERE, Lionel FORNO
Rapport « État des lieux » - D2 consolidé - version B	23/09/2016	Mathieu SOUQUET & Nancy SIBORA / Ludivine POUPLOT, Lionel FORNO, Fabien QUETIER, Anne-Charlotte VAISSIERE
Rapport « État des lieux » D2 – Final - version C	14/10/2016	Mathieu SOUQUET & Nancy SIBORA / Ludivine POUPLOT, Lionel FORNO, Anne-Charlotte VAISSIERE
Rapport « État des lieux » D2 Final (Intégration du résumé exécutif et de la présentation INTEGRE) - version D	20/10/2016	Mathieu SOUQUET
Rapport « État des lieux » D2 Final (Intégration des corrections du résumé exécutif) - version E	25/10/2016	Mathieu SOUQUET
Rapport « État des lieux et enjeux » D3 – version A	21/12/2016	Mathieu SOUQUET & Nancy SIBORA / Lionel FORNO
Rapport « État des lieux et enjeux » D3 – intégration des retours – Version B	16/01/2017	Mathieu SOUQUET & Nancy SIBORA / Lionel FORNO / Ludivine POUPLOT
Rapport « État des lieux et enjeux » D3 – intégration des retours – Version C	17/01/2017	Mathieu SOUQUET
Rapport « État des lieux et enjeux » D3 – intégration des retours – Version D	13/02/2017	Mathieu SOUQUET
Rapport « État des lieux et enjeux » D3 – intégration des retours – Version E - Finale	20/02/2017	Mathieu SOUQUET

**AVERTISSEMENT :** Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue des commanditaires et bailleurs de l'étude.

## **Le projet RESCCUE :**

Le projet RESCCUE (Résilience des Écosystèmes et des Sociétés face au Changement Climatique) vise à contribuer à accroître la résilience des pays et territoires insulaires du Pacifique face aux changements globaux par la mise en œuvre de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC). Il prévoit notamment de développer des mécanismes de financement innovants pour assurer la pérennité économique et financière des activités entreprises. Ce projet régional opère sur un à deux sites pilotes dans chacun des pays et territoires suivants : Fidji, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Vanuatu.

RESCCUE est financé principalement par l'Agence française de développement (AFD) et le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), pour une durée de cinq ans (01/01/2014 - 31/12/2018). Le montant global du projet est estimé à 13 millions d'Euros. La Communauté du Pacifique Sud (CPS) bénéficie d'un financement total de 6,5 millions d'euros : une subvention de l'AFD octroyée en deux tranches (2013 et 2016 à hauteur de 2 et 2,5 millions d'Euros respectivement), et une subvention du FFEM de 2 millions d'Euros. Le projet RESCCUE fait en complément l'objet de cofinancements. Sa maîtrise d'ouvrage est assurée par la CPS, assistée par les gouvernements et administrations des pays et territoires concernés.

RESCCUE est structuré en cinq composantes :

**Composante 1 - Gestion intégrée des zones côtières :** Il s'agit de soutenir la mise en œuvre de la GIZC « de la crête au tombant » à travers l'élaboration de plans de GIZC, la mise en place de comités ad hoc, le déploiement d'activités concrètes de terrain tant dans les domaines terrestres que marins, le renforcement des capacités et le développement d'activités alternatives génératrices de revenus.

**Composante 2 - Analyses économiques :** Cette composante soutient l'utilisation d'une large variété d'analyses économiques visant d'une part à quantifier les coûts et bénéfices économiques liés aux activités de GIZC, d'autre part à appuyer diverses mesures de gestion, politiques publiques et la mise en place de mécanismes économiques et financiers.

**Composante 3 - Mécanismes économiques et financiers :** Il s'agit de soutenir la mise en place de mécanismes économiques et financiers pérennes et additionnels pour la mise en œuvre de la GIZC : identification des options possibles (paiements pour services écosystémiques, redevances, taxes, fonds fiduciaires, marchés de quotas, compensation, certification...) ; études de faisabilité ; mise en place ; suivi.

**Composante 4 - Communication, capitalisation et dissémination des résultats du projet dans le Pacifique :** Cette composante permet de dépasser le cadre des sites pilotes pour avoir des impacts aux niveaux national et régional, en favorisant les échanges d'expérience entre sites du projet, les expertises transversales, la dissémination des résultats en particulier au cours d'événements à destination des décideurs régionaux, etc.

**Composante 5 - Gestion du projet :** Cette composante fournit les moyens d'assurer la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre du projet, l'organisation des réunions des comités de pilotage, des évaluations et audits, etc.

## **Le projet INTEGRE :**

« INTEGRE » ou « INitiative des TErritoires pour la Gestion Régionale de l'Environnement » est un projet de développement durable commun aux quatre Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM) européens du Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna et Pitcairn). Financé par l'Union européenne, il a pour objectifs l'amélioration de la gestion et la valorisation durable de l'environnement au

bénéfice des populations et le renforcement de la coopération régionale dans le domaine du développement durable. D'un budget total de 12 millions d'euros, sa période de mise en œuvre s'étend du 25 mars 2013 au 28 janvier 2018.

La Polynésie française, représentant les quatre PTOM, pilote le projet. La mise en œuvre a été confiée à la CPS, au sein du programme « durabilité environnementale et changement climatique », qui s'associe à de nombreux acteurs locaux et régionaux pour remplir cette mission.

Le projet INTEGRE est articulé en 2 composantes, fortement liées et s'alimentant l'une l'autre :

- **une composante régionale** pour favoriser le lien entre les sites du projet, permettre l'apport d'expertise régionale dans les territoires, insérer les PTOM dans les réseaux régionaux et valoriser les actions menées et les diffuser à l'échelle du Pacifique ;
- **une composante locale** consistant en la mise en œuvre de projets de gestion intégrée des zones côtières sur 9 sites pilotes de la région. Pour chacun des sites-pilotes, des plans d'actions ont été élaborés et sont mis en œuvre en suivant une démarche participative. Ils sont complétés par des actions transversales à l'échelle des territoires.



## Table des matières

<b>RÉSUMÉ EXÉCUTIF</b> .....	<b>8</b>
<b>CHAPITRE 1 : CONTEXTE ET MÉTHODES</b> .....	<b>13</b>
<b>1 CONTEXTE ET ATTENTE DE L'ÉTUDE</b> .....	<b>13</b>
<b>2 L'ENVIRONNEMENT NEO-CALÉDONIEN : ENTRE SOURCE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET PRÉSERVATION DE L'ENDÉMICITÉ</b> .....	<b>13</b>
2.1 LA NOUVELLE-CALÉDONIE : UN TERRITOIRE D'ENDÉMISME TERRESTRE, UNE RICHESSE MARINE CONSIDÉRABLE ET DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX CROISSANTS.....	13
2.2 UNE RESSOURCE MINIÈRE STRUCTURANTE ET DES ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT IMPORTANTS .....	14
<b>3 MÉTHODES ET PÉRIMÈTRES D'ANALYSE</b> .....	<b>15</b>
3.1 UNE APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE ASCENDANTE.....	15
3.2 UNE RÉFLEXION AXÉE AVANT TOUT SUR LES « MÉCANISMES » ET LEUR PERFORMANCE .....	15
3.3 UN ÉTAT DES LIEUX SELON UNE APPROCHE GÉOGRAPHIQUE ET THÉMATIQUE.....	16
3.4 UNE ANALYSE « AFOM » CONCERTÉE DU DIAGNOSTIC VISANT LA FORMALISATION D'ENJEUX PRIORISÉS.....	16
3.5 LA PRODUCTION DE RECOMMANDATIONS.....	16
3.6 DES OUTILS COMPLÉMENTAIRES AU SERVICE DE L'ANALYSE :.....	17
3.7 LE PLANNING DE MISE EN ŒUVRE .....	17
<b>CHAPITRE 2 : ÉTAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA SÉQUENCE « ÉVITER RÉDUIRE COMPENSER » (ERC) EN NOUVELLE-CALÉDONIE</b> .....	<b>18</b>
<b>1 SYNTHÈSE DU CADRE NATIONAL ET INTERNATIONAL</b> .....	<b>18</b>
<b>2 L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET LA SÉQUENCE « ERC » À L'ÉCHELLE NÉO-CALÉDONIENNE</b> .....	<b>20</b>
2.1 GOUVERNANCE .....	20
2.2 CADRE STRATÉGIQUE .....	25
2.3 CADRE RÉGLEMENTAIRE.....	27
2.4 L'ÉTUDE D'IMPACT, BASE TECHNIQUE DU DISPOSITIF D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE EN NOUVELLE-CALÉDONIE ...	32
2.5 LA COMPENSATION ÉCOLOGIQUE.....	34
2.6 LA PARTICIPATION / CONSULTATION DU PUBLIC.....	35
2.7 LE CONTRÔLE.....	36
<b>3 L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET LA SÉQUENCE « ERC » EN PROVINCE SUD</b> .....	<b>38</b>
3.1 GOUVERNANCE .....	38
3.2 CADRE STRATÉGIQUE .....	39
3.3 CADRE RÉGLEMENTAIRE.....	40
3.4 VOILETS TECHNIQUES DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE.....	44
3.5 LA COMPENSATION ÉCOLOGIQUE.....	46
<b>LE DÉVELOPPEMENT DE FILIÈRES DE RESTAURATION ÉCOLOGIQUE ET LA PARTICIPATION DES COMMUNAUTÉS LOCALES</b> .....	<b>47</b>
3.6 LA PARTICIPATION / CONSULTATION DU PUBLIC.....	47
3.7 LE CONTRÔLE.....	48
<b>4 L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET LA SÉQUENCE « ERC » EN PROVINCE NORD</b> .....	<b>51</b>
4.1 GOUVERNANCE .....	51

4.2	CADRE STRATÉGIQUE .....	52
4.3	CADRE RÈGLEMENTAIRE.....	53
4.4	VOLETS TECHNIQUES DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE.....	54
4.5	LA COMPENSATION ÉCOLOGIQUE.....	57
4.6	LA PARTICIPATION / CONSULTATION DU PUBLIC.....	57
4.7	LE CONTRÔLE.....	58
<b>5</b>	<b>L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET LA SÉQUENCE « ERC » EN PROVINCE DES ÎLES LOYAUTE .....</b>	<b>59</b>
5.1	LA SITUATION SPÉCIFIQUE DE LA PROVINCE DES ILES LOYAUTÉ DANS LA NOUVELLE-CALÉDONIE .....	59
5.2	GOUVERNANCE.....	59
5.3	CADRE STRATÉGIQUE .....	60
5.4	CADRE RÈGLEMENTAIRE.....	60
5.5	VOLETS TECHNIQUES DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE.....	62
5.6	LA COMPENSATION ÉCOLOGIQUE.....	63
5.7	LA PARTICIPATION / CONSULTATION DU PUBLIC.....	63
5.8	LE CONTRÔLE.....	63
	<b>CHAPITRE 3 : ANALYSE AFOM ET DÉFINITION DES ENJEUX .....</b>	<b>64</b>
<b>1</b>	<b>PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE .....</b>	<b>64</b>
<b>2</b>	<b>ENJEUX DE GOUVERNANCE .....</b>	<b>65</b>
2.1	RÉSULTATS DE L'ANALYSE AFOM CONCERTÉE.....	65
2.2	COMMENTAIRES .....	65
<b>3</b>	<b>ENJEUX LIÉS AUX CADRES STRATÉGIQUE ET RÈGLEMENTAIRE .....</b>	<b>69</b>
3.1	RÉSULTATS DE L'ANALYSE AFOM CONCERTÉE.....	69
3.2	COMMENTAIRES .....	70
<b>4</b>	<b>ENJEUX TECHNIQUES DE L'ÉE ET DE LA SÉQUENCE ERC .....</b>	<b>72</b>
4.1	RÉSULTATS DE L'ANALYSE AFOM CONCERTÉE.....	72
4.2	COMMENTAIRES .....	73
<b>5</b>	<b>ENJEUX LIÉS À LA PARTICIPATION DU PUBLIC.....</b>	<b>76</b>
5.1	RÉSULTATS DE L'ANALYSE AFOM CONCERTÉE.....	76
5.2	COMMENTAIRES .....	76
<b>6</b>	<b>ENJEUX DE CONTRÔLE ET DE SUIVI.....</b>	<b>77</b>
6.1	RÉSULTATS DE L'ANALYSE AFOM CONCERTÉE.....	77
6.2	COMMENTAIRES .....	77
	<b>CHAPITRE 4 : MISE EN ŒUVRE DE LA SÉQUENCE « ÉVITER RÉDUIRE COMPENSER » (ERC) EN NOUVELLE-CALÉDONIE : RECOMMANDATIONS POUR UNE PRATIQUE OPTIMISÉE .....</b>	<b>79</b>
<b>1</b>	<b>PREMIÈRES RECOMMANDATIONS ABORDÉES DURANT LA PHASE 2 AFOM.....</b>	<b>79</b>
<b>2</b>	<b>CADRE LOGIQUE POUR UNE FEUILLE DE ROUTE « ERC NOUVELLE-CALÉDONIE ».....</b>	<b>81</b>
<b>3</b>	<b>PLAN D' ACTIONS.....</b>	<b>81</b>
	<b>CHAPITRE 5 : ANNEXES .....</b>	<b>82</b>

## LISTE DES ACRONYMES

ADRAF : Agence de Développement Rural et d'Aménagement Foncier  
AFD : Agence Française de Développement  
AFOM : Atouts-Faiblesses-Opportunités-Menaces  
BBOP : Business and Biodiversity Offsets Program  
CCB: Convention pour la Conservation de la Biodiversité  
CCE : Conseil Consultatif de l'Environnement  
CESE :Conseil Economique, Social et Environnemental  
CGEDD : Conseil Général de l'Environnement et de Développement Durable  
CGEiet : Conseil Général de l'Economie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies  
CICS : Comité d'Information, de Concertation et de Surveillance  
CLI :Comité Local d'Information  
CNPN : Conseil National de Protection de la Nature  
CNRT Nickel et son environnement – Centre de recherche Technique  
CODEV-PN : Code de Développement Economique de la province Nord  
CPE: Comité de Protection de l'Environnement  
CPS : Communauté du Pacifique Sud  
CSBI : Cross-Sector Biodiversity Initiative  
CSPPN : Conseil Scientifique Provincial du Patrimoine Naturel  
CSRPN : Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel  
DAVAR : Direction des Affaires Vétérinaires, Alimentaires et Rurales  
DDEE : Direction du Développement Economique et de l'Environnement (province Nord)  
DENV : Direction de l'Environnement (province Sud)  
DIMENC : Direction  
DPM : Domaine Public Maritime  
EE : Evaluation Environnementale  
ERC : Eviter-Réduire-Compenser  
GDPL : Groupements de Droit Particulier Locaux  
GIE : Groupe d'Intérêt Economique  
IFC : International Finance Corporation  
ICMM : International Council on Mining and Metals  
ICPE: Installations Classées pour la Protection de l'Environnement  
ISEE : Institut de la Statistique et des Etudes Economiques  
JONC: Journal Officiel de Nouvelle-Calédonie  
MARPOUS : Modalités d'Application des Règles Provinciales d'Occupation et d'Utilisation des Sols  
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique  
OCMC : Outil de Calcul des Mesures Compensatoires  
ŒIL : Observatoire de l'Environnement de Nouvelle-Calédonie  
ONG : Organisation Non Gouvernementale  
PLU : Plan Local d'Urbanisme  
PUD : Plan d'Urbanisme Directeur  
QPC : Question Prioritaire de Constitutionnalité  
REP : Responsabilité Elargie des Producteurs  
SAEM : Société Anonyme d'Economie Mixte  
SDNC : Schéma d'aménagement et de Développement de la Nouvelle-Calédonie, « Nouvelle-Calédonie 2025 »  
SECAL : Société d'Equipement de la Nouvelle-Calédonie  
SODIL : SOciété de Développement et d'Investissement des Iles Loyauté  
TC : Terres Coutumières  
UICN : Union Internationale pour la Conservation de la Nature  
ZAC : Zone d'Aménagement Concerté  
ZEE : Zone Economique Exclusive  
ZODEP : ZONE de Développement Prioritaire

## Résumé exécutif

Le processus d'évaluation environnementale (ou « étude d'impact ») est un outil relativement ancien dans de nombreux territoires, notamment au sein des pays développés où il peut exister depuis plusieurs décennies (comme par exemple en France, où le principe est inscrit depuis la loi de protection de la Nature de 1976). La pratique se généralise à l'ensemble du globe à mesure que les stratégies et réglementations nationales évoluent et se perfectionnent. Le processus est donc fortement lié à la volonté politique nationale d'un pays considéré, la dynamique des stratégies déployées en ce sens et la traduction réglementaire associée. Pour autant, l'application précise de la séquence Éviter – Réduire – Compenser « ERC » qui en découle, intégrant la compensation écologique, reste relativement récente, complexe dans sa définition, son appropriation et dans sa mise en œuvre. Elle concerne de plus potentiellement une multitude d'acteurs d'horizons et aux attentes différents, et ce quel que soit l'endroit de la planète considéré. Ces dernières années, ces outils ont progressivement fait leurs preuves dans l'accompagnement du développement des territoires et activités humaines en intégrant de mieux en mieux la conservation de l'environnement et du cadre de vie des populations concernées. Ils ont donc progressé de façon notable mais différentielle selon les territoires.

La Nouvelle-Calédonie fait partie des territoires qui concentrent des enjeux très forts et potentiellement antagonistes, entre d'une part une richesse et une qualité environnementale remarquables mondialement reconnues et d'autre part des besoins de développement économique et infrastructurels soutenus, au sein desquels l'activité minière, notamment, joue un rôle structurant. De plus, la spécificité Kanak du pays est un aussi un élément fondamental à prendre en compte dans l'articulation optimale entre les cadres normatifs et les pratiques coutumières relatives à la préservation de l'environnement et de la biodiversité au sens large.

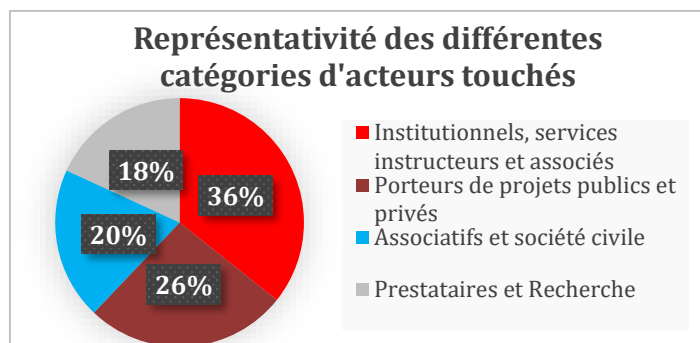
La présente étude vise donc à faire le point sur la pratique de la séquence ERC en Nouvelle-Calédonie et l'évaluation environnementale sur ce territoire (et dans les 3 Provinces qu'il abrite), afin d'identifier les attentes et besoins de renforcement associés, en intégrant l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité dans le développement économique futur du pays. Compte-tenu de l'étendue du sujet et de sa complexité, l'étude est surtout centrée sur le prisme de la biodiversité, élément « intégrateur » reconnu, et se concentre sur l'analyse des « mécanismes et processus » davantage que sur l'analyse fine et détaillée des aspects techniques et scientifiques sous-tendus par l'application de la séquence. Elle se base sur une démarche classique en 3 phases : état des lieux, identification des enjeux de renforcement, recommandations. Elle s'appuie sur plusieurs outils : une revue bibliographique élargie, la consultation d'un maximum de personnes ressources via plusieurs canaux (interviews, questionnaire, ateliers, réunions plénières), une analyse d'études de cas les plus illustratifs possibles et, enfin, l'avis d'expert de l'équipe de consultants mobilisée. Compte-tenu des spécificités géographiques, politiques et administratives qui en découlent sur le territoire d'étude, l'analyse produite en détail dans le corps et en annexes du rapport est articulée selon une échelle territoriale décroissante : du pays aux provinces, avec au sein de chaque niveau une logique thématique reprenant les processus-clé de l'application de la séquence ERC.

À l'échelle du pays, la démarche d'évaluation environnementale est bien **inscrite dans les stratégies** et préexistante de façon surtout sectorielle **du point de vue législatif et réglementaire**. Pour autant, elle ne s'est véritablement structurée que récemment, notamment via l'apparition des différents Codes de l'Environnement de chacune des provinces, à la fin des années 2000 pour les provinces Nord et Sud, en 2016 seulement pour la Province des îles Loyauté. En effet, la démarche s'inscrit globalement dans le processus d'autonomisation du pays qui confère en grande partie la responsabilité aux provinces de piloter de façon prépondérante la compétence environnementale, hormis sur le volet Mine pour lequel la législation est fixée par le congrès, les provinces restant l'autorité décisionnelle au niveau opérationnel, la DIMENC étant mise à disposition des provinces dans le cadre de conventions conclues entre le président de ces collectivités et celui du gouvernement et assurant un rôle de service instructeur pour le compte des 3 provinces pour les mines et les carrières, ainsi que l'essentiel des activités ICPE, lui permettant d'avoir une vision globale en la



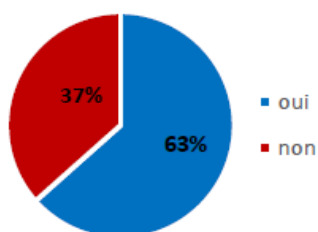
matière. Si l'évaluation environnementale des projets et activités est bien intégrée dans la structure réglementaire, cette approche dans le cadre des plans et programmes est encore très récente (2016) et peu pratiquée. De plus, il existe encore une grande variabilité de complétude des codes de l'environnement entre les provinces et donc d'application concrète, optimale et cohérente, de la séquence ERC sur chacun de ces territoires. Le sujet est vaste et concerne une multitude d'acteurs à l'échelle du pays. Ainsi, **la gouvernance dans le domaine concerne** potentiellement plusieurs centaines d'acteurs impliqués dans la démarche. Plus de 180 acteurs ont été directement ou indirectement touchés et consultés durant l'étude, panel large et représentatif des typologies impliquées à l'échelle du pays et de l'ensemble de ces 3 provinces.

ID	Catégorie d'acteurs	Nombre	%
I	Institutionnels, services instructeurs et associés	65	35,7%
A	Porteurs de projets publics et privés	48	26,4%
S	Associatifs et société civile	36	19,8%
P	Prestataires et Recherche	33	18,1%
	<b>TOTAL</b>	<b>182</b>	<b>100,0%</b>

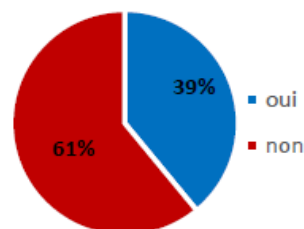


Même si les retours ne sont pas exhaustifs, les informations recueillies reflètent bien les éléments d'interviews et d'expertise pré-identifiés. Si la séquence ERC en elle-même est connue d'une majorité d'acteurs, la maîtrise des concepts et de leur avancement, à l'échelle internationale, française comme locale est encore relative. La qualification de la pratique locale très hétérogène, notamment du fait des différentiels importants entre provinces, est un des points saillants mis en exergue par l'étude.

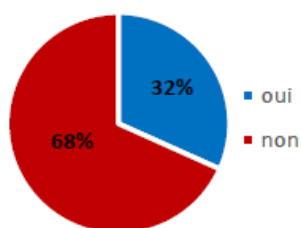
**Connaissance de la séquence ERC :**



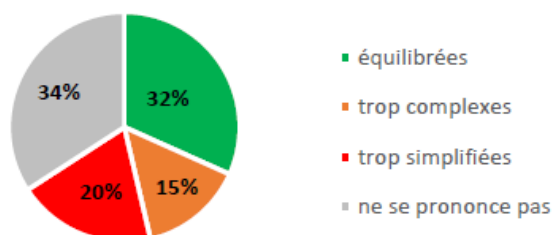
**Connaissance de l'avancement de la démarche en Calédonie :**



**Connaissance de référentiels internationaux :**

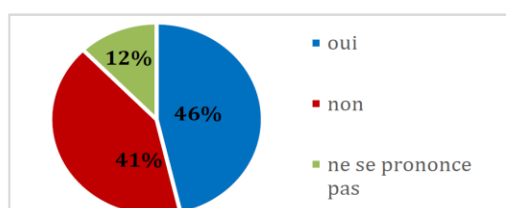


**Qualification de l'évaluation environnementale et la séquence "ERC" en Calédonie :**

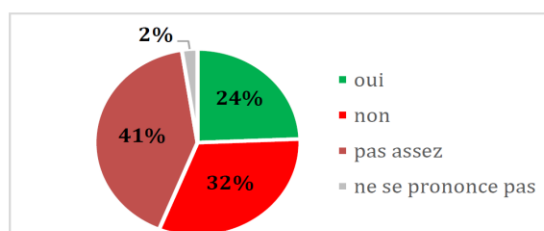


Le différentiel règlementaire tant en temporalité d'évolution qu'en complétude est notable entre les provinces et, s'il est indéniable que les avancées réglementaires sont des avancées majeures et déterminantes reconnues de tous, cette hétérogénéité peut poser diverses contraintes.

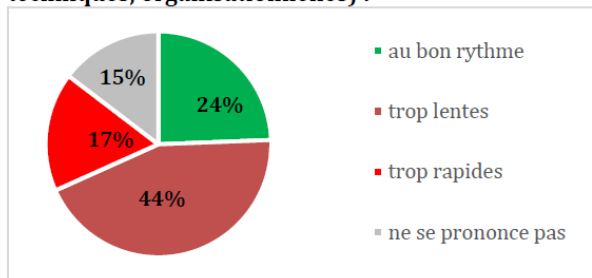
**Les récentes évolutions du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie sont-elles satisfaisantes :**



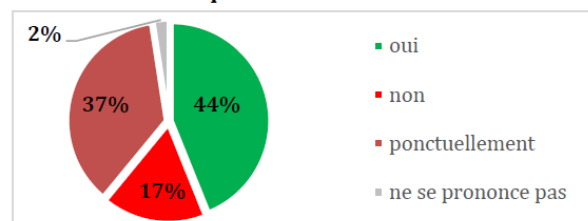
**Visibilité et maîtrise des outils réglementaires :**



### Qualification des évolutions (réglementaires, techniques, organisationnelles) :

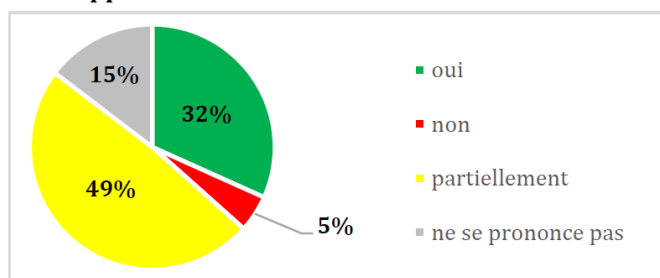


### Impact du fractionnement provincial des référentiels réglementaires et méthodes sur la lisibilité et la mise en œuvre de la séquence ERC :

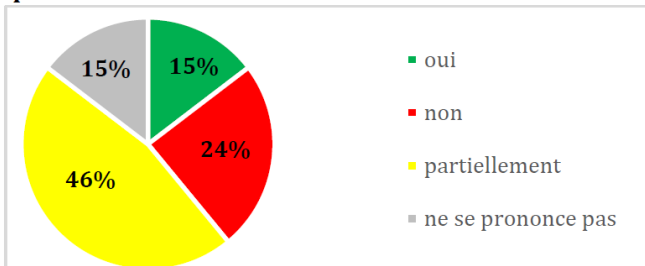


La présente étude a fait ressortir la difficulté d'accès au monde coutumier témoignant de la difficile articulation avec le cadre normatif en place. Pour autant il n'a pas été démontré « d'incompatibilité de coexistence », les fondements mêmes de la tradition Kanak reposant sur des valeurs d'attachement à la terre et l'ensemble des thématiques environnementales que cela englobe, ce qui va également dans le sens des objectifs communs visés. Les enjeux opérationnels se situent surtout donc dans des traductions opérationnelles fiables et formalisées, permettant une mesure concrète de la performance globale des pratiques en faveur de la conservation de l'environnement. Ainsi, malgré le fait que le processus d'évaluation environnementale, dont l'application de la séquence ERC, sont jugés partiellement efficaces pour atteindre des objectifs de développement durable et d'absence de perte nette de biodiversité, la mesure de leurs effets à l'échelle des provinces comme de la Nouvelle-Calédonie n'est pas encore possible.

### Efficacité des outils pour atteindre des objectifs de développement durable du territoire :

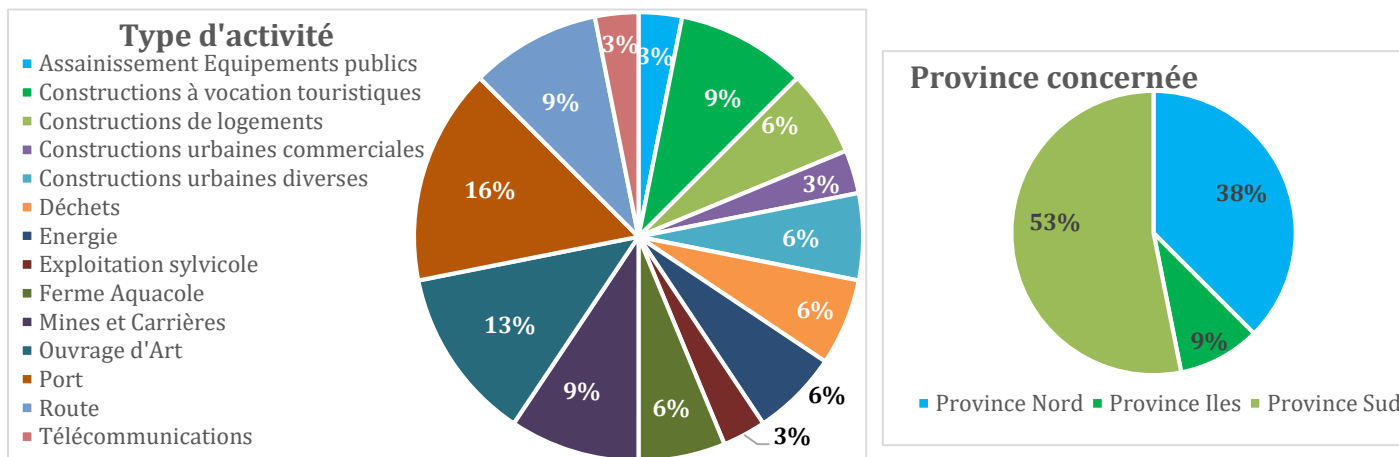


### Efficacité des outils pour viser l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité :

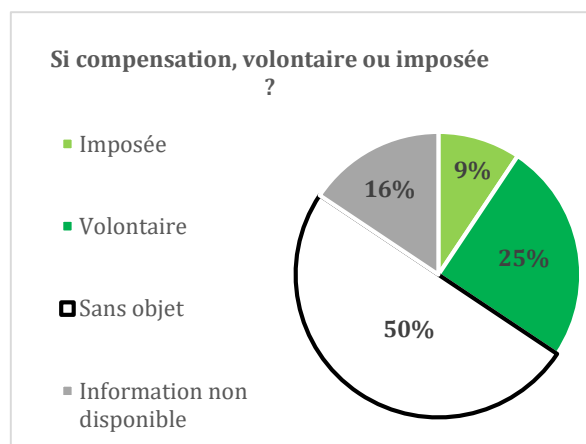
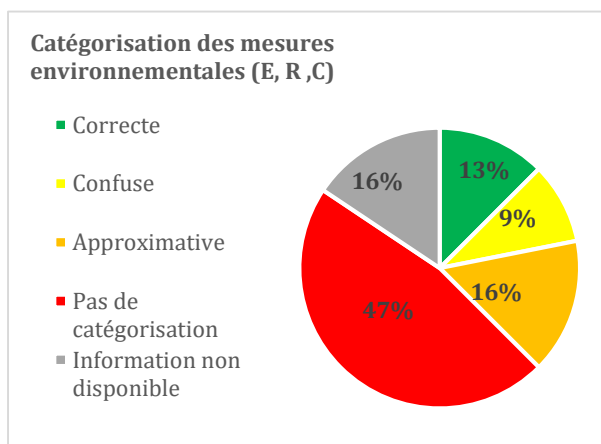
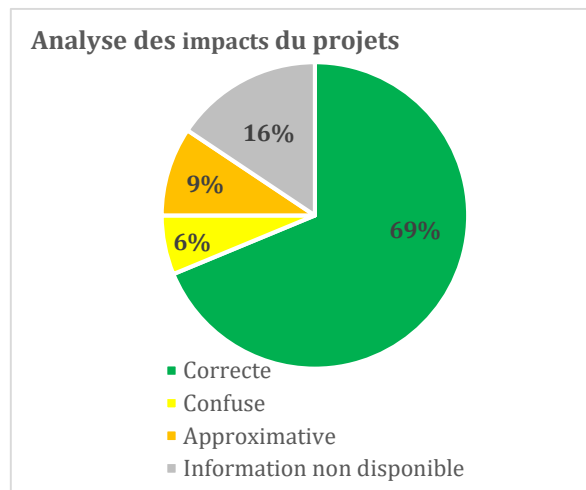
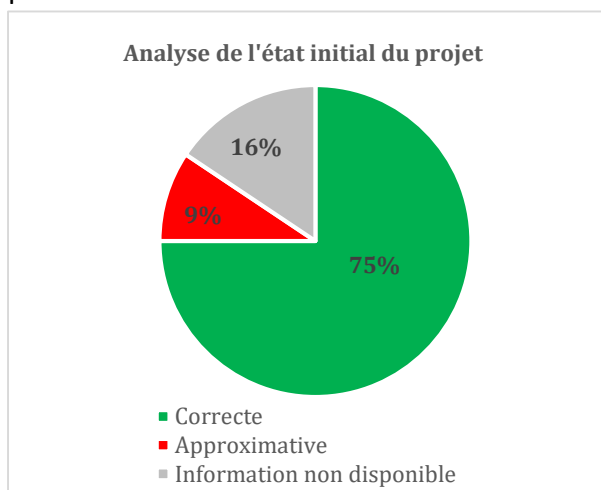


L'état des lieux fait également ressortir des différences parfois notables de maîtrise des procédures par les différentes catégories d'acteurs dans le domaine. À ce propos, des attentes distinctes et spécifiques ont pu émerger des analyses présentées ci-après dans le corps du rapport. En particulier, la société civile (le monde associatif, le grand public, la société Kanak – probablement aussi du fait qu'elle n'a pu à ce stade être véritablement audité directement -) est la catégorie d'acteurs qui semble aujourd'hui être la moins bien informée ou intégrée et en capacité d'interagir convenablement dans le processus d'**information et de participation du public** de façon générale à l'échelle du pays. Il apparaît dès à présent que des efforts spécifiques doivent être envisagés. Quoi qu'il en soit, c'est l'ensemble des acteurs qui sollicite l'accès à des outils d'appui et d'accompagnement (guides, formations, outils de communication) pour la mise en œuvre de l'évaluation environnementale intégrant la séquence "ERC", et ce à destination de l'ensemble des publics ou catégories d'acteurs impliqués, avec les adaptations nécessaires à chacun de leurs rôles et fonctions.

L'analyse de cas a permis d'identifier 32 projets suffisamment étayés pour être analysés et représentatifs à la fois de la diversité, des porteurs de projets, des activités rencontrées à l'échelle du pays, et de la dynamique intra-territoriale à savoir à l'échelle des provinces. Cette analyse a permis par ailleurs de confirmer des informations issues des interviews et des questionnaires, sur des aspects plus techniques et de **mise en œuvre pratique de l'évaluation environnementale et de la séquence ERC** associée. Elle permet en effet d'aborder le sujet au travers du cycle de vie des projets, de la phase de conception à la phase de mise en œuvre en passant par l'étape importante d'instruction. Dans ce contexte, les méthodologies ont pu être balayées, en renfort des retours des acteurs, de même que les procédures et la pratique de mise en œuvre des mesures compensatoires. Là encore, il existe des différences significatives entre provinces.



L'analyse a donc permis de confirmer des aspects importants en phase de conception des projets et d'instruction sur la qualité et la complétude des dossiers soumis ; sujets à une grande variabilité selon les contextes, les moyens mis à disposition et la bonne définition des cahiers des charges. Si pour autant les prestataires sont aptes à lisser les différences notables qui existent entre les réglementations, les pratiques d'instruction et les moyens à disposition des services concernés du fait d'une capacité d'intervention qui touche l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie, le panel étudié laisse clairement apparaître une « dégradation progressive » de la qualité du traitement de la séquence ERC à mesure de sa définition en phase d'étude. Avec une proportion d'information non disponible similaire, l'analyse relative sur le reste des dossiers est pertinente et révélatrice en ce sens.



Pour 9% des projets analysés (ou 18 % des projets pour lesquels la compensation est nécessaire), la compensation est liée à une demande des services instructeurs et n'avait pas été proposée par le porteur de projet. Globalement, ce sujet est encore peu maîtrisé (confusion encore marquée entre mesure de compensation et mesure de réduction) et présente une hétérogénéité de prise en compte : grandissante (assortie d'outils et d'études récents) en province Sud, peu voire pas traitée dans les autres provinces. Le sujet étant à lui seul particulièrement complexe, y compris au regard des spécificités intrinsèques de la

Nouvelle-Calédonie (biogéographiques, foncières, ...), l'analyse fait aussi ressortir une grande diversité dans les processus de définition de la compensation de même que dans les outils et moyens de sécurisation à disposition et/ou véritablement mis en œuvre. À noter également que durant ces phases de conception et d'études, plusieurs autres aspects spécifiques ont été mis en exergue via les différents outils utilisés :

- La variabilité sinon la faiblesse globale des phases de consultations préalables, tant auprès de personnes ressources qu'au niveau des échanges entre services instructeurs, porteurs de projets et prestataires. Ce point commence à être intégré en province Sud où le cadrage préalable a été institué et est en cours de consolidation.
- L'hétérogénéité des référentiels et données de base et la complexité de définition des protocoles d'études et leur étendue, accentués par des moyens limités à disposition des prestataires dépendant des niveaux d'investissement de la part des maîtres d'ouvrage.
- Des compétences locales existantes mais ne permettant pas de couvrir l'ensemble des domaines d'expertise dans le cas de projets complexes de grande ampleur notamment, tels que les projets miniers.
- L'identification du contexte réglementaire, largement pris en compte, mais pas encore systématiquement formalisé comme cela devrait être le cas.
- L'analyse des effets cumulés des projets, très peu prise en compte (et non clairement affichée comme une attente réglementaire). Son importance reste déterminante dans les approches territoriales au-delà d'une simple échelle projet. Ce point renforce le constat que la performance globale des dispositifs existants en Nouvelle-Calédonie, sur le développement durable et l'absence de perte de nette de biodiversité, n'est pas à ce jour mesurable de façon précise, rendant difficile l'atteinte de ces objectifs.
- La justification de la variante retenue des projets existe, mais intègre de manière insuffisante l'argumentation des choix du projet vis-à-vis des préoccupations environnementales.
- La présentation et la description des méthodes utilisées pour réaliser l'évaluation environnementale est absente dans plus de la moitié des cas étudiés où l'information était disponible.
- ...

Au-delà, compte-tenu de la jeunesse du panel de cas faisant écho à celle des pratiques et à la complétude des éléments fournis, il s'avère que les phases opérationnelles des projets (construction, exploitation) n'ont pu être précisément diagnostiquées via cette méthode, notamment **du point de vue du contrôle**. Cependant, les interviews et les questionnaires ont pu apporter des informations sur ce dernier point, révélant des disparités importantes entre les différentes provinces là encore. La capitalisation de la donnée environnementale à toutes les phases est un sujet particulièrement important qui fait globalement défaut, et il existe une vraie disparité de moyens entre provinces pour assurer les missions de terrain et permettre une véritable opérationnalité du contrôle. Cela souligne un point sus évoqué relatif au rythme d'évolution des outils auxquels une adéquation de moyens doit être systématiquement étudiée pour une mise en œuvre efficace.

En synthèse, il est clair que la Nouvelle-Calédonie dispose d'un socle solide, pertinent et porteur pour des évolutions positives en matière de prise en compte des enjeux environnementaux dans ses stratégies de développement économique et durable. Si des disparités importantes intra-territoriales existent à ce jour, avec une province Sud qui apparaît « en avance » (elle est aussi la plus concernée par certains enjeux forts), le pays et ses provinces disposent d'une marge de manœuvre considérable de par leurs dispositions politiques et administratives, véritable **opportunité pour la mise en place ou le renforcement de pratiques novatrices voire démonstratives dans ce domaine d'étude** au-delà des frontières. La Nouvelle-Calédonie est même déjà précurseur en la matière par rapport à d'autres territoires Outre-mer français notamment, ainsi que de plusieurs pays de la zone CPS aussi.

## Chapitre 1 : Contexte et méthodes

### 1 CONTEXTE ET ATTENTE DE L'ÉTUDE

La présente étude porte sur le processus d'Évaluation Environnementale (« EE ») et la séquence Éviter, Réduire, Compenser (« ERC ») en Nouvelle-Calédonie. Elle vise notamment à faire émerger les enjeux et des solutions associées, pour des pratiques optimisées en matière d'EE incluant la séquence ERC. Elle est à ce titre davantage centrée sur les aspects de gouvernance que sur les aspects techniques et scientifiques associés (contenu des notices et études d'impact environnemental, équivalences écologiques, etc.), largement traités par ailleurs.

L'objectif de ce travail est double. Il s'agit de :

1. Proposer aux différents acteurs concernés des recommandations pour renforcer et coordonner l'utilisation de l'EE en Nouvelle-Calédonie (incluant à la fois les évaluations environnementales stratégiques des plans et programmes et les notices et études d'impact environnemental des projets), c'est-à-dire l'influence ou la performance de celle-ci sur les décisions les plus importantes pour l'environnement néo-calédonien (et notamment pour les zones côtières).
2. Définir une feuille de route visant à assurer l'émergence de pratiques ERC, et notamment de compensation écologique, robustes, permettant de tendre vers l'objectif « d'absence de perte nette de biodiversité ».

*Le présent rapport constitue le livrable D3 prévu au contrat, dans sa version minute consolidée suite à la semaine d'ateliers « AFOM » qui s'est déroulée en Nouvelle-Calédonie du 28/11 au 02/02/2016.*

## 2 L'ENVIRONNEMENT NEO-CALÉDONIEN : ENTRE SOURCE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET PRÉSERVATION DE L'ENDÉMICITÉ

### 2.1 LA NOUVELLE-CALÉDONIE : UN TERRITOIRE D'ENDÉMISME TERRESTRE, UNE RICHESSE MARINE CONSIDÉRABLE ET DES ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX CROISSANTS

Sur la planète, rares sont les régions qui, comme la Nouvelle-Calédonie, présentent sur une surface aussi réduite une flore et une faune aussi variées, avec un taux d'endémisme particulièrement élevé. C'est l'un des lieux les plus emblématiques des grands enjeux mondiaux que sont la conservation et la gestion durable de la biodiversité. L'évaluation faite récemment par l'Union Internationale pour la Conservation de la nature (UICN), préalablement à la décision de l'Unesco d'inscrire sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité une proportion significative des écosystèmes récifaux de la Nouvelle-Calédonie témoigne, malgré la situation sensible voire critique de certains sites ou espèces, que « l'excellente condition écologique des récifs est remarquable ». Le lagon néo-calédonien a une surface totale de 24 000 km<sup>2</sup>, ce qui en fait l'un des plus grands lagons du monde. Sa Zone Économique Exclusive (ZEE) est de 1,4 millions de km<sup>2</sup>, soit près de 13 % du total de la ZEE française, en seconde place derrière celle de Polynésie française. Les milieux terrestres et dulçaquicoles sont aussi d'un intérêt exceptionnel : importante forêt humide (3 200 km<sup>2</sup>), reliques de forêt sèche (environ 17 500 ha hors zones de vigilance de 50 mètres et de connectivité de 200 mètres, dont 9 500 ha en Pvce Sud et 8 000 ha en Pvce Nord), et formations forestières et para-forestières sur sols ultramafiques très originales. La Nouvelle-Calédonie est aussi et pour ces raisons, identifiée à elle seule comme l'un des 34 points chauds (ou « hotspots ») de biodiversité aux plus forts enjeux vis-à-vis de la conservation de la biodiversité mondiale (C.I., 2004). Pourtant, la connaissance des milieux naturels reste très imparfaite : les lacunes sont importantes tant en termes de connaissances scientifiques de ces écosystèmes originaux qu'en termes de hiérarchisation des pressions.

L'environnement étant l'un des fondements de l'identité néo-calédonienne, ce constat est partagé par la population qui montre une sensibilité certaine vis-à-vis des enjeux environnementaux. Ces écosystèmes exceptionnellement riches sont aussi très fragiles et sensibles aux impacts provoqués par l'homme. Les

pressions sont bien réelles et nombreuses et une tendance à l'accélération de la dégradation des milieux s'observe, notamment en Grande Terre qui abrite les plus fortes densités de population et d'activités humaines impactantes.

À une échelle globale, la ressource en eau est quantitativement suffisante mais encore méconnue et localement surexploitée, inégalement répartie dans le temps et l'espace, peu protégée et donc vulnérable : comme par exemple sur les îles de Maré et de Lifou. Si les masses d'eau affichent dans l'ensemble une bonne qualité ; à une échelle plus fine, des pollutions liées à d'importants rejets domestiques non ou mal traités en milieu naturel existent. Ces constats sont notamment prégnants et mesurés dans le Sud-Ouest de la Grande Terre où se concentre l'agglomération de Nouméa. La gestion des déchets en Nouvelle-Calédonie connaît une évolution en profondeur depuis ces dix dernières années passant d'un système du tout enfouissement (y compris les déchets dangereux), ne répondant pas aux standards actuels en la matière, à un système plus responsable basé en grande partie sur la mise aux normes des installations de stockage des déchets et la responsabilité élargie des producteurs (REP).

Enfin, les prises de conscience, stratégies et actions en faveur de l'environnement progressent en Nouvelle-Calédonie, parallèlement à l'accroissement des menaces.

## 2.2 UNE RESSOURCE MINIÈRE STRUCTURANTE ET DES ENJEUX DE DÉVELOPPEMENT IMPORTANTS

Depuis la découverte d'un nouveau minerai de nickel il y a un peu plus de 150 ans, l'histoire de la Nouvelle-Calédonie se fonde dans celle de l'exploitation de cette ressource. De fait, le secteur minier a structuré et structure le territoire et l'environnement néo-calédonien dans toutes ses composantes (terrestre, marine, dulçaquicole, atmosphérique, ...), l'économie, les populations, les politiques d'aménagement et de développement, et également la gouvernance locale.

L'influence du secteur minier sur la vie néo-calédonienne est à l'image du caractère cyclique de cette activité : elle connaît des fluctuations avec des périodes fastes (boom du nickel sur la période 1967-1972) et de régressions se traduisant par des répercussions plus ou moins marquées sur le pays. Cependant, la perception de cette influence est différenciée selon l'histoire locale de l'implantation des entreprises minières sur le territoire. Cet aspect est très largement abordé dans le récent rapport « La politique du nickel entre gouvernance locale et gouvernance d'entreprise - trajectoires minières et industrielles comparées en Nouvelle-Calédonie » (P-Y. Le Meur et al, 2015), sous pilotage du CNRT. L'analyse étayée aborde le vaste sujet de la gouvernance minière en Nouvelle-Calédonie, notamment au travers des grands projets phares du pays (La SLN et VALE NC en province Sud ; Koniambo en province Nord), et souligne bien l'importance sinon l'influence déterminante de cette activité dans son ensemble sur les stratégies d'aménagement du territoire, les enjeux environnementaux et sociaux associés, passés et à venir.

La ressource minière offre un avantage comparatif important à la Nouvelle-Calédonie forte d'une industrie métallurgique « historique » et grâce à des investissements récents. À l'heure actuelle, les industries (extractives) représentent près de 2,8 % de l'emploi du secteur privé (2015) et 7,2 % du PIB du territoire en 2011<sup>1</sup>. Si l'activité minière a été un facteur de développement et de croissance significatif pour la Nouvelle-Calédonie, la dépendance à cette filière et aux transferts de l'État rendent l'économie néo-calédonienne vulnérable et fragile sur le long terme.

Il existe donc une vraie nuance de développement Nord-Sud en Grande terre au fil de l'histoire et du « façonnage du territoire » par l'activité minière en particulier, avec une revendication contemporaine affirmée au rééquilibrage de développement en faveur de la province Nord. La répartition « des outils et moyens de développement » est également plutôt favorable à la côte Ouest du pays, qui concentre sur sa bande littorale, notamment dans l'agglomération de Nouméa et progressivement en province Nord aussi, la majeure partie de la population et des infrastructures néo-calédoniennes.

Au-delà, il y a une vraie dichotomie entre ce modèle minier en Grande Terre et l'ensemble des Iles Loyauté notamment du fait de l'absence d'enjeu minier sur ces dernières. Malgré des densités de populations

---

<sup>1</sup> Source ISEE

relatives et en perte de croissance (la province des Iles loyauté a perdu 12% de sa population en 10 ans pour retrouver sa population de 1989 (source : ISEE)), la province des Iles aspire aussi à un développement infrastructurel et économique selon une approche distincte, lui conférant une vraie spécificité au sein du territoire néo-calédonien, et mettant de plus l'accent sur le rôle déterminant des enjeux liés aux infrastructures de transport.

Enfin, l'organisation de la société kanak contribue de façon majeure aux spécificités territoriales en Nouvelle-Calédonie et constitue un élément-clé et incontournable dans les stratégies de développement territorial. En matière d'aménagement, elle s'exprime et influe notamment via la problématique foncière, en particulier sur les stratégies locales mais aussi de structuration globale des territoires compte-tenu de la répartition des terres coutumières.

Le Schéma d'Aménagement et de Développement de la Nouvelle-Calédonie « Nouvelle-Calédonie 2025 » (SAD-NC) adopté par le congrès le 11 août 2016 fixe parmi les défis et orientations fondamentales pour construire un modèle de développement pérenne, la nécessité d'initier une dynamique de développement endogène (ressources minières ou naturelles, Recherche & Développement, économie sociale et solidaire, richesse culturelle, etc.), d'améliorer la répartition des fruits de la croissance et de veiller au rééquilibrage territorial homogène mais proportionné tout en insistant sur le rôle majeur des infrastructures de transport en particulier.

### 3 MÉTHODES ET PÉRIMÈTRES D'ANALYSE

#### 3.1 UNE APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE ASCENDANTE

La démarche utilisée est classique. Elle est basée sur une approche ascendante, qui considère et identifie en premier lieu les attentes et besoins d'un panel d'acteurs le plus large mais aussi le plus représentatif possible, ainsi que les bonnes et « mauvaises » pratiques qu'ils ont déjà mis en place ou constaté, pour aller progressivement vers la formalisation d'enjeux, à l'appui d'une revue bibliographique élargie. Ce diagnostic nourrit ensuite des réflexions partagées en vue de la formulation synthétique et opérationnelle d'une série de recommandations pertinentes pour le renforcement du processus d'évaluation environnementale et la mise en œuvre optimale de la séquence ERC en Nouvelle-Calédonie, ainsi basée sur des retours d'expériences tangibles, étayés et concertés.

#### 3.2 UNE RÉFLEXION AXÉE AVANT TOUT SUR LES « MÉCANISMES » ET LEUR PERFORMANCE

La difficulté apportée par ce type d'étude réside en premier lieu dans l'amplitude des thématiques et sujets associés, tant liés à l'environnement au sens large qu'à ses relations avec l'Homme et ses activités. Si le processus d'état des lieux, d'identification d'enjeux et de formulation de recommandations en réponse reste classique, la problématique d'étude touche aux « attentes souhaitées » ou « contraintes subies », de nombreux et différents types d'acteurs. L'exercice est donc *a priori* difficile et fait peser un risque certain de dispersion disproportionnée par rapport aux moyens disponibles et à la réalité des besoins potentiellement variés et nombreux. De ce fait, il est nécessaire d'en cadrer les périmètres. Ainsi, sans que les aspects techniques et scientifiques soient omis (notamment au travers des éléments issus du questionnaire en ligne et de l'étude de cas, traités au fil de l'eau dans ce rapport et dont les résultats globaux sont fournis en annexes 4 et 5), et conformément aux attentes des Termes de Références du contrat, la démarche se concentre sur l'analyse critique des processus ou « pratiques » et de leur performance par rapport à leur objectif intrinsèque, autour de la question de l'évaluation environnementale et la séquence ERC en Nouvelle-Calédonie, avec une entrée importante sur les milieux naturels en lien avec l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité.

### 3.3 UN ÉTAT DES LIEUX SELON UNE APPROCHE GÉOGRAPHIQUE ET THÉMATIQUE

Les questionnements et objectifs que soulève la présente étude s'insèrent dans des dimensions, cadres et retours d'expériences internationaux et nationaux français, qu'il est nécessaire d'aborder pour disposer d'une vision éclairée et contextualisée de ce que peuvent être les « bonnes » et « mauvaises » pratiques en matière d'évaluation environnementale et de séquence ERC. Par ailleurs, considérant que leur déclinaison locale en Nouvelle-Calédonie répond aussi et nécessairement à des spécificités du territoire, l'étude a été structurée selon une logique géographique, à laquelle un principe de descente d'échelle a été appliqué. Elle est donc déclinée en grandes sous-parties depuis les échelles internationale et nationale, puis pays, et enfin à celle des provinces.

Au sein de chacune de ces parties, le périmètre de caractérisation de l'état des lieux des pratiques est abordé via un filtre d'analyse thématique « rythmé » par la logique itérative et progressive du processus global « EE » et « ERC », et donc au travers des étapes ou principaux aspects suivants :

- **Gouvernance** : description et analyse de la structure organisationnelle, des principaux rôles et responsabilités de l'ensemble des typologies d'acteurs impliqués dans la thématique d'étude ;
- **Cadres stratégique et règlementaire** : description et analyse du niveau de prise en compte et des modalités d'intégration de la thématique EE et ERC dans les stratégies, politiques et réglementations publiques ;
- **Outils ou volets techniques de l'évaluation environnementale (approche par provinces)** : présentation des différents outils à l'échelle pays et analyse de la qualité et la complétude des volets techniques de l'évaluation environnementale en provinces, données de base et compétences disponibles, instruction, effets de seuils entre projets, ... (via notamment l'étude de cas) ;
- **Compensation écologique** : point focal sur l'état global de prise en compte de cette composante technique particulière de l'EE et de la séquence ERC ;
- **Participation / consultation du public** : description et analyse des processus de consultation et de participation du public dans l'EE ;
- **Contrôle** : description et étude des moyens et modalités de contrôle et de suivi de la performance opérationnelle du processus.

### 3.4 UNE ANALYSE « AFOM » CONCERTÉE DU DIAGNOSTIC VISANT LA FORMALISATION D'ENJEUX PRIORISÉS

La seconde phase de l'étude a consisté à réaliser une analyse de type « AFOM » (Atouts Faiblesses, Opportunités, Menaces) des différentes conclusions de l'état des lieux dans la perspective de définir des enjeux à prioriser. Cette étape a été conduite sur la base d'une analyse préparatoire réalisée par le groupement d'expertise, soumise à une série de 4 ateliers (1 atelier par catégorie d'acteurs) et qui s'est achevée par la tenue de 2 assemblées plénières, en Province Nord et Sud. L'objectif était de soumettre à chaque catégorie d'acteurs la pré-analyse AFOM sur la base des éléments de diagnostic en vue de faire émerger les enjeux associés à l'application des processus d'évaluation environnementale et de séquence ERC à l'échelle néo-calédonienne. Cette analyse a donc été consolidée du retour des acteurs en ateliers, puis présentée et discutée en assemblées plénières pour aboutir à une analyse la plus partagée possible. Lors de ces ateliers, 26 organismes ont été représentés, toutes catégories d'acteurs confondus (services instructeurs, maîtres d'ouvrages, société civile, prestataires privés et de la recherche). Au total, ce sont 45 personnes qui ont participé au travail en atelier et au moins autant de personnes ont assisté aux plénières.

### 3.5 LA PRODUCTION DE RECOMMANDATIONS

Cette phase constitue l'aboutissement de la démarche ascendante ci-avant décrite. Elle se matérialise par la formalisation de recommandations spécifiques répondant aux enjeux pré-identifiés, eux-mêmes découlant de l'analyse AFOM de l'état des lieux des pratiques ERC en Nouvelle-Calédonie. Elle s'est achevée par une diffusion élargie des résultats globaux obtenus à un maximum des acteurs mobilisés tout au long de l'étude.



### 3.6 DES OUTILS COMPLÉMENTAIRES AU SERVICE DE L'ANALYSE :

Au-delà d'une bibliographie conçue à l'occasion de l'étude et dont la liste est présente en annexe 6, l'équipe s'est appuyée sur plusieurs outils spécifiquement élaborés pour :

- assurer une information et une consultation élargie sur l'existence du projet, son importance et ses attentes ;
- permettre une expression préalable, simple et accessible, à un maximum d'acteurs concernés (qui sont potentiellement très nombreux) ;
- engager et maximiser l'efficacité de l'ensemble des différentes phases de l'étude.

Il s'agit notamment :

1. **De plusieurs missions** (3) sur site, au démarrage (30/05 au 03/06 inclus) avec rencontre d'un panel d'acteurs ciblés, lors d'ateliers liés à la phase AFOM (du 28/11 au 10/12 2016 incluant une participation aux ateliers régionaux ERC CPS à Fiji), et pour la restitution élargie aux partenaires (date 2017) à l'issue des résultats d'analyses et de la formulation des recommandations ;
2. **De l'élaboration, la mise en ligne et l'analyse d'un questionnaire spécifique**, ouvert sur une durée d'1,5 mois et clôturé le 09/09/2016, adressé à un panel d'acteurs locaux (ensemble du pays) de **182 contacts**, représentatifs de **4 typologies d'acteurs**. Des résultats sont présentés au fil du rapport et en synthèse dans la note correspondante en annexe 4. Si seulement 23 % des sondés (41 questionnaires remplis) ont répondu à cette sollicitation, nécessitant de prendre avec recul les éléments chiffrés proposés au fil du texte, le panel d'acteurs ayant répondu est suffisamment représentatif (diversité et nombre jugé suffisant par catégorie) des acteurs concernés, et permet de tirer des enseignements intéressants, *a minima* du point de vue relatif et qualitatif, et en particulier à l'échelle globale du pays. La plupart du temps ces éléments sont venus confirmer les constats globaux réalisés lors des interviews menées avec les acteurs sur site ou à distance.
3. **D'une étude de cas** pré-identifiés avec les représentants des provinces Sud et Nord, regroupant un panel d'une trentaine de projets (**N=32**), les plus diversifiés possibles s'agissant de typologie, d'état d'avancement, de procédures environnementales requises et permettant d'étayer les différentes analyses produites de cas concrets répartis sur l'ensemble du territoire néo-calédonien. Les résultats liés à cette analyse sont également présentés au fil du présent rapport et en synthèse dans la note correspondante en annexe 5.

### 3.7 LE PLANNING DE MISE EN ŒUVRE

À la complexité intrinsèque de l'étude est venue se greffer la nécessité d'intégrer dans son planning de mise en œuvre la concomitance de plusieurs autres activités ayant peu ou prou une influence ou une attente spécifique vis-à-vis de ses résultats propres. Ainsi, le planning global de la mission, rappelé en annexe 1, a été mis en œuvre, dans la mesure du possible, en synergie avec les études correspondantes suivantes :

- CPS - *Strengthening biodiversity offsets policies and practices in Pacific Island Countries and Territories (PICTs)*, conduite par l'équipe de consultants pilotée par TBC ;
- CPS - *Vers un « verdissement » de la fiscalité et des subventions publiques en Nouvelle-Calédonie*, conduite par l'équipe de consultants pilotée par l'Université de Nouvelle-Calédonie ;
- Province Sud - *Étude de faisabilité et de préfiguration pour la constitution d'un dispositif de compensation des atteintes à l'Environnement*, conduite par l'équipe de consultants pilotée par CDC Biodiversité et Bioéko en relais local.

Il sera certainement opportun d'avoir recours à la consultation de ces études pour une vision complémentaire et élargie des questions traitées au travers de la présente sur les différentes thématiques qu'elles ont en commun à des échelles diverses.

## Chapitre 2 : État des lieux de la mise en œuvre de la séquence « Éviter Réduire Compenser » (ERC) en Nouvelle-Calédonie

### 1 SYNTHÈSE DU CADRE NATIONAL ET INTERNATIONAL

Bien que la séquence « Éviter – Réduire – Compenser » (ERC) ait été incorporée dans le droit de l'environnement français national dès 1976, son application a longtemps été laborieuse, et les mesures compensatoires, notamment, sont restées largement ignorées ou mal appliquées.

Suite à la directive européenne 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, à la réforme des dérogations à la stricte protection de certaines espèces protégées (2007) puis à la réforme de l'étude d'impact issue du « Grenelle de l'Environnement » (2012), les exigences en matière de surveillance et de mise en œuvre effective des mesures destinées à éviter, réduire et compenser les impacts ont été renforcées, et en particulier sur la biodiversité. La définition et mise en œuvre des mesures compensatoires sur le plan écologique devient ainsi un sujet à part entière comme en témoigne la création en 2008 de la CDC Biodiversité. L'évaluation environnementale des plans et programmes a évolué dans le même sens, afin d'être conforme avec le Droit européen.

Dans ce contexte, le gouvernement français a publié des orientations sur la séquence ERC sous la forme d'une doctrine (2012) et de lignes directrices (2013). Selon cette doctrine, l'objectif de la séquence ERC est de parvenir à ce qu'un projet n'engendre aucune perte nette de biodiversité, et de préférence un gain net pour la biodiversité impactée si celle-ci est menacée. La loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, promulguée le 8 août 2016, après plus de deux ans de navettes parlementaires, contribue à préciser certains principes concernant la séquence ERC<sup>2</sup>. La loi rappelle dans ses principes généraux la séquence ERC et y introduit l'objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire de tendre vers un gain de biodiversité. Elle apporte ensuite des modifications et ajouts sur les obligations de compensation écologique dans le Code de l'environnement national. Entre autres, les mesures compensatoires doivent se traduire par une obligation de résultats, être effectives pendant toute la durée des atteintes et peuvent être assorties par les aménageurs d'assurances financières couvrant leur bonne réalisation. Elle définit l'opérateur de compensation comme pouvant être un acteur tiers réalisant les mesures compensatoires pour le compte de l'aménageur qui conserve cependant la responsabilité de la réussite des mesures. Elle peut autoriser le recours à une nouvelle forme organisationnelle proche du régime des « banques de compensation » américaines, les « sites naturels de compensation », qui permet de mettre en œuvre les mesures de compensation de façon anticipée et mutualisée par un opérateur pour le compte de plusieurs aménageurs. L'expérience américaine montre que cette innovation nécessite cependant un encadrement poussé, dont les modalités françaises sont renvoyées à un futur décret qui détaillera les conditions d'agrément des opérations de compensation « par l'offre » menées sur ces sites. La loi rend possible le recours à l'obligation réelle environnementale qui permet de garantir la vocation écologique d'un terrain quels qu'en soient les propriétaires successifs (à l'image d'une servitude environnementale). L'outil est néanmoins moins contraignant que sa déclinaison américaine puisqu'il peut être révisé, résilié et n'est pas obligatoire pour la compensation. Si l'ensemble des éléments de doctrine et la législation développée ne s'appliquent pas en Nouvelle-Calédonie, certaines démarches peuvent tout de même inspirer l'évolution du cadre d'application de la séquence ERC dans les différentes collectivités de Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs et selon les contextes, les modalités de financement de certains types de projets peuvent exiger l'application de standards et de méthodologies conditionnant l'accès aux fonds et pouvant également s'appliquer à des projets néo-calédoniens et donc nécessiter leur prise en compte malgré des législations locales

---

<sup>2</sup> Par ailleurs, la loi introduit dans le Code Civil la notion de préjudice écologique associée à un principe de « réparation en nature » de toute « atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement ». Cela concerne cependant davantage les impacts accidentels ou illégaux que les impacts prévus et autorisés objets de la présente étude.

potentiellement moins exigeantes (standards IFC, financements AFD, agréments de défiscalisation nationale ou locale par exemple, cf. *infra*).

L'objectif d'absence de perte nette de biodiversité est également celui de nombreux autres pays, dont les pays membres de l'Union Européenne qui se sont engagés, collectivement, en 2011 à « stopper, d'ici 2020, la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques, et de les restaurer dans la mesure du possible ». Dans ce contexte, la Commission Européenne a annoncé une initiative correspondant à l'objectif 2 de sa stratégie : « éviter toute perte nette pour les écosystèmes et leurs services (par exemple, grâce aux régimes de compensation) ». Ceci est cohérent avec les objectifs d'Aichi auxquels les pays signataires de la Convention sur la Diversité Biologique (Loi n° 94-477 du 10 juin 1994) (dont la France au titre de la Nouvelle Calédonie) se sont engagés.

Le retour d'expériences de certains pays présentant des similarités avec le contexte des différents territoires de la Nouvelle-Calédonie est utile pour émettre des recommandations qui optimiseraient la mise en œuvre de la séquence ERC en Nouvelle-Calédonie. Ainsi, des dispositions spécifiques relatives au droit coutumier se retrouvent notamment à Madagascar, et dans certains états des États-Unis comme la Floride, où les Tribus indiennes interviennent, entre autres, dans le processus et dans les décisions d'agrément des « banques de compensation » (et peuvent également créer de telles « banques »). Les contextes socio-économiques sont très différents mais les dispositions prises peuvent éclairer les modalités d'intégration des autorités coutumières dans l'application de la séquence ERC. Aussi, des pays comme la France (au niveau national), l'Allemagne, l'Australie ou les États-Unis permettent à des opérateurs de compensation spécialisés de réaliser les mesures compensatoires pour le compte des aménageurs, de manière anticipée et mutualisée. Cette modalité de mise en œuvre et d'organisation de la compensation, modulo un encadrement fort et l'analyse fine des retours d'expérience associés, pourrait le cas échéant inspirer la création d'un dispositif de compensation « par l'offre » en Nouvelle-Calédonie. À ce titre, le pays est déjà en réflexion sur ces sujets en province Nord (réflexions sur les fonds fiduciaires, permettant de sécuriser les fonds dédiés à la compensation, par exemple via un fonds de dotation) comme en province Sud avec une étude en cours sur un dispositif de compensation « par l'offre ».

La première étape de l'étude sur le « dispositif de compensation par l'offre », basée sur un retour d'expérience international, une analyse de la mise en œuvre actuelle de la compensation en province Sud, une analyse du contexte juridique et la consultation d'acteurs, propose cinq scénarios de compensation où les approches par la demande et par l'offre sont toujours complémentaires. En effet, la consultation menée au cours de cette étude a montré que la majorité des acteurs penchent en faveur d'une compensation « mixte ». L'analyse met en avant, dans ce cas, l'importance de mettre en place une priorisation de la compensation par l'offre par rapport à une compensation par la demande (c'est le cas dans quatre des cinq scénarios). Cependant, le transfert de la responsabilité légale de la mise en œuvre des mesures compensatoires n'est envisagé dans aucun des scénarios. Plusieurs autres critères servent à construire ces scénarios qui sont chacun accompagnés d'un organisme fonctionnel (réseau d'acteurs) et d'une analyse des forces et faiblesses. Pour le moment, l'étude ne conclue pas à la supériorité d'un scénario en particulier. Lors de son évaluation des compétences des opérateurs éventuels pour la mise en œuvre des mesures compensatoires pour cinq acteurs potentiels de la compensation écologique en Nouvelle-Calédonie (Sud Reboisement, Sud Forêt, CEN, Fonds Nickel et WWF), l'étude montre qu'aucun acteur ne pourrait couvrir l'ensemble des étapes de mise en œuvre des mesures compensatoires dans leur état actuel. Les compétences manquantes pourraient cependant être développées si ces acteurs cherchaient à se positionner en tant qu'opérateur de compensation.

Au-delà des cadres réglementaires, des normes volontaires de bonnes pratiques ayant pour objectif l'absence de perte nette de biodiversité ont été développées et sont aujourd'hui largement diffusées. C'est le cas du standard du *Business and Biodiversity Offsets Program* (BBOP), une plateforme multi-acteurs regroupant notamment des ONG de conservation, des entreprises des secteurs extractifs et agro-industriels, et des institutions financières. La norme de performance n° 6 de la Société Financière Internationale (IFC, filiale de la Banque Mondiale) est également suivie par une grande majorité des institutions financières,

comme les bailleurs multi et bilatéraux et banques commerciales ayant souscrit aux principes de l'Équateur, pour leurs activités en dehors des pays de l'OCDE. À titre d'illustration, la banque de développement asiatique prévoit que les projets qu'elle finance atteignent au moins une « non perte nette » pour les impacts résiduels sur la biodiversité dans les habitats naturels et essentiels (OCDE, 2014). Une partie de ces normes a été développée à partir de l'expérience de grands projets miniers et plusieurs grandes entreprises du secteur ont contribué à adapter ces standards aux spécificités minières (travaux de l'ICMM et du CSBI). De plus en plus ces normes sont intégrées « en référence » et peuvent ponctuellement être utilisées par d'autres bailleurs, tels que l'AFD notamment, dans le cadre de ses soutiens au développement dans les pays émergents. Concilier ces normes et leur objectif d'absence de perte nette avec la réglementation en vigueur dans un pays cherchant à accueillir des investissements internationaux peut parfois être source de frictions mais c'est aussi une source de progrès dans le processus d'évaluation des projets et la concrétisation de leurs engagements environnementaux. Plusieurs projets actuellement menés en Nouvelle-Calédonie y font références, dont ceux portés par VALE et SLN.

Bien que les évolutions mentionnées dans ce chapitre soient encore récentes, certains pays pratiquent avec des succès divers la compensation des impacts résiduels depuis plusieurs décennies (USA, Allemagne, Australie et la France) et ont progressivement fait évoluer leur cadre réglementaire vers l'objectif d'absence de perte nette. Ces évolutions s'appuient souvent sur le régime d'évaluation environnementale des projets. De fait, l'expérience montre que la compensation écologique est indissociable d'une bonne évaluation des impacts résiduels, et donc des mesures d'évitement et de réduction<sup>3</sup>. Ceci justifie le traitement, dans cette étude, de l'ensemble de la séquence ERC, via le prisme prédominant de la biodiversité. La biodiversité, étant donné son caractère multifactoriel et la diversité des usages et représentations qui lui sont associés, est par ailleurs un bon intégrateur de l'ensemble des problématiques environnementales et sociales associées au développement des activités humaines sur un territoire. Parmi les pays et territoires du Pacifique, la Nouvelle-Calédonie rejoint la Papouasie Nouvelle-Guinée en combinant un fort besoin (du fait des impacts de l'activité minière, entre autres) et une bonne capacité à développer un cadre institutionnel efficace (cf. étude de benchmark en cours à l'échelle du Pacifique par TBC).

Pour autant et à ce stade en Nouvelle-Calédonie, l'enquête auprès des acteurs locaux a par exemple révélé que, si une majorité (63 %) de répondants estiment être familiers avec la séquence ERC (les étapes-clé étant globalement connues du public visé, les « prestataires » les plus à l'aise avec 100 % et la « société civile » la plus en difficulté), les cadres internationaux et nationaux qui les inspirent sont peu connus (respectivement connus pour 32% et 41 % du panel, là encore les prestataires et dans une moindre mesure les institutionnels sont ceux qui semblent les mieux informés, les valeurs étant inférieures à 20 % pour les autres publics visés).

## 2 L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET LA SÉQUENCE « ERC » À L'ÉCHELLE NÉO-CALÉDONIENNE

### 2.1 GOUVERNANCE

**La sphère politique et institutionnelle.** L'intégration des préoccupations environnementales et leurs traductions opérationnelles dans le développement harmonieux des territoires est du ressort des décideurs et responsables politiques, gouvernants alternatifs et/ou successifs. C'est de la volonté ou des décisions politiques requises (en cas de crise, par exemple) que naissent les stratégies intégratrices de préservation de l'environnement et de conservation de la biodiversité.

En Nouvelle-Calédonie, l'État a eu une responsabilité forte dans l'héritage moderne de la prise en compte de ces problématiques, partagé par les fondements même de la culture Kanak, intrinsèquement très proche des « valeurs de la terre ». Cette responsabilité étatique a progressivement mais rapidement été transférée vers une autonomie en compétences, quasi-totale aujourd'hui, à la puissance publique néo-calédonienne dans le cadre du processus découlant des accords de Matignon puis de Nouméa. Les provinces et le

<sup>3</sup> Cf. IUCN Biodiversity Offsets Policy on [http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn\\_biodiversity\\_offsets\\_policy\\_jan\\_29\\_2016.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_biodiversity_offsets_policy_jan_29_2016.pdf)

gouvernement de la Nouvelle-Calédonie sont désormais en pleine capacité et responsabilité de la prise en compte des préoccupations environnementales (dont la biodiversité) sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie. Ceci doit se traduire dans le cadre des politiques et stratégies de développement du pays et ce, en relation avec les représentations coutumières en tant que de besoin. Dans ce cadre d'autonomie conférant une opportunité rare de contextualisation des spécificités à l'échelle du territoire de la France, l'influence des cadres nationaux mais également internationaux vient tantôt ponctuellement consolider ou contraindre, inspirer ou servir de retour d'expériences à la mise en œuvre des logiques locales. À noter que les 33 communes de Nouvelle-Calédonie disposent d'un conseil municipal dirigé par un maire, élu selon les mêmes modalités et disposant globalement des mêmes compétences que les autres communes françaises. Cette superposition de cadres nationaux, pays et provinciaux peut parfois poser des contraintes particulières (comme, par exemple, pour la commune de Poya qui se situe à cheval entre deux provinces).

En termes de spécificités, il est important d'explicitier les modalités de gouvernance en ce qui concerne la répartition des compétences pour l'eau et les milieux aquatiques. En effet, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de « droit domanial de la Nouvelle-Calédonie et des provinces » (article 22-31° de la loi organique de 1999) ; ce domaine comprenant les cours d'eau, lacs, eaux souterraines et sources, sauf lorsqu'ils sont situés dans les terres coutumières et sous réserve des droits des tiers. La gestion de la ressource en eau (NB : gestion et non réglementation) peut être déléguée aux provinces (article 47-I). Les communes, quant à elles, demeurent compétentes pour prendre toute mesure (pouvoir de police des maires) pour la salubrité publique ainsi qu'en matière d'assainissement des eaux usées et d'alimentation en eau potable. Il convient de souligner que la répartition de ces compétences dans le domaine de l'eau, entre les institutions néo-calédoniennes et les règles de domanialité, sont une source de complexité et d'éclatement de la norme juridique et des responsabilités. À titre informatif, l'Association Française des Maires de Nouvelle-Calédonie a récemment adressé (le 29 août 2016) un courrier au Président du Gouvernement demandant à ce que le Tribunal Administratif de Nouvelle-Calédonie soit saisi pour avis dans l'objectif de clarifier la répartition des compétences en matière d'assainissement des eaux usées, et plus particulièrement d'assainissement non collectif (ou autonome).

**Le législateur et le pouvoir réglementaire.** Le passage de la volonté ou décision politique, des stratégies associées à l'application concrète et opérationnelle de la prise en compte de l'environnement et de la biodiversité dans le développement territorial s'effectue nécessairement par la définition de cadres normatifs de type réglementaire principalement, ou *a minima* via des approches « conventionnelles » ou « contractuelles » aux formes potentiellement diverses. En Nouvelle-Calédonie, une grande latitude existe pour légiférer et réglementer sur les questions environnementales au niveau du Gouvernement, mais aussi et surtout à l'échelle des provinces qui ont en charge l'élaboration de leurs réglementations environnementales et notamment les Codes associés. Une spécificité fondamentale à la Nouvelle-Calédonie réside également dans le fait de la cohabitation nécessaire du cadre normatif avec la pratique de la coutume, qui se pose en termes environnementaux sur de multiples thématiques (accès aux ressources naturelles, foncier, rites et traditions, ...).

**Un maître d'ouvrage pilote de son projet.** La conception, l'évaluation environnementale et la mise en œuvre d'un projet sont portées par le maître d'ouvrage ; elles sont de sa responsabilité. Il lui appartient de définir et d'évaluer les impacts de son projet sur l'environnement et de proposer des mesures visant à y remédier, afin d'obtenir l'autorisation de le réaliser. Le maître d'ouvrage ou porteur de projet peut être de nature très variée, de statut public comme privé voire mixte. En Nouvelle-Calédonie, l'étude de cas portée sur 32 projets à travers le pays illustre la diversité de ces porteurs de projet : État, provinces, communes, établissements publics, sociétés d'économie mixte et, enfin, sociétés privées. La typologie des projets relevant spécifiquement du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie concerne les domaines de la santé et l'hygiène publique (exemple : Médipôle de Koutio, livré en janvier 2016 pour une mise en service fin 2016), les postes et télécommunications, la desserte maritime d'intérêt territorial, la desserte aérienne (sous conditions), le réseau routier, la production et le transport d'énergie électrique, l'exercice des droits d'exploration,

d'exploitation, de gestion et de conservation des ressources naturelles biologiques et non biologiques de la zone économique exclusive (ZEE), ...).

**Les prestataires.** L'évaluation environnementale et la mise en œuvre de la séquence ERC nécessitent la plupart du temps d'avoir recours à des expertises assez variées tant du point de vue thématique dans les domaines environnementaux au sens large (et en fonction des situations) mais aussi technique (juridique, réglementaire, financier, ingénierie, concertation, ...). De ce fait, il existe sur le territoire néo-calédonien des compétences locales dans l'essentiel de ces aspects (78 % des aménageurs ou pétitionnaires considèrent trouver facilement les compétences externes nécessaires), même si le recours à des compétences extérieures à la Nouvelle-Calédonie est également assez fréquent (43 % des prestataires estiment que le recours à des compétences externes se justifie selon certaines situations), notamment sur des thématiques spécifiques (75 % du public institutionnel et services instructeurs estime que les compétences sont partiellement maîtrisées localement par les aménageurs et les prestataires, 67 % des prestataires ayant répondu estiment ne pas pouvoir couvrir le champs complet de l'évaluation environnementale) ou encore sur des projets d'ampleur, fortement impactants, ... Selon les enquêtes menées, l'internalisation de la compétence est rare au sein des maîtrises d'ouvrages de projet, plans et programme dans le domaine. Le recours à la prestation externalisée est donc privilégié, notamment en phase d'étude et d'instruction. En phase de suivi des mesures ERC, ceux-ci sont parfois et pour partie internalisés surtout en contexte industriel (minier notamment). Les prestataires font état de difficultés relatives à la complétude des cahiers des charges et à l'adéquation des moyens avec les résultats attendus de leur part, ce qui n'est pas le cas isolé de la Nouvelle-Calédonie. Enfin, 50 % des prestataires estiment que la concurrence sur le marché est forte et pas nécessairement bien lisible. Il existe différents types de statuts de prestataires (sociétés privées, indépendants, parfois regroupés en GIE), la recherche et les associatifs pouvant se positionner sur de l'expertise dans le domaine également ce qui multiplie les situations et explique donc la difficile lisibilité d'ensemble. Les spécificités intrinsèques du pays (« isolement géographique », problématiques scientifiques et techniques parfois spécifiques, disponibilité locale de compétences pour un sous-groupe d'acteurs donné, ...) expliquent la structuration de cette catégorie d'acteurs.

**Les services instructeurs.** En Nouvelle-Calédonie, l'évaluation environnementale est soumise pour avis aux services instructeurs, pour éclairer la décision de l'autorité administrative d'autoriser ou non un projet et les conditions à y assortir. Un peu moins de 10 ans après la découverte d'un minerai de nickel, en 1873, la création du Bureau des mines a permis de centraliser l'application de la toute première législation minière du territoire. Devenu plus tard le service des mines et de l'énergie, ses compétences ont progressivement été élargies pour devenir la Direction de l'Industrie, des Mines et de l'Énergie de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC), administration veillant au développement industriel durable de la Nouvelle-Calédonie, incluant les problématiques environnementales industrielles. Avec les accords de Matignon (1988), la compétence en matière d'environnement a en grande partie été transférée aux provinces, qui exercent le rôle d'autorité sur ces questions pouvant couvrir des champs élargis, en lien avec la question minière notamment (avec l'appui de la DIMENC pour ce qui a trait aux mines et carrières et une grande partie des ICPE dans le cadre de conventions de mise à disposition de cette dernière conclues entre les présidents des assemblées de province et le président du gouvernement en application du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article 178 de la loi organique) mais aussi plus largement en matière d'aménagement. Cela s'est notamment traduit par la création de directions ayant charge l'environnement au sein des collectivités provinciales (point détaillé par province ci-après). Depuis, les pratiques se sont renforcées tant du point de vue de l'administration que des porteurs de projet, et les responsabilités se clarifient progressivement : par exemple, via les conventions précitées conclues entre les provinces et le Gouvernement qui encadrent les missions d'instruction et d'inspection de la DIMENC sur les thématiques des mines et carrières ainsi que de certaines ICPE.

Pour autant 73 % des répondants à cette catégorie d'acteurs pensent ne disposer que partiellement (47 %) voire pas du tout (26 %) des compétences nécessaires eux-mêmes ou à l'appui de leurs équipes pour une application optimale de la séquence ERC à l'échelle du pays. Les interactions entre le pétitionnaire et l'administration diffèrent parfois fortement selon le cadre réglementaire de soumission du projet, le

processus de conception du projet, les modalités d'instruction d'une province à une autre en fonction de la maturité des cadres réglementaires et des processus associés. Ainsi par exemple, à la question « le fractionnement provincial des référentiels réglementaires et méthodes conduit-il à un problème de lisibilité et de mise en œuvre à votre niveau ? » plus de 75 % des acteurs locaux sondés par le questionnaire ont répondu positivement, au moins ponctuellement (jusqu'à 89 % des acteurs de la catégorie « porteurs de projets »). Les relations entre les différents niveaux territoriaux (institutions et services de Nouvelle-Calédonie compétents) d'application (instruction, contrôle) de la démarche globale sont jugées moyennes (53 %) à insuffisantes (23 %) des acteurs ayant répondu. Dans tous les cas, le pétitionnaire doit, partout en Nouvelle-Calédonie, démontrer l'acceptabilité de son projet à travers une évaluation environnementale appropriée et peut, notamment, consulter les parties-prenantes à cette fin. Seuls 19 % des services estiment pourtant les échanges préalables suffisants avec les porteurs de projets et leurs prestataires avant dépôt pour instruction.

**Les tiers concernés par le projet : instance de consultation et société civile.** À l'échelle du pays et conformément aux dispositions de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est une institution consultative de la Nouvelle-Calédonie qui assure la représentation des forces vives calédoniennes dans toute leur pluralité. Il est consulté sur les projets et propositions de loi du pays et délibération du congrès à caractère économique, social et environnemental. Il est ainsi saisi par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie pour les projets et par le président du Congrès pour les propositions. En outre, les assemblées de province et le Sénat coutumier ou le gouvernement peuvent également le consulter. Il n'y a pas d'obligation de saisine du CESE pour avis par les provinces sur leurs propres textes. La province Sud a toutefois transmis au CESE les derniers projets de modification de son code de l'environnement. Nonobstant, le CESE peut de sa propre initiative réaliser des autosaisines sur tout sujet ayant un impact économique, social, culturel ou environnemental. L'institution, qui comprend 41 membres, dispose d'un délai d'un mois pour donner son avis, ramené à quinze jours en cas d'urgence.

Le Comité Consultatif de l'Environnement (CCE) est sollicité de manière facultative pour formuler des avis sur les projets et l'ensemble des sujets ayant un impact significatif sur l'environnement en Nouvelle-Calédonie. Malgré une existence « historique » (ce conseil faisant écho au Comité pour la Protection de l'Environnement mis en place par l'assemblée territoriale en 1971), le bilan dressé en 2015 dans l'article « Parcours historique relatif à la création d'un comité consultatif de l'environnement » paru dans la Revue juridique politique et économique de Nouvelle-Calédonie (n° 26) par le Président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie (T. Santa), laisse entrevoir la nécessité de poursuivre son ajustement pour un fonctionnement et des résultats satisfaisants.

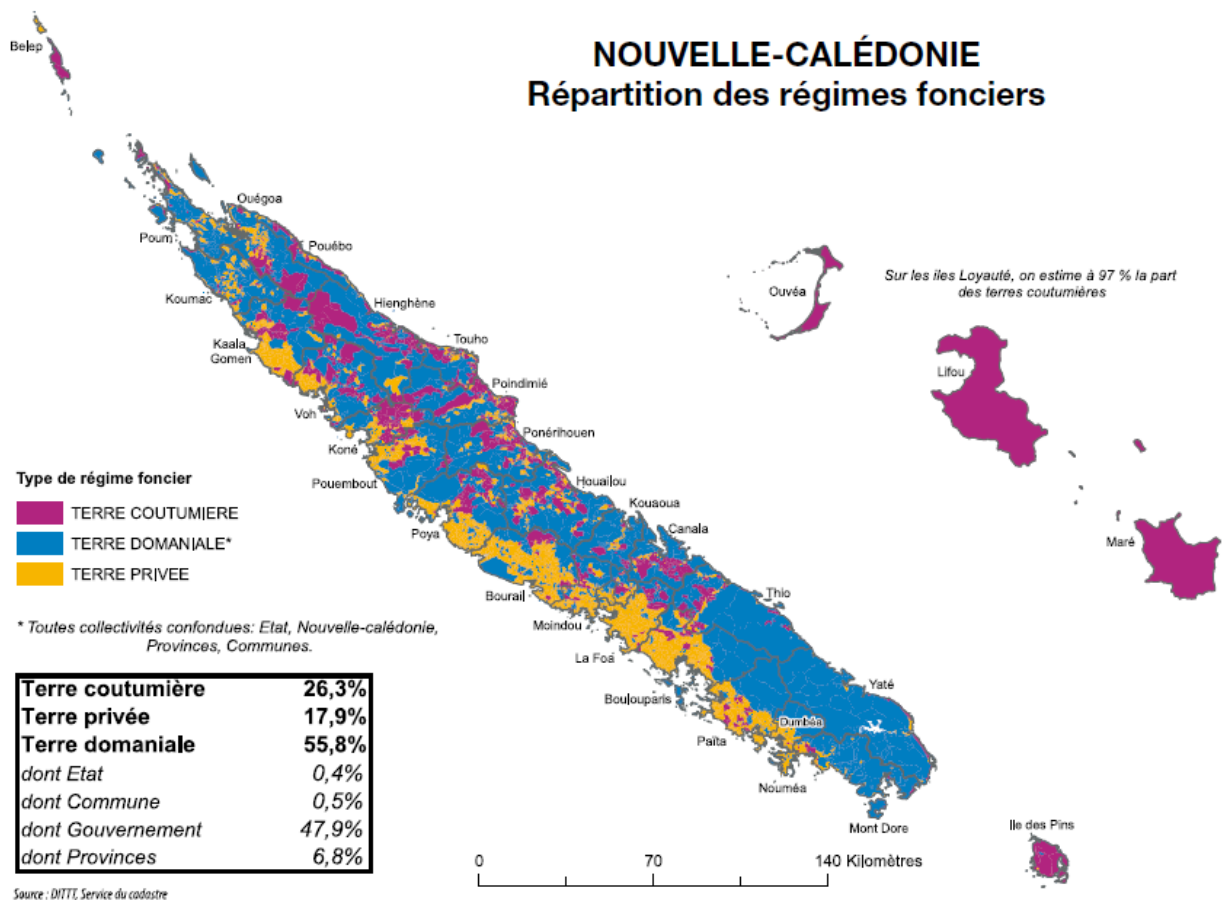
Au-delà des cadres normatifs, la question de l'intégration de la coutume et de la population kanak dans les décisions liées à l'environnement fait partie des spécificités territoriales du pays, en particulier loin des grandes agglomérations de la Grande Terre et partout où le foncier coutumier est davantage présent.

Il n'existe cependant pas de procédures particulières quant à l'accès aux informations environnementales ainsi qu'aux modes de participation à l'élaboration des décisions publiques pour la population relevant du statut coutumier, en dehors des principes fondamentaux récemment inscrits au tout nouveau code de l'environnement de la province des îles (2016). Cependant, elle est évidemment en interaction fréquente avec les processus d'évaluation environnementale.

Enfin, la société civile est également représentée en Nouvelle-Calédonie sur les questions environnementales par des autorités et comités coutumiers, qui ont parfois activement été impliqués dans les négociations fondatrices de la mise en œuvre de certains projets, miniers en particulier (Le Meur et al., 2015). Les problématiques environnementales ne sont pas les seuls motifs à entrer en compte dans ces cas de figure mais elles en font clairement partie. Selon un schéma plus « international », la Nouvelle-Calédonie dispose également d'un tissu associatif dédié aux problématiques environnementales. De grandes ONG internationales telles que WWF ou Conservation International ont des représentations locales et plusieurs structures associatives calédoniennes existent également. Ces structures sont régulièrement impliquées

dans les processus d'évaluation environnementale. En vertu des éléments d'analyses disponibles, s'agissant des structures associatives locales en particulier, rares sont celles disposant de moyens propres leur permettant de pouvoir assurer correctement leur rôle, pourtant essentiel, de participation au débat public dans le domaine. De plus, la tension que fait peser sur ces dernières la faiblesse des moyens financiers, humains et techniques à leur disposition, fait potentiellement porter des risques sur l'objectivité et la crédibilité réelle de leurs prises de position.

L'enquête menée auprès de cette catégorie d'acteurs « associatifs et société civile » s'est avérée peu représentative en raison d'une participation au final très réduite (6 retours sur 36 organismes sollicités ; cf. annexe). Il a ainsi été particulièrement difficile d'obtenir des retours de l'ensemble des acteurs visés malgré de nombreuses relances, et ce bien que la catégorie visée représentait 36 % de la totalité des acteurs individuels sondés, et donc bien représentée dans l'échantillon total. À part donc des organismes ayant clairement une expérience ou une position tranchée dans le domaine et qui ont pu apporter d'une manière ou d'une autre des réponses (qui sont toutes considérées dans la présente étude), l'accès aux concepts et méthodes et la capacité à répondre ont certainement contraint la participation. Cela témoigne sans doute de la nécessité d'apporter un effort particulier en matière d'accompagnement et de vulgarisation de la démarche auprès de ce public, essentiel à la démarche d'évaluation environnementale au sens large. Ce constat est par ailleurs souligné par les résultats obtenus pour toutes les catégories de sondés, où par exemple la phase de participation du public est clairement identifiée par tous comme étant une des principales étapes du processus et le besoin en outils de compréhension dans le domaine largement exprimé, notamment dans cette catégorie d'acteurs. Enfin, la sphère coutumière, qu'elle soit institutionnelle ou communautaire, a globalement été très difficile à mobiliser et donc inaccessible à ce stade de l'étude.





Structure générale de la gouvernance de l'EE et la séquence ERC en Nouvelle-Calédonie			
Gouvernance	Province Sud	Province Nord	Province des Iles
<b>PORTEURS DE PROJET</b>	Nouvelle Calédonie Province Sud Communes SEM (SAEM, SPL, SEMop ou SEMou) Miniers Sociétés privées		Nouvelle Calédonie Province des Iles Communes SEM (SAEM, SPL, SEMop ou SEMou) Sociétés privées
<b>INSTRUCTION, INSPECTION</b>	<b>DIMENC : Mines et carrières, ICPE</b>		
	<b>DENV &amp; DFA</b> : autres ICPE (STEP, élevages, déchets) + défrichements, atteintes aux écosystèmes et espèces d'intérêt patrimonial + occupation DPM, ZAC, urbanisme (dont PUD)	<b>DDEE</b> : 4 services (milieux et ressources aquatiques, milieux et ressources terrestres, développement durable, « impact environnemental et conservation »)	<b>Service Environnement</b> : 4 sections (gestion des carrières et gestion intégrée et durable de la ressource en eau, gestion de la biodiversité, prévention des risques et lutte contre les pollutions, énergie)
<b>Organismes consultatifs</b>	<b>CESE, CPE &gt; CCE</b>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comité Protection Environnement</li> <li>Conseil Scientifique Provincial Patrimoine Naturel</li> <li>Comités Information Concertation Surveillance</li> <li>Comité Aménagement Urbanisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comité Local Information</li> <li>Comité Aménagement Urbanisme</li> <li>Conseil Urbanisme Habitat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comité Protection Environnement</li> <li>Commission Développement Durable et Recherches Appliquées</li> <li>Groupements Droit Particulier Locaux</li> </ul>
<b>Société civile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ONG (WWF, CI, ...)</li> <li>Associations locales de protection de l'environnement</li> <li>Grand public</li> </ul>		
<b>Prestataires, organismes recherche</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bureaux d'études</li> <li>CEil</li> <li>Organismes de recherche (IAC, IRD, CNRS, ...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bureaux d'études</li> <li>Organismes de recherche (IAC, IRD, CNRS, ...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bureaux d'études</li> <li>Organismes de recherche (IAC, IRD, CNRS, ...)</li> </ul>

## 2.2 CADRE STRATÉGIQUE

Au-delà des aspects nationaux et internationaux pouvant entrer en interaction avec le cadre pays de la Nouvelle-Calédonie et mentionnés au 1 du présent chapitre, le pays est aussi concerné par des conventions internationales diverses au titre de l'environnement qu'il ne s'agit pas de développer de façon exhaustive ici. Ces textes sont consultables sur le site <http://www.juridoc.gouv.nc/> portail utile et globalement performant sur les aspects réglementaires en Nouvelle-Calédonie.

En tant que partie de la République Française, la Nouvelle-Calédonie est également concernée par la Charte de l'environnement de 2004 du 1<sup>er</sup> mars 2005. Cette Charte a été adoptée le 28 février 2005 par le Congrès du Parlement. Elle reconnaît notamment à chacun le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le droit d'accéder à l'information détenue par les autorités publiques et le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Si ce texte accorde des droits à chacun, il impose aussi des devoirs. Chacun doit ainsi contribuer à la préservation et à l'amélioration de l'environnement et, le cas échéant, contribuer à la réparation des dommages qu'il a causés. Par ailleurs, les autorités publiques sont tenues d'appliquer le principe de précaution et de promouvoir un développement durable. Enfin, le texte de l'article 34 de la Constitution a été modifié par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement afin de confier au législateur la détermination des principes fondamentaux de la préservation de l'environnement. L'élévation au rang constitutionnel de principes à finalité environnementale (ex : prévention, précaution, responsabilité) donne une assise juridique plus forte à certains instruments nécessaires à la politique publique dans le domaine de l'environnement.

À l'échelle du pays, la Nouvelle-Calédonie dispose notamment d'un Schéma d'Aménagement et de Développement, « Nouvelle-Calédonie 2025 » approuvé par le congrès de la Nouvelle-Calédonie (délibération n° 146 du 11 août 2016), aussi appelé SAD-NC. Ce schéma est cadré par l'article 211 de la Loi organique qui précise qu'il :

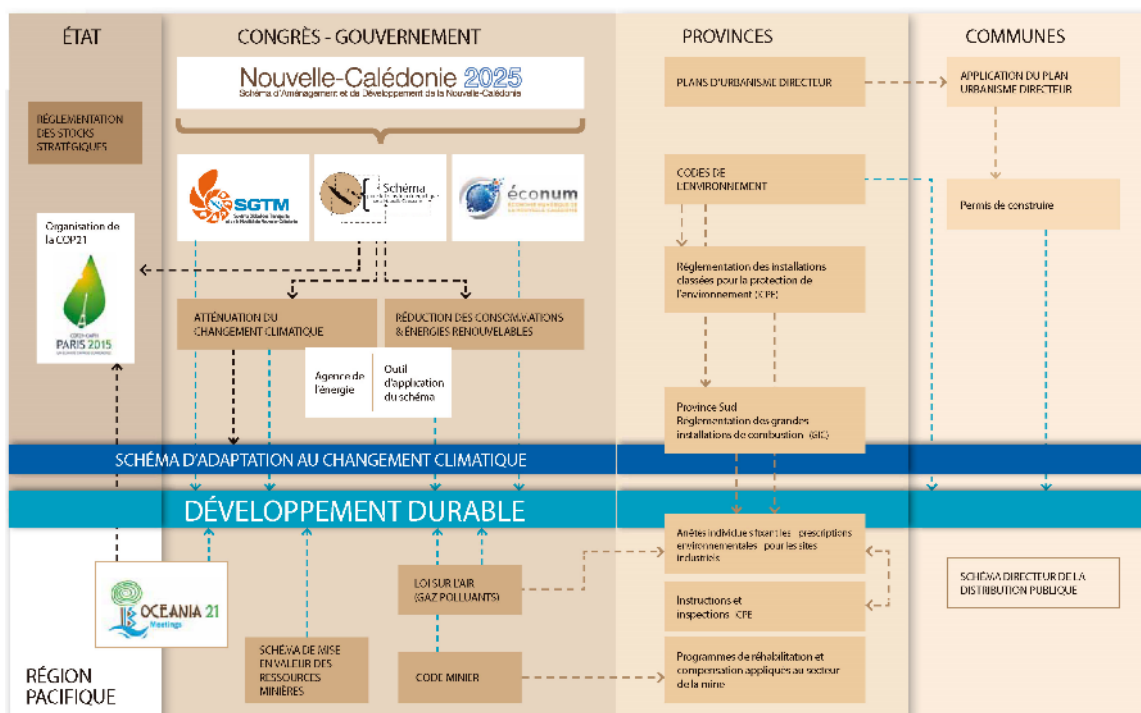
- « exprime les orientations fondamentales en matière d'infrastructures, de formation initiale et continue, d'environnement, d'équipements, de services d'intérêt territorial et de développement économique, social et culturel » ;
- « veille à un développement équilibré du territoire, en particulier au rééquilibrage de la répartition des fonds publics bénéficiant aux provinces et communes » ;
- « fixe les objectifs à atteindre et (prévoit) les moyens à mettre en œuvre par l'État, la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes. »

Ce schéma a été élaboré par le haut-commissaire et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et approuvé par le congrès, après avis des assemblées de province, du conseil économique et social et du sénat coutumier et après consultation des communes. Il doit faire l'objet d'une évaluation et d'un réexamen tous les 5 ans. Ce schéma, prévu par la Loi organique, n'était pas soumis à évaluation environnementale au sens strict du terme mais a intégré l'environnement comme l'une des thématiques fondamentales dont il devait tenir compte. En termes de hiérarchie des normes, tous les contrats de développement conclus entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces, et les contrats conclus entre l'État et les communes devront être « compatibles avec les orientations retenues dans le schéma d'aménagement et de développement ».

Par ailleurs, la Nouvelle-Calédonie dispose depuis le 18 mars 2009 d'un schéma minier adopté par le congrès. Ce schéma de mise en valeur des richesses minières comporte :

- l'inventaire minier,
- les perspectives de mise en exploitation des gisements,
- les principes directeurs en matière de protection de l'environnement pour l'exploitation des gisements ;
- le recensement des zones soumises à une police spéciale ;
- les orientations en matière de développement industriel nécessaires à l'exploitation rationnelle des richesses minières dans une perspective de développement durable ;
- les principes régissant la politique d'exportation des produits miniers.

Enfin, d'autres schémas ou plan stratégiques sont élaborés ou en cours et ne font pas encore l'objet, *a priori*, de processus d'évaluation environnementale formalisé et/ou systématique.



## 2.3 CADRE RÉGLEMENTAIRE

### • Introduction préalable générale sur la répartition des compétences en matière d'environnement

La répartition générale des compétences est définie par l'article 20 de la loi organique (modifiée) du 19 mars 1999, attribuant une compétence de droit commun aux provinces, dans toutes les matières qui ne sont pas expressément attribuées à l'État (article 21) et à la collectivité de Nouvelle-Calédonie (article 22), et sous réserve des compétences attribuées aux communes par la loi (article 20). Dans le cadre des attributions dévolues par l'article 21, les compétences de l'État en matière d'environnement sont relativement limitées et souvent exercées sous réserve des compétences de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces<sup>4</sup>. L'État est notamment compétent pour réglementer les eaux marines<sup>5</sup> (responsabilité et sanctions pénales en cas de pollution en mer, par rejet, incinération...), la lutte contre l'effet de serre, certaines dispositions ponctuelles relatives à l'agrément des associations de protection de l'environnement notamment. Concernant la Nouvelle-Calédonie, l'article 22 lui attribue expressément la compétence en matière de réglementation relative aux hydrocarbures, au nickel, chrome et cobalt ainsi que le droit domanial et, sous réserve des compétences des provinces en matière d'environnement, les principes directeurs du droit de l'urbanisme.

Les provinces sont donc compétentes dans toutes les matières non attribuées expressément aux autres institutions. Ainsi, le droit de l'environnement et l'élaboration des codes de l'environnement relèvent de la compétence des provinces. Concernant le droit minier et le droit domanial, il convient de garder à l'esprit la distinction entre la compétence réglementaire, relevant du congrès et du gouvernement, et la compétence opérationnelle de délivrance des autorisations et de la police associée qui, elle, relève des provinces.

### • Le droit minier sous le prisme de l'évaluation environnementale et des mesures destinées à éviter, réduire et compenser les impacts.

Le code minier organise différentes procédures d'autorisation (reprises à l'article Lp. 112-1) qui peuvent se décomposer en plusieurs phases (définies à l'article Lp. 111-1 et -4) :

- La prospection, « activité consistant à procéder à des investigations superficielles, incluant les travaux de géophysique » nécessite de détenir un titre minier ou une autorisation personnelle minière,
- La recherche, définie comme « l'activité consistant à effectuer tous travaux superficiels ou profonds en vue d'établir la continuité des indices découverts par la prospection afin de conclure à l'existence de gisements et d'en étudier les conditions d'exploitation et d'utilisation industrielle » requiert d'obtenir un permis de recherche ou de détenir une concession minière, procédure uniquement réservée aux détenteurs d'une autorisation personnelle minière. Le permis de recherche, confère un droit de prospecter (il s'agit d'une sorte d'agrément), mais n'emporte pas en lui-même un droit de commencer les travaux, qui requiert une autorisation de travaux de recherches (phase d'ouverture des travaux).
- L'exploitation, consiste « à extraire d'un gisement les substances minérales pour en disposer à des fins industrielles et commerciales ».

L'obligation d'évaluation environnementale intervient au stade des demandes d'ouverture de travaux mais n'intervient pas au stade de l'octroi du permis de recherche (y compris dans les autorisations d'occupation

<sup>4</sup> Limitation des compétences qui peuvent être constatées à la lecture de l'extrait du code de l'État applicable à la Nouvelle-Calédonie et relatif à l'environnement – Juridoc : [http://www.juridoc.gouv.nc/juridoc/jdtextes.nsf/\(web-All\)/AD27D53F2A8A20594B2574CE0077FA21/\\$File/code\\_environnement\\_PL\\_ChG\\_17-06-2008.pdf?OpenElement](http://www.juridoc.gouv.nc/juridoc/jdtextes.nsf/(web-All)/AD27D53F2A8A20594B2574CE0077FA21/$File/code_environnement_PL_ChG_17-06-2008.pdf?OpenElement)

<sup>5</sup> Cette compétence est liée au fait que de nombreuses conventions internationales sur le droit maritime sont applicables en Nouvelle-Calédonie : cf. l'extrait sur juridoc : [http://www.juridoc.gouv.nc/juridoc/jdtextes.nsf/\(web-All\)/E3A48C68255D72F84B2574CE0077F9D3/\\$File/Liste\\_conventions\\_internationales\\_environnement\\_nc.pdf?OpenElement](http://www.juridoc.gouv.nc/juridoc/jdtextes.nsf/(web-All)/E3A48C68255D72F84B2574CE0077F9D3/$File/Liste_conventions_internationales_environnement_nc.pdf?OpenElement)

des sols). L'ouverture des travaux de recherches et d'exploitation, est subordonnée à une autorisation en vertu de l'article Lp. 142-10 du code minier :

- L'autorisation de travaux de recherche est précédée d'une notice d'impact, contenant une analyse de l'état initial, des effets du projet et des mesures ERC. Elle peut être soumise à étude d'impact complète sur décision du président de l'assemblée de la province compétente. Elle est accordée après avis de la commission minière communale, sans procédure de participation du public à ce jour (cette absence de participation du public ayant été validée par le Conseil constitutionnel. cf. 2.1 gouvernance sur la participation du public). Cette autorisation fixe les prescriptions destinées à prévenir les dommages ou les nuisances que l'activité minière est susceptible de provoquer.
- La demande d'ouverture des travaux d'exploitation fait l'objet d'une étude d'impact et est soumise à enquête publique. L'étude d'impact comprend notamment une analyse de l'état initial, une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement ainsi que les mesures destinées à « prévenir, supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement, ainsi que, le cas échéant, l'évaluation des dépenses correspondantes ». La présence d'espèces endémiques rares ou menacées ou d'écosystèmes protégés fait l'objet d'études particulières et de propositions relatives à leur sauvegarde. Le président de l'assemblée de la province compétente peut prescrire les mesures que l'exploitant doit respecter sous peine de sanctions administratives. Des arrêtés complémentaires, peuvent fixer toutes les prescriptions additionnelles, rendues nécessaires.

Le non-respect de ces prescriptions (article R. 142-5-3) peut donner lieu à une mise en demeure, et des sanctions administratives, mais aussi pénales en vertu du Code minier. Enfin, l'arrêt des travaux est soumis à procédure de déclaration, pouvant donner lieu à des prescriptions. Un comité local d'information peut être créé. Il a mission de présenter au public notamment les mesures envisagées pour éviter, minimiser ou compenser les impacts environnementaux de ses activités minières, communiquées par l'explorateur ou l'exploitant. L'accès à l'information du public se faisant par ailleurs au titre des enquêtes publiques lorsqu'elles sont requises et indirectement via le comité consultatif des mines, le conseil des mines et les commissions minières communales lors de l'exploitation.

- **Les principes directeurs du droit de l'urbanisme**

L'intégration d'une démarche d'évaluation environnementale au sein des documents d'urbanisme est très révélatrice des difficultés et complexités juridiques inhérentes à la répartition des compétences entre la Collectivité de Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes<sup>6</sup>. En effet, si l'article 22-21<sup>o</sup> de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 attribue ainsi à Nouvelle-Calédonie les « principes directeurs du droit de l'urbanisme », cette compétence s'exerce sous réserve des compétences (de principe) des provinces en matière d'environnement. Or, les deux matières sont intimement liées, notamment en ce qui concerne l'évaluation environnementale. Enfin, il convient de noter que les prévisions d'aménagement et les règles d'urbanisme ne s'appliquent pas sur les terres coutumières, qui restent régies par la coutume (article 18 de la loi organique du 19 mars 1999), bien que plusieurs initiatives tentent de planifier l'aménagement sur ces terres (MARPOUS, ZODEP ...). Cet état de fait limite *de facto* la capacité de maîtrise et de gestion globale de la question à l'échelle de la planification sauf à considérer la mise en œuvre d'outils de suivi-évaluation précis et compatibles entres données normatives et coutumières.

---

<sup>6</sup> Difficile répartition des compétences soulignée dans un article de Yoann Touhans et Mathias Chauchat, intitulé « le droit de l'urbanisme à refonder en Nouvelle-Calédonie » commentant l'avis n° 357-824 du Conseil d'État du 27 juillet 2012 « zone de restructuration de l'habitat spontané »

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme était prévue dans la première version de la loi du pays relative auxdits principes directeurs. Or, dans son avis sur ce projet de texte en date du 27 novembre 2014, le Conseil d'État a sanctionné la référence à ce dispositif au motif que « l'article Lp. 111-2, en tant qu'il prévoit, dans son dernier alinéa, le principe d'une évaluation environnementale préalable à l'adoption d'un document d'urbanisme, relevant de la compétence des provinces en matière d'environnement résultant de l'article 20 et du 21° de l'article 22 de la loi organique ». Ainsi, cette évaluation environnementale ne peut être encadrée à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie mais doit être réglementée par chaque province.

Le code de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie (CUNC) fixe également des règles relatives aux autorisations de construire et aménagements mais leur évaluation environnementale est réalisée dans le respect des réglementations propres à chaque province (permis de construire, ZAC – en phase de création mais pas de réalisation comme dans le droit national –, ...). Cette répartition des compétences implique donc une gouvernance renforcée et une collaboration entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces, consacrée par la création d'un Comité d'Aménagement et d'Urbanisme (CAU), permettant d'assurer la représentation des intérêts de l'État, des collectivités publiques, des autorités coutumières et des associations de protection de l'environnement. La composition du comité d'aménagement et d'urbanisme est fixée par chaque province (article PS. 111-2 du code de l'urbanisme pour la province Sud).

- **Le droit du domaine public maritime (DPM)**

La réglementation relative au DPM relève de la compétence de la Nouvelle-Calédonie, les provinces restant compétentes pour délivrer les autorisations d'occupation. Elles sont régies par les dispositions de la Loi du pays n° 2002-017 du 11 janvier 2002 sur le DPM et ses arrêtés d'application définissant un statut d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du DPM, créant un régime de domanialité rigoureux (inspiré du droit national), et disposant d'un régime d'étude ou notice d'impact (arrêté n° 2002-1567/GNC du 30 mai 2002 relatif aux études d'impact préalable à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages).

Sont notamment soumis à étude ou notice d'impact, et généralement à enquête publique, les demandes de concessions et déclassements d'endigages, les travaux d'extraction de matériaux sur le DPM, l'autorisation d'établissement de cultures marines sur le DPM, les concessions de ports, ... Le contenu de l'étude ou de la notice d'impact est défini au sein de l'arrêté 2002-1567/GNC, l'étude d'impact comprend notamment : une analyse de l'état initial, de leurs impacts sur l'environnement (dont la faune et la flore), ainsi que les « mesures pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes ». Les projets sont soumis à notice d'impact en dessous d'un seuil financier, fixé à 100 millions de francs CFP. Cette notice devra notamment étudier les impacts du projet (dispense de l'état initial), et les mesures ERC. Le dossier d'enquête publique doit contenir l'étude ou la notice d'impact.

- **Les usines hydrauliques**

Les usines hydrauliques sont placées sous le régime de l'autorisation ou de la concession selon leur puissance (délibération n° 118 du 7 avril 2016). Le contenu de la demande doit notamment comprendre une notice d'impact sur l'environnement (puissance inférieure à 50 kW) ou une étude d'impact sur l'environnement dans les autres cas. Des arrêtés complémentaires (en cours de rédaction) doivent bientôt encadrer le contenu des notices et études d'impact réalisées dans le cadre de l'instruction de ces demandes hydroélectriques ou encore le mode de consultation du public durant ces enquêtes et le contenu du règlement d'eau. Il reviendra à la DAVAR d'instruire ces nouvelles demandes qui pourraient se développer fortement en Nouvelle-Calédonie au regard des objectifs de développement de cette filière dans le projet de schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie. Selon leur régime de soumission, ces projets font l'objet soit d'enquête publique ou d'une enquête publique simplifiée.

Il convient de noter qu'il n'existe pas de cadre réglementaire général sur l'eau et les milieux aquatiques, à part certaines dispositions ponctuelles comme par exemple, sur l'altération de la ressource et surtout traité

via le prisme « pollution » en lien notamment avec le domaine industriel en particulier, ce qui constitue un point de progression significatif du cadre stratégique et règlementaire futur.

La réglementation spécifique à la thématique « air » est en pleine émergence. Elle porte un intérêt certain dans le contexte industriel calédonien notamment, aspect souligné par plusieurs retours de consultations.

- **Synthèse**

Si les réglementations provinciales en matière d'environnement ont donc toute franchi le cap de la formalisation d'un code dédié, leur complétude est encore bien variable d'une province à l'autre et les attentes et la connaissance en matière d'évaluation environnementale et de séquence ERC disparates. La maîtrise globale de ces processus par les acteurs, au travers des interviews directes ou du retour sur le questionnaire en ligne ERC restitue bien ces aspects. Les choses évoluent, mais selon une vision contrastée des acteurs concernés : 61 % des participants aux questionnaires estiment ainsi que le rythme d'évolution règlementaire est trop lent (44 %) ou trop rapide (17 %), 46 % estiment que les récentes évolutions du droit de l'environnement en Nouvelle-Calédonie sont satisfaisantes (41 % non) et 73 % estiment ne pas avoir assez de visibilité et de maîtrise des outils règlementaires ; en particulier, pour la société civile. Ainsi, l'avancement de ces processus sur les différents territoires de Nouvelle-Calédonie n'est connu en moyenne que de 40 % des acteurs ayant répondu au questionnaire. Partant d'une base pourtant commune et largement inspirée des cadres nationaux la cohérence des textes et procédures varie encore significativement d'une province à l'autre et le processus d'évaluation environnementale, comme l'application de la séquence ERC à l'échelle du territoire néo-calédonien, est donc variable. En dehors de l'aspect minier et de la domanialité publique, la dévolution de la responsabilité de légiférer et de coordonner les processus de conservation de l'environnement et de la biodiversité permet, certes, une liberté considérable de contextualisation et libère de mécanismes évolutifs lourds. *A contrario*, elle génère des risques (avérés dans certains cas) de disparités potentiellement importantes dans le domaine, sur une problématique qui s'affranchit intrinsèquement des limites administratives et doit être appréhendée à l'échelle du « bien commun », dans une logique physique, écologique et sociale insulaire. Plusieurs exemples illustrent cette situation :

- des travaux de défrichement se situant au-dessus de 600 mètres d'altitude, soit généralement l'altitude minimale d'un centre minier, nécessitent l'obtention d'une autorisation en province Sud alors que ce n'est pas le cas en province Nord ;
- une évaluation environnementale est demandée pour l'élaboration de Projet d'Urbanisme Directeur (PUD) en province Sud alors que cela ne s'observe pas encore sur les autres provinces ;
- la protection des écosystèmes et des espèces d'intérêt patrimonial n'est pas encore forcément abordée de la même manière ou encadrée règlementairement (ou pas du tout) selon les provinces.

Enfin, il a plusieurs fois été rappelé au gré des différents outils de concertation mis en œuvre que les évolutions constantes actuelles sont également fortement liées aux conditions politiques (et économiques) bien entendu, à l'échelle du pays comme des provinces. En ce sens, la variabilité politique est un facteur potentiellement impactant sur le rythme des évolutions règlementaires et associées, notamment en termes de moyens institutionnels d'instruction, de suivi et de contrôle. Le schéma suivant récapitule les différents régimes de soumission à évaluation environnementale des projets. Il est à noter que l'avancement du code de l'environnement de la province Sud dans sa complétude et sa mise en œuvre, se traduit par un plus grand nombre de régimes de soumission et préfigure, entre autres, le déséquilibre quant au volume d'informations présenté selon les provinces dans les chapitres suivants.

Tableau de synthèse des principales procédures environnementales en Nouvelle-Calédonie

L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE EN NOUVELLE-CALÉDONIE			
	PROVINCE SUD	PROVINCE NORD	PROVINCE ÎLES LOYAUTÉ
Nouvelle-Calédonie	<b>Domaine public maritime (loi littoral)</b> Loi de Pays n° 2002-017 du 11 janvier 2002		
Nouvelle-Calédonie	<b>Mine (Code Minier)</b> Loi du pays n° 2009-6 du 16 avril 2009 (partie législative) Arrêté n° 2009-2205/GNC du 28 avril 2009 (partie réglementaire)		
Nouvelle-Calédonie	<b>Aménagement (Code de l'Urbanisme)</b> Loi du pays n° 2015-1 du 13 février 2015 (partie législative) Délibération n° 12/CP du 18 mars 2015 (partie réglementaire)		
Provinces	<b>Permis de construire</b> <b>Lotissement</b> Livre I Titre III Code Env. <b>PUD</b> Délibération n° 27-2016/APS du 22 juillet 2016 <b>ZAC</b> Livre I Titre III Code Env.	<b>Permis de construire</b> PUD validés	
Nouvelle-Calédonie	<b>Usine Hydraulique</b> délibération n°118 du 7 avril 2016		
Provinces	<b>Carrière</b> Livre III Titre V Code Env.	<b>Carrière</b> Livre III Titre V Code Env.	<b>Carrière</b> Livre III Titre V Code Env.
Provinces	<b>ICPE</b> Livre IV Titre I Code Env.	<b>ICPE</b> Livre IV Titre I Code Env.	<b>ICPE</b> Livre IV Titre I Code Env.
Provinces	<b>Écosystèmes d'intérêt patrimonial</b> Livre I Titre III Code Env. Livre II Titre III Code Env.		
Provinces	<b>Défrichement</b> Livre I Titre III Code Env.		
Provinces	<b>Aménagements, ouvrages et activités spécifiques</b> Livre I Titre III Code Env.		

## 2.4 L'ÉTUDE D'IMPACT, BASE TECHNIQUE DU DISPOSITIF D'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE EN NOUVELLE-CALÉDONIE

L'adoption des codes de l'environnement dans les provinces (le dernier à être entré en vigueur est celui de la province des îles par délibération n° 2016-13/API du 6 avril 2016 publiée au JONC le 23 juin 2016) a récemment officialisé et renforcé des procédures déjà existantes traitées préalablement au travers de délibérations sectorielles, et a assis l'autorité de ce niveau territorial de responsabilité dans le domaine. Ainsi, par exemple, la réglementation relative aux ICPE prévoit depuis 1985 une étude d'impact sur l'environnement afin d'éclairer l'autorité administrative compétente à accorder une autorisation d'exploitation. Au niveau des procédures d'instruction, les principales étapes préalables à l'octroi (ou au refus) de l'autorisation provinciale sont détaillées dans les codes de l'environnement provinciaux, mais avec des niveaux de complétudes encore bien contrastés selon les provinces (cf. chapitres dédiés). À ce jour, les codes les plus détaillés sur ce volet sont par ordre décroissant : celui de la province Sud, celui de la province Nord puis celui de la province des Îles.

Les constats présentés ci-dessous sur le processus à l'échelle du pays sont étayés des entretiens, de l'enquête en ligne et de l'étude de cas dont le détail des résultats est précisé par province aux chapitres correspondant et dans les notes de synthèses en annexes 4 et 5. L'approche est encore essentiellement centrée sur les projets, car la notion d'évaluation environnementale des plans et programmes n'est que toute récente, en province Sud uniquement (le PUD de la ville de Nouméa va être le 1<sup>er</sup> concerné prochainement), et n'est donc pas pratiquée de façon généralisée en Nouvelle-Calédonie.

De façon classique, un porteur de projet peut donc confier l'évaluation environnementale de son projet à un prestataire spécialisé (impliquant une relation étroite entre les équipes de la maîtrise d'œuvre et celles de l'évaluation environnementale) ou l'intégrer directement à la mission de maîtrise d'œuvre de son projet (facilite alors le suivi des évolutions du projet mais perd potentiellement en prise de recul, objectivité et potentiellement indépendance sur le projet). Le recours à des prestataires spécialisés est courant en Nouvelle-Calédonie, la compétence existe pour partie localement et est aussi régulièrement mobilisée à l'échelle internationale notamment sur les projets d'ampleurs, et ce, parfois, dès les phases d'opportunité ou faisabilité.

Les résultats sont intégrés à la chaîne décisionnelle et un processus de travail itératif s'établit de manière plus ou moins efficiente entre le maître d'ouvrage, le concepteur du projet, le prestataire en charge de l'évaluation environnementale en phase de conception. Les études « amont » en termes d'environnement semblent encore marginales en effet, et les étapes de cadrages préalables sont rares, et seulement récemment intégrées au seul code de l'environnement de la province Sud pour le moment. 87,5 % des porteurs de projets ayant répondu au questionnaire sont pourtant favorables à la réalisation effective de cette étape de cadrage considérée donc comme importante pour leur projet. La consultation de personnes ressources et ces étapes préalables de concertation favorisent des étapes essentielles du processus, tel que « l'évitement » des impacts sur l'environnement et l'optimisation du projet à cet égard. Si des études préalables et ces concertations « amont » sont globalement reconnues utiles et peuvent exister, elles sont rarement identifiées au travers de l'étude de cas et des résultats d'enquête et donc peu mises en œuvre. Si d'ordre général les états initiaux sur l'environnement des projets apparaissent ne pas être négligés, ils présentent eux aussi certaines lacunes, thématiques ou encore liées à la définition adéquate de l'aire d'influence et d'étude des projets. La qualité du processus d'évitement qui en découle est encore contrainte donc en Nouvelle-Calédonie. Ainsi, à l'échelle du pays et pour la catégorie des institutionnels, services instructeurs et associés, 53 % considèrent que c'est sur cette étape en particulier que les aménageurs et prestataires ont le plus de difficultés et que l'évitement en tant que tel est en général encore insuffisamment considéré (pour 73 % d'entre eux). Il est aussi souligné par les prestataires des lacunes quant aux données et référentiels de base pour l'élaboration des études, dès les étapes initiales, référentiels jugés non complets dans la majorité des cas et hétérogènes en fonction des territoires (provinces, communes, milieux), thématiques ou encore typologies de projets. Lorsqu'ils existent, ils sont par ailleurs jugés partiellement accessibles par les prestataires ayant répondu et qui interviennent sur l'ensemble du territoire calédonien, donc en ont certainement une image plutôt fidèle. Ce même type d'acteurs évoque également le fait que



leur implication dans les phases de cadrage et de consultations des personnes ressources en amont de l'instruction est dépendante des conditions contractuelles établies avec les maitrises d'ouvrage, conditions sensiblement variables d'un pétitionnaire à un autre. Les cahiers des charges associés aux études en lien avec l'évaluation environnementale sont en général considérés comme incomplets par les prestataires, et il ressort de l'enquête et des entretiens des difficultés récurrentes dans la calibration des protocoles et dans l'adéquation des moyens à disposition pour les mettre en œuvre.

Ce travail itératif se poursuit (ou commence souvent avec les services donc) au moment de l'instruction du dossier avec l'administration, conduit régulièrement à des reprises de l'évaluation environnementale, et parfois à un allongement de la durée de l'instruction voire, lorsque les étapes préalables ci-avant citées ne sont pas suffisamment approfondies, à un renvoi à la conception du projet. L'enquête auprès des services instructeurs souligne (pour 37,5 % d'entre eux) l'hétérogénéité dans la clarté et la qualité des dossiers reçus et instruits, tandis que les méthodes utilisées et les rendus sont jugés moyens et hétérogènes pour 80 % des acteurs de cette catégorie ayant répondu. Un point important qui ressort également de l'expertise technique du processus d'étude réside dans le constat d'une perte progressive en qualité et lisibilité entre les phases d'état initial, d'analyse des impacts et de définition des mesures environnementales. La compensation écologique, « ultime recours », fort complexe partout et notamment dans les zones tropicales à hauts enjeux comme en Nouvelle-Calédonie, est contrainte à commencer par une impérieuse nécessité de pédagogie quant à ses objectifs, ses mécanismes et terminologies associées. En s'extrayant de l'échelle projet, il faut noter que la notion d'impacts cumulés est encore très peu maîtrisée, qu'il s'agisse de son intégration dans les dossiers d'études ou de la vision que peuvent et doivent en avoir les acteurs concernés. Les institutionnels et services instructeurs estiment par exemple pour 78 % d'entre eux n'avoir qu'une maîtrise partielle des impacts cumulés sur leur territoire d'intervention. Cette approche est particulièrement utile pour un territoire restreint et insulaire comme la Nouvelle-Calédonie, en donnant une vision d'ensemble des effets pressentis qui participe à éclairer les décisions stratégiques et durables. La capitalisation est un point de progrès également souligné. À la question spécifique « Jugez-vous efficace et accessible la "mémoire" (études, avis, décisions, retour d'expérience) du processus d'évaluation environnementale et de l'application de la séquence ERC ? », aucune réponse oui, partiellement pour 56 % des exprimés, et non à 44 %.

Quelle que soit l'échelle territoriale concernée, celles-ci intègrent des enquêtes administrative et publique (selon l'importance du projet et le type de demande) mais la chaîne décisionnelle repose le plus souvent sur l'avis de la Direction en charge de l'instruction du dossier et de sa chaîne hiérarchique directe, parfois complété par le rapport du commissaire enquêteur lorsqu'enquête publique il y a ; à noter également que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le code de l'environnement de la province Sud prévoit la mise à disposition du public, sur le site internet provincial, des études d'impact visées à l'article 130-3 dudit code (liste complétée au 1<sup>er</sup> avril 2016) donnant lieu, sans que la province ne soit liée par les observations du public, à l'établissement d'un rapport de synthèse de celles-ci, lequel est pris en considération pour la rédaction d'un arrêté provincial fixant les mesures, à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ainsi que les modalités de leur suivi. 56 % des répondants au questionnaire ne sauraient pas dire si le processus et sa structuration actuelle en Nouvelle-Calédonie permettent une prise de décision suffisamment objective et indépendante à ce jour. Les résultats de l'expertise détaillées plus avant à ce propos apportent des précisions sur ces aspects.

Ainsi, à l'échelle du pays, et malgré une dynamique très claire et des initiatives multiples, il n'est donc pas encore possible de mesurer finement si le processus d'évaluation environnementale et la mise en œuvre de la séquence ERC offrent une performance globale véritablement efficiente. Pour autant, une grande majorité des acteurs concernés estime que les processus d'évaluation environnementale et la séquence ERC doivent permettre de répondre, au moins partiellement, aux objectifs de développement durable et d'absence de perte nette de biodiversité (respectivement 81 % et 61 % via le questionnaire). Enfin, 98 % des acteurs sont en attente d'outils d'appui et d'accompagnement (guides, formations, outils de communication), et 57 % estiment que tous les publics (Institutionnels, services instructeurs, aménageurs publics et privés, associatifs

et société civile, prestataires et recherche) doivent être concernés et ciblés par ces outils avec des adaptations à chacun.

## 2.5 LA COMPENSATION ÉCOLOGIQUE

La compensation des impacts résiduels est un sujet encore relativement récent en Nouvelle-Calédonie. Bien que le concept soit inscrit dans les différents codes de l'environnement des provinces, il n'est pas encore traité par une politique spécifique ou dédiée, sectorielle ou thématique. Les procédures juridiques impliquant la conception et l'évaluation d'éventuelles mesures compensatoires restent également compartimentées selon les différents régimes d'autorisation (ICPE, carrières, défrichements, etc.), et selon les différentes provinces rejoignant là le constat exposé précédemment.

À ce titre, il est intéressant de citer le constat du Schéma minier de Nouvelle-Calédonie, qui traite toutefois également de la compensation des impacts sociétaux (en page 161) : *« Les nouveaux grands projets, tels que l'usine du Sud ou l'usine du Nord sur le massif du Koniambo, peuvent être créateurs d'emploi, de développement du tissu industriel local, d'infrastructures publiques – voiries, écoles et centres médicaux – dans des environnements souvent reculés, modestes, loin des principaux centres urbains. Mais les retombées de ces projets peuvent être inégalement réparties, et par conséquent considérées par certains acteurs locaux comme une trop faible compensation pour la perte de biodiversité, et les impacts sociétaux générés par le projet ».*

À ce jour, la province Sud a acquis une expérience et souhaite rapidement progresser en matière de compensation des impacts résiduels non évités et/ou suffisamment réduits. L'instrument le plus avancé y est l'autorisation de défrichement ou d'impact à un écosystème d'intérêt patrimonial ou encore au titre des espèces protégées, accompagné d'un outil de dimensionnement dédié. Il est encore tôt pour conclure quant à l'effectivité et l'efficacité des mesures prescrites dans ce cadre, et la performance globale du dispositif reste à suivre et à évaluer. La compensation est également traitée dans le cadre des autorisations d'exploitation minière, ce qui permet des échanges d'expériences entre les provinces Sud et Nord. Mais ce processus est très récent, encore principalement traité au travers des projets miniers, et généralement abordé à l'échelle du pays avec moins de formalisme technique que dans le cadre de la récente politique de la province Sud, elle-même en cours de développement.

Certaines entreprises s'engagent de manière volontaire. Ainsi, le groupe ERAMET est membre du BBOP, une plateforme internationale visant à développer et diffuser de bonnes pratiques en la matière. En Nouvelle-Calédonie, la SLN (du groupe ERAMET) applique une politique interne à la gestion de ses sites industriels, mais l'accent est mis en priorité sur l'évitement et la remise en état avec peu d'actions de compensation en tant que telle (hors site). VALE NC, en partenariat avec la province Sud, avait été précurseur avec sa Convention pour la Conservation de la Biodiversité (CCB) de 2008 (avant la formalisation d'un Code de l'Environnement provincial en 2009). Bien que perfectible, cet outil constituait une base qui a été reprise dans l'ensemble des autorisations associées depuis, et même réaffirmé avec intérêt dans les conclusions de l'avis favorable du commissaire enquêteur en charge de l'enquête publique associée à la régularisation en cours du permis minier. Ceci montre la manière dont une innovation importante peut accompagner et servir d'arrière-plan à l'évolution de la réglementation, dans le cas présent en province Sud. Pour autant, son renouvellement pour la période 2017-2021 est actuellement suspendu dans un contexte de tension (économique et politique) du secteur. Concernant le projet du Nord de KONIAMBO, les informations à dispositions sont parcellaires mais les éléments disponibles indiquent que des pratiques structurées se mettraient progressivement en œuvre, le projet ayant démarré depuis plusieurs années. En termes de résultats, il est difficile d'y voir clair du point de vue de l'expertise vue l'information disponible, mais en vertu du dernier arrêté disponible relatif à ce projet (cf. chapitre correspondant à la province Nord) les modalités de mise en œuvre des dispositions relatives à la préservation de la biodiversité (article 8), contrairement aux autres, sont très largement renvoyées dans la précision là aussi à une démarche de type conventionnelle dont la précision et la qualité ne sont pas connues. L'absence de perte nette de biodiversité ne serait pas encore illustrée ni garantie à l'issue du processus d'instruction de ces projets donc, ce qui fait peser des risques potentiels sur les garanties et les résultats pérennes dans le domaine.

Il est à souligner que le secteur minier dispose avec le « Fonds Nickel » d'un outil mobilisable pour de la restauration écologique. En effet, ce fonds a été établi en 2009 avec pour mission, entre autres, de collecter des financements auprès des opérateurs miniers et d'en affecter une partie à la réhabilitation de sites miniers dégradés dits « orphelins ». Un fonctionnement analogue pourrait être trouvé pour organiser le financement et la mise en œuvre de la compensation des impacts résiduels des projets miniers, qui nécessite de mettre en œuvre des actions de réhabilitation ou de restauration de sites dégradés par l'activité de tiers. Le Fonds Nickel visait à remplacer les dispositions prises dans le cadre de la délibération n° 104 de 1989, qui permet aux entreprises minières de verser une partie de leur impôt à des fonds communaux de réhabilitation, en adossant une bonification à la déduction fiscale associée. Dans les faits, les communes bénéficient encore de contributions des opérateurs miniers, dont une partie sert à financer des actions en faveur de l'environnement. La traçabilité entre les impacts des projets, les montants versés, et les actions financées, n'est toutefois pas assurée.

Même si la compensation est désormais clairement au cœur des réflexions et du souci d'action dans le cadre des projets (projet de centrale à charbon de la SLN, Usine du sud de VALE, projet d'aménagement de Lifou, pont du grand kokingone, projet routier de Foué, ...) comme l'indique l'étude de cas jointe en annexe, le sujet doit encore largement progresser, tant en termes de maîtrise conceptuelle (tel que le révèle assez nettement les résultats du questionnaire) qu'en solutions techniques et opérationnelles de mise en œuvre.

Les pratiques coutumières ne semblent pas directement déclencher de compensation écologique au titre de la biodiversité, même si la Charte du peuple kanak, dans ses principes généraux (chapitre II), envisage le principe de la compensation écologique liée à la perte du patrimoine naturel de manière générale. En revanche, de nombreux programmes sociaux ou économiques négociés avec les autorités coutumières peuvent avoir des bénéfices environnementaux. Dans le cadre d'un rapport sur la gouvernance minière, Le Meur (2015) souligne toutefois que le partage des compensations financières liées à l'exploitation et aux pollutions générées ne suit pas une simple logique foncière et territoriale de proximité, à même de respecter les principes d'équivalence écologique entre impacts résiduels et compensations. Le partage implique un réseau d'alliance des propriétaires et usagers de terres avec d'autres individus à une échelle spatiale bien plus large. La prise en compte de ce fonctionnement particulier en réseaux d'alliance peut potentiellement s'avérer utile dans les réflexions guidant les choix de la localisation des mesures de compensation écologique.

## 2.6 LA PARTICIPATION / CONSULTATION DU PUBLIC

La Charte constitutionnelle de l'environnement est applicable en Nouvelle-Calédonie. L'article 7, notamment, prévoit le droit du public de participer aux décisions publiques ayant un impact sur l'environnement. Certaines dispositions adoptées par les autorités délibérantes locales de la Nouvelle-Calédonie prévoient des procédures de participation du public, à travers l'enquête publique ou la mise à disposition du public. Dans le cadre des compétences du pays, sont notamment soumis à enquête publique :

- L'autorisation d'ouverture des travaux d'exploitation du code minier. Il convient de noter que le Conseil constitutionnel (Décision n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013), saisi d'une Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC) a conclu à la conformité de l'article Lp. 142-10 du code minier, cette disposition ne fixant pas de participation du public pour les travaux de recherche, à l'article 7 de la Charte de l'environnement. La haute juridiction a estimé que « *compte-tenu de la nature des substances minérales susceptibles d'être recherchées et en l'état des techniques mises en œuvre, le législateur a pu considérer que les autorisations de travaux de recherches ne constituent pas des décisions ayant une incidence significative sur l'environnement* » ;
- Le projet de plan d'urbanisme directeur (ainsi que les modifications et mises en conformité du PUD) au titre (de l'article R. 112-5) du code de l'urbanisme ;
- Ainsi qu'une part essentielle des procédures relatives à l'utilisation du domaine public maritime.

Plusieurs constats ont émané de l'expertise via notamment la consultation des acteurs sur l'état des lieux des pratiques dans le domaine. Ainsi, 67 % des aménageurs ayant répondu estiment que la procédure d'enquête publique n'est pas adaptée car ne faisant pas assez participer le public. L'information et la

participation du public sont jugées non (23 %) ou partiellement (65 %) accessibles et efficaces pour 88 % des acteurs de la catégorie institutionnelle et services instructeurs. Les associatifs et la société civile estiment à 60 % que l'accès à l'information et la communication sur le processus sont insuffisants, et tous jugent la vulgarisation de l'information contenue insuffisante. Il a souvent été évoqué et constaté, via la bibliographie disponible, que ce processus est plutôt déployé lors de grosses opérations, souvent particulièrement techniques et donc difficilement accessibles à la grande majorité du public associé.

## 2.7 LE CONTRÔLE

Les outils de contrôle peuvent s'exercer à travers la police de l'environnement. Il existe deux types de police :

- La police administrative regroupe tous les outils à disposition des autorités administratives permettant notamment de faire respecter les prescriptions contenues dans les autorisations. L'administration dispose souvent d'un arsenal de mesures prévues par les codes spécifiques à chaque matière (mines, environnement, ...) : mise en demeure, consignation des sommes, astreintes, exécution d'office, suspension de l'activité ou de l'installation, ... ;
- La police judiciaire est exercée par des agents assermentés pour sanctionner un comportement qualifié d'infraction pénale par un texte. Cette police s'exerce dans les limites définies par les dispositions générales du code pénal et code de procédure pénale, et les dispositions spéciales propres à chaque code (environnement, code minier, urbanisme, domanialité, ...) et dans le respect des droits et libertés fondamentales.

Les mesures de police sont soumises aux règles générales du droit public et du droit pénal, sous le contrôle du juge administratif et du juge pénal, et édictées par les dispositions spéciales propres à chaque code. À titre d'exemple, les articles Lp. 142-1 et suivants du code minier organisent la police des mines, qui relève de la compétence du président de l'assemblée de chaque province (article 40 de la loi organique de 1999, et article LP. 142-3), afin de faire respecter les intérêts mentionnés à l'article Lp. 142-5 (notamment la sécurité et la salubrité publiques, la sécurité et la santé du personnel, de l'environnement ...). Le titre V contient les principales dispositions administratives et pénales (Article Lp. 151-1 et suivant).

À l'échelle du pays, la compétence ICPE est provinciale et le contrôle (hors déchets, élevage, stations d'épuration) est réalisé, pour le compte des provinces, par la DIMENC dans le cadre d'une convention de mise à disposition de cette direction conclue entre les provinces et le gouvernement. Les services compétents des provinces assurent quant à eux le suivi des ICPE relative aux déchets, élevages et stations d'épuration.

Dans ce cadre, la DIMENC est en capacité statutaire d'exercer pour le compte du président de l'assemblée des provinces un contrôle régulier des installations dès la parution de l'arrêté d'autorisation et durant leur exploitation pour veiller au respect des prescriptions données dans les arrêtés d'autorisation. Ces contrôles visent à vérifier la conformité des installations au regard des prescriptions techniques opposables à l'exploitant et notamment celles relatives aux dispositifs permettant de mesurer l'impact du fonctionnement des installations sur l'environnement (surveillance du milieu). Cependant, ce dispositif trouve ses limites dans le fait qu'un porteur de projet peut démarrer les travaux à compter d'un mois après la date de fermeture de l'enquête publique, ce qui ne coïncide pas nécessairement avec la parution de l'arrêté d'autorisation.

Les nouveaux textes encadrant les usines hydroélectriques entraînent la nécessité de disposer d'une administration de contrôle pour suivre et inspecter ces ouvrages ; la DAVAR n'étant pas à ce jour habituée à réaliser de telles missions.

Les résultats du questionnaire révèlent qu'avec la phase de définition du projet et d'étude, le suivi et le contrôle sont les deux phases identifiées comme les plus importantes du processus de préservation de l'environnement (respectivement 35 % et 25 % des réponses cumulées). La prise de conscience est réelle à ce niveau sur l'importance de cette étape qui, comme dans beaucoup d'endroits au monde, soulève des questions d'application concrète, de moyens disponibles, de solidité juridique pour l'application aboutie des

processus et sanctions associés. 93 % des institutionnels et services instructeurs estiment que pour assurer le rôle de contrôle post-autorisation, les moyens et compétences à disposition sont moyens (57 %) à insuffisants (36 %).

Enfin, malgré les outils désormais en place permettant une certaine objectivité des mesures déployées dans le cadre ERC et compte-tenu de la « jeunesse » globale des cadres d'une part et de leur vitesse de structuration et déploiement d'autre part, il a été indiqué lors des entretiens (ainsi que dans le retour du questionnaire en page 18) le fait que la définition, la prescription et le contrôle des mesures potentiellement réalisés par une seule et même « entité » pourrait potentiellement constituer un biais dans le respect des principes de base de la séquence ERC, dans l'objectivité et l'homogénéité de traitement des dossiers (notion de « juge et partie »).



### 3 L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET LA SÉQUENCE « ERC » EN PROVINCE SUD

#### 3.1 GOUVERNANCE

La gouvernance de la question de l'évaluation environnementale et de la séquence ERC en province Sud suit un schéma similaire à la logique pays disposant, comme l'ensemble des provinces, d'une forte latitude et autonomie dans la partie réglementaire relative au code de l'environnement, qu'elle pilote intégralement (hors Code Minier et occupation du DPM).

Dans le cadre du renforcement de l'autonomie provinciale en matière d'environnement, une convention entre la province Sud et le gouvernement confie les missions d'inspection des ICPE, des carrières et des mines aux agents de la DIMENC et donne délégation de signature à son directeur et à ses chefs de service pour l'instruction des dossiers. L'instruction des dossiers concernant les autres ICPE (STEP, élevages et déchets) est du ressort de la Direction de l'environnement provinciale (DENV dont la dernière organisation a été adoptée par délibération n° 8-2015/APS du 27 mars 2015). Au-delà de ces aspects, la DENV instruit les autorisations délivrées au titre du code de l'environnement (défrichements, atteintes aux écosystèmes d'intérêt patrimonial ou aux espèces protégées, ...) et délivre également les avis environnementaux relevant de son champ d'attribution (notamment occupation du DPM, ZAC, urbanisme). Il revient dans tous les cas au président de l'assemblée de la province Sud d'émettre les différentes autorisations environnementales, un arrêté d'autorisation étant assorti de prescriptions.

En termes de typologie de projet, la province est susceptible de porter des projets d'aménagement relatifs à la construction d'établissements et équipements publics (collèges, sports et loisirs), de zones d'habitat, d'opérations en lien avec la valorisation du DPM, l'entretien des 270 km de réseau routier provincial, l'entretien de l'aérodrome de l'Île des Pins. Ces derniers sont de fait soumis à l'application du Code provincial de l'environnement. Il existe un code des aides pour le soutien à l'économie (CASE) en province Sud. Et, comme les autres, la province a créé une Société d'Économie Mixte dédiée : Promo Sud, qui oriente notamment ses interventions dans le secteur du tourisme, aquaculture et le secteur minier, ...

Il existe de plus en province Sud des porteurs de projets publics (communes, institutions) comme privés, multiples, et à structures semblables à ce qui se trouve sur le reste du territoire national français moyennant des spécificités Néo-Calédoniennes (administratives, juridiques, fiscales, ...), spécificités qui n'influent pas de façon significative dans la thématique d'étude ici traitée. L'étude de cas a fait ressortir 6 types de porteurs de projets sur les 17 projets étudiés sur la province Sud : État, province, communes, établissements publics, sociétés d'économie mixte et, enfin, sociétés privées.

Comme évoqué précédemment, la province Sud héberge l'essentiel des prestataires qui interviennent dans les évaluations environnementales en Nouvelle-Calédonie, étant entendu que ceux-ci ont un rayonnement global au pays, en fonction des opportunités de marché associés, et interviennent potentiellement sur l'ensemble des provinces donc. La province Sud réfléchit par ailleurs actuellement à la mise en place d'une « charte d'engagement » ou d'un outil de type « agrément » afin de renforcer ou garantir la maîtrise des capacités et des compétences des prestataires dans le domaine.

La province Sud dispose également de plusieurs organismes de consultation externe dans le processus réglementaire (assimilables pour certains au CSRPN ou CNPN en métropole) :

**Le comité pour la protection de l'environnement (CPE)** a un pouvoir consultatif et de proposition. Son avis est sollicité lorsqu'il est prévu par une réglementation provinciale ou sur toute question que le président de l'assemblée de province estime utile de lui soumettre. Il propose aux instances provinciales les mesures et les actions propres à sauvegarder ou à améliorer le milieu naturel. Il participe à la définition des moyens d'intervention auprès du public et des actions à entreprendre sur le plan de l'information. Il est également appelé à donner son avis sur les questions relatives à la protection du patrimoine naturel, à la gestion des ressources naturelles et à la prévention des pollutions et des risques environnementaux ainsi que sur les modifications à apporter à la réglementation en ces matières. Les interviews réalisées ont mis en avant des

délais d'analyse plutôt contraints pour ses membres et des questions de forme s'agissant des rapports de synthèses qui sont ensuite produits.

**Le conseil scientifique provincial du patrimoine naturel (CSPPN)** peut donner un avis sur toute question relative au patrimoine naturel. Inscrit au code de l'environnement de la province en 2016, ce conseil vient compléter le CPE dont la composition trop généraliste ne permettait pas de produire des avis rigoureusement scientifiques sur ces aspects. Les membres du CSPPN sont en cours de désignation et de fait, ce conseil ne s'est pas encore réuni et n'a pas encore fourni d'avis.

La province dispose aussi de **Comités d'Information, de Concertation et de Surveillance (CICS)** qui se constituent à l'occasion de projets susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement : c'est le cas pour le site industriel de Goro, l'ISD de Gadgi, l'exploitation de Thio par la SLN. C'est est un organisme *ad hoc* spécialement mis en place dans le cadre du projet minier du Grand Sud porté par VALE NC, compte-tenu de son importance au sein du territoire provincial qui a constitué le premier CICS de créé en province Sud. Inscrit au Code de l'Environnement de la Province, le comité émet des vœux et des recommandations visant à la mise en œuvre de ce projet dans une perspective de développement durable. Dans l'exercice de sa mission, le comité peut également commander toute étude qui lui paraîtra utile. Il illustre la capacité locale, au-delà des cadres de suivi et de surveillance volontaires, règlementaires ou « spontanés », à mettre sur pied lorsque cela est nécessaire des espaces multi-acteurs de coordination spécifiques pour la surveillance de la mise en œuvre effective des engagements issus du processus d'évaluation environnementale.

Elle dispose également d'un **Comité d'Aménagement et d'Urbanisme** dont la composition a été fixée par la délibération adoptée le 22 juillet 2016 par l'APS qui concerne également l'évaluation environnementale des plans et programmes (cf. en suivant). L'État y est représenté par le Haut-Commissaire, le gouvernement et le Sénat coutumier par leur Président, les deux associations de maires, trois représentants d'associations de protection de l'environnement, trois membres de l'Assemblée de la province et une personne qualifiée ; peuvent être conviés, si la question posée est spécifique, le maire de la commune concernée et le président de l'aire coutumière concernée. Ce comité est présidé par le président de l'assemblée de la province. Il est consulté pour avis sur les projets de délibération provinciale relatifs à l'urbanisme ; les projets de documents d'urbanisme ; toute question qui lui est soumise par son président, dans les matières relatives à l'aménagement du territoire, à l'urbanisme et aux opérations de rénovation urbaine portant sur tout ou partie du territoire provincial. Sans lien direct avec l'environnement, il reste lié au processus d'intégration de l'évaluation environnementale en matière d'urbanisme et peut donc avoir une interaction avec la problématique. Aucun recul n'est bien entendu disponible à ce jour à ce propos.

Enfin, la société civile est plutôt bien représentée en province Sud relativement à l'ensemble du pays, notamment du fait du centre urbain de Nouméa qui, à l'instar de nombreuses institutions, services et sièges de sociétés (dont aménageurs ou prestataires de services impliqués dans les séquences ERC), regroupe un certain nombre des associations à portée environnementales du pays. La population y est largement plus importante que dans les autres provinces et les organisations coutumières sont bien représentées, qu'elles soient institutionnelles ou politiques, ou encore « sur le terrain », en tribus ou comités kanak, même si la province Sud est celle où le foncier coutumier est le moins représenté du pays.

### 3.2 CADRE STRATÉGIQUE

La province Sud a profondément changé sa politique environnementale à partir de 2004. En effet, les carences dans certains domaines, au premier rang desquels les études d'impact sur l'environnement, ont notamment motivé l'exécutif provincial à renforcer le dispositif réglementaire. Dans un contexte politique favorable, la problématique environnementale a été placée parmi ses axes stratégiques. Cela s'est traduit en mars 2009 par l'adoption du code de l'environnement de la province Sud. Sa mise en œuvre a structuré l'action et l'organisation de la collectivité et de ses services, mais aussi des acteurs concernés dans le domaine de la protection de l'environnement dans la province, et permis de progressivement mieux sensibiliser les acteurs économiques à leur responsabilité environnementale.

La province s'est dotée d'une « Stratégie de la province Sud pour le développement durable », document d'orientation approuvé le 20 mars 2009 par délibération provinciale, fixant 9 orientations stratégiques et un plan opérationnel et mettant en place des outils de gouvernance renforcée. Parmi ces orientations stratégiques, la préservation de l'environnement (objectif n°1 : « Lutte contre le changement climatique et réduction de la dépendance énergétique » ; objectif n°6 : « Maintien de notre biodiversité exceptionnelle et de notre qualité environnementale »), l'évaluation environnementale et la participation du public (objectif n° 4 : « Information, accès à la connaissance et implication citoyenne pour le développement durable » ; objectif n°7 : « Évaluation des politiques publiques pour le développement durable » ; objectif n°8 : « Gouvernance participative, transparence et partage des informations ») sont naturellement évoquées. Ce schéma stratégique n'envisageait à l'époque la compensation que seulement sous l'aspect compensation carbone. Par ailleurs, ce schéma portait une forte ambition en termes de réhabilitation de sites miniers orphelins (action 67)<sup>7</sup>.

CAP SUD 21 est un schéma directeur de même nature que le précédent, élaboré lors de la mandature suivante, et ayant repris, reformulé et/ou complété les éléments de la stratégie de développement durable. Il décline ainsi 13 orientations politiques - dont la nécessité d'« Être conscient de l'urgence écologique : une écologie solidaire pour une Nouvelle-Calédonie exemplaire » - elles-mêmes déclinées en 10 orientations stratégiques où la prise en compte de l'environnement se retrouve directement ou indirectement dans trois d'entre elles : « Améliorer la performance de l'administration », « Organiser un développement harmonieux de notre territoire » et « Protéger et valoriser notre environnement ».

Au niveau communal, le principal document d'urbanisme de planification est le Plan d'Urbanisme Directeur (PUD) qui exprime le projet politique de l'exécutif local pour le développement communal en matière sociale, économique, environnementale et d'habitat. Il établit un zonage du territoire communal en zones urbaines, à urbaniser, naturelles, agricoles et de terres coutumières (Cf. articles PS. 112-1 à 112-5 du code de l'urbanisme). Sur les 14 communes de la province Sud, seules 4 ne disposent pas à ce jour de PUD (Moindou, Yaté, Sarraméa et l'Île des Pins), le projet de PUD de Poya est actuellement en consultation administrative (dans l'objectif d'une mise en enquête publique début 2017 et d'une approbation dans l'année) et Païta dispose quant à elle d'un PUD non approuvé.

### 3.3 CADRE RÉGLEMENTAIRE

Le code de l'environnement de la province Sud, adopté par délibération n° 25-2009/APS du 20 mars 2009 modifiée en dernier lieu par la délibération n° 27-2016/APS du 22 juillet 2016 et publié dans sa dernière version au 09 août 2016 (durant l'expertise) est globalement complet et contient une structure et des dispositifs notamment proches du code de l'environnement national tout en intégrant des spécificités locales. C'est celui qui, à date, reste le plus détaillé des 3 provinces. Compilant les délibérations provinciales antérieures qui ne régissaient jusque-là que des régimes d'évaluation environnementale sectoriels et réduits (ICPE et carrières essentiellement), il est désormais fréquemment révisé à un rythme *a minima* annuel (voire plusieurs révisions par délibérations de l'assemblée ou de son bureau par an) et le rythme d'évolution de ce socle fondamental s'est accéléré ces dernières années. Parmi les dernières modifications approuvées intéressant la présente étude, il faut noter le principe de l'évaluation environnementale pour les documents d'urbanismes. Il convient de noter également qu'une modification de certaines dispositions du code de l'environnement est actuellement en cours en province Sud (projet de délibération de mai 2016 mis en consultation publique, non encore approuvé). Parmi les modifications proposées intéressant la présente étude, le projet de délibération prévoit d'inscrire expressément à l'article 110-5 (principe pollueur payeur)

---

#### <sup>7</sup> « 67. Augmenter l'effort de réhabilitation des sites miniers orphelins

L'exploitation minière passée a engendré d'importantes surfaces dégradées dont l'instabilité et la capacité de nuisance restent actives pour les bassins versants et le lagon, même de très nombreuses années après leur exploitation initiale. La reconstitution en zones naturelles nécessite l'intervention humaine pour stabiliser et initier le processus naturel de reforestation des sites. Le nombre de mines non réhabilitées reste élevé et leur inventaire n'est pas tout à fait clos. Les efforts financiers et la mobilisation de moyens pour ces opérations sont plus que jamais à l'ordre du jour et nécessitent une action volontaire et déterminée de la part des collectivités et des industriels concernés. Le rythme de réhabilitation des sites miniers orphelins sera progressivement doublé afin de parvenir à traiter l'ensemble des sites à horizon 2020. »



que "Les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci, ainsi que les mesures de compensation des atteintes qui n'ont pu être évitées et réduites, doivent être supportés par le pollueur." Les autres mesures seront traitées dans les sections dédiées.

Outre les ICPE et les carrières qui existaient avant sous le régime des délibérations provinciales, Le code de l'environnement a introduit de nombreuses dispositions nouvelles voire innovantes ; différents régimes d'autorisation ont été créés comme par exemple l'autorisation de défricher, celle (dérogatoire) d'impacter des écosystèmes d'intérêt patrimonial (qui n'existe pas de façon généralisée dans d'autres outre-mer français – pas d'application de la Directive UE sur les Habitats, protection partielle sur des arrêtés de protection espèces selon les territoires –, en dehors du concept d'aires protégées), les régimes dérogatoires pour l'atteinte aux espèces protégées ou les récoltes et l'exploitation des ressources biologiques, génétiques et biochimiques, ... Ce renforcement réglementaire rapide a conduit l'administration à mieux préciser son action et ses attentes. Cela induit une complexité croissante des procédures applicables qui nécessite une information et une concertation croissante de l'ensemble des acteurs. Cela se traduit par plus d'échanges entre le pétitionnaire et éventuellement son prestataire en environnement, notamment en amont de l'évaluation environnementale, mais aussi plus de besoins structurels pour accompagner la démarche. Ce « cadrage préalable », existant dans le texte mais non systématique et qui devrait être prochainement conforté, doit constituer, en particulier pour les projets d'ampleur, une phase de préparation de l'étude d'impact qui consiste à préciser le contenu et les enjeux des études qui devront être réalisées. Il constituera pour le maître d'ouvrage une meilleure affectation des moyens d'études en lui permettant de concentrer ses ressources sur les questions environnementales principales. Il facilitera le repérage de difficultés et limitera ainsi les risques de voir la procédure prolongée, de part et d'autres. Il a pour principale vertu de permettre au maître d'ouvrage de prendre en compte dans les meilleures conditions les éléments E (éviter) et R (réduire) de la séquence ERC dans sa réflexion, en réorientant son projet le plus en amont possible.

- **Consécration d'un dispositif général d'évaluation environnementale, intégrant la démarche ERC**

Le code de l'environnement de la province Sud a mis en place un **régime général de l'évaluation environnementale des projets de travaux, ouvrages et aménagements publics et privés** susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

**Champ d'application** : Ce régime général s'applique sous réserve des régimes particuliers des ICPE, du domaine public maritime et du droit minier. L'article 130-3 fixe la liste des projets soumis à étude d'impact (EI), ainsi que les conditions ou seuils de soumission, l'article 130-5 concerne quant à lui les projets soumis à notice d'impact.

**Démarche ERC au sein de l'évaluation environnementale** : les deux procédures instituées (étude ou notice d'impact) imposent la présentation des mesures destinées à supprimer, réduire et compenser les impacts du projet sur l'environnement, l'étude d'impact devant comporter en outre une estimation des dépenses et de leurs effets attendus, ainsi que les modalités de suivi de ces mesures et de leurs effets. Une procédure de cadrage préalable (sans que la dénomination soit précisément celle-ci) est détaillée à l'article 130-6 du code, permettant de solliciter l'avis en amont des services. Comme indiqué *supra* un projet de délibération en cours prévoit d'inscrire expressément le terme de « cadrage préalable » afin de conforter cette démarche.

- **Dispositif d'évaluation environnementale des documents d'urbanisme**

Il est à signaler que la **province Sud a donc consacré le principe d'évaluation environnementale des documents d'urbanisme par la délibération n° 27-2016/APS du 22 juillet 2016** relative aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme et au plan d'urbanisme directeur en province Sud. Ce dispositif d'évaluation environnementale, est désormais prévu à l'article 130-1 V du code de l'environnement de la province Sud : « Les projets de plan d'urbanisme directeur sont soumis à une évaluation environnementale dans les conditions des articles PS.111-7 et suivants du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie ».

Le contenu de l'évaluation environnementale d'un PUD est cadré pour sa part par les articles PS 111-7 à 111-16 des règles du code de l'urbanisme applicables en province Sud (cf. partie 2 sur le droit de l'urbanisme à

l'échelle de la Nouvelle-Calédonie). En application de l'article PS. 111-9 et PS. 111-10, l'évaluation environnementale comporte un rapport sur les incidences environnementales, qui décrit notamment l'état initial de l'environnement, les « incidences significatives prévisibles », les « mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre du document sur l'environnement » ainsi que les indicateurs de suivi de ces mesures. La délibération du 22 juillet 2016 maintient la création de zones de terres coutumières « TC ». L'intégration de la dimension environnementale dans la planification spatiale devient désormais un élément incontournable de la mise en œuvre du développement durable des territoires. Pour ce qui a trait à la province sud, la composition du comité d'aménagement et d'urbanisme a été fixée par la même délibération adoptée le 22 juillet par l'assemblée de province.

- **Dispositif d'évaluation environnementale et démarche ERC au sein de la réglementation de protection des espèces et des habitats**

Concernant la réglementation des aires protégées, ainsi que les instruments de protection des écosystèmes d'intérêt patrimonial ou des espèces endémiques, rares ou menacées, le dispositif d'évaluation environnementale distingue deux procédures, l'une d'autorisation et l'autre d'information préalable. Elles sont présentées ci-dessous.

1. **L'évaluation environnementale au sein du dispositif d'autorisation ou de dérogation :**

- **Dispositif relatif aux écosystèmes d'intérêt patrimonial** : dès lors qu'il est susceptible d'avoir un effet significatif sur un écosystème d'intérêt patrimonial (dont la liste est fixée par l'article 231-1 du code de l'environnement), tout programme ou projet de travaux, d'installations, d'ouvrages ou d'aménagements est soumis à autorisation et fait l'objet d'une étude d'impact. Dans ce cadre, peuvent être prescrites toutes mesures de suppression, compensation ou d'atténuation utiles permettant de minimiser les atteintes à l'environnement et la mise en place d'un plan de suivi ou de gestion. Les dispositions spéciales organisent le régime de sanction administrative en cas de méconnaissance de l'autorisation, sensiblement similaire à celui du dispositif général d'évaluation environnementale. Il convient de noter que le projet de délibération en cours propose de clarifier la rédaction de l'article 233-2 relatif aux travaux, projets ou aménagements susceptibles d'avoir un impact sur les écosystèmes d'intérêt patrimonial. La nouvelle rédaction propose de supprimer l'impossibilité pour le président de l'assemblée d'autoriser un projet ayant un impact significatif et remplace par la possibilité accordée au président, en cas d'atteinte significative à l'état de conservation de l'écosystème, et en l'absence de solution alternative, de donner son accord en prescrivant des mesures destinées à éviter, réduire et compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ainsi que les modalités de leur suivi.
- **Dispositif relatif aux espèces protégées** : des dérogations à l'interdiction de porter atteinte aux espèces endémiques ou rares, peuvent être accordées par arrêté du président de l'assemblée de province, à condition qu'elle ne nuise pas au maintien dans un état de conservation favorable des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle. Aucune procédure d'évaluation environnementale n'est prévue, mais les dérogations mentionnent « s'il y a lieu, les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation mises en œuvre » et les mesures devant apporter un gain pour la biodiversité. Le non-respect des dérogations concernant les espèces ne donne pas lieu à un régime de police administrative aussi stricte que pour les écosystèmes d'intérêt patrimonial.

2. **L'information préalable en cas d'atteinte rendue nécessaire par une mesure de suivi ou compensatoire ou pour certains projets autorisés :**

Le code organise une procédure particulière d'information préalable auprès de la direction provinciale en charge de l'environnement, lorsque certains travaux sont rendus nécessaires par des mesures de suivi ou de

compensation prescrites. Elle est prévue par de nombreuses dispositions sectorielles. S'il apparaît au vu des informations fournies que les travaux ou mesures ont un impact qui n'était pas connu lors de leur prescription, le président de l'assemblée de province prescrit la mise en œuvre des mesures propres à faire disparaître ces impacts. Par ailleurs, certaines dispositions relatives aux défrichements mettent en place une procédure particulière d'information préalable concernant les atteintes aux espèces endémiques, rares ou menacées, rendues nécessaires (sous certaines limites) pour la réalisation de certains projets, autorisés au titre du code des mines : plateformes de sondages géologiques, pistes de liaison, layonnages. Le contenu de l'information préalable est renforcé, semblable à celui d'une étude d'impact allégée, contient les mesures pour prévenir, supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables. Enfin, l'article 240-5 3° du code de l'environnement indique : « *La présence d'espèces endémiques rares ou menacées ou d'écosystèmes protégés fait l'objet d'études particulières et de propositions relatives à leur sauvegarde* », sans pour autant préciser le contenu de ces études particulières ni les modalités de sauvegarde.

- **Mise en œuvre de l'évaluation environnementale et de la démarche ERC au sein des dispositions sectorielles**

Le code de l'environnement prévoit certaines dispositions spécifiques sectorielles soumettant certains projets ou activités (ICPE, carrières, défrichement) à des procédures d'autorisation, d'autorisation simplifiée ou déclarations, et devant contenir une étude d'impact, ou notice d'impact et comporter des mesures ERC. Le cas échéant, les contenus des dossiers d'évaluation environnementale sont fixés par les dispositions spéciales, certaines n'ayant pas pour objet principal de préserver la biodiversité. Les dispositions pénales et administratives sanctionnant le non-respect des prescriptions sont donc surtout orientées sur la prévention des risques et des nuisances.

Par ailleurs, il faut noter deux aspects importants à cette échelle :

- L'absence de cadre général de protection de l'eau et des milieux aquatiques, uniquement pris en compte de manière ponctuelle (prise en compte de la ressource en eau dans le droit des ICPE) ou sectorielle (usine hydroélectriques). Pour rappel, en effet, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de « droit domanial de la Nouvelle-Calédonie et des provinces » (article 22-31° de la loi organique de 1999) ; ce domaine comprenant les cours d'eau, lacs, eaux souterraines et sources, sous réserve des droits des tiers et hors terres coutumières. La Nouvelle-Calédonie a délégué à la province Sud (ainsi qu'à la province Nord) la gestion (et non pas la réglementation) de la ressource en eau, et plus précisément la gestion des prélèvements d'eau superficielle et souterraine, l'entretien des lits et la protection des berges des cours d'eau et la modification des berges ainsi que l'extraction des matériaux (Cf. liste fixée à l'article 1er de la délibération n° 238/CP du 18 novembre 1997).
- Le fait que le dispositif d'évaluation environnementale des plans et programmes est tout récent (pour rappel, adoption le 22 juillet dernier de la délibération n° 27-2016/APS relative aux règles générales d'aménagement et d'urbanisme et au plan d'urbanisme directeur en province Sud).

Enfin, il faut constater que le dynamisme d'intégration réglementaire environnemental en province Sud est sans aucun doute très porteur pour la prise en compte des problématiques associées dans le développement provincial. Cependant, et comme a pu le mettre en exergue les interviews et le questionnaire en ligne, le rythme choisi peut emporter de potentielles contraintes ou « contreparties » associées, notamment en termes d'appropriation de l'ensemble des acteurs impliqués qui peuvent avoir du mal à suivre, ou encore en termes de moyens d'instruction, avec la multiplication des dossiers associés à instruire, les obligations de suivis et contrôles qui peuvent en découler.

### 3.4 VOILETS TECHNIQUES DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE<sup>8</sup>

L'évaluation environnementale est l'outil-phare pour apprécier la mise en œuvre d'une démarche ERC au niveau de projets. Dans le cas présent, une analyse a été initiée sur 17 études de cas en province Sud sur 32 projets étudiés. Il faut noter une forte représentativité dominante (53%) de la province Sud dans l'échantillon par rapport à l'ensemble des projets identifiés comme « pilotes » conjointement avec les représentants des provinces membres du COPIL de l'étude (hors province des Iles) et une mise à disposition globalement correcte, même si des dossiers restent à compléter.

Sur l'échantillon étudié, 53 % des projets relèvent d'une maîtrise d'ouvrage privée et 47 % d'une maîtrise d'ouvrage publique sur ce territoire. Les projets étudiés sont répartis de la manière suivante : 42 % de projets d'équipements, 34 % de constructions (logements, hébergements touristiques, centre commercial), 12 % de projets miniers et enfin, dans les mêmes proportions (6 %), des projets d'exploitation sylvicole et d'énergie. Il est intéressant d'observer que la part des projets liés à la construction est importante et reflète le dynamisme de cette province en matière d'aménagement urbain.

La première étape de l'application du processus ERC s'observe dans la capacité des porteurs de projet à identifier, en amont de la définition même de leur projet, la **sensibilité environnementale du secteur d'implantation envisagé**. Sur ce point, il semblerait que cette première étape soit généralement mise en œuvre (59 % des projets étudiés) en province Sud ce qui laisse supposer que le principe d'études amont fait plutôt partie de la culture locale en matière d'aménagement ou développement. Il convient de préciser que le fait d'identifier la sensibilité environnementale d'un site n'aboutit pas nécessairement à l'abandon du site pour un projet mais il permet *a minima* d'adopter une démarche de conception intégratrice de cette sensibilité. Ce n'est pas la garantie non plus d'une démarche « d'évitement » correctement prise en compte et réussie, point commun à l'échelle du pays comme présenté plus haut. Il est d'ailleurs à noter que peu d'études d'impact (23,5 %) ont valorisé les échanges entre les services instructeurs et le porteur de projet assimilable à un **cadrage préalable** ce qui montre, au-delà du fait que de dispositif est entré récemment au code de l'environnement, que cette démarche ne semble pas relever d'une pratique courante par les prestataires et/ou les maîtres d'ouvrage. Le code de l'environnement ne systématise pas encore la démarche, mais cherche bien à la voir se développer (le confortement de cette démarche, prévu dans une prochaine délibération, a pour vocation et objectif d'y contribuer). Avant l'insertion réglementaire, pour autant non systématique du dispositif assimilé au cadrage préalable, la pratique a donc eu cours de manière informelle pour au moins un quart des projets, à l'initiative des services instructeurs et principalement pour les projets présentant une sensibilité particulière. Sur ce point, les services instructeurs définissent le niveau de sensibilité plus ou moins empiriquement sur la base des connaissances disponibles relatives à l'enjeu environnemental du site et/ou de critères complémentaires relatifs au contexte du dossier.

En phase amont du processus toujours, seulement 41 % des projets affichent le fait d'avoir **consulté des personnes ou organismes-ressources** dans le cadre de l'élaboration de l'étude d'impact. Sur ce point, deux hypothèses : soit il n'y a effectivement pas consultation, soit elle n'est pas valorisée dans la pièce de l'étude d'impact prévue à cet effet « Présentation de la méthodologie et difficultés rencontrées ». Les prestataires intervenant à l'échelle du pays soulignent qu'à ce niveau comme du reste pour le cadrage préalable, leur intervention reste dépendante des conditions contractuelles établies avec les maîtrises d'ouvrages. La question des **sources de données** utilisées pour évaluer les sensibilités environnementales reste entière et permettrait de statuer sur leur pertinence en rapport avec les projets. Cela rejoint là encore les constats faits à l'échelle du pays, considérant que la province Sud reste malgré tout « mieux lotie » en termes de **données**

---

<sup>8</sup> Ce volet est alimenté par l'étude de 32 cas retenus à travers tout le territoire de la Nouvelle-Calédonie et présentée en annexe n°5. Cette analyse vise essentiellement un échantillon représentatif et en ce sens ne peut être considérée comme exhaustive. Elle vise essentiellement à préfigurer des tendances qui seront potentiellement affinées ultérieurement, en fonction de la capacité à récolter de nouvelles informations. En effet, le principal obstacle rencontré lors de cet exercice a été la collecte de données. Cet état de fait constitue en soi une information utile sur la capacité actuelle des territoires à conserver la mémoire de leur processus d'évaluation environnementale et les données associées.

**et référentiels de base** que les autres provinces du pays. La province Sud met en effet à disposition des outils pour l'évaluation des sensibilités environnementales, et notamment une cartographie des milieux naturels assortie d'indices de priorité de conservation de la biodiversité, de qualité encore hétérogène selon les zones considérées. Cet outil est mis à disposition de tout demandeur et permet, en première approche aux porteurs de projets, via leurs prestataires, de situer le niveau de vigilance dans lequel s'inscrit leur opération et d'ajuster leur stratégie d'anticipation des dommages environnementaux pour le volet des écosystèmes notamment.

Dans cette logique de privilégier l'évitement comme mesure prioritaire de la séquence ERC, la partie « **Raisons des choix du projet** » est à ce titre importante. Si cette partie est bien présente dans quasiment tous les dossiers étudiés, les justifications au regard des préoccupations environnementales font néanmoins souvent défaut, en ce sens où cette partie est plus utilisée à l'inverse comme moyen de montrer que les conditions de faisabilité du projet (foncier, économique) ne permettraient pas l'intégration environnementale de ce dernier. Ainsi, l'analyse d'alternatives au projet (autre parti d'aménagement) n'est jamais abordée et les éventuelles variantes sont présentes dans peu de dossiers. En bref, même si un porteur de projet a souhaité intégrer sur le plan environnemental son projet, il est très difficile d'en apprécier les efforts dans les dossiers étudiés. Il est à souligner que même s'il n'est pas réglementairement attendu, les rédacteurs des études d'impact identifient généralement le **contexte réglementaire** s'appliquant au projet. Cette démarche est légitime puisque le contenu des procédures est susceptible de conditionner le niveau d'analyse à porter selon les compartiments de l'environnement.

**L'analyse de l'état initial** de l'environnement est correctement effectuée et traitée généralement de manière homogène quel que soit le rédacteur de l'étude d'impact (8 prestataires différents) : milieu physique, milieu naturel, milieu humain et paysage. Si tous les dossiers étudiés présentent la situation géographique des projets, la définition du périmètre d'étude sur lequel doit porter l'évaluation environnementale n'est en revanche que rarement justifiée (seulement 20 % des projets) : le risque est alors de ne pas intégrer l'aire d'influence du projet sur l'environnement et de biaiser l'analyse ultérieure des impacts. La difficulté pour le porteur de projet est bien d'identifier cette zone d'influence et de porter par la suite une responsabilité sur une zone élargie dont il n'a pas la maîtrise.

**L'identification et la caractérisation des impacts** d'un projet est une étape cruciale dans la démarche ERC puisque de la pertinence de cette analyse va découler le type de mesures à mettre en œuvre (E, R ou C). Cette partie diffère très souvent dans l'approche méthodologique d'un prestataire à l'autre : tantôt les impacts sont caractérisés en fonction des compartiments de l'environnement traités dans l'état initial et cette partie y répond donc en miroir (majorité des dossiers étudiés) ; tantôt, ils sont abordés sous l'angle du cycle de vie du projet (phases travaux, exploitation). La caractérisation et la hiérarchisation des impacts peut varier significativement d'un dossier à l'autre : de la simple qualification à l'élaboration d'une matrice de cotation des impacts en fonction de critères prédéterminés (fréquence, gravité). Il n'est généralement pas spécifié le caractère direct ou indirect, positif ou négatif et la temporalité (temporaire ou permanent) d'un impact. Il est à signaler que depuis des travaux récents en province sud, certains critères d'entrée de l'Outil de Calcul des Mesures Compensatoires (OCMC) permettent de poser différents niveaux d'appréciation et la majeure partie des études d'impact actuellement réalisées est désormais accompagnée de la feuille OCMC renseignée. De surcroît, il est intéressant de noter que 88 % des dossiers ne présentent pas d'analyse des effets cumulés et souligne clairement l'absence de prise en compte du **cumul des impacts** de projets concomitants.

**Les mesures environnementales** sont soit directement associées aux impacts, soit font l'objet d'une partie spécifique. De manière générale, les dossiers étudiés ne les présentent pas de manière catégorisée selon la séquence E, R, C bien qu'elles puissent être classées en mesures d'atténuation ou de compensation. Il est important de signaler qu'il peut y avoir confusion dans les termes employés : des mesures de compensation sont parfois en fait des mesures de réduction ou d'accompagnement ... Il est à noter que les services instructeurs peuvent subordonner l'autorisation des projets à la mise en œuvre de mesures

environnementales complémentaires. En province Sud, 58 % des projets ont été concernés par ce cas de figure.

**Le coût des mesures** est la plupart du temps précisé mais le coût du projet lui-même pas nécessairement ce qui ne permet pas, à ce stade, de mesurer le poids financier de ces mesures par rapport aux projets qui les justifient. Enfin, seul le coût global d'un tiers des projets étudiés pour la province Sud est connu ne permettant pas de disposer de suffisamment de données pour disposer d'une estimation du coût moyen des projets sur ce territoire.

Enfin, un seul projet sur l'échantillon étudié fait état d'informations liées aux **contrôles post-autorisation**.

### 3.5 LA COMPENSATION ÉCOLOGIQUE

Plusieurs procédures du code de l'environnement de la province Sud peuvent déclencher la compensation des impacts résiduels d'un projet, plan ou programme. Il s'agit notamment des autorisations au titre des ICPE, autorisations de défrichement, autorisations d'impact sur un écosystème d'intérêt patrimonial et autorisations de document d'urbanisme (suite à l'adoption récente d'une réglementation spécifique en la matière).

La province Sud ne s'est pas dotée de lignes directrices au-delà des principes généraux exposés dans son code de l'environnement. Toutefois, une doctrine est en cours de préparation et le développement et la mise en œuvre d'un outil d'aide à la décision pour la définition et le dimensionnement des mesures compensatoires (OCMC) permet de révéler certains choix opérés par la province. Développé conjointement par la DENV et la DIMENC depuis 2012, l'OCMC est utilisé dans sa version de décembre 2015 dans diverses situations. Il prend en compte la biodiversité au sens large du terme sur la base de l'identification de 55 types de milieux (allant de milieux pauvres sur plan écologique à patrimoniaux), typologie en cours de révision pour plus de cohérence et lisibilité, et inclut une pondération basée sur la présence d'espèces protégées et les éventuels services écosystémiques associés aux milieux impactés. À partir des surfaces de différents types d'habitat impactés par un aménagement, leur statut de conservation, une surface de milieu dégradé à réhabiliter est déterminée. Le calcul prend en compte la résilience naturelle de l'écosystème (et donc le caractère réversible de l'impact), le délai de réalisation des mesures compensatoires, et l'équivalence entre le milieu impacté et l'opération de réhabilitation proposée. L'accent mis sur la réhabilitation permet d'intégrer explicitement le principe d'additionnalité de la compensation. L'OCMC n'est, à ce jour, pas requis par la réglementation en tant que tel, mais il devrait permettre d'harmoniser l'application de la compensation écologique<sup>9</sup>, et par-là d'optimiser l'application de la séquence ERC dans son ensemble (en facilitant la comparaison de plusieurs scénarios d'aménagement). L'OCMC est actuellement dans sa version 7.4, mais il évoluera prochainement vers une version 8 afin de prendre en compte les recommandations issues d'un cycle de concertation mené en 2015 et 2016 auprès des maîtres d'ouvrage porteurs de projets, bureaux d'étude et des experts et scientifiques<sup>10</sup>. De nombreux avis ont été recueillis, qui soulignent le défi que représente l'intégration des principes d'absence de perte nette par l'OCMC dans les pratiques de compensation alors que celles-ci sont encore émergentes et que certaines conditions nécessaires à la mise en œuvre de la réhabilitation restent irrésolues.

En termes de mise en œuvre, les projets analysés via l'étude de cas indiquent que les mesures compensatoires sont en majorité mises en œuvre sur ou à proximité immédiate d'un projet. Ceci permettrait de sécuriser le foncier associé mais la majorité des projets analysés ne détaillent pas les modalités de sécurisation foncière de la compensation écologique, et la confusion entre remise en état sur site et

---

<sup>9</sup> La majorité (66%) des projets analysés n'ont pas prévu de compensation. Parmi ceux qui ont prévu de la compensation, 17% se basent sur des unités fonctionnelles, 33% sur l'OCMC de la province Sud, et près de 50% sur des ratios surfaciques. Ceci témoigne d'une grande hétérogénéité dans les approches et les référentiels mobilisés.

<sup>10</sup> D'après la DENV, il est prévu de présenter ultérieurement l'OCMC aux associations et de les associer à son actualisation et évolutions futures.

compensation peut rapidement se poser. La démonstration de la faisabilité des mesures compensatoires proposées par les maîtres d'ouvrage (et seuls 35 % des projets analysés y ont recours) reste un point faible des dossiers. La maîtrise foncière est souvent citée comme un obstacle à la bonne mise en œuvre de la compensation. L'importance du foncier domanial public en province Sud, relevant pour l'essentiel de la Nouvelle-Calédonie, pourrait être un élément facilitateur (notamment en comparaison de la situation en métropole où prédomine un foncier morcelé, dominé par la propriété privée), mais nécessiterait un accord entre les autorités provinciales et le gouvernement sur son affectation à la compensation écologique. Se pose en outre la question de la superposition des terrains domaniaux affectés à la compensation avec les gisements miniers et les éventuels permis associés.

Les terres coutumières, significativement moins présentes en province Sud que dans les deux autres provinces, peuvent rendre, par leurs caractéristiques atypiques, la mise en œuvre des mesures compensatoires plus complexe. En effet, en application de la loi organique, les terres coutumières sont régies par la coutume et sont « inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables », relevant ainsi d'un régime particulier. Par ailleurs, la notion de planification territoriale durable en est à ses balbutiements avec l'émergence récente d'un Code de l'urbanisme en Nouvelle-Calédonie (2015).

### **Le développement de filières de restauration écologique et la participation des communautés locales**

Dans le cadre du PACTE pour le Grand Sud, la société VALE s'est engagée à financer pendant 30 ans<sup>11</sup> « l'Association Vale Nouvelle-Calédonie pour le Reboisement du Grand Sud » (AR). L'AR a pour objectif de re-végétaliser les zones dégradées, sans lien avec les activités de VALE et hors-site. Ces actions peuvent être reconnues comme des actions de compensation dès lors qu'elles satisfont à un certain nombre de critères écologiques (choix des espèces, indicateurs de succès, etc.). Les statuts de l'AR précisent que les projets de re-végétalisation sont proposés par les populations locales, ce qui n'est pas incompatible avec une démarche d'appel à projets pour la mise en œuvre des actions de compensation au titre de la biodiversité.

### **3.6 LA PARTICIPATION / CONSULTATION DU PUBLIC**

Conformément à la Charte constitutionnelle de l'environnement, le Code de l'environnement de la Province Sud consacre le droit pour toute personne d'accéder à l'information environnementale (principe général rappelé à l'article 141-1) et organise plusieurs procédures de participation et de consultation du public.

D'une part, certains projets susceptibles d'affecter l'environnement peuvent être soumis à enquête publique (selon les critères de l'article 142-1 ou en application de dispositions sectorielles (ICPE, carrières, DPM...)). Il est à signaler que les autorisations précédées d'une enquête publique ne sont pas majoritaires : elles ne concernent par exemple que les projets ICPE et certaines carrières mentionnées au code (article 142.1). L'enquête a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations et suggestions postérieurement à l'étude d'impact. Ce retour est surtout utile à l'autorité compétente afin qu'elle dispose de tous les éléments nécessaires à sa décision. Le commissaire enquêteur peut proposer la tenue d'une réunion publique s'il estime que l'importance de l'opération le nécessite. Ce type de procédure est cependant rare, du fait notamment de la difficulté de mobiliser le public et essentiellement participatif à l'occasion de grands projets qui cristallisent des positionnements tranchés et pas nécessairement constructifs. De façon générale, le public ne semble participer que très peu aux réunions publiques selon les informations obtenues. Même si le rapport du commissaire enquêteur est rendu public, tout comme les documents préparatoires à la décision une fois cette dernière rendue, les conditions d'accès à cette information sont telles que le public n'a pas la certitude que ses remarques ou contributions aient été prises en compte dans la décision finale.

D'autre part, le code de l'environnement de la Province Sud met en place une procédure additionnelle (à l'enquête publique) ou subsidiaire (lorsque le projet n'est pas soumis à enquête publique) de mise à disposition du public, par laquelle la Province publie sur son site internet les informations (l'étude d'impact) permettant au public de présenter ses observations. Cette procédure (notamment prévue à

<sup>11</sup> Le budget est de 2,4 milliards CFP sur 30 ans.

l'article 130-9) concerne les projets soumis à étude d'impact réalisés ou autorisés/approuvés par la PS : tout d'abord lorsque ces projets sont dispensés d'enquête publique, le dossier d'étude d'impact est mis à disposition du public sur le site internet provincial, afin qu'il puisse présenter ses observations, éventuellement consignées dans un rapport de synthèse et communiqué au pétitionnaire. Ensuite, lorsque ces projets (réalisés ou autorisés par la PS) sont soumis à enquête publique, l'étude d'impact est mise à disposition sur le site internet (procédure de participation additionnelle à l'enquête), les observations recueillies durant la durée de l'enquête sont transmises au commissaire enquêteur. Enfin, s'agissant des projets soumis à étude d'impact mais non réalisés ou non autorisés/approuvés par la Province Sud, l'étude d'impact est également mise à disposition au moins deux mois avant la date de commencement des travaux afin que le public présente ses observations.

Le même dispositif de mise en ligne des documents a été réalisé pour les dossiers ICPE : les citoyens peuvent accéder à l'ensemble des documents disponibles, à la DENV et à la DIMENC, relatifs aux installations déclarées ou autorisées en province Sud (dossiers de demande ou de déclaration, arrêtés, mises en demeure, études, etc.), ainsi qu'une rubrique « enquêtes publiques », qui permet de s'informer sur l'objet et les modalités des enquêtes et de télécharger le dossier d'enquête. Ces dispositifs sont cependant encore trop récents pour juger de leur efficacité et plus simplement de leur appropriation par le public.

Comme évoqué au chapitre gouvernance, l'avis du Comité pour la Protection de l'Environnement (CPE) complète le dispositif de consultation. Il est saisi pour avis sur les projets de réglementation (délibération en assemblée ou bureau de l'assemblée) dans les cas fixés par le code de l'environnement, mais pas sur les dossiers de demande d'autorisation et les arrêtés associés (sauf exception, par exemple à la demande du président de l'assemblée de la province). À ce stade et en vertu des éléments à disposition, cet outil donne encore l'impression d'être « perfectible » et fait l'objet d'autocritique sur les délais de saisine, la synthèse des avis formulés et leur retranscription. Il représente cependant une valeur importante dans le processus de participation – consultation du public en complément du conseil scientifique provincial du patrimoine naturel (CSPPN), récemment inscrit au code et en cours de constitution.

Le Comité d'Information, de Concertation et de Surveillance (CICS) sur les impacts environnementaux du site industriel de Goro est un organisme *ad hoc* spécialement mis en place dans le cadre du projet phare du Grand Sud néo-calédonien porté par VALE NC. Inscrit au Code de l'Environnement de la province, le comité émet des vœux et des recommandations visant à la mise en œuvre de ce projet dans une perspective de développement durable. Dans l'exercice de sa mission, le comité peut également commander toute étude qui lui paraîtra utile. Il illustre la capacité locale, au-delà des cadres de suivi et de surveillance volontaires, réglementaires ou « spontanés » à mettre sur pied lorsque cela est nécessaire des espaces multi-acteurs de coordination pour la surveillance de la mise en œuvre effective des engagements issus du processus d'évaluation environnementale.

Par ailleurs, de par le dynamisme de la province Sud, se retrouve dans son territoire l'essentiel des associations environnementales néo-calédoniennes potentiellement impliquées dans le processus d'évaluation environnementale des projets plans et programmes engagés en Nouvelle-Calédonie. Elles sont relativement nombreuses, de types variés, parfois thématiques à certaines problématiques spécifiques (et notamment en lien avec la biodiversité). Ainsi, certaines d'entre elles peuvent intervenir au travers du prisme de la conservation des valeurs et traditions kanak, au sein desquelles figurent de façon quasi centrale la notion de « l'attachement à la terre » et les aménités environnementales qu'elles emportent.

Enfin, il est à noter que la DENV met en place actuellement un centre de ressources environnementales ayant vocation à capitaliser les données environnementales. Une mise à disposition de ces dernières au public est envisagée en 2017.

### 3.7 LE CONTRÔLE

La consolidation de la politique environnementale en province Sud prévoit des **sanctions en cas de non-respect des mesures ERC prescrites** : les mesures destinées à éviter, réduire et compenser les impacts du



projet sont fixées par arrêté du président de l'assemblée de province, et leur manquement peut faire l'objet de sanctions administratives ou pénales. Deux types de sanctions sont distingués :

- Les mesures de police administrative : mise en demeure par le président de l'assemblée de province ; mesures de consignation d'une somme correspondant au montant des travaux à réaliser, d'exécution d'office des mesures prescrites ; suspension du fonctionnement des installations et ouvrages, ou encore ordonner le paiement d'une amende et/ou d'une astreinte journalière.
- Les sanctions pénales : contrairement au droit national, le code de l'environnement des provinces ne contient pas de dispositif général de police administrative et judiciaire de l'environnement. Le code prévoit des sanctions pénales dans le cadre des dispositions sectorielles (travaux dans les aires protégées sans autorisation ou sans se conformer aux prescriptions, exploitation d'une ICPE sans autorisation, non-respect d'une mise en demeure de se conformer à l'arrêté d'autorisation...), renvoyant aux dispositions particulières à chaque procédure d'autorisation pour chaque type de projet (ICPE, carrières, défrichement, ...). Il convient de noter que les mesures ERC dans le cadre de ces dispositions sectorielles concernent plus la prévention des risques que la biodiversité, les sanctions pénales ne sont donc pas spécifiquement orientées sur cet aspect.

Concernant les dispositifs relatifs aux écosystèmes d'intérêt patrimonial, le projet de délibération (mai 2016) pour la modification du code de l'environnement de la province propose de modifier le montant de l'amende administrative, en cas de destruction d'un écosystème sans autorisation préalable, en supprimant le système d'amende forfaitaire initialement fixée à 500 000 francs CFP par mètre carré et ne conservant qu'un montant maximum de 35 millions de francs CFP. Cette modification a pour objectif de permettre de respecter le principe de proportionnalité des sanctions.

Cette politique environnementale provinciale demande en contrepartie un gros effort de contrôle des dispositions applicables. Depuis l'adoption du code de l'environnement (2009), le nombre de procès-verbaux n'a cessé de croître, du fait notamment de l'augmentation du nombre d'agents assermentés (actuellement une quarantaine) et d'une relation efficace avec le Parquet, par le biais d'une convention, et la gendarmerie.

Ce suivi intègre désormais mieux les effets négatifs du projet sur l'environnement et des mesures compensatoires (prévues aux art. 130-4 et 130-8). La province peut désormais, au titre de la police administrative, procéder à une mise en demeure et, en cas de non-exécution, procéder à une consignation, à l'exécution d'office des mesures aux frais du pétitionnaire ou à la suspension des activités, travaux ou aménagements.

En 2009 a été créée l'association dite « Observatoire de l'environnement en Nouvelle-Calédonie » (ŒIL), avec pour but, dans un processus participatif et collaboratif, de fournir aux acteurs intervenant sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, des informations objectives, fiables et comparables sur l'état de l'environnement autour du projet industriel et minier de VALE Nouvelle-Calédonie leur permettant d'éclairer leurs décisions sur les mesures à prendre pour conserver l'environnement dans un bon état, propre à assurer la santé et le bien-être de chacun, aujourd'hui et pour les besoins des générations futures. Son positionnement s'est progressivement compliqué dans le jeu d'acteurs concernés, mettant la structure sous pression, notamment du point de vue financier à l'heure actuelle. Dans le cadre de sa mission de surveillance fondamentale, l'ŒIL est donc amené à réaliser ou piloter des campagnes de suivis, à lancer de nombreuses études, ... Cet observatoire a ainsi été un des premiers organismes à regrouper l'information environnementale sur un outil SIG accessible au public (<http://www.oeil.nc/geoportail>) avec une base bibliographique et un site internet de qualité. Récemment l'ŒIL a modifié son objet social afin de pouvoir étendre son périmètre d'action à l'ensemble du pays dans un objectif de couverture globale du territoire néo-calédonien.

La Direction de l'environnement de la province Sud dispose d'un outil SIG à usage interne permettant de recenser des données environnementales (études d'impact, inventaires, suivis), et qui présente de nombreuses opportunités d'intégrer des indicateurs de mesure de la performance des mesures ERC, dont le suivi de la mise en œuvre de la compensation.

Enfin, un rapport d'audit d'avril 2015 (CGEDD, CGEiet)<sup>12</sup> indique « qu'une coordination DIMENC/DENV pour la province du Sud est mise en œuvre à l'occasion du suivi environnemental des grands projets qui constituent, en Nouvelle-Calédonie, un enjeu considérable. La DIMENC, qui est porteuse des arrêtés d'autorisation d'exploiter des grands projets industriels, est également, dans la mesure où les prescriptions environnementales y sont consignées, fonctionnellement responsable de leur mise en œuvre. Si le contrôle technique des installations industrielles se fait aujourd'hui avec rigueur et compétence, la DIMENC ne dispose en revanche pas de compétence interne pour contrôler et évaluer rigoureusement l'application des dispositions environnementales relatives à l'impact sur les milieux naturels. Ces dernières sont évaluées de manière distincte, indépendamment de la DIMENC, par la DENV, en dehors des cycles réguliers d'inspection sur ces installations industrielles. La persistance de cette dichotomie n'apparaît pas souhaitable, ni en termes de lisibilité pour les exploitants comme pour les populations, ni en termes d'efficacité globale. ».



<sup>12</sup> Source : Expertise des conditions d'application et de contrôle en Nouvelle Calédonie des procédures relatives aux installations classés, avril 2015, Alain DORISON et Lionel RIMOUX (CGEDD, CGEiet).

## 4 L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET LA SÉQUENCE « ERC » EN PROVINCE NORD

### 4.1 GOUVERNANCE

Au niveau de la province Nord, la Direction du Développement Économique et de l'Environnement (DDEE mise en place par délibération provinciale du 30/04/2010) a pour mission de mettre en œuvre les politiques de développement économique et de protection de l'environnement. Cette Direction compte deux sous-directions dont celle de l'environnement et des ressources naturelles. Cette dernière compte 4 services : service des milieux et ressources aquatiques, service des milieux et ressources terrestres, service du développement durable et service « impact environnemental et conservation ». Ce dernier est notamment chargé de l'évaluation et l'analyse des impacts environnementaux des activités humaines. Il est notamment force de proposition de mesures visant à éviter, réduire, réparer et compenser ces impacts. Le bureau des installations classées est rattaché au Service de la coordination administrative et juridique, lui-même rattaché au directeur. Une quarantaine de salariés composent le personnel affecté aux questions environnementales pour la province. S'il revient au Président de l'assemblée de la province Nord d'approuver les différentes autorisations environnementales, l'instruction et le suivi des différentes demandes (mines, carrières et certaines ICPE) sont confiés par convention entre le gouvernement et la province à la DIMENC. La structure provinciale d'instruction des procédures environnementales est encore récente et en plein développement à l'heure actuelle.

En termes de typologie de projet, la province Nord porte des projets d'aménagement relatifs à la création et amélioration des voies de communication (réseau routier, ponts, équipements de sécurité, projets portuaires, aéroportuaires...), constructions publiques et de l'habitat ou encore en lien avec le traitement des déchets. La Société Anonyme d'Économie Mixte (SAEM) Nord Avenir, issue d'une scission en janvier 2014 de la SAEM d'origine Sofinor, intervient dans les secteurs économiques hors mines et métallurgie (restés à la Sofinor), avec une filiale immobilière. La SAEM « Grand projet VKP » porte, en délégation de maîtrise d'ouvrage pour la province et les 3 communes Vook (Voh), Kooñê (Koné), Pwëbuu (Pouembout), la réalisation de grands équipements publics (piscine, dispensaires, centre d'expérimentation piscicole, ...).

Le code du développement économique (CODEV-PN) soutient les investissements privés. Il existe en Province nord des porteurs de projets publics (communes, institutions) comme donc privés et à structures semblables à ce qui se trouve sur le reste du territoire national français moyennant des spécificités néo-calédoniennes (administratives, juridiques, fiscales, ...), spécificités qui n'interviennent que peu dans la thématique d'étude ici traitée. Dans le cadre de l'étude de cas, 4 types de porteurs de projet ont été identifiés pour la Province nord : province, communes, Agence de développement économique et sociétés privées. Si fréquemment les sièges des pétitionnaires privés notamment sont basés plutôt sur la capitale du pays Nouméa, il n'est pas rare que des antennes ou relais locaux soient établis sur le territoire de la province Nord (SECAL et miniers à rayonnement pays par exemple et entre autres). Les SAEM Nord Avenir et « Grand projet VKP » occupent une place importante à ce jour en nombre d'opérations d'aménagement susceptibles d'avoir recours au processus d'évaluation environnementale dans la Province.

Comme évoqué précédemment, la Province nord n'héberge que peu (voire pas, hormis des relais locaux dont les sièges sont basés à Nouméa la plupart du temps) de prestataires qui interviennent dans les évaluations environnementales en Nouvelle-Calédonie, étant entendu que ceux-ci ont un rayonnement global au pays, en fonction des opportunités de marché associés, et interviennent potentiellement sur l'ensemble des provinces donc, qu'ils connaissent plutôt bien dans l'ensemble.

Au-delà de ces acteurs classiques, l'article 154-1 du code de l'environnement de la province Nord dispose (par délibération du 30 janvier 2015) que : « *Pour tout projet de création d'une installation classée pour la protection de l'environnement présentant un haut-risque industriel tel que définies à l'article annexe à l'article 411-2 du présent code, il est créé un comité local d'information et de suivi (CLI). Un comité local d'information et de suivi peut également être créé sur décision du président de l'assemblée de la province Nord pour d'autres catégories d'installation classée pour la protection de l'environnement dont l'activité est jugée sensible. Un comité local d'information est également créé s'agissant de tout projet, installation ou*

*activité relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par arrêté du président de l'assemblée de la province Nord, dès lors qu'ils ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire et qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques. Le maire de la ou des communes concernées par un projet d'importance peut également demander la création d'un comité local d'information au président de l'assemblée de la province Nord. »*

Le (ou les) CLI est donc un acteur potentiellement important du processus d'évaluation environnementale en province nord. Le recul à ce propos n'est pas connu à ce stade de l'étude pour évaluer des modes de fonctionnement et de l'efficacité de ce comité vis-à-vis des logiques d'évaluation environnementales.

Une des spécificités de la province Nord réside également dans le fait de la proportion et la répartition géographique des terres coutumières, et donc des structures communautaires et d'autorités associées, globalement plus présentes qu'en province Sud. L'interaction des acteurs de l'évaluation environnementale s'y fait donc de façon plus accrue et spontanée en conséquence. À défaut de textes normatifs (qui ne progressent que depuis récemment sur ce territoire), il semble que les règles coutumières aient joué un rôle important « spontané » dans la préservation environnementale globale au titre des valeurs fondamentales qu'ils emportent dans le domaine notamment. Des liens proches existent entre acteurs de ce fait, et sont appelés à se renforcer.

Pour le reste de la société civile et bien que quelques associations locales à vocation environnementale soient localement représentées, c'est souvent ou surtout depuis la province Sud que la contribution ou la participation peut intervenir.

## 4.2 CADRE STRATÉGIQUE

Un des points historiques d'inflexion des stratégies d'aménagement dans la province coïncide avec la signature en avril 1998 d'un accord de partenariat entre la SMSP (majoritaire à 51 %) et Falconbridge, pour le projet d'usine du Nord participant de la politique de rééquilibrage du pays voulue par les accords successifs déjà évoqués (1988-98). Si le projet a encore pendant une bonne décennie mis du temps à démarrer, cristallisant des conflits divers, l'arrêté de décembre 2005 autorisant à exploiter la société Falconbridge NC SAS (puis la société Koniambo Nickel SAS intégrant la participation active de la province dans l'actionnariat du projet en 2012) a véritablement lancé les activités et le processus élargi dans son sillage de rééquilibrage voulu. Ses effets en termes de développement du territoire de la province sont véritablement visibles désormais ainsi que les incidences environnementales associées.

Ce choix du développement minier génère aujourd'hui une géographie particulière en province Nord dont la côte Ouest devient, schématiquement, l'épicentre économique et la côte Est le conservatoire environnemental (Le Meur et al., 2015).

La province Nord dispose de plusieurs outils pour la planification et l'aménagement de son territoire :

- Un projet de schéma de développement de la province engagé mais stoppé en 2003 et donc non validé, bien que certains de ces aspects puissent encore servir d'appui ou de grande orientation dans les choix institutionnels de développement réalisés depuis.
- Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la zone Voh, Koné et Pouembout (SDAU VKP), approuvé le 2 septembre 2005 par l'assemblée de la province et en cours de « réactualisation » avec un élargissement à la commune de Poya (partie provinciale Nord). La réactualisation a renforcé le volet environnemental sans pour autant prévoir un processus d'évaluation. Il a pour objet d'organiser et maîtriser pour 15 ans les évolutions du territoire sur les trois communes (centre urbain majeur à Koné, usine du Nord à Voh et vocation plus agricole pour Pouembout) auxquelles s'adjoignent les terres coutumières liées à la tribu de Bopope. Document fondateur de planification et gestion de l'espace, il ne semble cependant pas présenter de diagnostic environnemental, ni avoir été soumis à une évaluation environnementale avant son approbation.
- Le Plan d'Urbanisme Directeur à l'échelle du territoire communal : sur les 17 communes de la province Nord, huit communes disposent d'un PUD : Pouembout (en révision actuellement), Koumac

(en révision actuellement), Kaala Gomen (en modification et révision actuellement), Canala, Voh, Ponerihouen, Kouaoua et Koné.

Sur les autres communes où le foncier coutumier est prépondérant, des réflexions sur la planification et l'aménagement du territoire se sont engagées comme pour Hienghène et Poum. Des réflexions existent aussi sur Koumac et Pouembout.

La délibération n° 2008-55/APN de la province Nord fixe le contenu d'un PUD qui doit, dans le rapport de présentation, « analyser l'état initial de l'environnement communal et la mesure dans laquelle le plan prend en compte le souci de sa conservation ».

- En 2010, un nouvel outil a été proposé aux communes pour les guider dans l'aménagement (zonage, en particulier de l'habitat, VRD, ...) des terres coutumières et en l'absence de PUD non applicables sur celles-ci : le « MARPOUS » (Modalités d'Application des Règles provinciales d'occupation et d'Utilisation des Sols) est un document contractuel de planification concertée entre une commune et la province dont l'élaboration est plus légère qu'un PUD. Il existe peu de retours d'expérience sur cet outil encore récent. Une évaluation de l'outil a été commandée à l'ADRAF, pour un livrable attendu fin 2016.

### 4.3 CADRE RÉGLEMENTAIRE

Le code de l'environnement de la province Nord, a été créé par délibération n° 2008-306/APN du 24 octobre 2008, modifié depuis par plusieurs délibérations dont la dernière en date du 10 juin 2016 et dans sa dernière version publiée au 23 juin 2016. Comme indiqué plus haut, il s'inspire en cadre et en « cascade » des structures nationales type, avec une complétude pour autant inférieure à celui de la province Sud en termes d'intégration des spécificités propres. Il ne dispose toujours pas, à l'heure actuelle de dispositions générales sur l'évaluation environnementale. Les projets et travaux sont soumis à évaluation environnementale en application de dispositions sectorielles. Comme dans les autres provinces, une grande autonomie dans la capacité de réglementer est dévolue à l'assemblée de province, pour progressivement amender ce code. L'évolution de celui-ci se fait au « fil de l'eau », avec plusieurs modifications-compléments par délibérations depuis plusieurs années, à l'image de celui de la province Sud. Ainsi plusieurs projets de textes complémentaires sont en préparation dont le volet sur l'évaluation environnementale (Titre IV. Étude d'impacts environnementaux)

- **Dispositif d'évaluation environnementale des documents d'urbanisme**

En province Nord, dans le cadre de la refonte actuelle de la délibération relative au PUD (échéance 2017), la mise en place d'une évaluation environnementale n'a pas été retenue, afin de ne pas alourdir les procédures et les coûts pour les communes, la priorité étant de sensibiliser celles-ci à une démarche de planification.

Par ailleurs, la composition du comité d'aménagement et d'urbanisme (CAUP) est fixé par la délibération n° 55-2005/APN qui n'a pas prévu d'associer le gouvernement. Les associations environnementales ou les acteurs coutumiers sont en revanche bien ciblés. De fait, le Conseil de l'Urbanisme et de l'Habitat est le seul organe croisant les acteurs du gouvernement et des provinces en matière d'urbanisme. Il est principalement convoqué dans le cadre des chantiers réglementaires sur l'élaboration des principes directeurs de l'urbanisme.

- **L'évaluation environnementale au sein des politiques sectorielles**

Les dispositions protégeant le patrimoine naturel : comportent un principe d'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats. Elles peuvent donner lieu à dérogation par autorisation écrite du président de l'assemblée de province Nord, mais ces dérogations (articles 251-2 et -3) semblent toutefois limitées à des finalités scientifiques (repeuplement, de réintroduction, de suivi biologique...) ou des objectifs de conservation. Ainsi, à la lecture des textes, il ne semble pas *a priori* possible d'obtenir une dérogation concernant un projet ou des travaux portant atteinte au patrimoine naturel. En effet, les textes n'organisent pas de faculté de dérogation, qui pourrait être obtenue après évaluation environnementale. Le cas échéant,

les projets qui seraient soumis à étude d'impact ne pourraient proposer que des mesures propres à éviter l'impact, sans autre alternative de réduction ou compensation.

De même, il n'existe pas de procédure d'évaluation environnementale intégrant une démarche ERC concernant la délivrance de dérogation à l'interdiction de cultiver, introduire ou multiplier relative aux espèces envahissantes.

Les dispositions relatives aux ICPE et aux carrières : contiennent une démarche d'évaluation environnementale (étude d'impact ou notice d'impact) en fonction de procédures (autorisation, autorisation simplifiée ou déclaration). Les arrêtés d'autorisation ou parfois le récépissé de déclaration peuvent comporter des mesures envisagées pour éviter, réduire et compenser (la terminologie utilisée et les types de mesures diffèrent en fonction de la procédure : « mesures envisagées pour prévenir, supprimer, réduire et si possible compenser » ou parfois seulement « réduire les inconvénients »). Les procédures et contenus des études ou notices d'impact ainsi que les dispositions relatives aux mesures ERC et aux prescriptions imposables, ne sont pas harmonisés, mais traité de manière sectorielle (pour chaque matière et pour chaque procédure), prenant parfois en compte uniquement les dangers et risques de pollution, parfois intégrant les effets sur la nature.

Enfin, il convient de rappeler à cette échelle l'absence de cadre général de protection de l'eau et des milieux aquatiques, uniquement pris en compte de manière ponctuelle (prise en compte de la ressource en eau dans le droit des ICPE) ou sectorielle (usine hydroélectriques). Pour rappel, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de « droit domanial de la Nouvelle-Calédonie et des provinces » (article 22-31° de la loi organique de 1999) ; ce domaine comprenant les cours d'eau, lacs, eaux souterraines et sources, sous réserve des droits des tiers et hors terres coutumières. La Nouvelle-Calédonie a délégué à la province Nord (comme à la province Sud) la gestion (et non réglementation) de la ressource en eau, et plus précisément la gestion des prélèvements d'eau superficielle et souterraine, l'entretien des lits et la protection et la modification des berges des cours d'eau ainsi que l'extraction des matériaux (Cf. liste fixée à l'article 1er de la délibération n° 238/CP du 18 novembre 1997).

#### 4.4 VOLETS TECHNIQUES DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

L'évaluation environnementale est l'outil-phare pour apprécier la mise en œuvre d'une démarche ERC au niveau de projets et mesurer leur performance environnementale déclarative à ce propos.

Dans le cas présent, l'analyse a porté sur 12 études de cas en province Nord sur 32 projets étudiés. Cette analyse est annexée au présent rapport avec des graphiques permettant une lecture synthétique aisée.

Si initialement la volonté était de mener cette analyse sur un nombre équivalent de projets entre province Sud et province Nord, la difficulté d'accès aux données sur la province Nord n'a pas permis d'atteindre cet objectif. Cette difficulté est révélatrice de la progressive montée en puissance de l'application de l'évaluation environnementale sur ce territoire et de la structuration récente et encore contrainte en moyens des services instructeurs entre autres. L'échantillon est malgré tout là aussi représentatif *in fine* et suffisant pour être exploité. Sur l'échantillon étudié, 25 % des projets relèvent d'une maîtrise d'ouvrage privée et 75 % d'une maîtrise d'ouvrage publique ce qui peut témoigner de la volonté de l'action publique de peser sur le développement ce territoire, en suppléance d'une initiative privée encore faible. Les projets d'équipements représentent d'ailleurs 67 % des projets étudiés (route, ouvrages d'art, port, déchets) ; suivis pas les projets d'exploitation de la ressource aquacole (17 %) et enfin, dans une même proportion (8 %), des projets liés aux mines et carrières et à l'énergie. À noter que le nombre n'est pas relatif à l'ampleur, et que bien sûr le projet Koniambo pèse à lui seul de manière très importante dans le dynamisme économique et d'aménagement local et enjeux environnementaux associés (comme le peuvent l'être les autres « gros » projets miniers calédoniens). Pour autant, il ne nous a pas été possible de l'analyser véritablement dans les détails (cf. en suivant). Les interviews réalisées tendraient à laisser penser que la phase d'instruction n'a pas pu être réalisée de façon approfondie. Le développement des infrastructures et équipements de

communication souligne là encore la priorité donnée au rééquilibrage entre le nord et le sud de la Nouvelle-Calédonie.

Trois étapes préalables à une étude d'impact permettent de déterminer le champ d'intervention et le contenu de cette évaluation environnementale. Il s'agit :

- de l'**identification en amont de la sensibilité environnementale** d'un site sur lequel un projet est envisagé ;
- de la **sollicitation des services instructeurs** sur leur connaissance du site en question ;
- et de la **consultation de personnes ou organismes-ressources**.

Ces étapes sont un préliminaire au travail d'itérativité d'une étude d'impact et permettent à la fois de pré-identifier la sensibilité environnementale d'un site et de réinterroger le processus de conduite du projet (faisabilité, identification de contraintes, ...). Or, il s'avère que seulement un à deux dossiers renseignent sur le fait d'avoir procédé à ces étapes. S'il est vrai que l'information n'apparaît pas disponible dans la grande majorité des dossiers sur ce point dans la province (environ 80 %), ces résultats tendent à montrer que ces étapes ne ressortent pas comme des pratiques courantes en province Nord, sujet déjà mis en exergue dans une moindre mesure en province Sud.

En revanche, l'**identification du contexte réglementaire des projets** se retrouvent dans près de 60 % de dossiers étudiés. Cela traduit l'importance de cerner le contexte déclenchant une évaluation environnementale qui influe sur la structuration et le contenu du dossier d'évaluation environnementale. L'homogénéité relative avec la province Sud sur ce point rejoint le fait que les prestataires ont un rayonnement d'intervention à l'échelle du pays et lisent certainement les méthodes sur ce point.

75 % des dossiers présentent une analyse correcte **de l'état initial du site et de son environnement** quel que soit le rédacteur (6 prestataires sur 11 dossiers étudiés) c'est-à-dire balayant l'ensemble des compartiments de l'environnement susceptibles d'être touchés par le projet, et ce de manière proportionnée. Toutefois, le volet paysage de ces études est parfois absent ou apparaît plutôt faible et se concentrant généralement sur des ambiances paysagères ressenties.

C'est également la même proportion pour l'**analyse des impacts du projet**. Elle est dans l'ensemble menée de manière correcte (75 %) et opte soit pour une présentation en miroir vis-à-vis de la partie « État initial (...) », soit en fonction des phases de construction et d'exploitation du projet ou encore en fonction des vecteurs de pollutions, nuisances ou sources d'impact des projets (exemple : émissions atmosphériques, effluents liquides, émissions sonores, trafic routier, ...). Néanmoins, 75 % des études d'impact analysées ne présentent pas **d'analyse des effets cumulés** entre projets connus. Cette pratique désormais courante en métropole vise à étudier l'addition, dans le temps ou dans l'espace, d'effets directs ou indirects issus d'un ou de plusieurs projets et concernant la même entité (ressources, populations ou communautés humaines ou naturelles, écosystèmes, activités...). Elle inclut aussi la notion de synergie entre effets. Une fois les impacts d'un projet connus, il importe de mettre en perspective ce projet en abordant la justification des choix qui ont conduit à retenir le projet dans sa forme finale. Cet aspect est traité dans la partie « **Raisons du choix du projet** » et la justification des variantes est bien présentée dans 75 % des dossiers étudiés pour la province Nord. Néanmoins, cette partie est traitée de manière disparate dans les dossiers et tend davantage à présenter les contraintes fonctionnelles s'imposant à la réalisation des projets qu'aux préoccupations environnementales ayant conduit à influencer ce dernier.

Les **mesures** proposées ne sont que rarement catégorisées (8 %) selon les termes de la séquence E, R, C et leur qualification reste confuse et ambiguë. Ce point démontre clairement la difficulté pour les rédacteurs des études d'impact d'appréhender correctement la délimitation des termes de cette séquence et de leur qualification concrète sur un projet donné. Les mesures proposées relèvent majoritairement (58 % des dossiers analysés) de mesures de réduction concernant la mise en œuvre d'un chantier respectueux de l'environnement. Seulement 42 % des projets étudiés font état de mesures compensatoires généralement « volontairement » (où la compensation est donc logique/légitime) proposées dans le cadre de l'étude d'impact. Le dimensionnement de ces mesures se base sur l'unité fonctionnelle du milieu concerné sans qu'il y ait de méthode particulière qui ressorte (ce qui peut être lié au faible nombre de dossiers présentant des

mesures compensatoires). La localisation des mesures compensatoires semble suivre une logique biophysique (bassin-versant, aire de répartition d'une espèce, ...) et privilégier la compensation au plus près des impacts du projet. Les risques de confusion avec le principe de remise en état et de réduction associé sont, comme ailleurs, là aussi potentiellement importants. Les services instructeurs peuvent subordonner l'autorisation des projets à la mise en œuvre de mesures environnementales complémentaires. En province Nord, 16 % des projets ont été concernés par ce cas de figure. À titre d'exemple, dans le cas de l'Usine de Koniambo (dont seul l'arrêté d'autorisation ICPE d'août 2016 a pu être exploité à ce stade), au-delà des mesures environnementales d'ordre « industriel » ou généralistes très détaillées, celles liées à la protection de la biodiversité à l'article 8 ne sont détaillées que dans le fait qu'elles imposent à l'exploitant de procéder « *dès que possible à la revégétalisation des sols reconstitués ou des terrains défrichés ou perturbés par son activité dont la vocation finale est, par ordre de priorité, le retour à l'état naturel ou la constitution d'une ressource naturelle renouvelable. La revégétalisation est réalisée de manière coordonnée à l'exploitation, lors des périodes de végétation favorable, selon un plan accompagné d'un échancier décomposé selon ses différentes phases* ». Au-delà, les modalités de mise en œuvre de l'ensemble de ces dispositions relatives à la protection de la biodiversité sont renvoyées en précision « *dans le cadre d'une convention entre les services de la province Nord compétents et l'exploitant* ». Cet exemple est intéressant puisqu'il montre qu'au moment de l'obtention de l'autorisation des travaux, le maître d'ouvrage ne sera pas en capacité de mettre en œuvre immédiatement l'ensemble des mesures liées à la protection de la biodiversité et qu'*a priori*, ces éléments feront l'objet d'un traitement distinct de type conventionnel, les faisant sortir du champ prescriptif réglementaire plus contraignant. De fait, pour ce projet, avec les informations disponibles et au vu du mode de traitement de la question de la biodiversité dans l'acte d'autorisation, l'absence de perte nette de biodiversité ne serait pas encore illustrée ni garantie à l'issue du processus d'instruction, les cas d'autres projets illustrant à quel point finalement la démarche conventionnelle est vulnérable pour obtenir des garanties et des résultats pérennes dans le domaine.

La **moyenne du coût global** des projets étudiés en Province nord est de 1,4 milliards F CFP (hors projet Koniambo pour lequel la donnée n'était pas disponible). Il apparaît néanmoins que l'analyse ne permet pas de donner un ratio de ce que représente en moyenne le coût des mesures environnementales rapporté au coût global du projet. En effet, lorsque le chiffrage des mesures environnementales existe, il n'est donné généralement qu'en valeur unitaire et n'est pas estimé pour le projet lui-même.

La présentation de la **méthodologie utilisée pour évaluer les effets du projet sur l'environnement** est un point généralement faible sur les dossiers analysés en province Nord. En effet, seuls deux projets (16 %) la présentent. Or, ce point est particulièrement important pour les services instructeurs afin d'appréhender la manière dont la connaissance sur le site a été collectée et avec quelles difficultés.

S'agissant de l'instruction, les interviews auprès des acteurs cibles notamment du côté des services instructeurs démontrent des contraintes importantes, en particulier de structuration et d'effectifs pour :

- centraliser et lire les études de façon convenable,
- identifier les personnels-clés et leur répartir la tâche d'instruction,
- centraliser les dossiers et sous format numérique,
- répondre à des délais contraints qui ne sont pas définis par les services bien que leur rôle soit central, y compris dans la rédaction amont des évolutions du code de l'environnement provincial.

La qualité des dossiers même ceux qui sont estimés être instruits de manière convenable ne serait pas très aboutie sur certains aspects particuliers et notamment sur la structuration « ERC » et le volet compensatoire en particulier, les milieux naturels souvent, rejoignant les constats globaux issus des chapitres précédents mais aussi des résultats du questionnaire en ligne. On retrouve en province Nord d'autres points communs à l'ensemble des provinces qui reviennent souvent (disparité des situations en fonction des procédures, pétitionnaires, services, prestataires, la vision globale des impacts cumulés sur le territoire, ...) avec une acuité semble-t-il supérieure à ce qui est évoqué en province Sud.



#### 4.5 LA COMPENSATION ÉCOLOGIQUE

Le code de l'environnement de la province Nord mentionne dans ses principes généraux l'obligation de mettre en œuvre des mesures compensatoires en rapport avec les dommages causés à l'environnement en lien avec le principe pollueur-payeur. La définition de la cible des compensations est assez large (environnement, milieux naturels, milieu environnant terrestre). Seul le cadre des autorisations d'exploitation des carrières indique que les mesures de compensation doivent figurer dans une étude ou une notice d'impact, respectivement pour les demandes d'autorisation soumises ou non à enquête publique. Ces mesures doivent figurer dans l'arrêté d'autorisation. Toujours dans le cadre des carrières, l'absence de mise en œuvre de remise en état est un motif de refus de l'autorisation d'exploiter.

La réglementation des espèces protégées ne comporte pas explicitement d'obligation de compenser et les demandes de dérogation ne peuvent être effectuées que dans le cas de recherches scientifiques et d'objectifs de conservation. Il faut noter quelques dérogations coutumières possibles pour la chasse d'espèces protégées, comme celle de la tortue verte marine (*Chelonia mydas*), qui ne semblent pas mener à la prescription de mesures compensatoires. Le cadre des ICPE ne fait pas de référence expresse aux mesures de compensation, mais devrait les prendre en compte. Le code de l'environnement de la province Nord ne spécifie pas de conditions à la conception ou la mise en œuvre d'éventuelles mesures compensatoires au titre de la biodiversité. Sans mentionner les mesures compensatoires en particulier, le code souligne dans ses principes généraux l'obligation de mettre en œuvre une consultation adaptée à l'organisation coutumière. Contrairement à la situation en province Sud, les terres coutumières couvrent en effet une part importante du territoire provincial. Les autorités coutumières peuvent avoir à jouer un rôle-clé dans la définition et la mise en œuvre d'éventuelles mesures compensatoires, mais leur attention est aujourd'hui focalisée principalement sur des compensations financières (Le Meur 2015).

La province Nord ne s'est pas dotée de lignes directrices au-delà des principes généraux exposés dans son code de l'environnement. C'est principalement via les dispositions du code minier qu'est appliquée en province Nord la compensation des impacts résiduels des projets. Celle-ci porte sur les projets de recherche (articles R123-5-3 et 4 du code minier) et d'exploitation minière (article R142-10-7). C'est aussi le cas pour la déclaration quinquennale (article R142-10-34). Outre le recours possible au foncier domanial et coutumier, abordé à propos de la province Sud, il est à rappeler que le secteur minier dispose avec le « Fonds Nickel » d'un outil mobilisable pour organiser le financement d'opérations de réhabilitation de terrains dégradés.

L'OCMC, développé en province Sud, est susceptible d'être appliqué par la DIMENC dans le cadre de l'instruction des projets miniers localisés en province Nord, afin d'homogénéiser son instruction des dossiers à l'échelle de la Nouvelle Calédonie.

#### 4.6 LA PARTICIPATION / CONSULTATION DU PUBLIC

En termes de participation et de consultation du public, le code de l'environnement de la province Nord prévoit quatre procédures distinctes :

- La mise à disposition du public pour les décisions autres qu'individuelles et celles ne relevant pas des autres cas ;
- L'enquête publique selon un modèle proche du code de l'environnement national ;
- Le droit d'accès à l'information ;
- D'autres modes d'information avec le Comité local d'information (CLI) pour les projets ayant un impact significatif sur l'environnement. Issu de dispositions récentes, le comité local d'information et de suivi (CLI) est créé pour certains projets de création d'une installation classée pour la protection de l'environnement. Il a, entre autres, pour mission de présenter au public les mesures envisagées ou engagées par l'exploitant pour éviter, minimiser ou compenser les impacts environnementaux de ses activités. Il n'a été constitué et sollicité à ce jour et *a priori* que sur le projet Koniambo.

La province Nord accorde une place particulière à la participation du public dans les prises de décision. En effet, au sein des principes généraux de la participation du public dans son code, la province Nord rappelle le lien fort à la terre et la mer issu de l'identité kanak, et l'existence d'une gestion spécifique, notamment coutumière, de l'environnement. Si, d'un point de vue pratique, les enquêtes publiques sont *a minima* les mêmes que celles décrites pour la province Sud, la province Nord s'efforce d'adopter des procédés de consultation adaptés, notamment à l'organisation coutumière, en vue d'une participation effective des populations dans l'élaboration de la réglementation en matière d'environnement et dans sa mise en application. Cela passe le plus souvent par des réunions d'information et d'échange avec le public, organisées le plus souvent dans les mairies des communes concernées. Il serait donc fréquent également que les processus soient intégrés dans les logiques de communication coutumières, dans des proportions potentiellement supérieures à la province Sud, et avec une certaine « expérience » qui a été valorisée par plusieurs acteurs lors des interviews et rencontres dédiées.

Il est à noter qu'en matière d'urbanisme, et en particulier pour des opérations de lotissement, la délibération provinciale Nord prévoit la possibilité d'une enquête publique « si le président l'estime nécessaire ». Ainsi, en province Nord, que ce soit ce type d'opération ou l'élaboration de PUD, une enquête publique est prévue. Il est à rappeler qu'au-delà de l'enquête publique, les principes directeurs de l'urbanisme obligent désormais à une consultation et à une participation du public dès le début d'un projet de PUD (Loi du Pays) ...

Les observations et propositions formulées au cours des enquêtes sont recueillies par des commissaires enquêteurs dont la liste est définie par le Président de province et désignés par ce même Président. Les remarques doivent ensuite être prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision. Le code de l'environnement prévoit depuis peu que les éléments présentés en enquête publique puissent être transmis par voie électronique au public.

Enfin, bien que l'éloignement au centre urbain de l'agglomération de Nouméa soit résolument encore une explication d'un différentiel de représentativité globale et quotidienne « sur le terrain », l'ensemble des associations présentes en Nouvelle-Calédonie et de tous types sont susceptibles d'interagir dans le processus d'évaluation environnementale également en province Nord. Plusieurs d'entre-elles ont d'ailleurs des représentations physiques également dans la province, et il en existe aussi des associations « locales » à la province qui sont amenées à interagir avec le processus global.

Il n'en reste pas moins que, comme sur le reste du pays, l'ensemble des acteurs posent encore un jugement plutôt réservé sur l'efficacité réelle du processus, en termes de participation effective (quantité de public touché) et de réelle capacité à expliquer et faire participer (réagir) et donc intégrer de façon optimale l'avis de l'ensemble des catégories de public.

#### 4.7 LE CONTRÔLE

La province Nord prévoit à l'article 417-1 relatif aux ICPE de son Code de l'Environnement d'être en capacité de faire mettre en conformité et de régulariser une situation de non-observation des conditions d'une autorisation par un exploitant. Elle peut ainsi :

- Obliger l'exploitant à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée à l'exploitant au fur et à mesure de l'exécution des mesures prescrites ;
- Faire procéder d'office, aux frais de l'exploitant, à l'exécution des mesures prescrites ;
- Suspendre par arrêté le fonctionnement de l'installation jusqu'à exécution des conditions imposées et prendre les dispositions provisoires nécessaires.

Comme pour les autres provinces, la DIMENC intervient par conventionnement avec la province Nord pour les ICPE relevant de son champ d'intervention, ainsi que les mines et carrières.

Selon les services interviewés, le manque de moyens consacrés à la mission de contrôle reste le principal maillon faible du dispositif. Par ailleurs, la province Nord ne dispose pas d'une base de données centralisée permettant un suivi facilité des processus d'évaluation environnementale dans leur ensemble (données, dossiers, autorisations, et donc également en matière de suivi & contrôles).

## 5 L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ET LA SÉQUENCE « ERC » EN PROVINCE DES ÎLES LOYAUTE

### 5.1 LA SITUATION SPÉCIFIQUE DE LA PROVINCE DES ILES LOYAUTE DANS LA NOUVELLE-CALÉDONIE

De façon liminaire, il est nécessaire de rappeler que la province des Iles Loyauté présente des spécificités structurelles et de développement au sein de l'archipel néo-calédonien qui expliquent, notamment, les différences de typologies d'enjeux et de projets en comparaison avec ceux de la Grande Terre. Les aspects physiques (insularité et absence de relief marqués, géologie, hydrogéologie, ...), l'absence de ressources minières, la faible densité de population soumise à un exode rural vers les centres urbains de Grande Terre et notamment Nouméa, l'omniprésence de la coutume, notamment du point de vue foncier où les « terres coutumières » concernent 96 %<sup>13</sup> du foncier des îles, le potentiel touristique (bien qu'encore peu exploité) et le caractère résolument maritime et tourné vers la mer de ces espaces insulaires font que les approches peuvent être sensiblement différentes de ce qui s'observe sur les deux autres provinces. C'est notamment le cas dans certains aspects de l'évaluation environnementale, en particulier sur le plan technique. En effet, partie intégrante du territoire néo-calédonien, la province des Iles Loyauté bénéficie, en théorie, d'une totale égalité de traitement dans l'ensemble des domaines socio-économiques présents en Nouvelle Calédonie. Pour autant, malgré des schémas organisationnels et des processus comparables à la Grande terre, l'importance de la situation géographique de la province reste un élément contextuel important dans l'analyse comme nous le verrons en suivant.

Par ailleurs, il faut également noter qu'il a été difficile de collecter de l'information sur cette province, du fait de la grande difficulté à contacter et rencontrer les acteurs-clé et à récupérer des données notamment pour l'étude de cas ; la province n'étant pas incluse à la maîtrise d'ouvrage du projet par ailleurs. Une rencontre a pu néanmoins se tenir avec la personne en charge du suivi de la rédaction du code de l'environnement de la province des îles et celle en charge des ICPE au service environnement de la province. La suite de la mission permettra sûrement de pouvoir avoir davantage de retours le cas échéant.

### 5.2 GOUVERNANCE

Les problématiques environnementales sont portées par la province des Iles Loyauté au niveau du « service de l'environnement » qui est chargé de mettre en œuvre les orientations stratégiques provinciales en la matière, comme pour les autres. S'il revient au Président de l'assemblée de la province des Iles Loyauté d'approuver les différentes autorisations environnementales, l'instruction et le suivi des différentes demandes (mines, carrières et ICPE) sont confiés à la DIMENC. Composé de 4 sections, le service environnement de la province des îles dispose quant à lui de 6 personnes dont un poste vacant sur la section énergie. Le service a notamment dans ses missions l'élaboration des réglementations en matière d'environnement.

La province est susceptible de porter des projets relatifs aux infrastructures primaires (voirie, bâtiments, infrastructures portuaires et aéroportuaires, ...) et assure également une mission de conduite d'opération sur le réseau routier de la Nouvelle-Calédonie. Il existe également un code des investissements en province des îles loyauté. Et, comme les autres, la province a créé une Société d'Économie Mixte, la SODIL, qui finance notamment des projets dans le secteur du transport, de l'hôtellerie et de la pêche. À l'image des autres provinces, il existe en province des Iles Loyauté de potentiels porteurs de projets publics (gouvernement, communes) comme privés et à structures semblables une fois de plus à ce qui se trouve sur le reste du territoire national français moyennant des spécificités néo-calédoniennes (administratives, juridiques, fiscales, ...). Dans le cadre de l'étude de cas, sur les 32 projets retenus, seuls 3 concernent cette province avec deux types de porteurs de projet : la province elle-même et des sociétés privées. La typologie de projet est sensiblement restreinte, ne serait-ce que par la configuration physique, environnementale et socioéconomique des îles concernées et du fait échantillon d'analyse et retours d'enquête ou d'interview.

---

<sup>13</sup> En 2014, source ADRAF

La problématique minière est par exemple totalement absente intrinsèquement du territoire de cette province, ce qui en fait une spécificité également.

Les prestataires impliqués dans le processus d'évaluation environnementale en province des Iles Loyauté sont potentiellement les mêmes que ceux rencontrés ailleurs en Nouvelle-Calédonie, à la nuance près que très peu sont présents en permanence sur le territoire de la province des Iles Loyauté, sachant qu'ils sont globalement tous aptes à intervenir sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie comme évoqué par ailleurs.

Du point de vue de la société civile pouvant être impliquée dans les processus d'évaluation environnementale, la province, via son code de l'environnement, prévoit un **Comité pour la Protection de l'Environnement (CPE)** qui n'entrera cependant en vigueur (ou fonction) qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Ce comité doit assurer une mission principale de conseil et d'expertise, et son avis sera sollicité chaque fois que cela est prévu par une réglementation provinciale ou sur saisine du président de l'assemblée de province. Il proposera aux instances provinciales les mesures et les actions propres à sauvegarder ou à améliorer le milieu naturel et assurer un développement durable aux îles Loyauté. Par ailleurs, conformément au règlement intérieur de l'assemblée de la province des îles Loyauté, la **commission du développement durable et des recherches appliquées** est, elle, chargée d'examiner les orientations relatives au développement durable et notamment en matière de gestion environnementale. Elles concernent la conservation de la biodiversité, la prévention des risques et la lutte contre les pollutions, la préservation de la ressource en eau, la maîtrise de l'énergie, orientée vers la transition énergétique et les recherches appliquées. En outre, la province des îles Loyauté reconnaît aux **Groupelements de Droit Particulier Locaux (GDPL)** à vocation environnementale, un rôle particulier dans la protection de la biodiversité et des savoirs traditionnels qui y sont associés ainsi que dans la création, la gestion d'aires et d'espèces protégées et la préservation des sites et monuments naturels et culturels.

Une des particularités propres à cette province repose aussi sur le fait que son espace foncier est très majoritairement sous régime coutumier (plus de 96 % du territoire). Cet état de fait confère un rôle déterminant à la communauté kanak dans la préservation de l'environnement de ce territoire. Cette caractéristique a ainsi clairement appuyé la rédaction du code de l'environnement de la province, comme décrit en suivant.

En dehors des instances et représentations coutumières, le tissu associatif local, comme pour la province Nord, et peut être de façon encore plus marquée du fait de l'éloignement, est probablement faiblement représenté sur des objets spécifiquement environnementaux. L'ensemble des associations environnementales connues en Calédonie aura donc tendance à pouvoir interagir essentiellement à distance. Elles sont cependant et notamment prévues dans le Code de l'Environnement provincial comme étant des parties prenantes à sa bonne mise en œuvre, via leur participation prévue au CPE, ou au titre de leurs agrément environnemental sur tout sujet les concernant à la discrétion du président de province (article 124-1).

### 5.3 CADRE STRATÉGIQUE

La province des Iles Loyauté dispose d'une Charte de l'Environnement, document de stratégie de développement durable adoptée par délibération le 24 avril 2012, inspirée à la fois de la Charte constitutionnelle de l'environnement et de considérations locales liées à la culture kanak. Elle préfigurait le code provincial de l'environnement.

La province dispose par ailleurs, du point de vue développement, d'un Schéma Provincial des Carrières, d'un Schéma directeur de gestion des déchets et appuie les communes dans la réalisation de schémas directeurs d'eau potable et/ou d'assainissement des eaux usées.

### 5.4 CADRE RÉGLEMENTAIRE

Le code de l'environnement de la province des Iles Loyautés a été récemment adopté par une délibération n° 2016-13/API du 6 avril 2016 et publié au JONC du 23 juin 2016. Il s'agit avant tout d'une compilation

récente des principales délibérations portant sur des dispositions sectorielles (ICPE, carrières, ...) sur le principe des codes des autres provinces. De la même façon que le code de la province Nord, le code de la province des Iles Loyautés ne contient actuellement pas de disposition générale sur l'évaluation environnementale (le titre étant réservé pour une publication ultérieure). Comme pour les autres provinces, lui aussi s'inscrit dans une structure « classique » dans l'esprit de la hiérarchie des normes nationales.

- **Principes généraux**

En préambule, le code rappelle la nécessaire conciliation de la protection de l'environnement avec la pratique coutumière et préfigure **la reconnaissance de la personnalité juridique de certains éléments de la nature** (article 110-3) ce qui est à souligner. Un autre élément notable tient dans l'article 110-6 qui dispose que « *Les autorités de la province des Iles Loyauté, en vertu du principe de non-régression et dans le respect des équilibres écologiques, s'engagent à ne pas réduire le niveau de protection de l'environnement.* » Avant que n'entre en vigueur la loi sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages en France, c'est bien dans cette province que ce principe de non régression est pour la première fois adopté sur l'ensemble du territoire national.

Le cadre général de l'évaluation environnementale est posé (article 110-7), tandis que l'article 110-8 fixe le principe de réparation en nature, de remise en état des écosystèmes dégradés et la reconstitution des espèces menacées moyennant, entre autres, l'élaboration et l'application de plans ou autres stratégies de gestion. Lorsque cela est impossible, il fonde l'obligation de compensation des dommages à l'environnement, en application du principe pollueur-payeur.

Si l'intégration des valeurs et pratiques coutumières propres au peuple kanak est donc effective, notamment au travers du principe de subsidiarité (articles 110-1 et 110-10), les titres relatifs aux milieux naturels ne sont pas encore traités par le code (réservés) contrairement aux deux autres provinces du territoire.

- **Évaluation environnementale au sein de politiques sectorielles**

Le code compile donc les dispositions sectorielles préexistantes concernant les ICPE et les carrières.

**Concernant les carrières**, soumises à procédure simplifiée ou autorisation, une évaluation environnementale est prévue dont le contenu diffère selon la nature de l'installation (étude d'impact ou mémoire exposant les risques de l'installation) ainsi que les mesures destinées à « *prévenir, supprimer, réduire et si possible compenser les inconvénients* ». Les dispositions ne sont pas spécialement orientées sur la préservation de la biodiversité, mais plus globalement sur la protection de l'environnement, le paysage, les milieux naturels, la commodité du voisinage ainsi que les eaux superficielles et souterraines.

**Les installations classées** doivent respecter les intérêts mentionnés à l'article 411-1 du code, parmi lesquels figure la protection de la nature et de l'environnement. Les ICPE sont soumises à différentes procédures selon leur classification et, s'il apparaît que l'évaluation des impacts sur la biodiversité est prise en compte (ICPE soumises à autorisation), elle l'est de manière moins prioritaire que la lutte contre les risques et nuisances, objectif principal de la réglementation ICPE.

Les installations soumises à autorisation font l'objet d'une étude d'impact (dont le contenu est défini à l'article 412-4) qui contient notamment une analyse de l'état initial du site et de son environnement, une analyse des effets de l'installation, ainsi que, là aussi, les mesures (chiffrées) « *pour supprimer, limiter et, si possible, compenser les inconvénients de l'installation* ».

Les installations soumises à autorisation simplifiée font l'objet d'une demande mais ne sont pas véritablement soumises à évaluation environnementale. Le dossier contient une justification de la conformité du projet à l'ensemble des prescriptions générales visées à l'article 414-6 (prescriptions générales adoptées par délibération du bureau de l'assemblée de province). Elles peuvent être soumises à étude d'impact sur décision du Président d'assemblée de province et peuvent faire l'objet de prescriptions ou d'arrêtés complémentaires, destinés à protéger les intérêts mentionnés à l'article 411-1.

Les installations soumises à déclaration sont également soumises aux prescriptions générales de l'article 414-6. Néanmoins, le formulaire de déclaration n'impose pas d'évaluation environnementale.

Enfin, il convient de rappeler à cette échelle et comme pour les autres provinces et le pays, l'absence de cadre général de protection de l'eau et des milieux aquatiques, uniquement pris en compte de manière ponctuelle (prise en compte de la ressource en eau dans le droit des ICPE) ou sectorielle (usine hydroélectriques). Cette absence de cadre général est liée à la répartition des compétences entre la Nouvelle-Calédonie (compétence générale de gestion de l'eau liée à la domanialité des cours d'eau, lacs, eaux souterraines et sources, sauf lorsqu'ils sont situés dans les terres coutumières – à noter qu'en province des îles Loyauté les eaux souterraines sont situées en totalité en terres coutumières -) et des provinces (compétence environnementale de principe). Si la Nouvelle-Calédonie a la possibilité de déléguer la gestion aux provinces, cette délégation n'est pas effective en province des Iles Loyauté, notamment en lien avec le statut foncier sus évoqué.

## 5.5 VOILETS TECHNIQUES DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

S'agissant de l'étude de cas, seuls 3 projets ont finalement été retenus et analysés en province des Iles Loyauté, soit moins de 10 % de l'échantillon global (pour rappel, 32 projets étudiés au total). Sur ces trois projets, seules les données collectées pour 2 d'entre eux permettent d'alimenter l'analyse des études de cas. Aussi, il faut prendre avec un recul certain les analyses que l'on peut en tirer à ce stade.

Les dossiers relatifs à ces projets sont récents (2014 et 2015), réalisés à l'image de ce qui se pratique sur les deux autres provinces, font apparaître les éléments suivants :

- absence d'identification en amont de la **sensibilité environnementale** du site envisagé pour le projet ;
- absence de **consultation** des services instructeurs et, *a priori*, de personnes ou organismes-ressources ; le **défait d'information** disponible sur ce point dans le faible nombre de dossiers étudiés ne permet pas de préciser l'importance de l'intégration de l'approche coutumière dans le développement des projets d'aménagement de ce territoire qu'il est cependant possible de supposer prégnant dans le processus de conduite d'un projet au regard du statut foncier de cette province. À ce propos d'ailleurs, un des deux cas analysés l'a été au travers d'un dossier d'étude d'impact qui n'a pas été motivé par une attente réglementaire mais à la **demande des autorités coutumières** concernées ;
- analyse correcte de l'**état initial** du site et de son environnement ainsi que **des impacts** du projet ;
- absence **d'analyse des effets cumulés** du projet avec d'autres projets connus ;
- absence de **catégorisation des mesures** selon la séquence E, R, C ;
- mesures proposées relevant principalement de mesures de réduction ayant conduit les services instructeurs à imposer des **mesures compensatoires** sur l'un des deux projets analysés ;
- aucune information quant aux modalités de dimensionnement des mesures compensatoires, des critères de localisation de la mesure et de la distance de mise en œuvre de ces mesures par rapport au projet ;
- enfin, aucune visibilité sur ce que devient le projet après autorisation en termes de suivi et de contrôles.

L'analyse des quelques dossiers disponibles sur des projets récents en province des Iles Loyauté montre cependant que l'approche adoptée par les prestataires dans l'établissement d'études impact suit la même philosophie de ce qui se pratique sur les autres provinces, dans la logique des commentaires précédents à ce sujet. Néanmoins, ces dossiers seuls, outre leur faible nombre, ne permettent pas encore de bien retracer l'historique et de comprendre de quelle manière et dans quel contexte local ces projets ont pris place.

## 5.6 LA COMPENSATION ÉCOLOGIQUE

Le récent code de l'environnement de la province des Iles Loyauté mentionne l'obligation de mettre en œuvre des mesures compensatoires en rapport avec les dommages causés à l'environnement en lien avec le principe pollueur-payeur dans ses principes généraux (article 110-9). La définition de la cible des compensations est assez large puisqu'il s'agit de compenser les dommages causés à l'environnement. Toutefois, en dehors du régime ICPE, il n'y a pas de déclencheur spécifique de la compensation des impacts résiduels.

Concernant la gestion des ressources minérales, le code mentionne la compensation parmi les mesures visant à « prévenir, supprimer, réduire et si possible compenser » les inconvénients ou conséquences dommageables pour l'environnement de l'exploitation d'une carrière, à préciser dans les demandes d'autorisation correspondante (qu'il s'agisse d'une demande simplifiée ou de la procédure complète).

La province des Iles Loyauté ne s'est pas dotée de lignes directrices dans le domaine au-delà des principes généraux exposés dans son Code de l'environnement. Celui-ci ne spécifie donc pas de conditions à la conception ou la mise en œuvre d'éventuelles mesures compensatoires au titre de la biodiversité. Toutefois, il est à noter que la prépondérance des terres coutumières suppose de passer par la Coutume pour définir d'éventuelles compensations, assurer leur mise en œuvre, et organiser le suivi de leur efficacité.

## 5.7 LA PARTICIPATION / CONSULTATION DU PUBLIC

Le code de l'environnement de la province des Iles Loyauté met l'accent sur la prise en compte du droit coutumier et la reconnaissance des savoirs locaux. Il s'agit notamment, dans l'annexe p. 5937 du JONC de « promouvoir le partenariat avec les autorités coutumières comme mode de gouvernance privilégié pour la préservation de l'environnement », de « reconnaître (...) la validité des règles coutumières contribuant à la protection et à la restauration de l'environnement ». Ces idées se retrouvent dans les principes généraux du code.

Le processus d'enquête publique est inscrit notamment au travers des procédures sectorielles et en particulier au volet relatif aux carrières et aux ICPE. L'information et la participation des citoyens restant encore à ce stade un titre à développer. Plus que partout ailleurs en Calédonie, les pratiques informelles et non normatives en lien avec la coutume kanak sont donc la principale porte d'entrée s'agissant de la concertation avec le public en matière d'environnement. Il n'est cependant, et pour autant, pas spécifiquement identifié à ce stade de points bloquants sur ce point.

## 5.8 LE CONTRÔLE

Le code de l'Environnement de la province des Iles Loyauté prévoit dans son article 110-9 l'application du principe pollueur-payeur : « toute personne doit contribuer à la réparation et à la compensation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la réglementation. Cette responsabilité écologique peut être reconnue même en l'absence de faute ou de négligence de l'auteur des dommages. Est également réparable le préjudice écologique résultant d'une atteinte anormale aux éléments et aux fonctions des écosystèmes ainsi qu'aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement ». En termes de sanctions, le principe de réparation privilégie en priorité la remise en état et la restauration (à des fins conformes à leur potentiel naturel) des écosystèmes dégradés ou le cas échéant des mesures de compensation.

En cas d'infraction, la réglementation des carrières et installations classées prévoit des sanctions : administratives ; financières et/ou pénales, qui sont détaillées dans le code.

A l'instar des autres provinces, la DIMENC intervient par conventionnement avec la province des Iles Loyauté pour les ICPE relevant de son champ d'intervention (mines et carrières).

Il est à signaler que cette province ne dispose pas, *a priori*, de base de données centralisée permettant un suivi facilité des processus d'évaluation environnementale (données, dossiers, autorisations, suivi & contrôles).

## Chapitre 3 : Analyse AFOM et définition des Enjeux

### 1 PRINCIPES DE MISE EN ŒUVRE

L'analyse « AFOM » (Atouts – Faiblesses – Opportunités – Menaces) est un outil d'analyse stratégique. Dans le cadre de cette étude il combine l'étude des forces et des faiblesses de l'application de l'évaluation environnementale et de la séquence ERC à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie, avec celle des opportunités et menaces afin d'aider à la définition d'une stratégie ou « feuille de route » pour le renforcement des processus. L'objectif de cette analyse spécifique est en effet de permettre d'identifier en particulier les points de faiblesses et les menaces sur lesquelles travailler ultérieurement des recommandations (phase 3 de la présente activité) contextualisées à la Nouvelle-Calédonie.

Cette analyse prend en compte l'ensemble des acteurs internes et externes concernés par le sujet. Elle s'est déroulée en trois sous étapes distinctes :

- La formalisation d'une pré-analyse AFOM sur les conclusions issues de l'état des lieux ci-avant présenté par l'équipe d'expertise.
- Cette pré-analyse a ensuite fait l'objet d'un travail concerté lors d'ateliers dédiés à chacune des 4 catégories d'acteurs concernés, et dont les travaux ont été restitués et à nouveau discutés en 2 séances plénières, lors d'une mission dédiée en Nouvelle-Calédonie du 28 novembre au 02 décembre 2016.
- La production d'une synthèse des résultats obtenus et présentée en suivant.

Par soucis de cohérence l'analyse AFOM est retranscrite selon les mêmes entrées thématiques de l'état des lieux à savoir : gouvernance, cadres stratégique et réglementaire, approche technique de l'évaluation environnementale et de la séquence ERC, participation du public, contrôle. Elle est proposée de façon synthétique, sous forme d'enjeux clés par thématiques et catégorie AFOM, dans un souci de concision et pour éviter des redondances de justification avec, notamment, les conclusions de l'état des lieux ci-avant présenté. La lecture par échelle d'analyse est également conservée, avec une évaluation qualitative de la contribution (ou du poids) des éléments d'analyse pour chacune des échelles concernées (pays, provinces Nord, Sud et des Iles Loyauté). L'ensemble des éléments présentés constitue la compilation des propositions formulées à tous les niveaux, convenus avec l'ensemble des acteurs et finalisés par l'équipe d'experts. La thématique « compensation écologique » ne fait plus l'objet d'une analyse distincte à ce stade de l'étude, des travaux spécifiques étant de plus prévus prochainement par les provinces Nord et Sud notamment.

#### Légende :

##### ➤ *Approche géographique :*

- **Gouv NC** : priorisation proposée à l'échelle du pays
- **PS** : priorisation proposée à l'échelle de la Province Sud
- **PN** : priorisation proposée à l'échelle de la Province Nord
- **PIL** : priorisation proposée à l'échelle de la Province des Iles

##### ➤ *Échelle de priorisation*

- = : niveau géographique non concerné ou contribution nulle-neutre de l'élément sur le niveau géographique concerné
- De + à +++ : niveau géographique concerné positivement ou contribution positive plus ou moins forte de l'élément sur le niveau géographique concerné
- De – à - - - : niveau géographique concerné négativement ou contribution négative plus ou moins forte de l'élément sur le niveau géographique concerné

**NB** : l'indice porté à chaque élément ex : <sup>13</sup>) renvoie à un commentaire éventuel sur les éléments du tableau. L'ensemble de ces éléments ayant fait l'objet d'une explication et d'échanges par ailleurs durant la semaine de travail et postérieurement, les commentaires se limitent à des précisions importantes potentiellement apportées post ateliers et réunions plénières.



## 2 ENJEUX DE GOUVERNANCE

### 2.1 RÉSULTATS DE L'ANALYSE AFOM CONCERTÉE

GOUVERNANCE		Gouv NC	PS	PN	PIL
<b>ATOUTS</b>	❖ Une structure d'acteurs globale « complète » / processus, avec l'essentiel des compétences	++	++	+	+
	❖ Des contextes environnementaux et socio-économiques tranchés entre provinces <sup>1</sup>	=	+	+	+
	❖ Une centralisation de l'instruction des projets miniers (DIMENC), convention avec les provinces	++	++	++	=
	❖ Autonomie et responsabilité environnementale fortes des provinces <sup>1</sup>	=	+++	+++	+++
	❖ Adaptabilité, souplesse et réactivité des services instructeurs <sup>2</sup>	++	++	+	+
<b>FAIBLESSES</b>	❖ Répartition des compétences entre Pays et provinces source de complexité ponctuelle (effet « millefeuille ») <sup>3</sup>	--	--	--	--
	❖ Répartition des compétences et philosophies des acteurs disparates entre pays, provinces et au sein des provinces <sup>4</sup>	--	-	--	--
	❖ Processus vécus comme « contrainte » par les porteurs de projets et confiance variable dans ces processus par la société civile	--	--	--	-
	❖ Des organes consultatifs au fonctionnement difficile <sup>5</sup>	--	---	---	---
	❖ Coexistence complexe entre structures et pratiques normatives et coutumières <sup>6</sup>	--	---	--	-
	❖ Chevauchement et lacunes dans la gouvernance thématique (eau, air, ...)	--	--	--	-
	❖ Rôle des communes à préciser et anticipation de l'évolution probable de leurs statuts à venir <sup>7</sup>	--	--	--	--
	❖ Analyse juge et partie sur les enquêtes administratives relatives à l'eau <sup>8</sup>	--	--	--	--
	❖ Prévalence des avis d'opportunité de l'exécutif vis-à-vis des travaux préparatoires des services techniques <sup>9</sup>	--	--	--	--
<b>OPPORTUNITÉS</b>	❖ Structure et volonté politique et institutionnelle propice à des réformes pour un renforcement de la séquence ERC	+++	+++	+++	+++
	❖ Existence réglementaire et opérationnelle d'organismes consultatifs, techniques et scientifiques (CESE, CCE, CPE, conseils coutumiers, CNRT, FNi, Conseils scientifiques, ...) avec possibilité d'optimisation de leurs performances	+++	+++	++	+++
	❖ Plasticité institutionnelle favorable aux évolutions structurelles	+	++	++	++
<b>MENACES</b>	❖ Avenir des volontés et évolutions des contextes politiques, institutionnels et économiques <sup>10</sup>	---	---	---	--
	❖ Devenir de la structuration du système coutumier et de son rôle dans le processus ERC <sup>11</sup>	-	-	--	--
	❖ Difficulté intrinsèque de mettre en place et d'optimiser les organismes de consultation indépendants <sup>12</sup>	---	---	---	---
	❖ Risque de démultiplication des structures et processus encadrant l'application de l'EE et de la séquence ERC	--	--	--	--
	❖ Influence de la « nickel dépendance » + « nickel histoire » <sup>13</sup>	---	---	---	=
	❖ Garantie et transparence d'objectivité et d'indépendance dans la chaîne de décision	--	--	--	--
	❖ Absence de positionnement politique sur la compensation et l'acceptabilité de l'impact environnemental <sup>14</sup>	---	---	---	---

### 2.2 COMMENTAIRES

<sup>1</sup> : chaque province bénéficie de spécificités plus ou moins marquées sur le plan environnemental (ex : province des Iles Loyauté au contexte géologique dominé par des formations sédimentaires au contraire de la Grande-Terre où s'observent à la fois des roches sédimentaires et volcaniques dont les roches ultramafiques), socio-économique (répartition des populations différente selon les provinces), développement

d'infrastructures, etc. Aussi, la possibilité pour chaque province de disposer d'une autonomie et d'une responsabilité environnementale forte leur permet d'apporter des réponses personnalisées par le biais de leur Code de l'Environnement, ce qui constitue un atout certain au-delà du fait que cette diversité de situation est également un atout global à l'échelle du pays.

<sup>2</sup> : il s'agit de l'adaptabilité et la souplesse des services instructeurs relatives à l'organisation qui peut être mise en place au sein des services techniques en réponse - adéquation aux besoins et par ailleurs de la capacité des personnels instructeurs et inspecteurs à être force de proposition sur des solutions ou modifications suite à des éventuels dysfonctionnements constatés avec expertise et la vision opérationnelle combinée des dossiers et du terrain.

<sup>3</sup> : la superposition de différents niveaux de gouvernance pouvant interagir avec la réglementation environnementale et son application (instruction) crée une source de confusion et une perte de lisibilité sur les compétences effectives pour l'ensemble des parties prenantes impliqué dans les processus d'évaluation environnementale et la séquence ERC en Nouvelle-Calédonie. Cette faiblesse est le corollaire de la responsabilité environnementale déléguée aux provinces.

<sup>4</sup> : des différences d'interprétation quant à l'application des procédures d'évaluation environnementale et de la séquence ERC existent entre territoire et également au sein d'une même institution, en fonction des différentes sensibilités, compétences et attributions des différents services impliqués par ailleurs. Il n'existe pas de philosophie commune d'application de ces principes.

<sup>5</sup> : la Nouvelle-Calédonie dispose à tous les niveaux de gouvernance de nombreux dispositifs de consultation pour les questions liées à l'environnement, et notamment d'organes consultatifs dédiés. Mais l'état des lieux a fait ressortir que le fonctionnement de plusieurs de ces organismes n'apparaissait pas suffisamment performant, sachant qu'il est fréquent que ce soit les mêmes personnes ou organismes qui y sont représentés et portant par ailleurs d'autres fonctions externes pouvant avoir une interaction potentielle avec ceux-ci, soulevant des questionnements relatifs à d'éventuels conflits d'intérêts.

<sup>6</sup> : c'est une des spécificités néo-calédoniennes, avec deux systèmes de gestion de l'environnement qui coexistent. D'un côté la pratique normative cadrée notamment par les codes de l'environnement des provinces et d'autre part les approches et modes de fonctionnement propres à la sphère coutumière. Bien qu'il n'ait pas été constaté d'incompatibilité de coexistence, il n'existe pas d'articulation formalisée de ces systèmes. Un porteur de projet peut par exemple se retrouver soumis aux deux systèmes dont les logiques d'application ne répondent pas aux mêmes critères alors même qu'à la base le fondement commun est bien la préservation de l'environnement. Il n'existe pas de dispositions particulières dans la réglementation pour consulter les coutumiers lors de l'enquête administrative. Comme a pu l'indiquer la DAJAP au groupement, c'est souvent les communes qui demandent l'avis des coutumiers lors des enquêtes administratives si cela est nécessaire. Un processus qui s'exprime certainement sur l'ensemble des provinces et qui est aussi fonction des sensibilités e relations locales entre acteurs). Enfin, le sujet se pose de façon différente selon la répartition foncière des terres coutumières, hétérogène d'une province à l'autre et potentiellement au sein même d'une province. Les coutumiers peuvent aussi intervenir lors de l'enquête publique, mais dans la pratique c'est assez rare.

<sup>7</sup> : les règles relatives à l'administration des communes restent un des derniers champs de compétences État qui doit être géré au travers du processus d'autonomisation du pays qui arrivera à une échéance de détermination importante au terme de l'accord de Nouméa. Le rôle des communes dans les processus d'EE et ERC est important en tant que garantes de l'aménagement rationnel et durable des territoires qu'elles administrent (dans la limite de leurs compétences), à l'interface permanent entre cadres normatifs et coutumiers sus mentionnés. Ce fractionnement de compétence est à l'origine d'une sous prise en compte de cet acteur et de son rôle au moment de l'état des lieux. Il convient de ne pas les omettre dans les

évolutions futures à apporter aux processus, et ce en fonction des évolutions institutionnelles qui seront associées à cet échelon de gouvernance environnementale en Nouvelle-Calédonie.

<sup>8</sup> : le sujet est davantage analysé ici s'agissant du positionnement des acteurs concernés, plutôt que sur les effets concrets de cette situation de potentiel conflit d'intérêt sur la procédure elle-même.

<sup>9</sup> : le travail en ateliers a fait remonter le fait que la décision d'autorisation d'un projet pouvait parfois dépasser les conclusions techniques et être aussi influencée par des facteurs externes (économiques, sociaux et politiques) au moment de la prise de décisions « finales », par les exécutifs provinciaux à qui incombent ces décisions.

<sup>10</sup> : le contexte politique de la Nouvelle-Calédonie (référendum d'autodétermination au plus tard en 2018) et l'incertitude sur ses conclusions et leurs incidences statutaires et institutionnelles, l'évolution du marché économique en lien notamment avec l'industrie extractive du nickel, sont notamment des facteurs pouvant significativement influencer les acquis et les perspectives de renforcement de la prise en compte des problématiques environnementales à plus ou moins long terme.

<sup>11</sup> : La question de l'évolution du système coutumier se pose également. Pour exemple, il a notamment été évoqué en atelier le fait que le sénat coutumier, créé au moment des accords de Nouméa et dans lequel beaucoup d'espoir était fondé pour la bonne représentativité de la culture kanak, est semble-t-il, un peu moins de 20 ans plus tard, de plus en plus perçu comme un outil discuté en termes de légitimité et de capacité à assurer une bonne représentation des populations kanak. Il semble également que la structure coutumière fait de plus en plus face à des difficultés de conciliation de points de vue et de stratégies entre les « anciennes » générations et les nouvelles, dans un contexte économique et social ayant par ailleurs évolué, et à la veille d'échéances d'autodétermination aux conséquences importantes.

<sup>12</sup> : la difficulté de garantir l'indépendance des organismes consultatifs à moyen long terme pourra perdurer dans la mesure où celle-ci est directement liée au contexte d'insularité marqué, qui se retrouve d'ailleurs sur bon nombre de territoires français insulaires ou à « microcosme sociétal » (ensemble des DOM-TOM par exemple). Dans ces contextes, ce sont rapidement les mêmes personnes qui peuvent être sollicitées dans des fonctions différentes et il est intrinsèquement peu évident de trouver les bonnes modalités structurelles, organisationnelles et de fonctionnement garantissant *a minima* l'absence de doute sur de possibles conflits d'intérêts. Selon ces fonctions, les notions d'indépendance et d'objectivité peuvent apparaître relatives depuis l'extérieur et toutes solutions permettant d'en réduire les effets *a minima* est à étudier.

<sup>13</sup> : la prise en compte de l'environnement, notamment dans le secteur minier, est clairement directement corrélée à la santé économique de l'industrie du nickel en Nouvelle-Calédonie : plus l'activité est dynamique, plus sa santé est bonne, plus la nécessité de préservation de l'environnement et les moyens associés progressent, et en conséquence plus les acteurs locaux montent en compétence en matière d'évaluation environnementale et au-delà d'application de la séquence ERC, avec en point d'orgue des expérimentations possibles en termes de compensation écologique. Cette situation est un héritage pluri générationnel à l'origine d'un autre phénomène qualifié de « nickel histoire », induisant un processus « d'accoutumance » des populations locales à la transformation de leur environnement par cette activité, et une banalisation des impacts associés. La démultiplication des traces visibles de l'exploitation du nickel peut entraîner une normalisation de ces paysages et par là-même créer un nouveau référentiel environnemental pour les populations s'habituant à ce nouvel environnement, *a priori* frappant en revanche pour tout nouvel arrivant en Nouvelle-Calédonie.

<sup>14</sup> : un des principaux risques quant aux limites de mise en œuvre des processus d'évaluation environnementale et de séquence ERC réside dans la réalité et la pérennité de la conviction et de l'engagement du pouvoir politique à vouloir en faire un axe majeur d'action. Par ailleurs, au-delà des

engagements globaux, il est essentiel que le pouvoir politique se positionne sur des aspects plus précis des processus et notamment sur l'usage de la compensation écologique et les limites d'acceptabilité environnementale d'un projet. Tout n'est peut-être pas compensable en Nouvelle-Calédonie ? Des jalons doivent être posés par les décideurs ce qui aura en cascade une implication directe en matière de renforcement ou non des schémas de gouvernance associés.



### 3 ENJEUX LIÉS AUX CADRES STRATÉGIQUE ET RÉGLEMENTAIRE

#### 3.1 RÉSULTATS DE L'ANALYSE AFOM CONCERTÉE

CADRES STRATEGIQUE ET REGLEMENTAIRE		Gouv NC	PS	PN	PIL
<b>ATOUTS</b>	❖ Une prise en compte des enjeux environnement dans les cadres normatifs	+++	+++	++	++
	❖ Une prise en compte existante (tradition orale non formalisée) des enjeux liés à l'environnement par la coutume	++	++	++	++
	❖ Un cadre commun à l'échelle du Pays et plutôt « couvrant »	++	++	++	++
	❖ Un Code de l'Environnement par Province (création récente ou en consolidation) avec des évolutions globalement rapides	=	+++	++	+
	❖ Des « innovations » parfois (protection des habitats patrimoniaux, non régression, personnalité juridique de la nature en PIL, ...) <sup>15</sup>	=	+	=	+
<b>FAIBLESSES</b>	❖ Absence de vision et cadres « pays » sur l'approche EE et ERC (hors compétences dédiées et à renforcer)	---	--	--	--
	❖ Non application de certains cadres normatifs sur terrain coutumiers, source de différentiel de gestion environnementale potentiel (urbanisme, eau, ...)	--	--	--	---
	❖ Une réflexion à des stades d'avancement et rythmes différents (+/-) contraignants	--	--	--	---
	❖ Hétérogénéité des cadres politiques et de la réglementation au niveau pays inter et intra-provincial	---	--	--	--
	❖ Intégration dans les logiques de planification territoriale et d'urbanisme naissante	-	-	--	---
	❖ Une obsolescence ou une prise en compte limitée de cadres sur certaines thématiques (eau, air – en cours -, bruit) ou « périmètres » (ZEE) <sup>16</sup>	---	---	---	---
	❖ Une application différentielle de la démarche EE et ERC selon les secteurs d'activité, types de travaux (ex : entretien), le niveau de gouvernance (Gouv > province) et le statut foncier (ex : coutumier)	--	--	--	-
	❖ Un manque de schémas et d'outils de planification (ex : SDAGE en matière d'eau)	-	-	--	--
	❖ Écart important entre cadres et outils pratiques de mise en œuvre des instructions (formalisation de procédures internes)	--	-	--	---
	❖ Manque de concertation sur les évolutions réglementaires avec les porteurs de projets et acteurs des processus autres qu'institutionnels	--	-	--	--
	❖ Absence de cas par cas, de guichet unique hors approche sectorielle <sup>17</sup>	--	--	--	--
	❖ Incomplétude (compléter, modifier, adapter) de normes de mesurage et suivi de l'environnement adaptées au contexte <sup>18</sup>	---	---	---	---
❖ Insécurité juridique liée à la démultiplication des instructions pour un même projet (approches réglementaires sectorielles) <sup>19</sup>	---	---	---	--	
<b>OPPORTUNITES</b>	❖ Structuration récente de l'application de la démarche d'évaluation environnementale (construction des Codes de l'Environnement)	++	++	+++	+++
	❖ Intégration récente EE dans la planification territoriale et l'urbanisme	=	++	+++	+++
	❖ Opportunité de constituer un cadre unique à l'échelle Pays	+++	++	++	++
	❖ Réflexion en cours pour le renforcement règlementaire et organisationnel sur l'« eau » à étendre à d'autres thématiques (air -en cours - et bruit)	++	++	++	++
	❖ Existence de cadres de protection (RAMSAR, ZCO, ...) et plans de gestion à exploiter	=	++	++	++
	❖ S'inspirer de la loi sur la reconquête de la biodiversité pour intégrer les évolutions de la séquence ERC aux spécificités néo-calédoniennes	++	++	++	++
<b>MENACES</b>	❖ Disparités d'approches réglementaires et stratégiques entre pays et provinces, et entre provinces contraignant les visions globales avec risque de non-atteinte des objectifs (DD & absence de perte nette de biodiversité) <sup>20</sup>	---	---	---	--
	❖ Limites d'intégration règlementaire de certains principes techniques ERC <sup>21</sup>	-	-	-	-
	❖ Influence limitative des lobbys sectoriels sur l'application du cadre réglementaire	--	--	--	--
	❖ Risque d'incohérences des pratiques entre territoires voisins	=	--	--	--
	❖ "Dumping" environnemental <sup>22</sup>	=	--	--	--

### 3.2 COMMENTAIRES

<sup>15</sup> : la particularité de bénéficier d'une grande souplesse de réglementer au niveau provincial permet à chacune des provinces concernées de pouvoir à la fois s'inspirer d'un cadre commun et de l'expérience des autres mais aussi de proposer de potentielles dispositions propres à leurs spécificités tant vis-à-vis des cadres nationaux et internationaux qu'à l'échelle du Pays. Ainsi la protection des habitats patrimoniaux en province Sud permet d'introduire un niveau réglementaire supplémentaire de conservation tandis que par exemple cette disposition n'existe pas dans les autres DOM-TOM français où la directive européenne Habitat ne s'applique pas (et en dehors des zones de protection formelles complémentaires de type aires protégées). La province des îles Loyauté (inspirée par les longs travaux de la loi nationale sur la reconquête de la biodiversité et des paysages adoptée en août 2016) fût le premier territoire français à adopter le principe de non régression dans son code de l'Environnement. De même, et à part quelques rares exceptions à l'échelle mondiale cette fois-ci, l'introduction de la notion de personnalité juridique de la nature dans ce même code est tout à fait intéressante et témoigne, sinon de la volonté d'intégration, de la possible coexistence entre cadres normatifs et coutumiers (et leur traduction formelle donc) sur des préoccupations communes.

<sup>16</sup> : la réglementation environnementale se montre obsolète sur certaines thématiques et en particulier sur l'eau. Dans ce cas thématique il existe plusieurs modalités de prise en considération des enjeux associés : ICPE, hydroélectricité, cadre récent sur les retenues d'eau, captages et forages (sur ce dernier point les aspects biodiversité ne sont pas traités en tant que tels), mais pas de vision globale et complète permettant une approche consolidée cohérente. Il en résulte de fait une complexité certaine dans les différents processus et entre les acteurs concernés aux compétences ne couvrant pas nécessairement tous les champs environnementaux requis. D'autres thématiques ne sont pas suffisamment couvertes dans des cadres stratégiques et réglementaires calédoniens telles que l'air – en cours –, le bruit – partiel –, la santé, ... ou, lorsqu'elles le sont, c'est essentiellement au travers d'approches encore uniquement sectorielles (notamment industrielles). Les conditions de réalisation des évaluations environnementales dans les périmètres sous compétence Nouvelle-Calédonie et État restent aussi à approfondir et potentiellement à consolider (Cf. 10° de l'article 22 de la LO attribuant à la NC la compétence en matière de conservations des ressources naturelles, biologiques et non biologiques, de la ZEE ; l'État est compétent pour sa part pour l'exercice, hors des eaux territoriales, des compétences résultant des conventions internationales). L'EE dans la ZEE n'est pas formalisée mais la direction des affaires maritimes et la direction de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement souhaitent au moins trouver un cadre pour les campagnes scientifiques.

<sup>17</sup> : les ateliers ont également fait remonter qu'il n'existe pas encore de processus « de cas par cas » tel que prévu par exemple dans le Code de l'Environnement National (article R.122-3 du CE), et qui pourrait simplifier le traitement de certains projets et par là-même faciliter le travail des services instructeurs. La justification nationale de l'introduction de ce dispositif, à double entrée, destiné à dynamiser les circuits de décisions tout en soulageant la charge des services, et pour contribuer à favoriser le redémarrage de la croissance économique, doit être analysée au regard du contexte du pays et démontrer ainsi son intérêt potentiel localement. *A priori* il pourrait éventuellement trouver du sens en réponse aux évolutions cyclothymiques du secteur minier et ses incidences importantes sur l'économie locale. Par ailleurs, avec la montée en puissance des cadres et procédures, l'absence de guichet unique (hors processus d'instruction minier qui peut s'en rapprocher pour partie) ne facilite pas le suivi d'instruction par un porteur de projet : il doit démultiplier les demandes auprès de différents services ne se concertant pas forcément entre eux sur leurs attentes respectives qui peuvent ponctuellement s'avérer contradictoires.

<sup>18</sup> : la Nouvelle-Calédonie est constituée de milieux originaux et endémiques pour lesquels les seuils techniques normatifs existants, relatifs à des indicateurs environnementaux, ne sont pas systématiquement représentatifs de la réalité du mesurage environnemental local et peuvent introduire des biais importants quant à l'interprétation de l'incidence ou non d'un projet sur les compartiments environnementaux ciblés. Ces références normatives et seuils associés sont cependant très importants et doivent faire l'objet d'une définition adaptée au contexte calédonien. Ce sujet est un point commun à nombre des territoires outre-

mer tropicaux de la France et de l'Europe, tandis que les référentiels sont pour l'essentiel construits sur des contextes continentaux et tempérés notamment.

<sup>19</sup> : un projet peut être soumis à différentes procédures environnementales qui ne sont pas nécessairement menées de manière concomitante et pouvant conduire aussi à démultiplier les enquêtes publiques ce qui au final démultiplie le risque de contentieux et celui d'une réelle insécurité juridique pour le(s) projet(s).

<sup>20</sup> : si les différences de philosophie d'application de l'évaluation environnementale et de la séquence ERC persistent entre territoires ainsi qu'au sein d'un même territoire entre organismes, la menace se traduira par une impossibilité aux procédures de pouvoir exprimer pleinement leur potentiel en matière de préservation de l'environnement et donc d'atteinte aux objectifs de développement durable ou d'absence de perte nette de biodiversité.

<sup>21</sup> : la séquence ERC est une succession de principes et de processus techniques dont l'application de certains d'entre eux impliquent une réflexion au cas par cas selon l'impact environnemental d'un projet. Ainsi, les champs environnementaux devant être traités dans une étude d'impact par exemple, les protocoles associés, ou encore le dimensionnement des mesures compensatoires, les conditions et modalités de réalisation et leur opérationnalité sont difficilement traductibles dans la réglementation environnementale. Un cadre rigide s'opposerait à la palette des situations pouvant se présenter et aux solutions à apporter voire à adapter en réponse. Le risque associé est alors de manquer de cadres à des situations particulières qui, pour autant, peuvent engager de forts enjeux environnementaux et donc de maîtrise sur ceux-ci. Cet aspect peut cependant trouver des réponses alternatives dans la production d'outils complémentaires et pouvant être déclinés « à volonté » de façon thématique ou encore sectorielle, sous la forme de doctrines, guides, produits de communication divers.

<sup>22</sup> : si des disparités d'attentes et d'application des procédures d'évaluation environnementale et de séquence ERC persistent entre territoires, un porteur de projet qui aurait le choix du territoire sur lequel s'implanter pourra privilégier spontanément le territoire le moins contraignant pour le développement et la conduite de son projet. Cette forme de « dumping environnemental » peut, de plus, favoriser des initiatives au détriment potentiel de l'environnement du territoire considéré, en l'absence d'engagement dans des mesures adaptées aux enjeux et impacts générés et qui seraient non réglementairement encadrés. Par cohérence, ce territoire sera alors celui où les préoccupations environnementales seront les moins cadrées et où les conséquences du même ordre seront potentiellement les plus prononcées. Cette problématique peut dépasser le cadre calédonien et nourrir des préoccupations et des réflexions importantes à l'échelle de la zone Pacifique Sud et notamment s'agissant des nations insulaires « limitrophes » à la Nouvelle-Calédonie en particulier mais pas seulement. Cette remarque est notamment valable pour les projets d'ampleur et notamment miniers. Dès lors qu'ils sont autorisés à fonctionner-exploiter en Nouvelle-Calédonie, il paraît incontournable que l'on se préoccupe des impacts potentiels de certaines de leurs activités sur d'autres territoires-pays s'il est démontré nécessaire qu'une partie des activités à impacts sont bien exportées ou délocalisées. La préoccupation globale, *a minima* morale, de la Nouvelle-Calédonie, et *a fortiori* la responsabilité et la transparence des porteurs de projets concernés doivent évidemment être complètes y compris dans le cadre du processus d'instruction calédonien.

## 4 ENJEUX TECHNIQUES DE L'EE ET DE LA SÉQUENCE ERC

### 4.1 RÉSULTATS DE L'ANALYSE AFOM CONCERTÉE

VOLETS TECHNIQUES DE L'EE ET DE LA SEQUENCE ERC		Gouv NC	PS	PN	PIL
<b>ATOUTS</b>	❖ Intégration de la démarche ERC dans la logique d'évaluation des projets (tous secteurs d'activité) <sup>23</sup>	++	+++	++	++
	❖ Présence de prestataires spécialisés pour la réalisation de l'essentiel des dossiers d'EE	++	++	++	++
	❖ Un monde de la Recherche actif	++	++	++	+
	❖ Des procédures et des services instructeurs globalement présents	++	++	+	+
	❖ Des exemples d'Intégration des approches coutumières dans les pratiques et processus <sup>24</sup>	++	+	++	++
	❖ L'application de la séquence ERC jusqu'à la compensation écologique avec des 1ers retours d'expérience (outils et cadres normatifs en cours de développement)	=	++	+	+
	❖ Un potentiel important en matière de conservation et de sites de mise en œuvre de la compensation s'agissant du domaine public étendu <sup>25</sup>	++	+++	+++	+
<b>FAIBLESSES</b>	❖ Limites administratives non calquées sur les réalités environnementale et sociale	=	--	--	=
	❖ Une maîtrise des connaissances disparates entre provinces et entre acteurs d'une même Province	--	--	--	---
	❖ Difficulté de formaliser et fiabiliser la concertation avec le monde coutumier dans la conduite de projet <sup>26</sup>	--	---	--	-
	❖ Hétérogénéité de traitement (réalisation), perte en qualité et précision au fil du processus technique de la séquence ERC et thématiques sous-évaluées (consultations préalables, évitement, variantes, effets cumulés, ...) <sup>27</sup>	--	--	--	--
	❖ Pas suffisamment de prise en charge des risques naturels et notamment liés à l'eau dans projet (inondation, étiage)	---	---	---	---
	❖ Sous-évaluation du travail sur le dimensionnement des mesures compensatoires par les porteurs de projets <sup>28</sup>	---	---	---	---
	❖ Calcul de compensation surtout basé sur une approche habitats et non espèces (faune), ni fonctionnalités écologiques (et/ou services écosystémiques)	---	--	---	---
	❖ Compartimentation de la compensation écologique par régime d'autorisation (pas de vision globale), hétérogénéité et faiblesse technique globale de la question <sup>29</sup>	---	---	---	---
	❖ Absence de notion de « programme » pour les projets (fragmentation ou saucissonnage des projets) <sup>30</sup>	---	--	--	-
	❖ Absence d'outil de capitalisation des retours d'expérience du processus (référentiels, information environnementale, et retour d'expérience) et d'obligation en la matière (notamment règlementaire) <sup>31</sup>	---	--	---	---
	❖ Pas de structuration de filières opérationnelles en génie écologique <sup>32</sup>	---	---	---	---
	❖ Problèmes de stabilisation, disponibilité, de fixation des compétences des prestataires soumis aux variations du marché (notamment minier) <sup>33</sup>	---	---	---	---
	❖ Absence de dispositifs de type agrément ou charte pour s'assurer des compétences techniques des BET <sup>34</sup>	---	---	---	---
❖ Absence d'outil pour traduire et évaluer la séquence ERC	---	---	---	---	
<b>OPPORTUNITES</b>	❖ Évolution et amélioration en continu du processus d'EE selon les constats de faiblesse	+++	+++	+++	+++
	❖ Possibilité de créer ou repenser des dispositifs de suivi et d'enrichissement de la mémoire des projets	+++	+++	+++	+++
	❖ Projets d'ampleur, source de confrontation et d'inspiration vis-à-vis des standards internationaux	+++	+++	+++	+
	❖ CEN : quelles possibilités de valorisation de cet opérateur dans les processus ?	++	++	++	+
	❖ Coordination régionale au niveau du Pacifique (CPS) pour la prise en compte des risques naturels (changement climatique)	+++	++	++	++
	❖ Échanges des pratiques entre acteurs	++	+++	+++	++



<b>MENACES</b>	❖ Vulnérabilité de l'approche ERC vis-à-vis de la volatilité économique (variable d'ajustement)	--	--	--	-
	❖ Complexité de l'EE et de la synthèse de l'information issue des EIE	--	--	--	--
	❖ Turn-over des techniciens en charge des EIE (BET)	-	-	-	-
	❖ Défaut de consensus sur un "outil pays" en raison de la spécificité des contextes propres aux provinces	--	--	--	--
	❖ Manque d'application de la séquence ERC aux impacts (souvent indirects mais permanents) sur les services écosystémiques et sur les ressources (notamment énergétiques)	--	--	--	--
	❖ Exploitation inappropriée et non réaliste des standards internationaux <sup>35</sup>	-	-	-	-
	❖ Absence de sécurisation du foncier notamment pour la compensation <sup>36</sup>	---	---	---	---

## 4.2 COMMENTAIRES

<sup>23</sup> : la démarche d'évaluation environnementale et la séquence ERC sont des processus qui sont désormais mis en œuvre pour tout projet sur tout secteur d'activité. Ces principes sont bien intégrés dans la démarche d'instruction des projets.

<sup>24</sup> : quel que soit le territoire, l'importance de prendre en compte la dimension coutumière dans la conduite d'un projet pour garantir sa faisabilité fait consensus. Si la formalisation des modalités d'intégration fait encore défaut, des exemples de coexistence et de fonctionnement en parallèle des cadres normatifs existent, notamment dans les provinces des îles Loyauté et du Nord.

<sup>25</sup> : les ateliers ont fait ressortir le fait que la réserve foncière publique, sous maîtrise pays, est plutôt étendue et particulièrement intéressante au regard de la bonne représentativité de l'ensemble des milieux naturels endémiques de Nouvelle-Calédonie. Cette réserve foncière publique est donc, *a priori*, un atout dans le principe même d'une maîtrise et de conservation des espaces existants associés. Par ailleurs, ce point (qui peut être également valorisé en tant qu'opportunité) peut avoir un rôle important à jouer dans le cadre de la mise à disposition de foncier pour des opérations non seulement de conservation, mais également de compensation écologique, alors même que les conditions foncières sont parmi les plus complexes à résoudre du point de vue disponibilité sur cette thématique technique spécifique. Il a cependant été fait remarquer que la propriété ne fait pas tout et que les moyens de gestion associés ne sont probablement pas à la hauteur de la gestion factuelle actuelle et donc limités pour aller au-delà.

<sup>26</sup> : le monde coutumier est de façon générale difficile à impliquer dans le cadre de la conduite d'un projet qui peut prendre plusieurs années pour être développé. Les difficultés résident notamment dans le fait de pouvoir solliciter les bons représentants des tribus coutumières concernées et au-delà de s'assurer qu'un accord (palabres, acte coutumier) donné sera valable dans le temps. Par ailleurs, les processus de développement de projet, souvent longs, et nécessitant par ailleurs des décisions rapides à des moments clés sont potentiellement en décalage de temps des engagements traditionnels, la plupart du temps non formalisés et susceptibles d'être remis en cause sur de longue période ou difficiles à mobiliser pour des avancées ponctuellement rapides ou techniques par des prestataires notamment. Il existe donc une réelle difficulté pour un porteur de projet à trouver le bon temps où solliciter le monde coutumier au regard de son fonctionnement atypique où le temps de la parole peut s'étendre.

<sup>27</sup> : l'analyse de l'évaluation environnementale d'un projet, si elle est maîtrisée en termes de caractérisation du contexte environnemental, perd en précision d'analyse dès lors qu'on aborde les impacts puis la proposition de mesures en lien avec la séquence ERC et présente de fait (cf. analyse de cas de l'état des lieux) une hétérogénéité de traitement, fonction notamment des moyens mis à disposition des prestataires par les pétitionnaires. En l'absence de cadrage technique, et selon les moyens donc, les prestataires développent leurs propres méthodologies d'analyse et qualification des impacts environnementaux (entrée par étape-clé de la vie d'un projet, entrée par compartiment de l'environnement ou plus simplement

présentation des impacts identifiés). Plusieurs thématiques et étapes clés sont visées et identifiées dans l'état des lieux à ce propos. Il en est de même pour la proposition de mesures où une confusion dans la dénomination des mesures est courant (exemple : mesure de réduction prise pour de la compensation ...). La progression dans le renforcement harmonisé des pratiques à ce propos est un enjeu important.

<sup>28</sup> : les porteurs de projet ne sont pas suffisamment sensibilisés au travail que représentent la définition et le dimensionnement de mesures compensatoires. À ce stade, ils ont conscience qu'il faut prévoir le cas échéant des mesures mais pensent qu'une simple rédaction de propositions suffit, à l'instar des mesures d'évitement et de réduction (sans laisser entendre que ce soit un travail rapide et facile non plus selon les situations), alors même que ce qui est attendu est notamment la démonstration de l'opérationnalité de la mesure (sur le plan technique, foncier, économique, suivi, ...) ce qui nécessite en général un travail sinon une mission à part entière. Ces mesures sont alors souvent définies précisément dans des études complémentaires qui sont soumises à l'autorité environnementale après l'arrêté d'autorisation. De ce fait la prise de décision sur ce point se fait ensuite sans concertation (ni enquête publique, ni enquête administrative).

<sup>29</sup> : il n'existe encore aucune vision globale à l'échelle d'une province, et au-delà à l'échelle pays, des compensations écologiques autorisées sur les projets. Par ailleurs, les modalités de traitement du sujet sont très hétérogènes du point de vue technique et laisse apparaître des faiblesses de maîtrise technique du sujet à l'échelle de l'ensemble des acteurs potentiellement impliqués dans la démarche compensatoire, quelque soit l'échelle considérée.

<sup>30</sup> : la notion de « programme » n'est pas une notion systématiquement intégrée ou traitée dans les projets et dossiers associés et ce, même si par exemple le Code de l'Environnement de la province Sud demande de détailler l'ensemble des phases d'un programme dans les études d'impacts correspondantes (art.130-4). L'approche sectorielle de la réglementation environnementale tend à conduire les porteurs de projet au saucissonnage de leur projet pour le présenter aux différents services instructeurs. En conséquence, ces derniers ne disposent pas nécessairement d'une vision d'ensemble du projet dans lequel s'insère l'opération pour laquelle une autorisation est demandée. Cela rejoint l'enjeu par ailleurs propre à l'analyse des impacts cumulés implicitement traitée au commentaire <sup>27</sup> ci avant, mais aussi celui plus stratégique relatif aux questions de « dumping environnemental » abordé au travers du commentaire <sup>22</sup>.

<sup>31</sup> : il est largement ressorti des éléments d'état initial le fait que la donnée environnementale de base et sa capitalisation font encore défaut à échelle globale et avec encore une fois des disparités territoriales en Nouvelle-Calédonie. S'agissant des référentiels, malgré des lacunes globales, il existe cependant des sources qui sont peu valorisées et/ou exploitées (RLA, Profils d'écosystèmes, ...) dans les processus techniques, et dans le potentiel pays qu'ils portent (Base de données Œil, ...) et qui mériteraient d'être rassemblés et portés à connaissance (et développés s'agissant de thématiques sous traitées) notamment dans les processus de cadrage préalable uniquement mis en œuvre (très récemment) en province Sud à ce stade. Par ailleurs, l'absence d'outil de capitalisation des retours d'expérience du processus s'agissant de l'information environnementale, et des retours d'expériences produits dans le cadre des projets eux même est un pan considérable de progression et donc un enjeu fort de renforcement actuel du processus d'évaluation environnementale en Nouvelle-Calédonie. À ce propos, l'absence d'obligation en la matière (notamment réglementaire) est un sujet sur lequel une attention spécifique doit être portée, sous réserve qu'une adéquation de moyens bien entendu soit associée. À l'échelle nationale, cet aspect a fait l'objet d'avancées significatives, désormais formalisées pour la donnée relative aux milieux naturels en particulier au travers des récentes évolutions du code de l'environnement en matière d'étude d'impact et de la loi sur la reconquête de la biodiversité et des paysages d'aout 2016. Une source d'inspiration potentielle.

<sup>32</sup> : des expérimentations de génie écologique ont été initiées par les compagnies minières pour leur permettre de procéder à de la restauration écologique de certains milieux, et des opérateurs à tailles et

compétences encore modestes ont été créés. Néanmoins, le dimensionnement de ces opérations et opérateurs n'est pas à la hauteur des besoins et enjeux en termes de filière de génie écologique pour permettre de disposer d'un outil opérationnel dans la mise en œuvre d'actions de restauration écologique, considérables en Nouvelle-Calédonie.

<sup>33</sup> : le pays dispose de plusieurs bureaux d'études en environnement plus ou moins spécialisés. Néanmoins, leur nombre n'est pas étendu et il arrive fréquemment que les porteurs de projet ne puissent pas les mobiliser au moment où ils le souhaiteraient, en particulier sur les composantes naturalistes également soumises à certaines contraintes de calendrier (en lien avec la phénologie des espèces notamment ou encore certaines contraintes logistiques de type météo ou de moyens nautiques, etc.). Il y a ainsi un potentiel effet de concurrence entre porteurs de projet pour disposer des compétences nécessaires pour la réalisation des procédures d'autorisation de leurs projets soumis à des plannings prévisionnels basés sur des considérations tout autres. Par ailleurs, certains prestataires spécialisés dans les projets miniers ont vu leur sollicitation drastiquement diminuer dernièrement au regard de la baisse du marché économique du nickel. Cet état de fait se traduit soit par des situations de tension importante du marché ou encore actuellement par une perte potentielle de compétences pointues localement qui quittent le pays faute d'activité leur permettant de « survivre », et qu'il sera très difficile de remobiliser lorsque les projets miniers redémarreront.

<sup>34</sup> : compte-tenu du faible nombre de bureaux d'études et de la spécificité des milieux néo-calédoniens, les fluctuations et la tension sur le marché de l'expertise ci-avant évoquée, il peut se créer des situations potentielles « d'opportunisme », qui existent également de façon générale dans les métiers de l'expertise environnementale encore peu cadrés en termes de garanties de compétences et de savoir-faire. En conséquence, une des difficultés pour un porteur de projet réside aussi dans sa capacité à s'assurer des compétences du prestataire qu'il sollicite, quand à peu près n'importe quel acteur avec un BAC +5 dans le domaine environnemental peut se prétendre expert individuel de sujets hautement complexes. S'il est clair qu'une partie de la solution réside dans le renforcement des stratégies de procurement autrement dit de passation de marché (incluant des clauses en conséquence), des dispositifs visant à renforcer la capacité de contrôle *a priori* des compétences et savoir faire des prestataires semble être un enjeu important localement. Des réflexions visant à mettre en place des dispositifs type accréditation sont donc à creuser.

<sup>35</sup> : des standards internationaux pour la mise en œuvre des processus d'évaluation environnementale et d'application de la séquence ERC existent (standards BBOP, IFC, Principes Équateur, ...), notamment dans le cadre des projets d'ampleurs d'infrastructures ou encore miniers. Ces dispositifs (tout comme les engagements propres aux entreprises de type RSE) visent à s'assurer d'une homogénéité de traitement à l'échelle globale (et souvent mondiale) des activités des institutions concernées (ou financées pour ce faire) à défaut notamment de cadres nationaux dans lesquels se déroulent les projets concernés. Néanmoins il existe aussi certains risques à bien surveiller afin qu'il ne soit pas fait d'utilisation « abusive » de ces standards. Tout d'abord dans le fait que parfois certaines questions posées trouvent des limites de réponses scientifiques et techniques faute de données à disposition et/ou non agréables dans un temps objectif de projet, ce qui peut conduire à autoriser sans traiter correctement certains aspects propres aux territoires considérés. D'autre part car le contrôle effectif de la mise en œuvre des engagements environnementaux déclencheurs d'une autorisation de financement (par exemple) est souvent complexe à réaliser et à gérer par l'organisme émetteur de ladite l'autorisation, compte tenu des moyens considérables qu'il doit être capable de mobiliser pour couvrir un champ géographique et contextuel très large sur des projets souvent complexes.

<sup>36</sup> : ce point fait directement écho aux commentaires <sup>25</sup>, <sup>28</sup> et <sup>29</sup> qui lui sont associés.

## 5 ENJEUX LIÉS À LA PARTICIPATION DU PUBLIC

### 5.1 RÉSULTATS DE L'ANALYSE AFOM CONCERTÉE

PARTICIPATION DU PUBLIC		Gouv NC	PS	PN	PIL
ATOUTS	❖ Des processus de consultation et d'information existants	++	++	++	+
	❖ Une bonne représentation et volonté correcte de participation de la société civile (associations locales, ONG, grand public, coutumiers)	+++	+++	++	+
	❖ Volonté de partager et d'impliquer les populations par l'ensemble des acteurs	+++	+++	+++	+++
FAIBLESSES	❖ Difficulté de consultation et participation du public. Modalités de consultation peu adaptées (absence communication amont, éducation citoyenne, atteinte du public rural, kanak)	---	--	---	---
	❖ Méconnaissance de la réglementation environnementale et des processus de concertation de la part du public <sup>37</sup>	---	---	---	---
	❖ Sentiment de défiance récurrent vis-à-vis de la crédibilité du processus	---	---	---	---
	❖ Difficulté à associer le monde coutumier dans la conduite de projet (concertation complexe) : décalage entre temps coutumier et conduite de projet	---	---	--	-
OPPORTUNITÉS	❖ Une bonne représentation et une volonté de participation de la société civile à renforcer	+++	+++	+++	+++
	❖ Des dispositifs et outils existants qu'il est possible d'améliorer pour une plus grande efficacité <sup>38</sup>	++	+++	+++	+
MENACES	❖ Maintien à l'écart du grand public des décisions concernant leur environnement par défaut de compréhension des enjeux et outils adaptés	---	---	--	-
	❖ Maintien voire aggravation des différentiels de temporalité/spatialité entre approche normative et coutumière	---	---	---	---
	❖ Échec de l'efficacité des dispositifs pour une meilleure représentation de la société civile (majorité silencieuse)	--	---	---	-
	❖ Exploitation limitée des études mises en ligne par le public en l'absence d'information contextualisant les documents	--	--	--	--

### 5.2 COMMENTAIRES

<sup>37</sup> : le grand public ne dispose pas de la connaissance suffisante des processus techniques de l'évaluation environnementale et de la séquence ERC. Par ailleurs, il n'a pas les outils de compréhension à sa disposition lui permettant de s'approprier ces principes et d'en comprendre les enjeux pour la prise de décision environnementale.

<sup>38</sup> : la province Sud progresse rapidement sur ces aspects et les processus de mise en ligne de l'information environnementale au sens large. Ces travaux sont certainement source d'inspiration potentielle pour les autres provinces, qui elles, possèdent une expérience dans la gestion des interfaces entre cadres normatif et coutumier qui doit aussi pouvoir être valorisé à l'échelle Pays.



## 6 ENJEUX DE CONTRÔLE ET DE SUIVI

### 6.1 RÉSULTATS DE L'ANALYSE AFOM CONCERTÉE

CONTRÔLE ET SUIVI		Gouv NC	PS	PN	PIL
ATOUTS	❖ Dispositifs existants sur le pays et les trois provinces	+	++	++	+
	❖ Services inspecteurs structurés et formés (malgré des moyens et besoins différentiels)	+	++	+	+
FAIBLESSES	❖ Faiblesse des compétences et moyens à disposition / d'autant plus important que le processus et terme de la compensation en particulier est long	--	--	---	---
	❖ Manque d'intégration des communes dans les contrôles de façon globale <sup>39</sup>	=	--	--	--
	❖ Limites d'indépendances entre portage et contrôle de projets publics <sup>40</sup>	--	--	--	--
	❖ Confusion dans le partage des responsabilités et mise en commun peu valorisée : qui fait quoi ? qui contrôle ? Mutualisations ? Superposition des prescriptions	--	--	--	-
	❖ Intégration (transfert) des obligations du maître d'ouvrage, porteur du projet, en matière d'environnement dans les marchés des maîtres d'œuvre et entreprises de travaux globalement non pratiquée <sup>41</sup>	---	---	---	---
OPPORTUNITÉS	❖ Renforcement des codes avec mise en cohérence de moyens	=	++	+++	+++
	❖ Possibilité de confronter des expériences différentes entre Provinces pour une valorisation et mutualisation	+++	+++	+++	+++
	❖ Concentrer des efforts et la recherche de solutions sur ce volet clé du processus	++	++	++	++
MENACES	❖ Impossibilité de valorisation voire mutualisation des retours d'expérience	---	---	---	---
	❖ Manque d'accompagnement de la part des services instructeurs sur la phase opérationnelle (construction, exploitation)	---	---	---	---

### 6.2 COMMENTAIRES

<sup>39</sup> : les communes représentent un échelon important, sur le terrain, du cadre de la gouvernance avec lequel les populations interagissent sur tout le territoire néo-calédonien. Leur avenir reste à clarifier et actuellement elles ne sont que peu impliquées dans les démarches de contrôle environnemental en lien avec les décisions d'autorisation de projet sur leur territoire. Un enjeu de positionnement important dans le renforcement de l'efficacité du contrôle et du suivi environnemental apparaît donc à leur niveau spécifique, dans la limite des compétences dévolues à ce niveau d'administration territorial et des pouvoirs de police des maires. En particulier, s'agissant d'une police spéciale, la police de l'environnement (au sens du contrôle du respect des dispositions du code de l'environnement) ne peut être exercée actuellement par ou déléguée aux maires de Nouvelle-Calédonie. Il faut cependant noter que le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer prévoit d'insérer un nouvel article L. 614-1-1 dans le code de l'environnement national permettant, en Nouvelle-Calédonie, aux agents de police municipale de rechercher et de constater des infractions en matière d'environnement (protection du patrimoine naturel, pêche, déchets, nuisances visuelles) selon les modalités fixées par le code de procédure pénale.

<sup>40</sup> : certaines institutions peuvent disposer en leur sein à la fois de services portant la réalisation de certains types de projet et de services pouvant être appelés à les contrôler. Ce cas de figure qui se retrouve à toutes les échelles territoriales françaises, peut être exacerbé en contexte insulaire, et favoriser la défiance des acteurs externes sur l'indépendance et l'objectivité des missions de contrôle associées. Les spécificités intrinsèques au pays et à la répartition des compétences des acteurs publics en charge de l'aménagement et de la gestion-contrôle et suivi environnemental ne permettent pas une grande marge de manœuvre mais il reste important de pouvoir donner plus de lisibilité à ces situations de façon générale.

<sup>41</sup> : les prescriptions environnementales imposées aux maîtres d'ouvrage lors de leur autorisation de travaux n'apparaissent que rarement retranscrites auprès de leur maître d'œuvre et probablement encore moins

auprès des entreprises de travaux intervenant pour la réalisation et/ou l'exploitation de l'opération autorisée. Cet état de fait peut remettre en cause l'efficacité des mesures inscrites dans les dossiers et l'autorisation délivrée pour la préservation optimale de l'environnement. Si dans le même temps les moyens de contrôle des services ne sont pas à la hauteur des ambitions environnementales initiales, de grosses disparités de gestion environnementale ex post peuvent alors apparaître et les impacts associés échapper en maîtrise aux protagonistes. Il existe un enjeu fort, sans transférer la responsabilité *in fine* qui appartient au pétitionnaire de fait, à ce que la continuité des engagements formels en matière de préservation de l'environnement soit clairement inscrite dans les processus opérationnels aval à l'autorisation (marchés de travaux et d'exploitation, répercussions aux sous-traitants éventuels systématiques, ...).



## Chapitre 4 : Mise en œuvre de la séquence « Éviter Réduire Compenser » (ERC) en Nouvelle-Calédonie : Recommandations pour une pratique optimisée

*Ce chapitre sera traité à l'avancement de l'étude lors de la dernière étape de mission. Il ne fait pas partie à proprement dit du livrable D3 dont la validation doit se faire sur les éléments précédents. Pour autant l'équipe d'expert a profité de la semaine d'ateliers et d'échanges pour faire émerger des premières recommandations et propose une synthèse des principales orientations à développer en vue de la formulation de la feuille de route attendue. À noter que les éléments en bleus correspondent à des contributions nouvelles et formalisées par les acteurs durant la semaine de travail et postérieurement à date de production du présent rapport.*

À ce stade et pour mémoire et pour la déclinaison plus fine de ce volet ultérieurement, il est rappelé les attentes particulières exprimées par la Pvc Sud sur ce volet recommandations lors de la restitution plénière, à savoir notamment :

- « Territorialiser » les recommandations au sens préciser sur quelle partie de la NC la recommandation est formulée – NC, PS, PN, PIL – et par quelle autorité elle doit être mise en œuvre
- Prioriser les propositions puisque toutes les recommandations ne pourront être mises en œuvre en même temps – prévoir a minima les échéances « court terme » (dans les 2 ans par ex.), « moyen terme » (par ex. dans les 3 à 5 ans) et « long terme » (au-delà de 5 ans par ex.)

### 1 PREMIÈRES RECOMMANDATIONS ABORDÉES DURANT LA PHASE 2 AFOM

#### ❖ Gouvernance :

- ✓ Sensibilisation des décideurs, faire émerger des positionnements politiques clairs sur l'EE – ERC (notamment sur les notions d'approche commune<sup>14</sup>, de seuils et d'acceptabilité, ...).
- ✓ Clarifier (et/ou poursuivre la clarification) des compétences entre gouvernement et provinces.
- ✓ Optimisation des organismes consultatifs en indépendance-objectivité comme en performance (y/c clarifier les obligations de saisine).
- ✓ Créer un Groupe Technique Pays de travail et de suivi (praticiens) sur les outils de bonnes pratiques EE et ERC et lancer des études techniques pour consolider les outils au service de l'ERC (dont MC : métriques de compensation, approche état-transition, modélisations, ...).
- ✓ Renforcement de capacités des différents acteurs de la séquence (institutionnels, porteurs de projets, prestataires, société civile).
- ✓ Mise en place d'une (ou de plusieurs) autorité(s) environnementale(s) indépendante(s).<sup>15</sup>
- ✓ Davantage intégrer les communes comme acteurs de la gouvernance dans les processus EE et ERC.

#### ❖ Cadres stratégique et réglementaire :

- ✓ Comme pour le code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie : élaboration des principes directeurs de la préservation de l'environnement, à l'échelle de la NC avec déclinaison à l'échelle des provinces (ex. principe de non-régression à étendre, processus et modalités de mise en œuvre de compensation, ...).
- ✓ Formaliser des modalités d'intégration des pratiques coutumières dans l'approche normative dans la continuité des travaux de la PIL (et en s'inspirant de modèles internationaux le cas échéant) et modalités d'application garantie des processus sur terres coutumières.

<sup>14</sup> Dans l'optique d'un traitement homogène des dossiers à l'échelle des différentes provinces, notamment pour ceux portés par les sociétés minières (industriels et extracteurs de minerai).

<sup>15</sup> À l'échelle des Provinces, car statutairement, au regard de la répartition des compétences fixée par la LO, cette autorité ne peut être créée que par les provinces (le congrès ne peut pas la mettre en place en l'imposant aux provinces),

- ✓ Exploitation des résultats des études liées au « verdissement » de la fiscalité en Nouvelle Calédonie, et la compensation écologique en province Sud, intégrant les modalités de valorisation du foncier public calédonien.
- ✓ Renforcement de l'articulation et de l'harmonisation entre code minier et codes de l'environnement des provinces.
- ✓ Mise en cohérence des codes de l'environnement entre provinces (ex : protection des milieux et des espèces, ...).
- ✓ Optimisation du droit concernant le Domaine Public Maritime (seuils financiers, révision des dispenses).
- ✓ Mise à jour et renforcement du cadre obsolète sur l'Eau, élargissement (et ou renforcement) à l'ensemble des thématiques environnementales pas suffisamment ou non encore couvertes (air<sup>16</sup>, bruit, clarification de l'application des processus en ZEE...).
- ✓ Ajustement de normes techniques aux spécificités locales (seuils métrologique).
- ✓ Implication des acteurs élargis dans les processus d'élaboration des textes réglementaires (consultation publiques et techniques sur projets de textes).
- ✓ Développer des documents stratégiques de planification à vision *supra* (généralisation de Profil Environnementaux Schémas de mise en valeur de la mer, plans et schémas directeurs sectoriels, ...).
- ✓ Confrontation et valorisation des progrès (innovations) et faiblesses (REX) à échelle internationale régionale et tropicale.
- ✓ Étude d'opportunité de l'intégration d'un processus « cas par cas ».
- ✓ Mise en place d'une procédure de type guichet unique : vers une seule instruction au titre des différentes réglementations.
- ✓ Mise en place d'un « observatoire » ou outil de suivi des dérives potentielles (« dumping environnemental »).
- ✓ Confrontation des avancées et réflexions aux logiques semblables engagées à l'échelle régionale Pacifique Sud (via notamment les résultats et suites des travaux de l'étude ERC CPS).

#### ❖ Approche technique de l'Évaluation Environnementale et de la séquence ERC :

- ✓ Mise à niveau de la connaissance et de la pratique de l'EE adaptée à chaque typologie d'acteurs (guides, formations, outils de communication).
- ✓ Instaurer et généraliser le cadrage préalable comme une étape fondamentale de démarrage de l'EE.
- ✓ Création de zonages spécifiques liés aux milieux naturels supports d'une vocation culturelle kanak forte.
- ✓ Porter-à-connaissance cartographiques des habitats et écosystèmes patrimoniaux, renforcement et harmonisation de la complétude des référentiels et données environnementales de base, valorisation des outils de gestion et sources de données existants (UNESCO, RAMSAR, Profil écosystème, RLA, BDD Œil, ...).
- ✓ Approfondissement des connaissances des espèces et du fonctionnement des écosystèmes néo-calédoniens (priorisé en fonction des enjeux de conservation et menaces).
- ✓ Renforcement des volets techniques sous-étudiés des études d'impact (consultations préalables, évitement, variantes, effets cumulés, notion de programme ...).
- ✓ Doctrines consensuelles provinciales et pays sur la compensation.
- ✓ Généraliser l'EE aux documents de planification et d'urbanisme (« plans et programmes » : PUD et au-delà aux différents plans et programmes).
- ✓ Renforcement et création d'outils de capitalisation de la mémoire ERC calédonienne.
- ✓ Mise en place et/ou renforcement de filières écologiques à développer pour répondre aux prescriptions réglementaires.

<sup>16</sup> Sur le volet « Air », une proposition de délibération a été récemment adoptée par la Nouvelle-Calédonie. Elle doit désormais faire l'objet de précision sur des aspects d'application concrète.



- ✓ Formalisation, renforcement, mise à jour de processus internes d'instruction (à chaque niveau de services concernés).
- ✓ Analyse des sensibilités du marché de prestation et de ses modalités de sécurisation à long terme
- ✓ Étude des modalités de certification (ou équivalence) des compétences écologiques et environnementales disponibles localement
- ✓ Espace d'échanges inter-acteurs sur la démarche d'évaluation environnementale et l'application de la séquence E-R-C (dont compensation) en provinces et à l'échelle pays.

❖ **Participation du public :**

- ✓ Sensibiliser et démystifier la démarche d'EE et à l'application de la séquence E-R-C (multi support et publics).
- ✓ Étude de l'intégration optimale (modalités) de la coutume, de la population kanak, de la « majorité silencieuse », de la population urbaine dans les décisions liées à l'environnement.
- ✓ Outils de vulgarisation des évaluations environnementales pour une facilité d'appropriation par le public.
- ✓ Proposer d'autres canaux d'information et communication pour informer des enquêtes publiques adaptés aux réalités pays et provinciales : [Utilisation TIC \(facebook, ...\)](#), [déplacements en tribu](#), [mise en place de « référents »](#), ...
- ✓ Faciliter et généraliser la mise à disposition de l'information environnementale par internet (dossiers d'enquête publique, décisions et arrêtés) / [Imposer une présentation publique des projets auprès des tribus \(en présence du Commissaire-enquêteur\)](#).

❖ **Contrôle :**

- ✓ Garantir l'adéquation entre besoins et moyens de contrôle en fonction des évolutions réglementaires et techniques.
- ✓ Développement de bases de données environnementales.
- ✓ [Garantir la continuité de l'engagement et de l'efficience des mesures de gestions environnementales ex post autorisations.](#)
- ✓ [Organisation des contrôles en partenariat avec les services du Procureur pour optimiser l'efficacité et le suivi des sanctions.](#)
- ✓ Formalisation des engagements en matière de préservation de l'environnement dans les processus opérationnels ex post à l'autorisation (marchés de travaux et d'exploitation, répercussions aux sous-traitants éventuels systématiques, ...).

## 2 CADRE LOGIQUE POUR UNE FEUILLE DE ROUTE « ERC NOUVELLE-CALÉDONIE »

## 3 PLAN D' ACTIONS

## Chapitre 5 : Annexes

Annexe 1 – Planning général de la mission

Annexe 2 – Liste des organismes consultés et type de consultations durant la mission

Annexe 3 – Supports des présentations réalisées durant les missions sur site 1, 2 et 3.

Annexe 4 – Note d’analyse du questionnaire en ligne réalisé

Annexe 5 – Note d’analyse de l’étude de cas réalisée

Annexe 6 – Bibliographie