Concertation pour le cadrage juridique des droits d'occupation du domaine public maritime (DPM) pour le développement de l'aquaculture en mer en Nouvelle-Calédonie

Livrable 1

Comité de Suivi n°1 du 21/09/2020 et perspectives émergentes

Sommaire

1 Comité de suivi / CS n°1 5

1.1 Etaient présents… 5

1.2 Rappel des points clés des échanges 5

1.2.1 Etude ciblée sur la province Nord 5

1.2.2 Recalibrage de l'option d'une "consultation élargie" sur un site "cas d'école" 5

1.2.3 Référents de la province Nord en matière de concertation 5

1.3 Rappel des éléments à fournir au groupement 6

1.4 Phase préparatoire : pertinence / faisabilité d'une approche inter-collectivités ? 6

1.4.1 Avant-propos 6

1.4.2 Une approche inter-collectivités à faible valeur ajoutée et peu opérationnelle 6

1.4.3 Quelle vision du contexte de l'étude par la province Nord ? 6

1.4.4 Principaux enjeux identifiés par la PN 7

1.4.4.1 3 Enjeux majeurs sont avancés 7

1.4.4.2 Rechercher une convergence du droit commun et des règles coutumières 7

1.4.4.3 Maitriser les coûts associés à un renforcement de la concertation 7

1.4.5 Principaux enjeux identifiés par le groupement 7

1.5 Phase 1 : Co-construction des outils 8

1.5.1 Typologie des aquacultures 8

1.5.2 Analyse critique du corpus juridique (participation du public) existant (Océanide/Sensé) 8

1.5.3 Typologie des acteurs (Océanide) 8

1.6 Phase 2 : Co-construction des scénarii 8

1.6.1 Co-construction, avec le Comité de suivi, des scénarii d'évolution du droit d'occupation du DPM 8

1.7 Phase 3 : Evaluation concertée et in situ des scénarii retenus 9

1.7.1 Evaluation concertée et non « mise en situation » 9

1.8 Phase 4 : Lignes directrices et capitalisation 9

1.8.1 Extrapolation des scénarii ajustés à un « mode opératoire » pour l'évolution du droit 9

1.8.2 Vers un partage d'expérience au niveau régional 9

1.9 Rétro-Planning ajusté 9

1.9.1 Décalage des livrables suite démarrage CS le 21/09/20 9

2 Recadrage méthodologique et perspectives émergentes en Phase 1 12

2.1 Des modalités de consultation des acteurs en Phase 1 à redéfinir 12

2.2 "Cartographier" les procédures et pratiques de développement d'un projet aquacole 12

2.3 Consolider les procédures existantes sous l'angle de la « gestion des risques » 13

2.3.1 Risques identifiés pour les projets de mariculture 13

2.3.2 Risques identifiés pour l'acceptabilité sociale 13

2.4 Grandes orientations juridiques possibles 13

2.4.1 Agir au niveau du droit domanial 13

2.4.2 Agir au niveau du droit des ICPE 13

2.4.3 Agir au niveau du droit économique (Codev) 13

2.4.4 Créer un nouveau cadre juridique spécifique 13

2.5 Redimensionner la mission terrain en Phase 1 13

1 COMITE DE SUIVI / CS N°1

1.1 Etaient présents…

Pour la province Nord (PN) :

- Sophie PABOUTY : Cheffe du service du domaine et du patrimoine
- Dominique WENEHOUA : Responsable Domaine Public
- Nathaniel CORNUET : Chef du service des milieux et ressources aquatiques/SMRA
- Paul CHABRE : Chargé mission développement aquaculture/SMRA

Pour la CPS :

- Matthieu JUNCKER : Responsable thématique pêche/aquaculture / PROTEGE
- Solène DEVEZ: Stagiaire

Pour le groupement :

- Jean-Brice HERRENSCHMIDT : Gie Océanide
- Aurélien DEGOY : Gie Océanide
- Sven MENU : Gie Océanide
- Sylvine AUPETIT : Sensé
- Emmanuel TESSIER : IFREMER

1.2 Rappel des points clés des échanges

1.2.1 Etude ciblée sur la province Nord

La constitution d'un "comité de suivi" élargi pose la question de la dimension "inter-collectivités" de la mission. La PN s'est proposée de solliciter les autres provinces et la NC sur la dimension "inter-collectivités" à donner au comité de suivi.

A ce jour, il semblerait néanmoins plus réaliste de travailler à une échelle PN.

1.2.2 Recalibrage de l'option d'une "consultation élargie" sur un site "cas d'école"

Dans son offre technique initiale, le groupement avait proposé, sous la forme d'une option, d'élargir la consultation/concertation en Phase 1 au-delà des 5 "porteurs de projets" actuellement identifiés. Cette consultation élargie devait être réalisée idéalement au sein d'un site "cas d'école" ayant accueilli une situation conflictuelle lors de l'implantation d'un projet aquacole. L'objectif était de ne pas faire l'impasse sur les retours et ressentis d'autres catégories d'acteurs fondamentaux tels que les habitants riverains des projets aquacoles (usagers, coutumiers, autres acteurs économiques…). En l'absence d'un "site cas d'école" pré-identifiable lors du lancement de la mission, cette option s'est transformée en "2 jours d'expertise maximum" et "supplémentaires" à calibrer et à positionner en fonction du contexte et des problématiques émergentes".

Cette option pouvant se dérouler en Phase 1, 2 ou 3.

1.2.3 Référents de la province Nord en matière de concertation

Sophie Pabouty et Dominique Wenehoua sont les référents de la Direction des affaires juridiques, administratives et du Patrimoine pour la présente étude, notamment en matière de concertation s'agissant des autorisations d'occupation temporaire du DPM.

1.3 Rappel des éléments à fournir au groupement

La **"Stratégie sur la diversification aquacole" (DivAquak),** en cours de validation par l'exécutif de la PN, a vocation de facto à cadrer et à orienter la présente mission. Elle a été transmise le **13/11/2020** à l'un des membres du groupement, IFREMER, accompagnée d'une demande de "non diffusion" du document. Un nouvel envoi, sous la forme d'une "note d'opportunité", a été fait à l'ensemble des membres du groupement le **25/11/2020.**

La PN reviendra éventuellement vers le groupement pour transmission d'une **bibliographie** existante et jugée pertinente. Cette bibliographie est aujourd'hui exclusivement ciblée sur la "Stratégie DivAquak".

La PN s'est proposée d'identifier d'autres porteurs de projets, au-delà des 5 "fiches projets" communiquées. In fine, aucun porteur de projet supplémentaire n'a été à ce jour identifié.

Le nombre de porteurs de projets potentiels est donc aujourd'hui de 5.

1.4 Phase préparatoire : pertinence / faisabilité d'une approche inter-collectivités ?

1.4.1 Avant-propos

La PN est donc sur le point de faire valider par l'Assemblée provinciale une stratégie de diversification aquacole.

Les résultats, l'approche et la méthodologie de la présente étude pourraient avoir une **application au-delà des enjeux aquacoles** (autres secteurs économiques, gouvernance du DPM au sens large).

1.4.2 Une approche inter-collectivités à faible valeur ajoutée et peu opérationnelle

Les collectivités et institutions se positionnent sur des enjeux et besoins différents. Une approche inter-collectivités n'est donc pas opérationnelle au regard de l'objet de la présente étude.

La composition du comité de suivi/CS de l'étude ne doit pas forcément inclure des représentants de la PS, de la PIL, de la NC, susceptibles plutôt d'être tenus informés de l'évolution de la mission sur la base d'avis consultatifs.

Les référents des autres collectivités / institutions à tenir informés sont : Dominique TEIN pour la PIL et Thomas TIBERSIO pour la PS. Le référent pour la N-C/DSF n'est pas identifié.

1.4.3 Quelle vision du contexte de l'étude par la province Nord ?

La PN est en train de valider une liste d'espèces associées à des aides provinciales ainsi que des modalités d'élevages potentiels avec l'emprise générale et la concession maritime (Stratégie provinciale / couples d'espèces).

La future "Stratégie de diversification aquacole" de la PN cible les espèces suivantes :

- **Poissons :** Pouatte, Picot gris, Picot rayé, Tilapia (eau douce, associé au maraichage) ;
- **Mollusques :** Huitre (Saccostrea sp.), Bénitier ;
- **Echinodermes :** Holothuries ;
- **Plantes :** Halophytes, Cyanophycées.

Hormis la crevette, les systèmes aquacoles projetés par la PN se situent principalement en mer (DPM).

1.4.4 Principaux enjeux identifiés par la PN

1.4.4.1 3 Enjeux majeurs sont avancés

- **(i)** Sécuriser les porteurs privés au niveau juridique, infrastructures et investissements ;
- **(ii)** Eviter les conflits liés à l'occupation du DPM en favorisant la plus forte acceptabilité sociale possible des projets ;
- **(iii)** Concevoir des outils pour un cadrage juridique et une concertation pertinente des acteurs locaux.

Les 5 projets pré-identifiés n'ont pas la garantie d'être accompagnés par la PN (étude de faisabilité absente, assise foncière non garantie, problème zootechnique…). Seul le projet « bénitier » en baie de Kejaon à Poum semble réaliste (4 ans de préparation en amont, depuis 2016).

1.4.4.2 Rechercher une convergence du droit commun et des règles coutumières

Les réalités coutumières liées aux représentations territoriales et à l'usage du DPM sont des piliers des futures procédures à appliquer. Il faut suivre à la fois un « chemin coutumier » et un « chemin légal » pour parvenir à intégrer un projet dans son contexte. Il y aurait ici un enjeu d'articulation du "chemin coutumier" et du "chemin légal" à ancrer dans le droit commun provincial.

L'acte coutumier est peut-être une voie à suivre (district et aires coutumières), bien que l'acte coutumier n'ait « force authentique » qu'en matière de foncier coutumier et de droit civil coutumier - les innovations juridiques devront ainsi réfléchir à la manière de surmonter cette difficulté. La consultation du Sénat est également à prévoir.

La finalité de la future "Stratégie de diversification aquacole" est de fixer les gens chez eux grâce au développement favorisé de petits projets ;

1.4.4.3 Maitriser les coûts associés à un renforcement de la concertation

La maitrise des moyens humains et des coûts liés à la concertation doit être aussi considérée (pour la mise en place des projets). Il est important de s'appuyer sur l'existant et de réfléchir à des procédures susceptibles d'être prises en charge par les acteurs présents sur le territoire (communes, techniciens provinciaux, coutumiers, porteurs de projets, etc.).

1.4.5 Principaux enjeux identifiés par le groupement

- **Enjeu de territorialités** (usages, pratiques, lieux, histoire des clans) au cœur de l'approche de l'acceptabilité sociale et hors du droit commun ;
- **Enjeu de double sécurisation** : porteurs projets et coutumiers ;
- **Enjeu de légitimité et de représentativité** (clan, conseil des clans, chefferie) ;
- **Enjeu d'une participation localisée et active de la population via un « dialogue territorial » :** Le débat public fonctionne en France mais n'est absolument pas adapté aux contextes localisés en PN notamment - il faut parler ici plutôt de « dialogue territorial » (Charte du peuple Kanak, concertation adaptée aux réalités locales…) qui doit être pris en charge dans le cadre de procédures simples et réalistes ;
- Il s'agira donc probablement **(i)** soit de définir des normes de procédure et moins des normes juridiques **(ii)** soit d'ancrer certaines "règles coutumières" générales et incontournables dans le droit commun pour assoir une articulation officielle et sécurisée entre les approches "légales" et "coutumières".

1.5 Phase 1 : Co-construction des outils

1.5.1 Typologie des aquacultures

Cette thématique a fait l'objet d'échanges entre l'IFREMER et la PN. Les réflexions et points suivants en sont ressortis :

- Faut-il se focaliser sur les modèles de la future stratégie provinciale ou élargir ? : selon la PN, la stratégie est quinquennale et doit donc être élargie (exemple de la PF et des conflits d'usages liés aux unités artisanales de production) ;
- Les modèles économiques sont différents entre provinces : production artisanale sur côtier en PN et production semi-industrielle en PS ;
- Il faut une approche socio-économique et par typologie d'occupation ;
- Selon IFREMER, il y a 2 échelles d'un point de vue économique : les cages en mer et la production artisanale ;
- Selon IFREMER, il faut aussi considérer si le porteur de projet est issu du lieu d'implantation ou de l'extérieur (commune, province, hors territoire…).

1.5.2 Analyse critique du corpus juridique (participation du public) existant (Océanide/Sensé)

Ce sujet a fait l'objet d'échanges entre le Gie Océanide, Sylvine Aupetit et la PN. Les réflexions et points clés qui en ressortent sont les suivants :

- Faut-il agir au niveau de la Loi Pays sur le DPM et du Congrès ? Selon la PN, il faut d'abord essayer d'innover en PN et la perspective du Congrès se fera ensuite ;
- Faut-il adosser les procédures aux ICPE ? Selon la PN, tous les projets sont soumis à déclaration ICPE – Il faut chercher tous les leviers possibles et la bonne procédure en PN ;
- La PS souhaite modifier la Loi Pays sur le DPM, mais uniquement concernant les installations portuaires.

1.5.3 Typologie des acteurs (Océanide)

- Cette typologie sera menée sur la base d'enquêtes classiques auprès d'une série d'acteurs concernés directement par le sujet ;
- Selon IFREMER, il faut coupler les typologies "acteurs" et "projets" (critère provisoire ou permanent, taille…) ;
- Selon la PN : certains projets « holothuries » exigent de fermer l'accès à de larges portions de territoires (fermeture d'une baie par exemple pour l'élevage d'holothuries en liberté) et cela nécessiterait une approche plus globale (plan de gestion) pour obtenir l'adhésion des acteurs locaux (conflits public/privé) - Il existe peut-être des méthodes de négociation/répartition financière sur ce point.

1.6 Phase 2 : Co-construction des scénarii

1.6.1 Co-construction, avec le Comité de suivi, des scénarii d'évolution du droit d'occupation du DPM

Ce futur volet de l'étude n'a pas été revu au cours du CS n°1. L'organisation prévue dans l'offre technique du groupement est donc toujours valide et applicable. Les éléments de précision suivants ont néanmoins été apportés par la PN :

- Le CS sera probablement restreint à la PN et élargi si cela s'avère possible et pertinent ;
- La concertation sera axée sur les visions et positionnements des collectivités/institutions, appuyées si possible par les visions et réflexions issues de certaines autorités coutumières ;
- La PN est considérée comme la zone géographique d'intervention (et non les autres provinces).

1.7 Phase 3 : Evaluation concertée et in situ des scénarii retenus

1.7.1 Evaluation concertée et non « mise en situation »

Le groupement a rappelé qu'une « mise en situation », terme employé dans le cahier des charges, correspond à une prestation incompatible avec les délais et budgets fixés par la présente étude. Il s'agirait donc a priori de privilégier une consultation/concertation pour partager/évaluer la pertinence des scénarii émergents au cours de la Phase 2.

Les modalités de cette "évaluation concertée" resteront à préciser lors du prochain CS.

1.8 Phase 4 : Lignes directrices et capitalisation

1.8.1 Extrapolation des scénarii ajustés à un « mode opératoire » pour l'évolution du droit

Il s'agira ici de proposer une approche juridique cohérente avec le système néo-calédonien pour traduire une évolution possible du droit en matière de participation du public renforcée et élargie. Le résultat attendu n'est donc pas forcément de soumettre un texte juridique "clé en main", mais des propositions concrètes d'évolution possible du droit que la collectivité intéressée, en premier lieu la PN, pourra s'approprier et intégrer à terme dans ses circuits décisionnels.

1.8.2 Vers un partage d'expérience au niveau régional

Les propositions d'évolutions juridiques ne seront pas transposables à une échelle régionale, du fait des spécificités de la N-C et de la diversité des systèmes juridiques applicables dans les Etats et Territoires du Pacifique. Il s'agira donc plutôt :

- De capitaliser les leçons apprises sur les méthodes de concertation adaptées à la N-C et susceptibles d'inspirer d'autres Etats/territoires insulaires du Pacifique ;
- D'axer les lignes directrices régionales sur les expériences acquises in situ en NC si cela s'avère pertinent ;
- De mentionner les pistes d'orientations qui ont été écartées.

Cette Phase 4 est ainsi avant tout assimilable à un « cheminement de pensée » à faire valoir mais pas à « des lignes directrices » au sens propre.

1.9 Rétro-Planning ajusté

1.9.1 Décalage des livrables suite démarrage CS le 21/09/20

La tenue du CS1 le 21/09/20 a de facto décalé la période de transmission du Livrable 2 final à mi-février 2021. Une version provisoire de ce livrable sera néanmoins transmise fin décembre 2020.

		Septembre					Octobre				Novembre				Déce	
Phases	N° des Activités	S1	S2	14 au 18	21 au 25	28 au 30 / 1 au 2 oct.	5 au 9	12 au 16	19 au 23	26 au 30	2 au 6	9 au 13	16 au 20	23 au 27	30 au 4	7 au 11
0	1				CS1											
					L1											
1	2															
	3															
	4															
	5									S1						
	6															
	7															
	OPTION 8															
	9															
	10															
2	11															
	12															
	13															

		Février				Mars				Avril				
Phases	N° des Activités	1 au 6	8 au 12	15 au 19	22 au 26	S25	S26	S27	S28	S29	S30	S31	S32	S33
0	1													
1	2													
	3													
	4													
	5													
	6													
	7													
	OPTION 8													
	9													
	10		CS2	L2										
				L3										
2	11													
	12													
	13													
									CS3					

2 RECADRAGE METHODOLOGIQUE ET PERSPECTIVES EMERGENTES EN PHASE 1

Suite au premier comité de suivi et aux impossibilités d'appliquer une partie de la méthodologie annoncée, le groupement a mené plusieurs séminaires internes de travail afin de proposer une démarche pertinente et adaptée à la situation réelle. Le recadrage méthodologique peut s'établir comme suit.

2.1 Des modalités de consultation des acteurs en Phase 1 à redéfinir

L'offre technique du groupement prévoyait à l'origine, en Phase 1, les modalités de consultation suivantes :

- 1 séquence en 2 ateliers participatifs auprès des porteurs de projets ;
- 1 séquence axée sur des entretiens individuels auprès de porteurs de projets susceptibles de ne pas s'être mobilisés lors de la séquence 1 en ateliers participatifs – l'objectif étant de s'assurer d'une consultation assez solide et pertinente en termes de retours d'expériences – les entretiens individuels permettront de rencontrer plus facilement les acteurs en se déplaçant sur leur lieu de vie ou de travail ;

A ce jour, le groupement constate la difficulté d'organiser les ateliers participatifs avec seulement 5 porteurs de projets très isolés géographiquement les uns des autres et ne pouvant pas être mobilisés via des ateliers collectifs.

De même, l'absence de porteurs de projets supplémentaires (au-delà des 5 potentiels mentionnés ci-dessus) rend tout simplement caduque la réalisation des entretiens individuels visant à renforcer les retours d'expériences.

La méthodologie initiale de consultation contractualisée se doit par conséquent d'être réadaptée au contexte observé au fur et à mesure de l'avancée de l'étude. Cette réorganisation a été réfléchie postérieurement à la tenue du présent CS n°1 et sera présentée dans le chapitre 2 suivant.

2.2 "Cartographier" les procédures et pratiques de développement d'un projet aquacole

Cette cartographie repose actuellement sur une "Frise chronologique et procédurale" des projets aquacoles (cf. Annexe). Cette frise permet de positionner dans le temps l'ensemble des étapes, procédures officielles et pratiques qui accompagnent un projet aquacole. Ces étapes et procédures sont agencées selon une vision croisée entre les grandes phases de développement d'un projet[1] et les différentes procédures juridiques et administratives applicables (CODEV, ICPE, AODPM).

Un tel schéma, qui accompagne finalement toute la durée de vie d'un projet aquacole (voire de tout projet de développement), doit permettre de visualiser l'existant, d'identifier avec la PN et les acteurs locaux les fragilités de certaines étapes, d'en consolider le déroulement, puis de traduire juridiquement ces éléments consolidés.

[1] Etude d'opportunité - Montage du projet - Conception du projet et étude d'impact - Instruction - Installation des infrastructures - Exploitation et remise en état ;

2.3 Consolider les procédures existantes sous l'angle de la « gestion des risques »

La mission doit tendre vers une forme de sécurisation juridique et procédurale des projets d'aquaculture au regard des différentes catégories de risques identifiées.

2.3.1 Risques identifiés pour les projets de mariculture

Cette catégorie de « risque » sera traitée par le volet « typologie aquacole » de l'étude. Elle sera notamment axée sur les « risques technico-économiques » et « environnementaux ».

En considérant les systèmes aquacoles ciblés par la "Stratégie PN", IFREMER orientera sa "typologie aquacole" vers les risques potentiels associés aux modèles de production pressentis et souhaités par la PN.

2.3.2 Risques identifiés pour l'acceptabilité sociale

L'absence d'acceptabilité sociale réelle des projets peut être considérée comme un risque à court/moyen/long terme, qu'il convient d'atténuer au travers de procédures de concertation renforcées et adaptées (coutumières, grand public, acteurs socio-économiques…) aux différentes étapes de l'émergence et du développement des projets aquacoles.

2.4 Grandes orientations juridiques possibles

2.4.1 Agir au niveau du droit domanial

- Eviter une remise en cause formelle du DPM ;
- Compétence NC et donc nécessité d'un vote au Congrès
- Mieux prévenir les « Risques » au niveau du Titre VIII (renforcement des exigences sociales et environnementales).

2.4.2 Agir au niveau du droit des ICPE

- Compétence provinciale (meilleure maitrise) ;
- Agir sur les rubriques 2130 et 2131, spécifiques aux fermes aquacoles ?
- Modifier le Code de l'environnement pour les ICPE dans leur ensemble ?

2.4.3 Agir au niveau du droit économique (Codev)

- Conditionner l'octroi de l'agrément à des mesures plus exigeantes en matière de prévention des Risques pesant sur la viabilité du projet ?

2.4.4 Créer un nouveau cadre juridique spécifique

- Procédure conditionnant « au cas par cas » certains projets à certaines procédures adaptées et prévenant les risques pré-identifiés susceptibles de les menacer.

2.5 Redimensionner la mission terrain en Phase 1

Comme déjà mentionné et précisé au paragraphe 2.1 ci-dessus, la mission terrain de consultation initialement prévue n'est plus considérée par notre groupement comme pertinente. La plupart des

porteurs de projets n'étant pas obligatoirement amenés à être accompagnés par la PN au regard de l'état d'avancement de leurs projets.

Budgétée à l'origine sur 3,5 jours d'expertise, pour pouvoir animer 2 ateliers participatifs et des entretiens individuels respectivement ciblés sur des porteurs de projets, la mission terrain se tiendra finalement sur 7 jours à Touho, du 07/12/2020 au 14/12/2020.

Parallèlement, des entretiens seront sollicités avec le Sénat Coutumier et le Conseil d'Aire Paici-Camuki.

Cette mission terrain « consolidée » sera notamment élargie à plusieurs catégories d'acteurs :

- Acteurs provinciaux
  - ✓ SMRA (Paul Chabre, Nathaniel Cornuet)
  - ✓ Domaine (Dominique Wenehoua)
- Porteurs de projets
  - ✓ A Touho : Marie-Renée Pabouty (Holothurie) et Fernand Kolele (Huitres de roche)
- Acteurs institutionnels / coutumiers
  - ✓ Mairie de Touho (Charles Poiba)
  - ✓ Districts coutumiers/Chefferies de Touho (Jean-Claude Poiba) et Poyes (André Kalene)
  - ✓ Petits chefs de Touho/Mission et de Koé
  - ✓ Conseil d'Aire Paicî -Kamukî/ Sénat coutumier
  - ✓ Conseils des clans si possible.