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

Livrables 2 et 3 : version provisoire

Février 2021

Le présent rapport constitue les éléments des livrables 2 et 3, fusionnés et mis en cohérence dans un document unique et centralisé pour une meilleure articulation et lisibilité des différents volets attendus de la Phase 1.

Partie 1 : Rapport consolidé sur l'évolution du droit commun en NC 6

1 La maturation des projets aquacoles : état des lieux du droit commun NC 6

1.1 Les exigences juridiques actuelles pour la maturation des projets aquacoles 6

1.1.1 Les installations soumises à des procédures pour la maturation des projets 7

1.1.1.1 Les critères posés par les dispositions relatives au DPM 7

1.1.1.2 Les critères posés par les dispositions relatives aux ICPE 8

1.1.2 Synthèse des contraintes juridiques (ICPE et DPM) 9

1.1.3 Les critères posés par le CODEV 12

1.1.4 Les procédures classiques pour la maturation des projets 12

1.1.4.1 Les études ou notices d'impact sur l'environnement 12

1.1.4.2 Les enquêtes publiques (DPM, ICPE, CODEV) 13

1.2 Les implications du corpus juridique actuel pour la maturation des projets aquacoles 13

1.2.1 Les principales contraintes posées par les procédures actuelles 14

1.2.1.1 Quels coûts générés pour le porteur de projet ? 14

1.2.1.2 Quels délais induits pour le porteur de projet ? 14

1.2.2 Quelle valeur ajoutée des procédures actuelles pour la maturation des projets ? 14

1.2.2.1 Une analyse non axée sur la cohérence sociale du projet 14

1.2.2.2 Faible contribution de la participation à l'intégration du projet dans le tissu préexistant 15

1.3 Les conclusions sur la pertinence des dispositifs de participation du public 18

2 La maturation des projets aquacoles : perspectives d'évolution du droit commun NC 19

2.1 L'évolution possible du droit domanial 20

2.2 L'évolution possible du droit des ICPE 21

2.3 L'évolution possible du droit économique 22

2.4 La création d'un cadre juridique nouveau et spécifique aux projets aquacoles 22

2.5 Les perspectives 23

Partie 2 : Participation publique - synthèse comparative du droit (France et Québec) 23

3 Acceptabilité sociale et nécessité de prendre en compte la perception du risque 24

3.1 Principaux facteurs influents sur la perception du risque 24

3.2 Renforcer la participation en considérant les contextes historiques et culturels 25

Partie 3 : Perspectives de maturation des projets aquacoles en PN : une approche via la "gestion des risques" 26

4 Cartographie des protocoles existants 26

4.1 Cartographie des protocoles existants : outil d'articulation de la "gestion des risques" 26

4.2 Cartographie des protocoles existants : support de discussion avec les acteurs 28

4.3 Cartographie des protocoles existants : questions fondamentales induites 29

5 Quelles "typologies aquacoles" adopter au regard de la future Stratégie PN ? 29

5.1 Objectifs de la Stratégie de développement 29

5.2 Espèces prioritaires 30

5.3 Systèmes de production 31

5.4 Mesures d'accompagnement 33

5.5 Aquaculture et développement durable 34

5.6 Risques en lien avec les filières existantes 36
5.6.1 Approvisionnement en juvéniles 36
5.6.2 La commercialisation 37

5.7 Risques en lien avec l'environnement 38
5.7.1 Impact de l'aquaculture sur l'environnement 38
5.7.2 Impact de l'environnement sur l'aquaculture 39
5.7.2.1 Pollutions 39
5.7.2.2 Aléas climatiques 40

5.8 Besoin de considérer les parties prenantes de manière inclusive 41

5.9 Une typologie pour appréhender les risques 43

6 Un enjeu fort de gestion des risques liés à l'acceptabilité sociale 44

6.1 Concertation et aquaculture : une première analyse 44
6.1.1 La concertation, de quoi parle-t-on ? 44
6.1.2 La définition de S. R. Arnstein 45
6.1.3 La concertation selon J. E. Beuret 45
6.1.4 La concertation selon le programme Concertation-Décision-Environnement (1999-2012) 46
6.1.5 1ère approche des principales modalités de la participation au développement de l'aquaculture 46
6.1.6 Implantation d'activités aquacoles : une participation limitée 47
6.1.7 Concertation à une échelle supra : planification spatiale du développement de l'aquaculture 47

6.2 Recommandations du programme MedAID 49
6.2.1 Principes clés pour un processus de concertation à la fois utile, efficace et éthique 49
6.2.2 La planification et la mise en œuvre d'un processus de concertation 50
6.2.2.1 La planification du processus 50
6.2.2.2 La mobilisation et l'intéressement des parties prenantes 51
6.2.2.3 Le meilleur moment pour mettre en œuvre un processus de concertation 52
6.2.2.4 Une approche en 3 étapes pour renforcer l'acceptabilité sociale de l'aquaculture en mer 52

6.3 Déclinaison pressentie de la concertation en lien avec la Stratégie PN 55
6.3.1 Liste générique des principaux risques liés à l'acceptabilité sociale 55
6.3.2 Une approche "Top Down" et "Bottom up" de la gestion des risques sociaux 55
6.3.2.1 Echelle de travail croisée "supra" et "locale" pour gérer l'enjeu d'acceptabilité sociale 56
6.3.2.2 Co-construire une planification des projets appuyés par les structures coutumières 56
6.3.2.3 Prévoir des protocoles au niveau des pouvoirs de décision locaux (Conseils des clans) 57
6.3.3 Possibilités de consolidation de la cartographie des protocoles existants 58
6.3.3.1 Consolidation possible de l'Etape 1 59
6.3.3.2 Consolidation possible de l'Etape 2 59
6.3.3.3 Consolidation possible des Etapes 3 et 4 60
6.3.3.4 Consolidation possible de l'Etape 5 (dorénavant Etape 4) 61
6.3.4 Verbatim des acteurs locaux, venant confirmer les propositions de consolidation 61
6.3.5 Illustration schématisée des consolidations proposées à ce stade 62

7 Annexe 1 : Points clés issus des entretiens de terrain 64

7.1 Personnes ayant pu être consultées 64
7.1.1 Porteurs de projets 64
7.1.2 Coutumiers 64
7.1.3 Collectivités 64
7.1.4 Société civile 64

7.2 Principales réflexions partagées et avis exprimés 65
7.2.1 Intérêt porté par les coutumiers pour les petits projets aquacoles 65

7.2.2 Les principaux risques identifiés par les coutumiers 65
7.2.2.1 Priorité donnée au risque d'ordre technique 65
7.2.2.2 Nécessité d'un accord "éclairé" des coutumiers en amont et au cours de l'instruction 65
7.2.2.3 Risque lié à la cohabitation entre droit commun (DPM) et règles coutumières 66
7.2.3 Principaux risques identifiés par la société civile 67
7.2.4 Principaux risques identifiés par les collectivités 67
7.2.4.1 Mairie Touho 67
7.2.4.2 province Nord 68
8 Annexe 2 : procédure préalable à l'exploitation d'une ferme aquacole 69
9 Annexe 3 : procédure d'instruction des autorisations ICPE en PN 71
10 Annexe 4 : procédure d'instruction des autorisations DPM 72
11 Annexe 5 : procédure d'instruction et de suivi des aides CODEV PN 73
12 Annexe 6 : Présentation parallèle des exigences juridiques ICPE, DPM et CODEV 74
13 Annexe 7 : Participation publique - Synthèse comparative du droit 91
13.1 Des enquêtes publiques trop souvent conçues comme de "simples formalités" 91
13.2 Une consultation préalable pour renforcer l'acceptabilité sociale (Québec) 91
13.2.1 Une consultation préalable pour le projet "Parc éolien de New Richmond" (Québec) 94
13.2.2 Absence de consultation préalable pour le projet "Parc éolien- St Valentin" (Québec) 95
13.2.3 Leçons acquises au Québec selon les pratiques de terrain et l'évolution législative 95
13.3 Absence d'analyse de l'impact social des projets 96
13.3.1 Etat d'avancement de la réflexion en France 96
13.3.2 Etat d'avancement de la réflexion au Québec 98
14 Annexe 8 : Modèles d'élevages envisagés en PN 101
15 Annexe 8 : Typologie aquacole orientée vers la gestion des risques 102

Partie 1 : Rapport consolidé sur l'évolution du droit commun en NC

1 LA MATURATION DES PROJETS AQUACOLES : ETAT DES LIEUX DU DROIT COMMUN NC

Ce chapitre correspond à l'activité 4 décrite dans l'offre technique du groupement. Son objectif est de faire un bilan le plus précis possible des exigences juridiques et de leur mise en œuvre en ce qui concerne :

- La maturation des projets aquacoles en province Nord ;
- Les hypothèses d'évolution associées.

La réalisation de l'étude a néanmoins fait apparaitre le manque d'intérêt à évoquer les compétences annexes des communes, en matière de qualité des eaux, et de la Nouvelle-Calédonie, en matière sanitaire et phytosanitaire.

On entend ici par « maturation du projet » le fait, pour l'administration, de s'assurer de la cohérence du projet par rapport au tissu socio-économique, culturel et environnemental dans lequel il entend s'inscrire.

Les outils juridiquement connus à ce jour sont :

- Les études et notices d'impact ;
- Les enquêtes publiques.

Ce premier travail juridique sera consolidé par une analyse critique et comparative de certaines défaillances des études d'impact environnemental (EIE) et des enquêtes publiques "classiques", notamment en matière de participation effective et adaptée du grand public et des populations locales concernées.

1.1 Les exigences juridiques actuelles pour la maturation des projets aquacoles

La synthèse des procédures juridiques pour l'installation de fermes aquacoles sur le domaine public maritime (DPM) en Nouvelle-Calédonie, portée en annexe A du cahier des charges, est une base très utile à cette réflexion.

Quelques confusions sont néanmoins à éclaircir. Ainsi, page 13, le schéma simplifié de l'instruction de l'étude d'impact étayant la demande d'autorisation d'occupation du domaine public maritime (AODPM) comporte des éléments relevant des écosystèmes d'intérêt patrimonial, et non pas de l'occupation du DPM.

Les provinces ont certes pu chacune développer leur doctrine interne d'instruction des AODPM. Pourtant, elles ne peuvent que décliner les prescriptions juridiques établies par la Nouvelle-Calédonie via la loi du pays modifiée n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le DPM de

la Nouvelle-Calédonie et des provinces, l'arrêté n° 2002-1567/GNC du 30 mai 2002 relatif aux études d'impact préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages prévues dans la même loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 et l'arrêté n° 2002-1569/GNC du 30 mai 2002 relatif aux enquêtes publiques préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages prévues dans la loi du pays précitée.

De la même façon, il doit être explicité que les spécificités procédurales décrites ci-dessous sont relatives aux pratiques des provinces mais que, en matière d'AODPM, seules les dispositions de la Nouvelle-Calédonie déjà mentionnées sont applicables.

Les modalités prévues aux articles des codes de l'environnement mentionnés dans le tableau ne sont applicables que dans le cas où, outre l'AODPM, une autorisation prévue par ces codes est nécessaire.

En ce qui concerne le montant des redevances la province Nord, la province Sud et la Nouvelle-Calédonie ont adopté des dispositions rendant leur montant prévisible.[1] En ce qui concerne l'aquaculture, la redevance est de 500 xpf par hectare en province Sud.

Il peut être important de préciser aussi que l'objectif de l'enquête administrative n'est pas seulement de s'assurer de la cohérence des informations fournies par les pétitionnaires avec celles détenues par les services intéressés. Il s'agit aussi de vérifier la cohérence du projet tel qu'il est présenté avec ce que connaissent les services intéressés des paramètres qu'il est susceptible d'impacter.

Sous ces réserves, on peut tirer de cette synthèse, complétée de l'analyse des instruments juridiques applicables, le panorama ci-après.

1.1.1 Les installations soumises à des procédures pour la maturation des projets

Le diagramme porté en **Annexe 1 « procédure ferme aquacole NC »** récapitule les diverses contraintes administratives actuelles à l'installation d'une ferme aquacole du point de vue provincial. Ces procédures sont susceptibles d'aboutir à des suites favorables (en bleu) ou défavorables (en rouge) au pétitionnaire.

Les critères juridiques exposant le projet à des contraintes varient selon qu'elles sont posées par les dispositions relatives à la domanialité ou aux ICPE. Tous les projets aquacoles en province Nord sont *a priori* éligibles à des aides, dans les conditions fixées au CODEV.

1.1.1.1 Les critères posés par les dispositions relatives au DPM

Le DPM ne peut être occupé sans autorisation. Les installations projetées sur cet espace doivent donc faire l'objet d'une instruction visant à déterminer les conditions d'occupation acceptables pour l'administration et suffisantes à satisfaire le besoin du pétitionnaire. Dans le cadre de l'instruction de la demande d'AODPM, l'enquête publique est nécessaire pour :

[1] Délibération modifiée n° 2012-460/APN du 20 décembre 2012 fixant les tarifs d'occupation des terrains dépendant du domaine provincial et les redevances pour extraction de matériaux, arrêté n° 2019-2503/GNC du 3 décembre 2019 fixant les redevances d'occupation des terrains dépendant du domaine de la Nouvelle-Calédonie et Délibération n° 60-2019/APS du 24 octobre 2019 fixant les redevances d'occupation des domaines public et privé de la province Sud.

« 1°) les exploitations de cultures marines, c'est-à-dire les établissements destinés à des fins de production biologique, comprenant notamment captage, élevage, affinage, traitement, entreposage, conditionnement et expédition de produits de la mer ;

2°) les prises d'eau destinées à alimenter en eau de mer des exploitations de cultures marines situées sur une propriété privée. »[2]

Aucun seuil n'est ici exigé en ce qui concerne les volumes produits, la surface, ou le montant financier.

Pour les installations nécessaires à ces éléments, celles dont le coût est supérieur à 100 millions CFP sont soumises à étude d'impact, celles d'un montant en deçà à notice d'impact.

En outre, au cas par cas, le président de l'assemblée de la province Nord peut apprécier des activités, ouvrages ou aménagements, y compris aquacoles, comme nécessitant une enquête publique[3]. Celle-ci est alors menée conformément aux dispositions des articles 152-3 et suivant du code de l'environnement de la province Nord. Ce n'est pas le cas en province Sud ni aux Iles Loyauté. Ce levier peut d'ores et déjà être actionné en ce qui concerne les projets aquacoles en province Nord.

1.1.1.2 Les critères posés par les dispositions relatives aux ICPE

En ce qui concerne les ICPE, seule la province Nord a, à ce jour, établi des prescriptions concernant celles relevant de la rubrique 2130 relative à la pisciculture (Délibération n° 2015-206/BPN du 14 août 2015).

Ces prescriptions ne portent que sur les *« épandages de fumiers et purins, lisiers, composts et eaux de process produits dans des installations classées relevant des rubriques 2101, 2102, 2110, 2111, 2120, 2130-1, 2140, 2780,2781 et 2782 et des boues issues d'installations de traitement des eaux résiduaires relevant des rubriques2750, 2751, 2752 et 2753* ».

Néanmoins, en province Nord, les installations de pisciculture d'eau douce ou d'eau de mer (rubrique 2130) et les établissements d'aquaculture autres (rubrique 2131) appartiennent par principe à la nomenclature. Ils sont soumis à autorisation ou déclaration selon les seuils de surface ou de production atteints. Les installations soumises à déclaration ne connaissent pas de procédure de publicité particulière[4]. Celles relevant de l'autorisation sont soumises à la procédure d'enquête publique[5]. Les rubriques concernant les fermes aquacoles ne prévoient pas d'autorisation simplifiée.

En provinces Iles Loyauté et Sud, les rubriques 2130 et 2131 quant à la pisciculture et aux autres aquacultures n'ont pas été créées à notre connaissance.

La police du maire peut lui permettre de fixer des règles en matière de santé, sécurité et salubrité publique et de les faire appliquer. Cela ne lui permet pas cependant en soi d'encadrer la participation du public à la maturation de projets d'installations quelles qu'elles soient.

[2] Articles 56, 58 et 59 de la loi du pays.
[3] Article 152-2 du code de l'environnement de la province Nord
[4] Articles 414-1 et suivants du code de l'environnement de la province Nord.
[5] Articles 412-4 et suivants du code de l'environnement de la province Nord.

1.1.2 Synthèse des contraintes juridiques (ICPE et DPM)

Les critères de soumission d'un projet aquacole à des contraintes juridiques peuvent être résumés comme suit :

Contraintes	Critères	Seuils
Enquête publique DPM	Exploitations de cultures marines (articles 56 et 58 LP n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces)	-
	Prises d'eau destinées à alimenter en eau de mer des exploitations de cultures marines situées sur une propriété privée (articles 56 et 58 LP n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces)	-
	Tout changement substantiel d'utilisation des zones du domaine public maritime (article 28 LP n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces)	-
Enquête publique ICPE	Capacité de production de pisciculture d'eau douce ou d'eau de mer (rubrique 2130 de la nomenclature telle que modifiée par la délibération n°2017-381/BPN du 7 décembre 2017, article 411-1 du code de l'environnement de la province Nord)	> 10t/an
	Taille des bassins d'élevage d'aquaculture autre que pisciculture (rubrique 2131 de la nomenclature telle que modifiée par la délibération n°2017-381/BPN du 7 décembre 2017, article 411-1 du code de l'environnement de la province Nord)	>10 000m^3
Etude d'impact DPM	Aménagements ou ouvrages servant à l'exploitation de cultures marines (articles 56 et 58 LP n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces)	≥ 100 millions FCFP
	Aménagements ou ouvrages coûtant servant à la prise d'eau destinées à alimenter en eau de mer des exploitations de cultures marines situées sur une propriété privée (articles 56 et 58 LP n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces)	≥ 100 millions FCFP
	Aménagements ou ouvrages servant à tout changement substantiel d'utilisation des zones du domaine public maritime (article 28 LP n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces)	≥ 100 millions FCFP

Etude d'impact ICPE	Capacité de production de pisciculture d'eau douce ou d'eau de mer (rubrique 2130 de la nomenclature telle que modifiée par la délibération n°2017-381/BPN du 7 décembre 2017, article 411-1 du code de l'environnement de la province Nord)	> 10t/an
	Taille des bassins d'élevage d'aquaculture autre que pisciculture (rubrique 2131 de la nomenclature telle que modifiée par la délibération n°2017-381/BPN du 7 décembre 2017, article 411-1 du code de l'environnement de la province Nord)	>10 000m^3
Notice d'impact DPM	Aménagements ou ouvrages servant à l'exploitation de cultures marines (article 28 LP n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces et arrêté n° 2002-1567/GNC du 30 mai 2002 relatif aux études d'impact préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages prévues dans la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces)	< 100 millions FCFP
	Aménagements ou ouvrages servant à la prise d'eau destinées à alimenter en eau de mer des exploitations de cultures marines situées sur une propriété privée (article 28 LP n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces et arrêté n° 2002-1567/GNC du 30 mai 2002 relatif aux études d'impact préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages prévues dans la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces)	< 100 millions FCFP
	Aménagements ou ouvrages servant à tout changement substantiel d'utilisation des zones du domaine public maritime (article 28 LP n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces et arrêté n° 2002-1567/GNC du 30 mai 2002 relatif aux études d'impact préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages prévues dans la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces)	< 100 millions FCFP
Notice d'impact ICPE	Capacité de production de pisciculture d'eau douce ou d'eau de mer (rubrique 2130 de la nomenclature telle que modifiée par la délibération n°2017-381/BPN du 7 décembre 2017, article 411-1 du code de l'environnement de la province Nord)	≥ 500kg/an et ≤10t/an, si l'IICPE en fait la demande
	Taille des bassins d'élevage d'aquaculture autre que pisciculture (rubrique 2131 de la nomenclature telle que modifiée par la délibération n°2017-381/BPN du 7 décembre 2017, article 411-1 du code de l'environnement de la province Nord)	≤10 000m^3, si l'IICPE en fait la demande

Ces autorisation sont récapitulées, simplifiées[6], dans les logigrammes portés en **Annexes 2 et 3.**

1.1.3 Les critères posés par le CODEV

A ce jour, il n'apparait pas que les fermes aquacoles puissent relever de contraintes juridiques locales environnementales tierces. Par exemple, elles ne figurent pas dans les tableaux exigeants, au cas par cas, la production d'étude d'impact ou la participation du public à la décision[7].

Par contre, en tant que projet économique, les projets de ferme aquacole peuvent être éligibles à des subventions. Aussi, les services provinciaux accompagnent les porteurs de projet, de la validation de la pertinence des choix d'espace et de site au montage financier ou d'aide à la mise en place du projet, voire pour l'établissement de dossiers de demandes d'autorisation ICPE ou DPM. Il ne s'agit pas là d'obtenir une autorisation juridiquement nécessaire à l'exploitation, mais un accompagnement indispensable dans les faits. En soit, aucun autre critère que le fait d'être un projet d'activité économique en province Nord porté par une personne majeure n'est exigé pour déposer un dossier[8]. Néanmoins, évidemment, des conditions sont posées à l'obtention de l'aide et à la détermination de son quantum.

Le processus en est décrit, simplifié[9], dans le logigramme porté en **Annexe 4.**

1.1.4 Les procédures classiques pour la maturation des projets

Les procédures les plus prévisibles en la matière sont les études et notices d'impact, qui sont "réputées" assoir la qualité technique et environnementale du projet, et les enquêtes publiques, "censées" permettre à l'administration de connaître l'avis des autres administrés sur le projet. D'autres procédures relevant du droit économique plus que du droit de l'environnement figurent aussi au panel de celles qui jalonnent le chemin des porteurs de projets aquacoles. Ces exigences sont présentées en parallèle dans le tableau porté en **Annexe 5**.

1.1.4.1 Les études ou notices d'impact sur l'environnement

Les ICPE soumises à autorisation doivent faire l'objet d'une étude d'impact conforme aux exigences du code de l'environnement, quand les installations projetées sur le DPM et coûtant plus de 100 millions xpf font l'objet d'une étude d'impact conforme aux exigences de la loi du pays relative au DPM et à l'arrêté relatif aux études d'impact pris pour son application.

---

[6] Hors production de l'analyse critique et hors nécessité de prolonger le délai pour statuer en ce qui concerne les ICPE. En ce qui concerne les AODPM, il n'est pas détaillé ce qui est spécifique à l'instruction des AODPM constitutives de droits réels. La procédure fixée par la loi du pays est des plus succinctes, il est important de vérifier avec les services compétents si le logigramme traduit bien leur lecture du texte et leur façon de le mettre en œuvre.

[7] En province Sud, une autorisation au titre des écosystèmes d'intérêt patrimonial pourrait cependant être nécessaire.

[8] Article 1er de la délibération modifiée n° 2008-152/APN du 1er juillet 2008 instituant le nouveau code de développement de la province Nord (CODEV-PN).

[9] Hors considérations liées à la nature du projet, hors distinction entre délai de réalisation et d'agrément et hors éventuelle prorogation de l'agrément, notamment.

Les installations projetées sur le DPM n'atteignant pas le seuil de 100 millions xpf, et n'étant pas soumises à autorisation ICPE, ne font l'objet que d'une notice d'impact, conformément à l'arrêté relatif aux études d'impact pris pour l'application de la loi du pays sur le DPM.

Lorsque les installations projetées sont soumises à déclaration ICPE et que l'inspection des ICPE en fait la demande, bien que cela ne soit pas à ce jour formalisé dans le code de l'environnement, le porteur de projet doit aussi produire une notice d'impact. Son contenu n'est pas réglementé.

Aussi, le dossier constitué au titre de la demande d'aide économique doit comporter une notice d'impact sans que son contenu ne soit non plus arrêté.

1.1.4.2 Les enquêtes publiques (DPM, ICPE, CODEV)

Les enquêtes publiques exigées au titre de la domanialité sont menées conformément aux dispositions de l'arrêté n° 2002-1569/GNC du 30 mai 2002 relatif aux enquêtes publiques préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages prévues dans la loi du pays n°2001-017 du 11 janvier 2002[10]**.** Les exigences de cet arrêté sont très succinctes, voire superficielles. Elles se limitent à une rapide description :

- **Du contenu du dossier :** "notice explicative", "étude d'impact", "plan de situation", "plan général des travaux", "caractéristiques principales des ouvrages les plus importants" ;
- **De la procédure :** désignation d'un commissaire enquêteur par le président de province, publication d'un avis au moins 8 jours avant le début de l'enquête (dans un journal local), appréciations / contre-propositions à inscrire dans un registre, durée minimale de 20 jours, rapport du commissaire-enquêteur analysant les objections et avis recueillis, transmission du rapport au président de province dans un délai de 15 jours après la clôture.

Les exigences attendues pour les ICPE ne concernent que celles soumises à autorisation. Elles sont alors menées conformément aux dispositions très précises du code de l'environnement[11]. L'inspection des ICPE de la province Nord a confirmé que « *La participation à ces enquêtes est généralement très faible*. »

Aucune enquête publique n'est exigée pour les demandes d'aide au titre du CODEV.

1.2 Les implications du corpus juridique actuel pour la maturation des projets aquacoles

Les procédures juridiques visent *a priori* à sécuriser un projet en lui apportant une caution de l'administration sur certains points. En l'espèce, il s'agit de valider les modalités envisagées pour occuper le DPM, pour exploiter une ICPE et enfin pour bénéficier d'accompagnement technique et financier. Cela induit des contraintes, notamment

[10] Synthétisée à l'annexe 3.

[11] Articles 412-4 et suivants du code de l'environnement de la province Nord, synthétisés à l'annexe 2. Les enquêtes publiques pour les ICPE de province Sud (article 413-8 et suivants du code de l'environnement de la province Sud) et de la province des Iles Loyauté (articles 412-8 et suivants du code de l'environnement de la province des iles Loyauté) sont équivalentes à quelques détails près. Ainsi, si une réunion publique est tenue, en province Nord le porteur de projet dispose d'un délai pour faire part de ses observations sur le rapport de cette réunion, pas en provinces des Iles Loyauté ni Sud.

temporelles et financières. Cela permet aussi de s'assurer que certaines réflexions ou échanges ont été menés afin d'améliorer le projet initial. C'est d'ailleurs au travers de cette idée que les procédures étudiées sont considérées comme concourant à sa maturation.

1.2.1 Les principales contraintes posées par les procédures actuelles

1.2.1.1 Quels coûts générés pour le porteur de projet ?

Le porteur de projet, si son installation est soumise à autorisation ICPE et/ou DPM, doit produire à ses frais une étude ou une notice d'impact.

Si ces documents doivent être proportionnés aux enjeux, ils sont souvent coûteux s'ils doivent être réalisés par un bureau d'étude. Le prix est trop variable pour qu'une estimation pertinente puisse être évoquée ici.

Il doit aussi prendre en charge l'enquête publique. Au titre des ICPE, il doit ainsi afficher l'avis d'enquête au voisinage de l'installation, sans pour autant que les conditions posées ne semblent justifier de surcoût. Il doit surtout assumer l'indemnisation des personnes mettant en œuvre l'enquête publique, conformément, en province Nord, à la délibération 2009-246/APN relative à l'indemnisation des commissaires-enquêteurs. Ceci équivaut aux frais de déplacement et à une indemnité forfaitaire comprise entre 30 000 et 800 000 xpf, plus tous les frais occasionnés par l'enquête. Là encore, la fourchette du coût induit est trop importante pour avancer un chiffre utile.

Il n'est pas question, dans cette étude, de chercher à minimiser les coûts induits par la production des pièces constitutives du dossier de demande d'autorisation et l'enquête publique. Néanmoins, il est important de ne pas renchérir ce coût.

1.2.1.2 Quels délais induits pour le porteur de projet ?

Selon les services intéressés de la province Nord, les délais d'instruction des autorisations ICPE sont environ de 6 mois. Ceux des AODPM sont annoncés entre 5 et 13 mois.

L'enjeu pour l'instruction est de sécuriser juridiquement l'installation - et par effet domino de fiabiliser son intégration dans son environnement écologique et humain - sans que les délais ne deviennent un obstacle à la réussite du projet.

Si les procédures actuelles sont amenées à être consolidées dans le cadre de la présente étude, cela devra impérativement se faire sans alourdir les délais déjà pratiqués.

1.2.2 Quelle valeur ajoutée des procédures actuelles pour la maturation des projets ?

1.2.2.1 Une analyse non axée sur la cohérence sociale du projet

La cohérence socio-économique du projet peut être vérifiée par les agents de la collectivité, si tant est que cela fasse partie des conditions de validation des demandes qui peuvent lui être soumises. C'est notamment le rôle de l'agent instructeur des aides demandées au titre du CODEV, sans pour autant qu'une méthode ne soit préconisée juridiquement.

Elle peut aussi être mesurée par des échanges avec le public susceptible d'être impacté par le projet. En l'occurrence, des modalités d'interactions avec le public sont prévues dans le cadre des procédures possiblement exigées pour l'installation d'une ferme aquacole : autorisation d'exploitation ICPE et AODPM.

S'il doit obtenir une autorisation, le projet sera donc étudié au travers d'une EIE ou d'une Notice d'Impact Environnemental (NIE) et fera l'objet d'une enquête publique.

Pour autant, à ce titre, aucune importance n'est expressément accordée à son impact social (hors sécurité du voisinage et des employés). Aucun recul n'est non plus exigé quant à ses impacts économiques. Il n'est exigé nulle part qu'une EIE documente l'impact social ou économique du projet sur les usagers de la zone, ni une description des habitations en dehors de la zone éventuellement exposée à un risque industriel[12].

1.2.2.2 Faible contribution de la participation à l'intégration du projet dans le tissu préexistant

La « participation du public » est une exigence constitutionnelle[13]. En l'occurrence, sont ici présentées les modalités exigées pour ce qui a trait à la participation au sens propre, c'est à dire les interactions directes entre la collectivité - ou le porteur de projet - et le public, mais aussi les interactions par le biais d'instances dédiées, en soulignant les efforts éventuels à destination des coutumiers.

Les échanges immédiats entre la collectivité et le public ne ciblent pas l'enjeu de "cohésion sociale".

Les seules modalités de participation immédiate du public juridiquement exigibles sont les enquêtes publiques, soit au titre de l'autorisation ICPE[14], soit au titre de l'AODPM (ces enquêtes publiques répondent aux classiques du genre)..

Cette situation est tout à fait prévisible car il n'existe pas en droit national ni local, à notre connaissance, de procédure obligeant expressément à étudier l'impact sur la cohésion sociale ou le degré d'adhésion de la population (riveraine ou globale) d'un projet soumis à décision publique.

Le droit local, notamment celui de la participation du public aux décisions susceptibles d'avoir un impact environnemental, est totalement émancipé du droit national. Localement, les diverses procédures en la matière sont :

- L'enquête publique[15], le cas échéant étoffée d'une réunion publique si le commissaire enquêteur le juge nécessaire, dans le cadre de l'instruction ICPE ;

[12] Le dossier de demande ICPE doit contenir (point 2° du II de l'article 412-1 du code de l'environnement de la province Nord) un plan des abords jusqu'à au moins 100 mètres, voire plus à la demande de l'inspection.
[13] Article 7 de la charte constitutionnelle de l'environnement ; Délibération n° 2015-39/APN du 30/01/2015
[14] Si des fermes aquacoles étaient soumises à autorisation simplifiée ou enregistrement, elles seraient alors soumises à des enquêtes simplifiées. Ce n'est pas le cas à ce jour.
[15] Par exemple, les articles 142-1 et suivants et 413-8 et suivants du code de l'environnement de la province Sud, 152-1 et suivants et 412-4 et suivants du code de l'environnement de la province Nord, PS112-12 et PN112-37 du code de l'urbanisme.

- Au moins une réunion publique préalable à l'enquête publique[16] qui peut être constitutive d'une concertation publique, si elle fait l'objet d'un bilan, ou d'une information du public, dans le cadre de procédures d'urbanisme ;

La mise à disposition du dossier de demande d'autorisation auprès du public, dans les locaux de l'administration et en ligne[17], en ligne et par courrier[18] ou seulement en ligne[19].En province Nord, il est certes précisé[20] que les enquêtes publiques organisées dans le cadre des autorisations ICPE sont relatives aux incidences éventuelles du projet sur la commodité du voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publiques, l'agriculture, la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, la conservation des sites, des monuments et des éléments du patrimoine culturel et archéologique et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Si elles ont le mérite d'exister, les chiffres habituels[21] de participation aux enquêtes publiques et le manque de pluralité des auteurs d'observations révèlent les limites de la réalité des points de vue exprimés et par conséquent traduisent la pertinence très fragile de telles procédures "participatives" (nous soulignons ici que les résultats obtenus par les réunions publiques organisées en matière d'urbanisme et d'ICPE ne peuvent pas être portés à notre connaissance).

En tout état de cause, les objectifs de ces différentes démarches ne sont pas explicitement voués à s'assurer de l'intégration ni même de la viabilité du projet dans son environnement.

De même, les moments prévus pour ces modalités de consultation (très tardifs dans la chronologie d'instruction des projets) les inscrivent en outre davantage dans une approche « décider, annoncer, défendre » ou « instituer, débattre, éluder » que « proposer, écouter, requalifier » - bien que la réunion publique puisse permettre de l'envisager. Ils excluent *de facto* toute forme de co-construction[22].

Ces modalités résument les conditions juridiques de participation du public sans média entre les participants et la collectivité. Pourtant, d'autres options existent en droit local, notamment par le biais de conseils et comités.

Les échanges dans des arènes dédiées ne garantissent pas l'acceptabilité sociale

Le CESE[23], le conseil consultatif des mines[24] et le comité consultatif de l'environnement[25] à l'échelle de la Nouvelle-Calédonie, les comités pour la protection de l'environnement en

[16] Par exemple, l'article R112-3, PS112-28 et suivant et PN112-30 du code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie en ce qui concerne le PUD et PS111-14 en ce qui concerne l'évaluation environnementale des PUD.
[17] Par exemple, les articles R. 252-38 du code agricole et pastoral de la Nouvelle-Calédonie,
[18] Par exemple, l'article 151-3 du code de l'environnement de la province Nord.
[19] Par exemple, l'article 130-9 du code de l'environnement de la province Sud.
[20] Article 412-18 et 411-11 du code de l'environnement de la province Nord.
[21] Pouvant être considérés comme numériquement faibles
[22] « un processus institué de participation ouverte et organisée d'une pluralité d'acteurs à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de l'action publique » (La co-construction de l'action publique : définition, enjeux, discours et pratiques - Laurent Fraisse - 2018)
[23] Articles 153 à 156 de la loi organique 99-209.
[24] Article 41 de la loi organique 99-209 et délibération n° 064 du 27 janvier 2000 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité consultatif des mines.
[25] Article 213 de la loi organique 99-209, délibération n° 155 du 09 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement et arrêté n° 2008-667/GNC du 5 février 2008 portant règlement intérieur du comité consultatif de l'environnement.

provinces Iles Loyauté[26] et Sud[27], ont vocation à assurer le partage d'information et le débat entre représentants de diverses entités, notamment les collectivités, les professionnels et les associations. Leur mode de désignation ne permet néanmoins pas de considérer qu'ils expriment un point de vue représentatif des riverains ou des diverses personnes intéressées au cas par cas par un projet donné.

Ainsi, pour certaines ICPE, il peut être créé un Comité Local d'Information (CLI). Cela a déjà été fait pour les industries minières[28], ou les activités minières[29]. De tels comités, réunissant divers collèges composés de personnes désignées pour 3 ans, à ce jour, semblent surtout appropriés pour faciliter les échanges techniques autour d'un projet d'ampleur. Ce n'est pas forcément le cas pour les projets aquacoles.

Ces procédures juridiques préexistantes ne laissent néanmoins pas apparaitre de volonté affirmée de la part de l'administration de vérifier l'acceptabilité sociale des projets étudiés.

Une prise en compte restreinte de l'avis des coutumiers

Les enquêtes publiques sont annoncées par affichage en mairie, voie de presse et radiophonique et les registres sont à disposition dans les locaux de la commune ou de la province. Ces enquêtes requièrent l'avis des autorités coutumières, mais seulement si le projet se situe sur terre coutumière[30]**.** Elles ne prévoient pas d'association particulière des instances coutumières ni du public en tribu si le projet est situé à l'extérieur, même en périphérie.

Aucune tournée du commissaire enquêteur n'est prévue dans le voisinage pour recueillir les avis de ceux qui ne peuvent pas se déplacer facilement jusqu'aux locaux administratifs.

Parallèlement, les consultations ou informations menées associent, au maximum, les communes ainsi que les services ou organismes administratifs susceptibles d'être concernés et le cas échéant le CHSCT de l'installation considéré[31]. Les autorités coutumières ne sont pas *a priori* concernées.

---

[26] Articles 123-1 et suivants du code de l'environnement de la province des Iles Loyauté.

[27] Articles 121-1 et suivants du code de l'environnement de la province Sud.

[28] Par exemple, en province Sud, l'arrêté n° 2705-2012/ARR/DIMENC du 30 novembre 2012 relatif à la création du comité local d'information du site industriel de Vale Nouvelle-Calédonie ou l'arrêté n°2492-2011/ARR/DIMENC du 2 novembre 2011 relatif à la création du comité local d'information de la société Le Nickel-SLN, conformément à l'article 412-3 du code de l'environnement de la province Sud et à la délibération n° 190-2011/BAPS/DIMENC définissant le mode de création et de fonctionnement des comités locaux d'information pour certaines installations classées pour la protection de l'environnement. En province Nord, l'article 154-1 permet aussi la création de comité comparable.

[29] Par exemple, l'arrêté modifié n° 2241-2012/ARR/DIMENC du 28 septembre 2012 relatif à la création du comité local d'information de l'activité minière sur la commune de Thio, conformément à l'article Lp. 112-20 du code minier de la Nouvelle-Calédonie.

[30] Conformément au 3e alinéa de l'article 152-13 du code de l'environnement de la province Nord. En outre, les servitudes de passage transversale au rivage, conformément à l'article 20 de la loi du pays, font l'objet d'une consultation du conseil coutumier si elles donnent lieu à enquête publique.

[31] Articles 412-18 et suivants et 414-5 du code de l'environnement de la province des Iles Loyauté, article 412-15 et 414-3 du code de l'environnement de la province Nord et 413-18 et suivants et 414-5 du code de l'environnement de la province Sud.

Néanmoins, le CODEV[32] prévoit que le dossier comporte l'accord préalable des autorités coutumières pour les projets réalisés sur des terres coutumières.

Cet "accord préalable", non défini par le CODEV, pourrait dans les faits prendre différentes formes, selon les contextes coutumiers localisés et concernés (validation du ou de plusieurs conseil(s) des chefs de clans, mobilisation ou non des chefferies, mobilisation ou non des conseils de districts, information ou non en amont des conseils d'aires coutumières, etc.). Au regard du nombre assez restreint de projets aquacoles que la PN souhaite faire aboutir dans le cadre de sa future Stratégie, à court/moyen terme, il serait parfaitement envisageable de se projeter au cas par cas, et de manière adaptée localement, en termes de consultation/concertation coutumière.

1.3 Les conclusions sur la pertinence des dispositifs de participation du public

A ce jour, les apports des procédures de participation éventuellement exigées sont minimalistes pour le porteur de projet et peu inclusifs pour les populations locales.

Les études et enquêtes nécessaires à la constitution et à l'aboutissement des dossiers de demande pourraient être plus structurantes si elles étaient faites dans une réelle perspective de mise en débat "pluri-acteurs" du projet.

L'accent est en général porté sur l'état initial et la justification des mesures ERC et l'analyse des effets sur l'environnement, ce qui aide à prendre en compte des enjeux environnementaux et à asseoir de nombreux éléments techniques.

Pour autant, seuls les scenarii alternatifs permettent d'inscrire réellement la démarche d'instruction du dossier dans une perspective ouverte, et non pas dans la défense d'un projet qui ne serait amendable qu'à la marge. Si les résumés non techniques et la description de la méthode sont les clefs du dialogue avec les éventuels participants, en posant les bases d'un échange sincère et pertinent, ils demeurent encore largement insuffisants en termes d'adaptation du projet aux visions et attentes localisées, notamment sociales.

Les scenarii alternatifs exigés dans l'EIE sont en général les parents pauvres des études d'impact, tout comme les résumés non techniques et les analyses des méthodes utilisées. Ils sont exclus des éléments constitutifs des NIE exigées pour des projets sur DPM inférieurs à 100 millions xpf.

[32] Article 38 de la délibération n° 2008-152/APN du 1er juillet 2008 instituant le nouveau code de développement de la province Nord (CODEV-PN).

La philosophie actuelle des dispositions juridiques est de soumettre à l'enquête publique un projet le plus abouti possible et, de fait, verrouillé.

Les observations apportées dans les enquêtes publiques consistent plus souvent à faire exprimer des oppositions au projet tel qu'envisagé par son porteur qu'à proposer d'en améliorer la qualité.

Ceci est un effet collatéral du moment choisi pour l'enquête publique : après la maturation du projet par son porteur et par l'administration compétente. Le moment de l'enquête publique, pour le porteur de projet, n'est en général plus celui de la réflexion, mais presque celui de la mise en œuvre.

L'enquête publique, telle que déployée actuellement, n'apparaît donc pas comme un véritable levier de maturation qui permettrait à un projet de gagner en qualité, de mieux s'appuyer sur l'expertise d'usage des diverses parties prenantes.

2 LA MATURATION DES PROJETS AQUACOLES : PERSPECTIVES D'EVOLUTION DU DROIT COMMUN NC

Plusieurs pistes semblent envisageables pour ajuster les conditions de maturation des décisions publiques relatives aux fermes aquacoles à l'intention réelle de la collectivité décisionnaire. Elles peuvent concerner :

- Le droit domanial ;
- Le droit des ICPE ;
- Le droit économique ;
- La création d'un corpus nouveau et spécifiquement consacré aux fermes aquacoles.

Les pistes ne sont présentées, à ce stade, que dans leurs très grandes lignes. Les concertations à venir permettront justement de les affiner.

Notons dès à présent, néanmoins, que si la **piste des actes coutumiers** devait être explorée, elle devrait associer très étroitement les officiers publics coutumiers affectés aux aires coutumières concernées, seuls compétents pour les rédiger. La loi du pays[33] n'exclut pas que des actes coutumiers puissent être pris en dehors du statut civil coutumier ou de propriété coutumière. Cependant, en dehors de ces matières, ils ne revêtiront pas les qualités d'un acte authentique. Il s'agira d'une « *décision coutumière* » concluant un palabre, une « *discussion organisée selon les usages de la coutume kanak* ». Leur juridicité reste acquise.

[33] Articles 3 et 4 de la loi du pays n° 2006-15 du 15 janvier 2007 relative aux actes coutumiers.

A cet égard, le point 2 du paragraphe 1 « des droits fonciers » de la section 3 « des terres et des ressources » du **Socle Commun des Valeurs Kanak** établit que *« L'usage et l'occupation d'un territoire, dans le respect des règles et des conditions coutumières prédéfinies, confère aux clans et familles intéressées une sécurité coutumière dont les chefferies sont garantes. »*

Aussi, les points 7. et 8. du paragraphe 2 « de la souveraineté sur la nature et les ressources » de la section 3 « des terres et des ressources » de ce socle commun disposent que ***« Le consentement préalable, libre, éclairé et en connaissance de cause de la chefferie et des clans concernés est obtenu avant tout projet de développement ou d'aménagement »*** et que ***« Le consentement préalable, libre, éclairé et en connaissance de cause de la chefferie et des clans concernés est requis quel que soit le statut juridique de l'espace considéré. Ce droit est rattaché à la Zone d'Influence Coutumière qui délimite sur le plan cartographique, l'espace rattaché à une chefferie et à ses clans. »***

Il est plausible, parmi les autres outils juridiques de sécurisation du projet, d'exiger la production d'un acte coutumier l'avalisant. Auquel cas, cet acte coutumier, qui ne serait pas authentique aujourd'hui sur du foncier relevant du DPM, devrait être signé par les chefferies et les clans concernés et « *sur la base d'une évaluation pertinente de l'ensemble des impacts du projet notamment en termes environnemental, socioculturel et de respect des Droits de l'Homme*. »[34]

Rendre possible l'extension et l'applicabilité d'un "acte coutumier" authentique et opposable, sur DPM, pourrait être fortement pertinent mais exigerait une réforme juridique structurelle très lourde et peu réaliste dans le cadre de notre présente mission. Il est néanmoins préconisé de promouvoir l'association des coutumiers par l'exigence d'adjoindre au dossier de création d'un projet aquacole un acte coutumier l'avalisant.

En tout état de cause, il semble nécessaire de s'assurer que les instructions des diverses procédures soit menées de concert. Il est un point fort que les trois soient du ressort de la province Nord.

2.1 L'évolution possible du droit domanial

Comme déjà abordé ci-dessus, il pourrait être opportun de faire évoluer le droit domanial. Il est à souligner dès à présent que ce droit relève de la loi du pays, au titre de l'article 99 de la loi organique. Son adoption implique donc notamment un avis du Conseil Consultatif de l'Environnement, du Conseil Economique, Social et Environnemental et du Conseil d'Etat puis un vote par le Congrès.

En Océanie, différentes reconnaissances de droits coutumiers sur l'espace marin existent. En Nouvelle-Calédonie, cette reconnaissance n'a pas vocation immédiate à être traduite dans le droit commun. C'est pourquoi les perspectives dessinées ne porteront pas refonte de la philosophie de la domanialité publique. Le modèle de la fiducie, par exemple, pourrait être inspirant mais dépasse largement l'ambition de cette étude.

[34] Points 9. et suivants du paragraphe 2 « de la souveraineté sur la nature et les ressources » de la section 3 « des terres et des ressources » du socle commun des valeurs kanak.

Par contre, la loi du pays relative au domaine public maritime contient un titre VIII composé de 5 articles spécifiquement dédiés aux établissements de cultures marines sur les domaines publics maritimes des provinces[35]. Il pourrait être pertinent de les faire évoluer de sorte à mieux prévenir les risques que la collectivité propriétaire entend ne pas voir entraver le projet qu'elle autorise. Il serait question alors de réformer l'article 58.

Les apports pertinents possibles sont nombreux. Ils pourraient d'ailleurs appeler une réécriture globale de la loi du pays actuelle, dont l'exigence environnementale et sociale globale peut être affermie.

Une telle option exclurait néanmoins tous les projets envisagés en dehors du DPM.

2.2 L'évolution possible du droit des ICPE

Il pourrait aussi être envisagé de faire évoluer le droit des ICPE, de compétence provinciale.

On pourrait souhaiter modifier directement le code de l'environnement de la province Nord, en traitant le cadre applicable à toutes les ICPE appartenant à la nomenclature. Alors, sauf modification des critères/seuils actuels, seraient exclues les installations dont la capacité de production de pisciculture d'eau douce ou d'eau de mer est inférieure à 500kg/an (situées hors nomenclature).

Les critères et seuils soumettant à ce jour des installations aux dispositions relatives aux ICPE sont reportés ci-dessous pour mémoire :

Régime ICPE	Critères	Seuils
Autorisation	Capacité de production de pisciculture d'eau douce ou d'eau de mer (rubrique 2130 de la nomenclature telle que modifiée par la délibération n°2017-381/BPN du 7 décembre 2017, article 411-1 du code de l'environnement de la province Nord)	> 10t/an
	Taille des bassins d'élevage d'aquaculture autre que pisciculture (rubrique 2131 de la nomenclature telle que modifiée par la délibération n°2017-381/BPN du 7 décembre 2017, article 411-1 du code de l'environnement de la province Nord)	>10 000 m^3
Déclaration	Capacité de production de pisciculture d'eau douce ou d'eau de mer (rubrique 2130 de la nomenclature telle que modifiée par la délibération n°2017-381/BPN du 7 décembre 2017, article 411-1 du code de l'environnement de la province Nord)	≥ 500kg/an et ≤10 t/an
	Taille des bassins d'élevage d'aquaculture autre que pisciculture (rubrique 2131 de la nomenclature telle que modifiée par la délibération n°2017-381/BPN du 7 décembre 2017, article 411-1 du code de l'environnement de la province Nord)	≤10 000 m^3

[35] Articles 56 à 60 de la loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 sur le domaine public maritime de la Nouvelle-Calédonie et des provinces.

Par contre, toutes les ICPE appartenant à la nomenclature seraient concernées, de qui pourrait ne pas être pertinent pour toutes.

On pourrait aussi ne souhaiter poser de nouvelles exigences que pour les ICPE soumises à autorisation, ce qui ne concernerait, en matière d'aquaculture, que les installations atteignant les seuils requis. Toutes les ICPE soumises ainsi à autorisation seraient concernées, de qui pourrait également ne pas être pertinent pour toutes.

Une autre solution serait de structurer le cadre applicable aux ICPE relevant des rubriques 2130 et 2131 par le biais d'une délibération leur portant prescriptions communes, conformément aux dispositions de l'article 411-5 du code de l'environnement.

Il est en effet explicitement prévu que ces prescriptions communes puissent intéresser les « *conditions d'insertion dans l'environnement de l'installation* », sans qu'il ne soit exclu qu'il s'agisse de l'environnement humain.

Cette dernière solution semble la plus appropriée dans l'optique de l'évolution des règles relatives aux ICPE puisqu'elle n'influencera que les fermes aquacoles et non pas toutes les autres rubriques de la nomenclature.

Elle garde pour biais qu'elle ne traitera pas des installations aquacoles en-deçà des seuils les soumettant à déclaration. Il pourrait alors être approprié de faire évoluer ces seuils.

2.3 L'évolution possible du droit économique

Il pourrait être plus conforme à l'intention de la province Nord de normaliser, d'expliciter les conditions de l'accompagnement financier ou technique du projet par la collectivité. Il serait cohérent de conditionner l'octroi de l'agrément à des mesures plus exigeantes en matière de prévention des risques pesant sur la viabilité du projet[36].

Il serait aussi plausible de faire apparaitre, parmi les contreparties de l'agrément, des rencontres régulières formalisées avec les usagers voisins, notamment coutumiers, pour s'assurer de la bonne intégration du projet au fil de sa réalisation[37].

2.4 La création d'un cadre juridique nouveau et spécifique aux projets aquacoles

Il pourrait enfin être envisagé de créer une procédure conditionnant « au cas par cas » certains projets à certaines procédures vérifiant leur bonne insertion dans leur environnement et prévenant des risques pré-identifiés susceptibles de les menacer.

Cette procédure devrait en tout état de cause être rattachée à une compétence provinciale. En ce qu'elle favorise le succès des projets d'installations aquacoles qui satisferont les critères, elle pourrait être adoptée en vertu de la compétence en matière de développement

[36] A l'article 38 de la délibération modifiée n° 2008-152/APN du 1er juillet 2008 instituant le nouveau code de développement de la province Nord (CODEV-PN) par exemple.
[37] Aux articles 52 ou 59 de la délibération modifiée n° 2008-152/APN du 1er juillet 2008 instituant le nouveau code de développement de la province Nord (CODEV-PN) par exemple.

économique. Elle pourrait cependant, si elle prêtait aussi à valider les considérations environnementales, être intégrée au code de l'environnement.

Cette option pourrait être pertinente si elle méritait d'être extrapolée à d'autres types d'installations qu'aquacoles, car elle permet de cibler précisément un champ d'application indépendant de dispositions préexistantes.

Elle aurait néanmoins pour désavantage de s'additionner à ces dispositions. Elle pourrait certes s'articuler avec la nomenclature ICPE, dont se verraient disparaître les installations aquacoles, ce qui éviterait ce « doublon ». Cette procédure pourrait consister soit à "conditionner" l'octroi de subventions favorisant l'activité concernée, soit à faire encourir des sanctions à un exploitant qui ne s'y serait pas soumis.

2.5 Les perspectives

Quelle que soit l'option choisie, ou la combinaison d'options choisies, il sera question de traduire en droit les modalités de maturation les plus appropriées aux contextes plausibles des projets. Ces modalités devront être les plus à-même de limiter les risques susceptibles de peser sur l'exploitation et les plus réalistes par rapport aux capacités de leurs porteurs (en termes d'enveloppes temporelle, financière et technique).

L'objectif est de favoriser la pérennité des projets, de gagner en qualité, de mieux s'appuyer sur l'expertise d'usage des diverses parties prenantes. Il s'agit donc de prévenir le maximum de risques prévisibles pouvant les mettre en péril sans générer de surcoût ni de délai supplémentaire.

Partie 2 : Participation publique - synthèse comparative du droit (France et Québec)

Ce chapitre du présent rapport est transféré intégralement en **Annexe 7**. Il est destiné à apporter une analyse synthétique et critique des dispositifs de participation du public tels que pratiqués notamment en France et au Québec.

La synthèse ci-dessous attire avant tout l'attention sur 2 points clés majeurs :

- **Les enquêtes publiques,** telles que pratiquées en France et en N-C notamment, ne sont pas des outils garantissant l'acceptabilité sociale des projets de développement ;
- **Les études d'impact environnemental**, en tant qu'élément constitutif des enquêtes publiques, ne sont également pas destinées à évaluer, même à minima, l'impact social de ces mêmes projets.

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

Que ce soit en France ou en N-C, la participation publique (enquête publique) se manifeste souvent à un moment où le projet est trop avancé techniquement et où des modifications de fond sont rendues difficiles, voire impossibles. La participation publique des parties intéressées par la réalisation d'un projet, notamment celles susceptibles de bénéficier de ses retombées ou d'en subir les répercussions, apparaît pourtant comme un facteur de succès essentiel à l'atteinte d'un développement et d'une acceptabilité sociale durables.

En N-C, ce positionnement "temporel" des enquêtes publiques, au cours des différentes étapes de l'instruction par les pouvoirs publics, se situe clairement après (i) la réalisation des évaluations environnementales - EIE ou NIE - et **(ii)** le dépôt du dossier complet de demande par le porteur/promoteur. Sur la base de ce constat très factuel, on peut donc affirmer que la vocation de l'enquête publique n'est donc pas d'insérer au mieux le dimensionnement et la conception du projet dans son milieu naturel et humain.

Absence d'analyse de l'impact social des projets

Ces 3 systèmes juridiques (France, N-C, Québec) ne prévoient pas non plus spécifiquement d'analyse de l'impact social des projets de développement.

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

L'évaluation des impacts sociaux peut se réaliser à différents moments d'un projet de développement, ce qui influencera les objectifs et les résultats de l'évaluation. Idéalement, l'évaluation des impacts sociaux est prospective, c'est-à-dire qu'elle est effectuée au moment de la planification d'un projet, soit bien en amont.

L'évaluation prospective devrait favoriser la participation citoyenne, assurant ainsi la prise en compte des conclusions et recommandations de l'évaluation dans le processus décisionnel et dans la planification du projet.

3 ACCEPTABILITE SOCIALE ET NECESSITE DE PRENDRE EN COMPTE LA PERCEPTION DU RISQUE

La perception du risque est le processus par lequel l'individu prend connaissance de son environnement sur la base des informations prélevées. **En ce sens, elle définit toutes les façons dont les humains appréhendent, comprennent et évaluent un risque (danger ou dommage anticipé), à partir de leur situation**. Celle-ci peut-être associée à une position professionnelle ou personnelle, à un rôle d'expert ou de citoyen.

L'importance d'un risque est appréciée à partir des savoirs, des concepts, des valeurs, des besoins, des intérêts, des expériences, etc. C'est à la suite de cette analyse que les dangers sont identifiés, quantifiés, puis comparés.

3.1 Principaux facteurs influents sur la perception du risque

Que ce soit lors de la prise de connaissance ou lors de la hiérarchisation du danger, la perception du risque peut être modulée en tout temps par différentes variables. Ces variables sont généralement liées à des facteurs :

- **Individuels**

Ils sont les plus fréquents et peuvent être classés en 4 grandes catégories, soit les facteurs émotifs (anxiété, confiance envers les experts, etc.), les caractéristiques personnelles (état de santé, proximité du risque, etc.), les facteurs sociodémographiques (âge, niveau de scolarité, etc.) et les coûts et avantages perçus (bénéfice personnel, degré de tolérance, etc.). Ces facteurs peuvent influencer la perception individuelle du risque en soi, c'est-à-dire par son effet, sa nature et sa capacité de gestion.

- **Socioculturels**

Ils proviennent de l'influence du milieu de vie et de la culture, en d'autres termes, de l'influence d'un groupe et de l'identité qui s'en dégage. Par exemple, les valeurs collectives et les activités socioéconomiques peuvent influencer l'attention, le niveau de considération et la réponse d'un individu ou d'une population devant un nouvel impact.

3.2 Renforcer la participation en considérant les contextes historiques et culturels

La participation du public est un mécanisme permettant d'assurer le consensus (entente harmonieuse) autour des acteurs concernés ou intéressés par un projet de développement afin d'atteindre l'acceptabilité sociale. Ce processus est évolutif et répond à différents objectifs selon le niveau de participation atteint.

A ce jour, il est possible d'identifier 5 niveaux de participation : information, consultation, concertation, codécision, autonomisation.

Les outils utilisés pour favoriser la participation du public doivent être adaptés aux contextes historiques, culturels, environnementaux, politiques et sociaux des participants, ainsi qu'à leurs antécédents.

Partie 3 : Perspectives de maturation des projets aquacoles en PN : une approche via la "gestion des risques"

L'enjeu central de la présente expertise est de rechercher les différentes modalités possibles de sécurisation juridique et procédurale des projets d'aquaculture en mer en PN, au regard des différentes catégories de risques identifiées, à savoir notamment :

- **Les risques technico-économiques** associés aux différents modèles et systèmes d'aquaculture en mer ;
- **Les risques environnementaux** potentiellement rattachés à ces mêmes modèles et systèmes d'aquaculture en mer ;
- Et enfin **les risques liés à l'acceptabilité sociale** de l'implantation de ces différents modèles et systèmes d'aquaculture en mer.

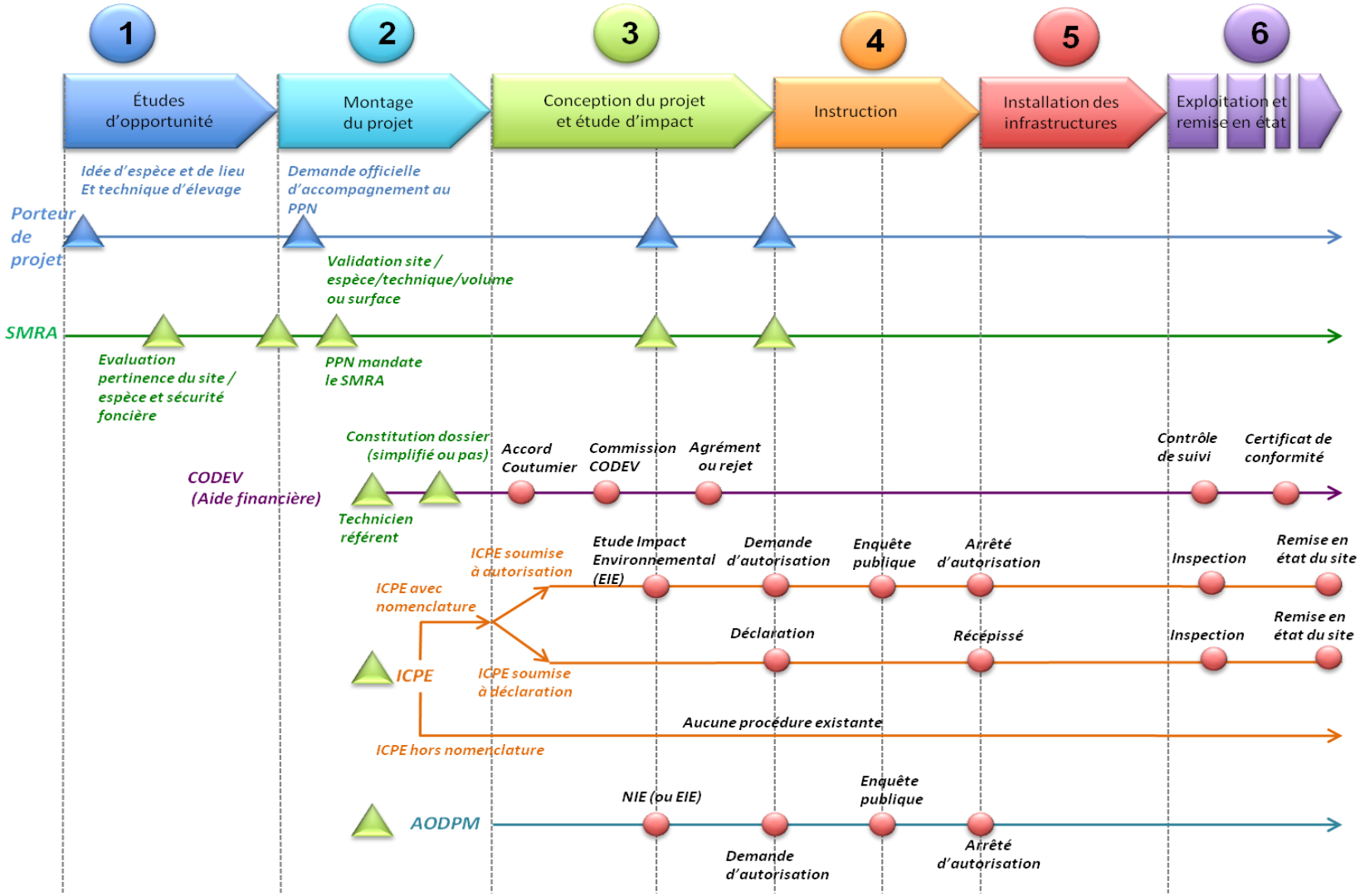
4 CARTOGRAPHIE DES PROTOCOLES EXISTANTS

Ces 3 types de risques seront développés ci-dessous. Auparavant, il nous semble nécessaire de présenter un outil "simple" destiné à faciliter l'articulation et l'insertion de la gestion de ces risques au sein du dispositif actuel d'instruction des projets aquacoles en mer, conformément aux textes juridiques en vigueur et aux procédures pratiquées par la collectivité. Cet outil correspond à une "cartographie" des protocoles existants qui sera susceptible d'évoluer pour tendre vers une meilleure insertion des projets dans leurs milieux humains et naturels.

4.1 Cartographie des protocoles existants : outil d'articulation de la "gestion des risques"

Il est tout d'abord fondamental d'imbriquer et de mettre en cohérence les améliorations à apporter au dispositif actuel d'instruction des projets aquacoles en mer, notamment en matière de gestion des risques technico-économiques, environnementaux et sociaux (acceptabilité sociale).

Pour ce faire, il nous a fallu schématiser (cf. schéma ci-dessous) l'ensemble des procédures existantes pour obtenir une vision globale susceptible de servir de support visuel pour mieux localiser les points forts et les points faibles associés aux nombreuses étapes de développement des projets aquacoles. Et d'intervenir en conséquence sur les points de fragilité constatés et observés par l'ensemble des acteurs institutionnels et locaux, notamment au travers des missions de terrain et des ateliers participatifs qui ont été menés et qui seront menés au cours des Phases 1 et 2.


1
2
3
4
5
6
Études d'opportunité
Montage du projet
Conception du projet et étude d'impact
Instruction
Installation des infrastructures
Exploitation et remise en état
Idée d'espèce et de lieu Et technique d'élevage
Demande officielle d'accompagnement au PPN
Porteur de projet
Validation site / espèce/technique/volume ou surface
SMRA
Evaluation pertinence du site / espèce et sécurité foncière
PPN mandate le SMRA
Constitution dossier (simplifié ou pas)
Accord Coutumier
Commission CODEV
Agrément ou rejet
Contrôle de suivi
Certificat de conformité
CODEV (Aide financière)
Technicien référent
ICPE soumise à autorisation
Etude Impact Environnemental (EIE)
Demande d'autorisation
Enquête publique
Arrêté d'autorisation
Inspection
Remise en état du site
ICPE avec nomenclature
Déclaration
Récépissé
Inspection
Remise en état du site
ICPE
ICPE soumise à déclaration
Aucune procédure existante
ICPE hors nomenclature
NIE (ou EIE)
Enquête publique
AODPM
Demande d'autorisation
Arrêté d'autorisation

Ce schéma met ainsi en exergue toutes les procédures existantes et applicables à l'échelle de la PN, notamment dans le cadre **(i)** du Code de Développement/CODEV **(ii)** du dispositif ICPE et **(iii)** du dispositif ciblé sur l'occupation du DPM, croisées avec les grandes étapes de vie d'un projet de développement aquacole en mer (opportunité, montage, conception, instruction, installation, exploitation).

Il nous offre aussi une vision claire et intégrée :

- Des protocoles ancrés dans le corpus juridique mais aussi des pratiques possiblement non codifiées/réglementées ;
- Du positionnement et des démarches des acteurs (porteur/promoteur, services instructeurs, commission CODEV, président PN…) dans le temps et selon les étapes procédurales ;
- De l'imbrication et de la convergence (ou non) des procédures en place (CODEV, ICPE, AODPM).

4.2 Cartographie des protocoles existants : support de discussion avec les acteurs

Ce schéma "procédural" a aussi vocation à servir de support visuel pour accompagner les échanges à mener auprès des divers acteurs et parties prenantes au cours des Phases 1 et 2 de l'étude. Cela a déjà été le cas lors de la mission de terrain à Touho et Poindimié qui s'est tenue du 07 au 14/12/2020. Les personnes consultées ont pu émettre des avis à la lecture de ce document, en identifiant plus facilement les étapes/procédures à renforcer et consolider en termes de participation et d'implication des habitants tout au long du développement d'un projet aquacole en mer.

Les principaux commentaires et recommandations des acteurs locaux et institutionnels, sur la base de ce schéma et issus du terrain réalisé du 07 au 14/12/2020, sont notamment :

- La nécessité de renforcer la concertation auprès des coutumiers lors de l'étape 1 d'un projet (étude d'opportunité) ;
- Le besoin de positionner une forme "d'accord coutumier" non seulement avant une éventuelle EIE ou NIE, sur la base d'un accord de principe, mais aussi après ces évaluations environnementales sur la base d'un accord libre et éclairé ;
- L'intérêt de positionner une consultation publique plus en amont, voire dès le démarrage de la conception du projet - l'actuelle enquête publique prévue par les textes juridiques apparaissant comme beaucoup trop tardive, et axée sur un projet déjà trop avancé et dimensionné pour pouvoir être modifié sur le fond et réadapté selon les avis exprimés par le public - le recours à une enquête publique lors du dépôt d'un dossier de demande complet et finalisé ne permet en effet ni une concertation réelle et effective ni de facto une acceptabilité sociale ;
- La pertinence de remplacer les modalités actuelles de l'enquête publique par un "dialogue territorial" approfondi et adapté à l'ensemble des acteurs locaux considérant leurs propres règles de fonctionnement internes ;
- L'intérêt de mieux mesurer l'impact social, identitaire et culturel des projets.

4.3 Cartographie des protocoles existants : questions fondamentales induites

Cette cartographie des procédures existantes vise également à soulever des questions essentielles auxquelles il conviendra de répondre et d'apporter des solutions tout au long de la présente étude, à savoir notamment :

- Les risques sont-ils tous bien identifiés ? La frise chronologique actuelle est-elle suffisamment "sécurisante" ?
- Concernant à la fois les porteurs de projets, le SMRA, le CODEV, les ICPE et le DPM : quelles sont les pratiques contraignantes juridiquement ? Qu'est-ce qui se fait réellement et effectivement sur le terrain ?
- Quels sont les problèmes rencontrés ? Quels sont les éléments règlementaires incomplets, inadaptés, non mis en œuvre, etc. ?
- Les pratiques et les procédures répondent-elles à tous les risques identifiés ? Quels sont les risques qui ne sont pas pris en compte par ces procédures et pratiques ?
- Quelles solutions peut-on identifier collectivement pour atténuer les risques potentiels ?
- Les textes règlementaires doivent-ils être améliorés pour mieux répondre aux risques identifiés ? Quels documents / pièces justificatives peut on exiger juridiquement pour prévenir les risques ?
- Comment améliorer les procédures et pratiques pour mieux répondre aux risques identifiés ?
- Quels processus de concertation, quelles méthodes, au regard des moyens limités de la PN (SMRA) et des porteurs de micro-projets ?

5 QUELLES "TYPOLOGIES AQUACOLES" ADOPTER AU REGARD DE LA FUTURE STRATEGIE PN ?

5.1 Objectifs de la Stratégie de développement

Cette étude sur les nouveaux modes de concertation à mettre en place dans le cadre d'installation de nouvelles entreprises doit accompagner **le plan de diversification de l'Aquaculture en province Nord (DivAquak-PN 2021-2025)**.

Ce soutien au développement aquacole vient répondre aux objectifs de développement économique et de création d'emploi notamment sur les espaces Nord et Est afin de favoriser la création de revenus pour les populations en place et lutter contre l'exode rural. Le schéma d'aide proposé vise à faciliter un démarrage d'activité basée sur des unités de production artisanales à faible budget d'investissement.

Ce secteur peut assurer l'ancrage des populations dans leur espace traditionnel. Il présente comme bénéfice direct un accroissement de l'autonomie alimentaire sur des protéines aquatiques de qualité, et la valorisation de l'espace naturel avec une réduction de la pression sur les ressources naturelles.

L'objectif affiché est le lancement de **12 projets en production d'ici 2025**, donc possiblement l'accompagnement d'une vingtaine de projets (dont 75% hors zone VKP), et la création d'une trentaine d'emplois (équivalent à 15 ETP). Il repose notamment sur deux types de projets :

- Dans un premier temps des **Unités Pilotes (UPs)** : elles seront mises en place en nombre restreint afin d'optimiser les modalités et le dimensionnement de structures d'élevages assurant un revenu "honnête" au producteur - elles seront attribuées à des Porteurs de Projets Novateurs (**PPN**s) ;
- Tout nouveau porteur de projet pourra ensuite intégrer un statut de "Porteur de Projet Prioritaire (**PPPs**)" en respectant certaines conditions spécifiques.

Le futur développement aquacole répond donc à une volonté politique (top-down) mais aussi à des initiatives individuelles de porteurs de projets demandeurs d'accompagnement technique et financier (cf. 5 fiches projets fournies).

Le choix d'une aquaculture artisanale est motivé par sa forte réplicabilité, avec peu d'impact sur l'environnement, et qui propose une offre de production de qualité et localisée. En contrepartie, les projets ont une taille maximale critique, sont fragiles face aux risques naturels et comportent des risques en termes d'acceptabilité sociale. Ils nécessitent un accompagnement important (formation et structuration).

L'ancrage des populations, la production de protéines de qualité et l'autonomie alimentaire nécessitent de privilégier les projets dont la durabilité et l'intégration territoriale seront assurées tout autant que la maîtrise technique des espèces qui seront élevées (espèces animales) ou cultivées (espèces végétales).

Les atouts et faiblesses de l'aquaculture artisanale sont globalement bien connus. Ils peuvent cependant varier en fonction des espèces élevées ou cultivées, des systèmes de production ou des marchés visés.

5.2 Espèces prioritaires

DivAquak-PN 2021-2025 définit des espèces prioritaires à partir desquelles le développement sera mis en œuvre.

Poissons	Mollusques	Echinodermes	Plantes
Pouatte	Huitres de roche/palétuvier	Holothuries	Microalgues
Picots gris	Bénitiers		Halophytes
Picots rayé			Spiruline*
Tilapia-Maraîchage			

- Le Pouatte (*Lutjanus sebae*) est un poisson pêché en N-C. Son cycle de vie est maîtrisé depuis 2014 au CCDTAM. Les principaux verrous actuels sont les difficultés d'écloserie, la

présence de pathogènes sur site, un aliment très cher et une demande modérée (par rapport aux poissons de la pêche).

- Le Picot rayé (*Siganus lineatus*) est un poisson pêché en N-C. Son cycle de vie est maîtrisé et quelques tonnes sont produits annuellement au CCDTAM et par une entreprise privée (PRONACRI). Il s'agit d'une espèce à très bonne croissance et survie. Herbivore, son aliment est économique et il est bien transformé (Indice de conversion faible). La demande est très forte, notamment en période de fermeture de la pêche. Le Picot gris (Siganus canalicutalus) partage les mêmes caractéristiques que *S. lineatus* et jouit de plus d'une maturité précoce (1 an).
- L'huître de palétuvier, *Saccostrea cucullata tuberculata* est une espèce locale dont les populations sauvages font l'objet d'une exploitation traditionnelle. Il y a actuellement un projet privé d'aquaculture à Boulouparis. Des verrous techniques persistent en écloserie et l'obtention de post-larves n'est pas encore maîtrisée (survies faibles et dépendantes de séquences alimentaires qui doivent être mieux identifiées). C'est une espèce à bonne croissance et à survie correcte. Le marché local est très demandeur avec un prix de vente élevé.
- Les populations sauvages de Bénitiers du genre *Tridacna* sont traditionnellement exploitées en N-C pour être consommées. En aquaculture, il existe un projet privé (Kejaon) orienté à l'export pour le marché de l'aquariologie. La phase d'écloserie est maîtrisée et la croissance est bonne.
- Les populations sauvages d'Holothurie de sable, *Holoturia scabra*, sont fortement exploitées. L'espèce est maitrisée en aquaculture. Il existe une convention de partenariat à ce jour entre ADECAL/PN/privé, Belep. Mais un manque de visibilité est à souligner sur la pérennité de l'écloserie privée.
- Les Microalgues : 50 souches collectées en N-C sont actuellement entretenues au LEMA et au LTMA. Le potentiel économique reste à préciser à ce stade. La phase actuelle consiste donc à évaluer les potentialités de différentes espèces dans différents secteurs de l'industrie (cosmétique, alimentation animale ou humaine, nutraceutique).
- La spiruline en eau de mer est une espèce de cyanobactérie connue pour ses qualités nutritives. Un projet privé est en cours de montage.
- Pour les plantes halophytes, à l'exception du pourpier (gisements naturels), le projet de culture en est au stade R&D. Des premiers essais de culture sur substrat issu d'élevage crevetticole (bioremédiation) sont en cours.

Le Tilapia, espèce d'eau douce, ne sera pas abordée dans le cadre de cette étude.

5.3 Systèmes de production

Pour chaque espèce identifiée dans le plan de développement, il existe des types d'installation adaptés soit au stade juvénile soit au stade adulte. Ces types d'installation correspondent à des compromis entre des coûts d'installation et les exigences biologiques des espèces qui conditionnent leur zone d'implantation.

Concernant les accès au DPM, 3 types de structures peuvent être différentiés :

- **Les systèmes aquacoles fermés à terre** (Fig. XA) permettent de maîtriser les conditions d'élevage et sont donc adaptés aux stades de vie ou aux espèces exigeantes en terme de qualité d'eau. Ils concernent actuellement essentiellement les phases d'écloseries[38] (pour les crevettes, les holothuries, les poissons), les cultures de microalgues (en raceways et photobioréacteurs) et les élevages de bénitier. Infrastructures situées à terre, elles peuvent être sur des terrains privés (hors DPM) ou sur des terrains terrestres du DPM (faisant l'objet d'une AOT).
- **Les systèmes mixtes ou semi fermés/ouverts** (Fig. XB) sont en communication permanente ou temporaire avec le milieu marin. Il s'agit des bassins d'élevage de crevettes, des zones de grossissements d'huitres ou des zones de ranching des holothuries. La production de plantes halophytes est envisagée sur les zones de tannes de mangroves. Ces installations sont situées dans la zone littorale, très proches de la côte et donc particulièrement accessibles et visibles pour les populations du bord de mer.
- **Les systèmes ouverts** (Fig. XC), cages installées en mer pour les élevages de poissons : ces infrastructures nécessitent des aménagements conséquents. Ce sont en général des cages flottantes mouillées sur le fond de la mer. Les cages sont donc accessibles à la surface pour le nourrissage des poissons et la manutention. Elles sont en général situées plus au large sur des fonds de 10 m et plus, et accessibles uniquement à l'aide de moyens nautiques.

A) Systèmes fermés : raceways de microalgues / Elevage larvaire de poissons

B) élevages semi-ouverts : Concession conchylicole / enclos de ranching d'holothuries

[38] De la reproduction à la fin de l'élevage larvaire. Phase critique en aquaculture avec des individus de petite taille (de l'ordre du mm voire moins) qui nécessitent des conditions de vie spécifiques. A l'issue de cette phase, on passe au grossissement du stade juvénile jusqu'à la taille de commercialisation.

C) infrastructures ouvertes : Cages de grossissement en mer

Figure 1 : infrastructures aquacoles fermées, semi ouvertes et/ou ouvertes potentiellement utilisables dans le cadre du plan de développement.

En fonction des modèles biologiques retenus par les "porteurs", le positionnement des projets sur le DPM sera différent. En terme d'acceptabilité sociale, les systèmes semi-ouverts en zone littorale marine, ou sur le DPM à terre, doivent faire l'objet d'une attention particulière car ils peuvent être potentiellement en interactions avec d'autres activités et à proximité de sites coutumiers faisant l'objet de règles spécifiques.

L'articulation de ces divers systèmes aquacoles avec des processus participatifs adaptés sera co-construite au cours de la Phase 2, en interaction avec les acteurs et parties prenantes. Le présent rapport de Phase 1 doit avant tout en souligner l'enjeu.

5.4 Mesures d'accompagnement

Le plan prévoit aussi différentes mesures d'accompagnement pour faciliter sa mise en œuvre et en consolider les résultats.

Une politique d'**appui à la professionnalisation de la filière** est identifiée, via la mise en place d'instances professionnelles représentatives, qui pourront possiblement à terme intégrer le Groupement des Fermes Aquacoles (GFA) et qui bénéficieront d'un soutien financier de la Province Nord.

De même, la sécurisation de l'accès aux juvéniles est clairement envisagée au travers de la **mise en place d'écloseries privées** et du **renforcement des structures de R&D** en soutien aux producteurs.

Un **plan de formation** est également définit, comprenant :

- des formations initiales pour les nouveaux accédants centrées sur des éléments techniques, zootechniques et de gestion, qui sont envisagés comme des pré-requis pour les porteurs de projet prioritaires (PPPs) ;
- des formations continues pour les porteurs installés, sur des aspects comptables, légaux et de mise en marché ;

- l'adaptation des formations initiales locales existantes pour y intégrer des modules spécifiques à l'aquaculture et inciter les jeunes diplômés à poursuivre dans des formations supérieures hors du territoire.

Parallèlement, il est question de faire évoluer certains outils réglementaires facilitant l'accès au DPM pour les projets prioritaires. Cette évolution permettra de rendre les espaces disponibles à moindre coût mais sera limitée à certains projets (moins de 3 Hectares, durée de 3 ans) et comprendra de nouvelles contraintes (fournir des comptes d'exploitation).

Les conditions d'accès au DPM pourront être revues au cas par cas pour chacun des PPNs et des futurs PPPs. Ainsi, la province Nord pourrait allouer une autorisation d'occupation temporaire pour création d'activité aquacole au titre d'une des espèces considérées comme prioritaires. Cette AOT pour création d'activité viendrait libérer le bénéficiaire des charges ordinaires telles que définies dans la délibération n°2013-102/APN du 26 avril 2013 portant modification de la délibération n° 2012-460/APN du 20 décembre 2012 fixant les tarifs d'occupation des terrains dépendant du domaine provincial.

L'étendue de cette AOT sera limitée à une surface maximale de **3ha** divisible en 3 unités distinctes. Cette autorisation serait attribuée sur une période de **3 ans**, à l'issue de laquelle le bénéficiaire devra fournir ses comptes d'exploitation détaillés. Elle pourra être reconduite tacitement après validation des services techniques de la province Nord uniquement si l'activité poursuivie ne dégage pas une marge nette positive supérieur à un SMAG par personne ressource, le nombre d'actifs pouvant prendre part de manière permanente dans le projet étant limité à 5 travailleurs. Afin de couvrir les frais d'enregistrement et de suivi, la valeur locative annuelle pourrait être réduite à 20.000 xpf.)

Le plan de développement prévoit la création d'une douzaine de projets dans les 5 prochaines années en concentrant les efforts sur des espèces prioritaires. Il repose sur des espèces prioritaires et des systèmes de production adaptés à ces espèces. Il prévoit aussi des mesures d'accompagnement qui touchent à la gouvernance de la profession, la formation, la mise en place de structures d'approvisionnement et des adaptions du droit.

Les projets sur lesquels repose ce plan sont de taille modeste, mais leur nombre (15 sur 5 ans) laisse supposer des risques environnementaux, économiques et sociaux non négligeables, à l'échelle de la Province Nord, et qui doivent donc être anticipés.

5.5 Aquaculture et développement durable

Comme le précise le plan de développement de la Province Nord, **la conception spécifique de cette nouvelle stratégie vient valider des modes de production durables et soutenables en intégrant ainsi les lignes directrices de l'Agenda 21.**

Il s'agit alors d'intégrer dans la mise en place des projets, des facteurs liés aux systèmes de production, à l'exploitation aquacole, aux systèmes de régulation et à leur intégration territoriale, de façon à étudier la durabilité interne des unités aquacoles et leur contribution à la durabilité des territoires dans lesquels elles s'inscrivent.

Dans le projet EVAD (Lazare et al., 2009), les auteurs abordent la **durabilité de l'aquaculture à 2 échelles** complémentaires : les facteurs de durabilité des exploitations aquacoles et la contribution des systèmes aquacoles à la durabilité des territoires.

Cette approche, centrée sur les objectifs du développement durable, permet d'aborder les enjeux liés aux projets dans leurs dimensions **technico-économique, environnementale et sociale**.

Si cette approche est conçue dans le cadre de la recherche-action, afin de définir des indicateurs de développement durable associés à l'activité aquacole, elle est appropriée dans le cadre de la présente étude car elle permet de prendre en considération l'ensemble des dimensions permettant d'évaluer la faisabilité d'un projet aquacole et son intégration à l'échelle du territoire.

Les critères ainsi définis peuvent servir de fil conducteur aux services chargés d'évaluer, instruire et accompagner le projet au cours de sa pré-instruction et de sa mise en place, ainsi que de définir l'étendue et la nature des outils de concertation qui devront être déployés.

- Ainsi la dimension technico-économique d'un projet nécessitera d'impliquer dans la concertation l'ensemble des acteurs amont et aval de la filière. Ce point est en général considéré comme du ressort du porteur de projet, mais encore faut-il s'en assurer. Trop souvent, des projets aquacoles se mettent en place sans que l'impact de cette nouvelle production sur le marché n'ait été évaluée. Ce qui peut générer des conflits avec d'autres modes de production (pêche par exemple).
- De la même manière les interactions aquaculture/environnement, abordées dans les études ou notices d'impact sont des éléments clés de la faisabilité des projets. Ils concernent aussi bien l'impact environnemental du projet que les risques que l'environnement fait peser sur le projet.

Dans la stratégie de la province Nord, la priorité est donnée aux petits projets à faible montant d'investissement. Il parait donc évident que toutes les évaluations qui sont habituellement du ressort du porteur de projet (dans une notice ou étude d'impact) ne pourront pas être réalisées sans un appui fort de la collectivité.

Il peut être alors proposé qu'en amont de ces études d'impact, l'évaluation des différents risques soit abordée dans le cadre du "dialogue territorial" qui pourrait intervenir dès le démarrage du projet.

Les services instructeurs pourraient ainsi préparer ce dialogue, entre autres à l'aide d'un questionnaire reprenant les dimensions du développement durable permettant une évaluation intégrée du projet et qui pourraient être ainsi partagées entre toutes les parties prenantes.

5.6 Risques en lien avec les filières existantes

Pour chaque projet aquacole se pose la question de son positionnement dans une filière existante tant en termes d'approvisionnement qu'en termes de débouchés. Les premiers freins d'un projet aquacole sont souvent techniques (approvisionnements) et en lien avec la commercialisation.

5.6.1 Approvisionnement en juvéniles

Le plan stratégique de la Province nord prévoit la mise en place d'écloseries privées pour alimenter les producteurs. Cette question se pose pour toutes les espèces animales identifiées : holothuries, huitres, poissons (cf. Annexe 6).

Les phases précoces de ces espèces (larves, post-larves, 20 jours à 3 mois après la reproduction) demandent une bonne maîtrise technique et notamment de produire des proies (microalgues, rotifères, copépodes, artémia) indispensables pour assurer une survie satisfaisante des formes larvaires ou juvéniles. Pour les crevettes, cette phase dure 30 jours pendant laquelle les jeunes crevettes vont subir 6 métamorphoses successives. Elle peut être plus longue pour les huitres (quelques semaines) et les holothuries (3 mois).

Pour les animaux marins, cette phase qui va de la reproduction des adultes à la production de post-larves s'appelle l'écloserie. Dans certains cas, les post-larves ne peuvent pas encore être livrées aux producteurs. On a alors une phase de nurserie. La dernière phase, qui est le corps du métier des aquaculteurs, est le grossissement qui va du stade juvénile à la taille de commercialisation.

Les écloseries sont des acteurs clés de l'activité aquacole. Sans elles, les filières ne peuvent pas être mises en place. Le risque technico-économique lié à leur mise en place est donc important.

Actuellement, pour les poissons et les huitres, c'est l'Adecal-Technopole qui assure ces productions de juvéniles sur ses sites expérimentaux (CCDTAM et CTA), pendant la phase pilote (avant l'installation d'aquaculteurs privés). Si les centres techniques peuvent fournir les aquaculteurs privés, cette production de juvéniles a vocation, à terme, à être transférée au secteur privé.

Pour les holothuries, la seule production actuelle de juvéniles est assurée par la Société d'Elevage Aquacole (SEA) de la Ouenghi qui fournit 750 000 juvéniles par an pour des producteurs de crevettes de la province Sud et de la province Nord souhaitant diversifier leur production. La production permet actuellement de subvenir aux besoins de la filière.

Pour les huitres, les essais de reproduction et de pré-grossissement (nurserie) sont en cours.

Compte tenu du caractère impérieux que représente une écloserie pour une filière aquacole, pour chacune des espèces concernées, la mise en place d'écloseries pour les nouvelles filières de production (huitres, bénitiers) nécessitera 1) une analyse technique, pour identifier les besoins des aquaculteurs et savoir si les structures techniques sont actuellement en capacité d'y répondre et 2) une concertation préalable probablement au-delà de la province Nord. Elle impliquera les collectivités, les centres techniques et les autres acteurs de la filière.

5.6.2 La commercialisation

La commercialisation est un verrou important de l'aquaculture. Une mauvaise commercialisation peut s'expliquer par une inadéquation du produit au marché (produit peu connu), un prix de vente inapproprié, une forte concurrence (par les produits de la pêche ou les importations). C'est un point sensible car il intervient à la fin du cycle d'élevage, et s'il se passe mal, il compromet la viabilité du projet.

En 2020, 60% de la production crevetticole de la N-C et 90% de la production des holothuries (en aquaculture ou pêchées) étaient destinées à l'exportation. Ces filières d'exportation sont exigeantes en termes de qualité de produit et souvent maîtrisées par un ou deux exportateurs. L'intégration des nouveaux projets dans ces filières doit être prévue dès leur démarrage. C'est aussi le cas pour les bénitiers, espèces destinées au marché de l'aquariophilie à l'export. Les bénitiers font partie de l'Annexe 2 de la CITES pour lesquelles un droit d'exportation du gouvernement NC doit être obtenu. Des démarches sont actuellement en cours pour que l'holothurie des sables soit intégrée à cette Annexe 2.

Pour la commercialisation locale, 3 situations sont à considérer :

- Pour les poissons, les espèces ciblées (picot et pouatte) sont des espèces aussi exploitées par la pêche. Elles sont donc connues des consommateurs. Cependant, elles rentrent en concurrence avec les captures de tous les types de pêche locale (professionnelle, de plaisance ou vivrière). En 2007[39], les captures totales de N-C étaient estimées à 10 000 tonnes par an dont la majeur partie par des pêches non professionnelles. Souffrant d'une image moindre que les poissons de pêche, les poissons d'aquaculture ont donc du mal à être bien valorisés sur le marché local, à l'exception du picot d'aquaculture (qui peut être vendu pendant la période de fermeture de la pêche).
- Les huitres de palétuvier, pour lesquelles le marché lié aux fêtes de fin d'année est en majorité alimenté par l'importation et sur lequel l'espèce a une place à prendre même si elle est actuellement moins réputée que l'huitre creuse.
- Les nouvelles productions que sont les microalgues, et les plantes halophytes pour lesquelles il n'existe pas encore d'évaluation de marché - les produits étant nouveaux et de ce fait peu connus (à l'exception du pourpier et de la spiruline déjà consommés).

La commercialisation des produits de l'aquaculture est une phase délicate de l'aquaculture. Elle nécessite de garantir la qualité sanitaire des produits commercialisés, ce qui demande une maîtrise des conditions d'élevage et de conditionnement des produits.

Il conviendrait probablement d'éditer un "guide de commercialisation" à l'attention des porteurs de projets et de les former aux bonnes pratiques de commercialisation.

[39] Harper, S., Frotté, L., Bale, S., Booth, S. and Zeller, D. (2009) Reconstruction of total marine fisheries catches for New Caledonia (1950-2007). pp. 67-75. In: Zeller, D. and Harper, S. (eds.) Fisheries catch reconstructions: Islands, Part I. Fisheries Centre Research Reports 17 (5). Fisheries Centre, University of British Columbia [ISSN 1198-6727].

5.7 Risques en lien avec l'environnement

Au-delà de la nécessaire intégration du projet dans son environnement social, objet principal de cette étude, la question de l'intégration environnementale des projets est essentielle pour évaluer leur faisabilité et leur durabilité.

5.7.1 Impact de l'aquaculture sur l'environnement

Les impacts possibles de l'aquaculture sur son environnement sont bien connus (IUCN, 2017). Ils touchent à la domestication des espèces, à l'introduction d'espèces marines, à la capture de stocks sauvages, aux ingrédients des aliments, à la matière organique des effluents, au transfert de pathogènes, à l'utilisation de produits thérapeutiques et aux effets sur la faune et la flore locale (notamment les effets attractifs sur les prédateurs).

Les poissons et les crustacés sont alimentés grâce à un régime à haute teneur en protéines et en lipides, composé essentiellement de farine et d'huile de poisson. Les juvéniles et les reproducteurs sont parfois prélevés dans des populations sauvages, du fait de la difficulté de les élever en captivité, ce qui accroît la pression existante sur ces populations.

Un autre inconvénient réside dans l'interaction chimique provoquée par l'évacuation des eaux utilisées par les installations d'aquaculture, qui peuvent contenir des résidus de produits thérapeutiques, de produits antifouling ou d'aliments non ingérés. Une gestion inappropriée peut faire apparaître des problèmes tels que des souches de pathogènes résistantes aux antibiotiques, l'eutrophisation de la colonne d'eau, l'épuisement de l'oxygène et d'autres effets nocifs sur l'environnement.

L'interaction biologique provoquée par la fuite accidentelle d'organismes élevés ou par l'introduction d'espèces exotiques dans l'écosystème peut entraîner des altérations des caractéristiques génétiques des populations sauvages. Ces organismes fugitifs peuvent non seulement rivaliser avec les espèces autochtones pour les aliments et l'espace, mais aussi leur transmettre des pathogènes ou des parasites. Bien que les bactéries, virus et autres pathogènes soient naturellement présents dans le milieu, les pathologies sont plus fréquentes chez les organismes cultivés. De ce fait, une transmission croisée de pathogènes entre les organismes cultivés et sauvages peut exister. Tous ces aspects doivent être également pris en compte dans l'étude de la relation entre l'aquaculture et les autres activités humaines dans les zones côtières. C'est le cas de l'interaction entre l'aquaculture et la pêche, en termes d'interactions environnementales, avec les écosystèmes marins et côtiers.

La question pourra se poser notamment pour les élevages de poissons en cages installées dans le lagon. Il a été montré par ailleurs que ce type d'élevage intensif pouvait provoquer des enrichissements localisés des sédiments sous influence hydrodynamique des élevages se traduisant par des modifications importantes des peuplements benthiques caractérisées par une baisse de biodiversité.

Par ailleurs, dans les zones tropicales, les élevages aquacoles sont susceptibles d'attirer des prédateurs supérieurs tels que les requins (attraction alimentaire). Ce risque est à prendre en compte dans les zones où les activités aquacoles sont mitoyennes d'autres activités (loisirs, pêches…).

Le choix d'espèces locales, principalement filtreuses (huitres, bénitiers) ou détritivores (holothuries), associées à des exploitations de petite taille (moins de 8 M XPF) retenues dans le plan de développement de la province Nord permet d'éviter une grande partie des impacts liés aux monocultures intensives à partir d'espèces exogènes (introduction d'espèces invasives, pollution, transferts de pathogènes, développement de maladies).

Il faudra cependant favoriser les pratiques aquacoles responsables notamment en lien avec les infrastructures installées dans le milieu naturel. En Polynésie, la baisse de l'activité perlicole et l'abandon des installations d'élevages en "poplypropylènes" ont abouti à des amoncellements de cordages dans le lagon d'Ahé (Andrefouet et al., 2014[40]). Dans le milieu marin, ces cordages se dégradent en microplastiques qui peuvent être ingérés par les organismes filtreurs. Plus récemment des auteurs ont mis en évidence les effets délétères de ces microplastiques sur la physiologie de l'huitre perlière (Gardon et al., 2020[41]).

Tous les risques que l'aquaculture fait peser sur l'environnement doivent être analysés lors de l'étude d'impact préalable au projet, car ce sont les éléments clés qui peuvent compromettre son acceptabilité sociale.

Ce sont cependant des sujets complexes qui demandent un certain niveau d'expertise. Au-delà du respect de la règlementation, l'adoption de bonnes pratiques d'élevage tant dans la gestion des cheptels que des infrastructures devra faire l'objet de formations à l'attention des porteurs de projets, avec des supports adaptés (par exemple : anon. 2020[42]) afin de réduire les risques d'impacts.

5.7.2 Impact de l'environnement sur l'aquaculture

Inversement, l'aquaculture est dépendante des conditions prévalant sur les sites où elle s'implante.

5.7.2.1 Pollutions

Les entreprises aquacoles marines ont besoin de milieux sains et préservés dans lesquels elles peuvent avoir accès à des espaces nécessaires à leurs activités. Parallèlement, elles peuvent apporter une valeur ajoutée en termes d'attractivité des territoires, y compris pour le tourisme. En effet, contrairement à la monoculture intensive, les modèles proposés par la province Nord sont mieux adaptés à un genre d'écotourisme (dégustation de produits terroirs, gites ruraux,…).

Le fragile fonctionnement des écosystèmes aquatiques et littoraux, sièges de la production primaire et secondaire halieutique, joue un rôle crucial dans la chaine trophique. Le phytoplancton notamment a un rôle essentiel : en tant que producteur primaire, il constitue

[40] Andréfouët S., Thomas Y., Lo C., 2014. Amount and type of derelict gear from the declining black pearl oyster aquaculture in Ahe atoll lagoon, French Polynesia, Marine Pollution Bulletin, Volume 83, Issue 1, 224-230.
[41] Gardon T., Morvan L ., Huvet A., Quillien V., Soyez C., Le Moullac G. & Le Luyer J., 2020. Microplastics induce dose-specific transcriptomic disruptions in energy metabolism and immunity of the pearl oyster Pinctada margaritifera, Environmental Pollution, Volume 266, Part 3, 2020, 115180, ISSN 0269-7491,
[42] Guide relatif au bien-être des animaux d'aquaculture en Polynésie française / Direction de la biosécurité, Ministère de l'économie verte et du domaine, en charge des mines et de la recherche Polynésie française, Section aquaculture – Division pêche, aquaculture et écosystèmes marins, Communauté du Pacifique

la base de l'alimentation des populations aquatiques hétérotrophes, notamment celles des bivalves filtreurs comme les huîtres ou les bénitiers.

Des travaux scientifiques récents démontrent que le phytoplancton et le zooplancton réagissent fortement, par une baisse de qualité et de quantité, face à une infime dilution de produits phytosanitaires (herbicides, fongicides et insecticides) dans les masses d'eaux côtières, mettant en danger la survie des animaux dépendants de cette nourriture essentielle qui leur assure croissance et défenses immunitaires.

Par ailleurs, il a été montré en N-C des contaminations d'espèces de poissons sédentaires (murènes) par des métaux issus de l'activité minière avec un gradient qui diminue de la côte vers le large. La plupart des sites aquacoles en mer se trouvent à proximité des estuaires de cours d'eau qui peuvent drainer des métaux issus de l'activité minière et être aussi des vecteurs de pollution organique (enrichissement en nutriments) d'origine agricole ou urbaine.

Qu'elle soit directe (par des polluants organiques ou métalliques) ou indirecte (par la modification des chaînes planctoniques), la pollution par des apports terrigènes peut impacter négativement l'exploitation aquacole, qui à son tour devient elle-même un vecteur de contamination humaine par la bioaccumulation des polluants ou toxines dans les espèces élevées.

5.7.2.2 Aléas climatiques

En zone tropicale, la présence saisonnière de cyclones peut compromettre la production aquacole comme toutes les autres productions primaires. Les exploitations aquacoles situées en zone littorale ou dans les lagons peuvent pâtir fortement de l'action des vagues ou des apports catastrophiques d'eaux douces liées au météore. Ces phénomènes obligent, dès la conception des projets, à trouver des solutions techniques (systèmes d'immersion des cages) ou de replis (déplacement des cheptels dans des zones abritées) qui doivent être envisagées avant la mise en place des projets.

Au-delà de l'étude ou de la notice d'impact que doit fournir le porteur de projet dans le cadre de ses obligations légales, toute nouvelle installation aquacole devrait alors faire l'objet d'une étude préalable des pressions qui s'exercent sur le site envisagé pour valider la compatibilité réciproque de l'activité et de son environnement. **Il s'agit donc pour le service instructeur d'élargir le cadre de la consultation à des acteurs dont les interactions avec le projet peuvent être indirectes mais essentielles pour sa viabilité.**

Il pourrait être pertinent de prévoir l'élaboration d'un Schéma Provincial (cf. Régional en métropole) de Développement de l'Aquaculture qui permettrait de définir les sites propices aux installations aquacoles[43]. Un tel schéma est un projet structurant qui, sur ces aspects sanitaires, aurait toute sa place. Il se situe à une échelle pays et son coût de réalisation pourrait être pris en charge par le Contrat de Développement ou par des fonds européens.

Prévus dans chaque région comportant une façade maritime, les schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine (SRDAM) permettent de recenser, pour mieux les prendre en compte, les sites existants et les sites propices au développement d'une aquaculture marine durable, ainsi que les possibilités d'installation de fermes aquacoles en milieu fermé.

5.8 Besoin de considérer les parties prenantes de manière inclusive

Les filières de production visées dans DivAquak-PN 2021-2025 concernent 4 genres de poissons, 2 mollusques, 1 échinoderme et 3 types de plantes. Chacune de ces espèces ou groupes d'espèces nécessitent des savoir-faire (besoin de formations des porteurs de projets), des accompagnements techniques (via des centres techniques) et des interactions possibles avec d'autres entreprises privées pour la fourniture de services (aliments, matériels, post-larves) et l'écoulement des produits (marchés visés).

Pour son élevage, ou sa culture, chaque espèce nécessite des infrastructures dont le positionnement géographique peut être situé à proximité d'autres activités humaines. C'est notamment le cas des installations semi ouvertes en zones littorales ou sur le DPM à terre.

Dans ces situations, les risques sociaux peuvent être importants tant pour les porteurs de projets (dégradations, vols) que pour les autres activités (pollution aquacole, attraction de prédateurs).

Si la préconisation de remplacer et/ou consolider les modalités actuelles de l'enquête publique par un "dialogue territorial" est retenue, cette nouvelle approche nécessitera d'identifier, dès le démarrage du projet, l'ensemble des parties prenantes (acteurs) à associer au dialogue.

Dans une démarche territorialisée du développement durable de l'aquaculture, le projet EVAD (EVAluation de la Durabilité des systèmes aquacoles) identifie différents groupes d'acteurs, parties prenantes des systèmes aquacoles, dont chacun dispose d'une légitimité à

[43] http://outil2amenagement.cerema.fr/le-schema-regional-de-developpement-de-l-r976.html

être impliqué dans le projet[44]. On pourrait ainsi définir 5 groupes d'acteurs en transposant cette approche à la N-C :

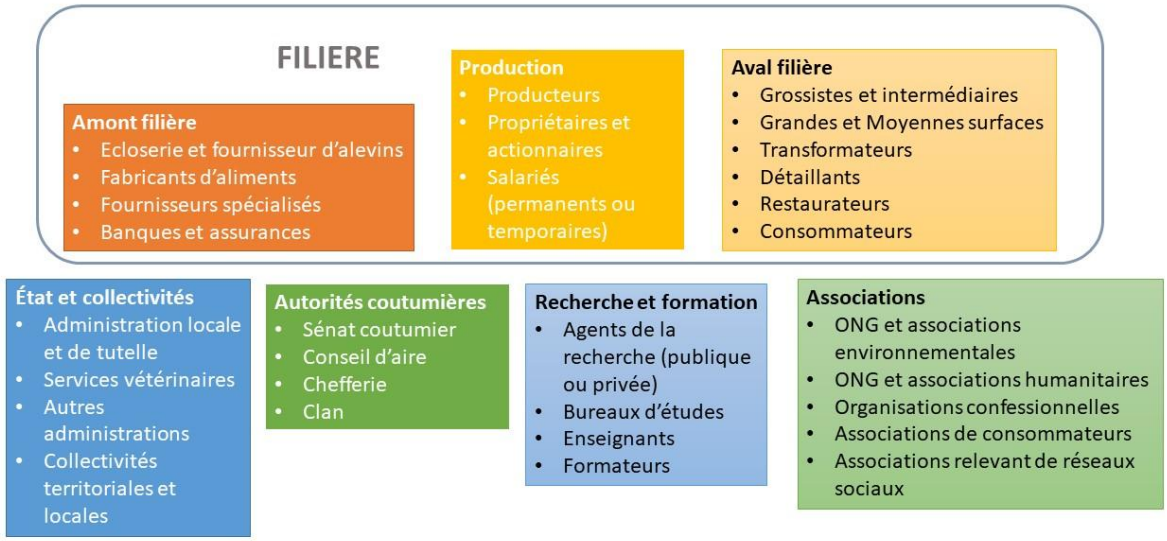


Figure 2 : Types d'acteurs potentiellement parties prenantes du système aquacole de Nouvelle-Calédonie (adapté de Rey-Valette et al., 2008)

- La filière comprenant les aquaculteurs, porteurs de projets, impliqués de fait, avec l'amont de la filière qui garantit les approvisionnements et l'aval comprenant la chaine de commercialisation et garantit l'écoulement des produits ;
- L'état et les collectivités qui, par la production de normes administratives, permettent de cadrer les projets et d'éviter les conflits même si dans cette démarche des voies de progrès sont identifiées et discutées par ailleurs dans ce document ;
- Les autorités coutumières, dont le rôle devrait être mieux considéré, car elles peuvent grandement favoriser l'intégration des projets en parallèle du rôle des collectivités ;
- La sphère de la recherche, de la formation et des centres techniques, partenaires légitimes par les informations dont ils disposent et l'accompagnement qu'ils peuvent apporter aux porteurs de projets ;
- Les ONG et associations à but environnemental ou social qui s'impliquent par ailleurs sur des projets de gestion des aires marines protégées ou de développement local et qui peuvent être des relais d'informations et/ou des médiateurs.

[44] Rey-Valette H, Clément O, Aubin J, et al. Guide de co-construction d'indicateurs de développement durable en aquaculture. Montpellier (France) : Cirad, 2008.

Si la participation du public, dès le démarrage du projet, est un gage d'acceptabilité sociale et d'intégration territoriale (tant d'un point de vue spatial que des débouchés), elle doit donc être la plus inclusive possible et prendre en compte les réalités associées à ces différentes catégories d'acteurs. **L'enjeu induit par une telle consultation/concertation élargie sera notamment de ne pas en alourdir la procédure et les coûts associés**.

Cette participation précoce et renforcée aurait plusieurs avantages :

- Apporter à la collectivité les éléments pour vérifier la faisabilité du projet et son intégration au sein des filières économiques existantes ;
- Identifier les faiblesses du projet et mettre en place les mesures d'accompagnement nécessaires à sa réalisation ;
- Faciliter pour le porteur de projet la réalisation de l'étude ou de la notice d'impact en prenant conscience des implications de son projet, notamment pour les autres acteurs.

5.9 Une typologie pour appréhender les risques

En fonction de critères technico-économiques liés aux modèles biologiques identifiés dans le plan de développement de la province Nord, et des types d'aquacultures mentionnés dans le cahier des charges, chaque type d'installation, en fonction de ses caractéristiques techniques et de sa localisation (terrain privé, DPM terrestre ou DPM en mer), fera l'objet d'une instruction spécifique.

Sur la base du plan de développement de l'aquaculture de la province Nord, on peut donc identifier, pour chaque projet, et en fonction du modèle biologique et du système d'élevage, des risques liés au positionnement sur le DPM (à terre, en zone littorale, en mer), aux approvisionnements en juvéniles et à la commercialisation des produits ou aux interactions du projet avec son environnement naturel.

Ainsi, les risques associés à un projet individuel de grossissement d'holothuries de quelques dizaines de kg par an, à destination de l'export, ne seront pas les mêmes qu'un projet d'élevage d'huitres de plusieurs tonnes destinées au marché local.

La typologie des activités a été construite par rapport aux conséquences négatives possibles associées aux projets aquacoles. Ces conséquences sont liées aux caractéristiques des projets :

- Positionnement sur le DPM (à terre, en zone littorale, en mer),
- Caractéristiques du site d'implantation (distance à la côte, profondeur, caractéristiques hydrodynamiques)
- Modèles biologiques,
- Systèmes d'élevages,
- Besoins d'approvisionnement (en juvéniles notamment)

- Commercialisation des produits

Ces différentes caractéristiques permettent de définir 4 catégories de risques :

Un risque environnemental : l'impact que peut avoir le projet sera fonction de sa localisation, de sa taille, du modèle biologique, de l'utilisation d'intrants (aliments), et des caractéristiques du site d'implantation (distance à la côte, profondeur, courantologie).

Un risque social : lié au conflit d'usage avec d'autres activités présentes sur le littoral, qu'elles soient coutumières ou non. Le niveau de risque dépendra du nombre d'activités déjà présentes sur le site d'implantation. Pour les activités coutumières, rappeler les aspects sociologiques qui sous-tendent ces risques sociaux dans la société kanak.

Un risque technique : qui concerne tous les aspects liés à la maîtrise du cycle de production et à la fourniture des intrants permettant de le réaliser.

Un risque économique : qui concerne tous les aspects liés à la commercialisation des produits en fin de cycle de production. Il s'agit notamment de prendre en compte l'accessibilité au marché.

Les caractéristiques du projet permettent de définir différents niveaux de risques (faible, modéré, élevé) à prendre en considération pour prioriser les thématiques abordées lors des processus de concertation et identifier les parties prenantes à impliquer.

Le processus de concertation devra donc être adapté en fonction des caractéristiques du projet et des risques qui lui sont associés.

Ces différents points sont repris dans les tableaux en Annexes 6 et 7.

6 UN ENJEU FORT DE GESTION DES RISQUES LIES A L'ACCEPTABILITE SOCIALE

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

6.1 Concertation et aquaculture : une première analyse

6.1.1 La concertation, de quoi parle-t-on ?

La notion de concertation fait partie de ces « mots valises », souvent utilisés mais dont le sens varie dans la bouche de ceux qui l'utilisent, en fonction des contextes ou des besoins. Toujours est-il que de nombreux auteurs se sont attachés à en fixer la définition. Avant d'entamer ce travail d'analyse des processus de concertation susceptibles d'être mobilisés au service du développement de l'aquaculture, il nous semble indispensable de se pencher sur sa définition et de préciser le champ de nos investigations.

6.1.2 La définition de S. R. Arnstein

Sherry R. Arnstein définit en 1969 une « échelle de la participation » des citoyens aux prises de décision, utilisée comme référence par de nombreux auteurs. Le niveau de la concertation correspond au fait d'organiser la possibilité pour le public de travailler à l'élaboration de propositions susceptibles d'impacter le projet qui leur est soumis. La décision toutefois, n'est pas partagée, contrairement au niveau supérieur de participation (la co-décision).

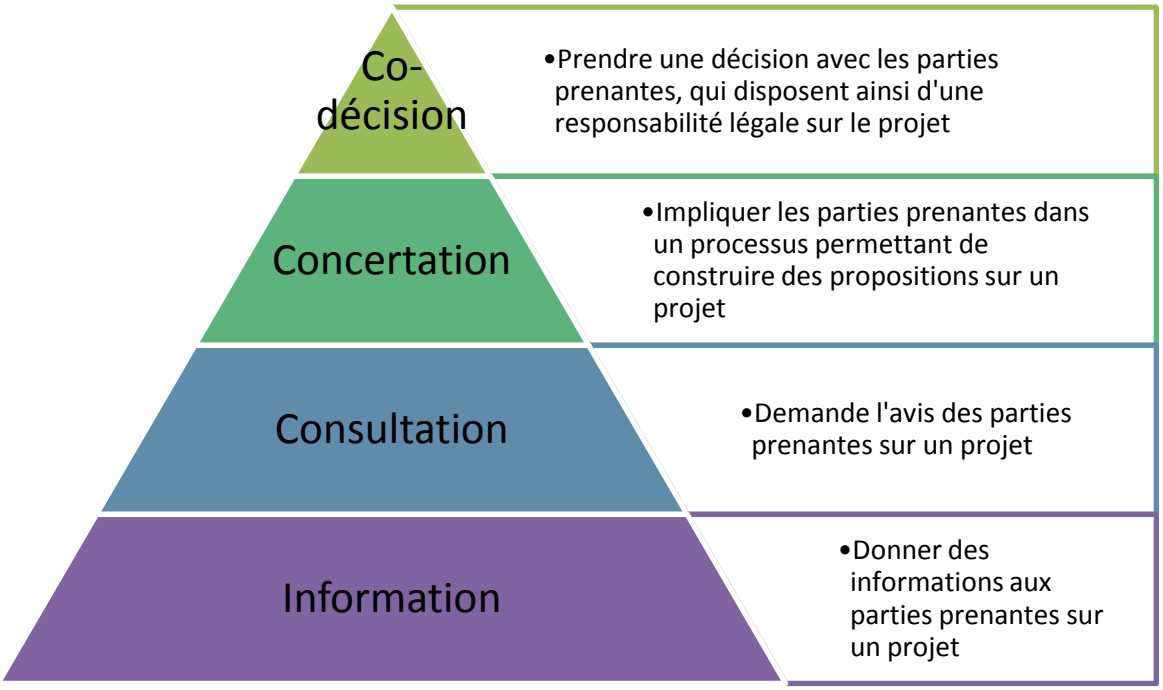


Figure 3 : échelle simplifiée de la participation à une prise de décision selon S.R. Arnstein (Arnstein, 1969)

6.1.3 La concertation selon J. E. Beuret

J. E. Beuret, agro-économiste spécialisé dans la conduite de concertations et négociations dans la gestion des ressources, propose quant-à lui une définition légèrement différente, fondée sur les modalités d'interactions entre le porteur de la démarche participative et ceux qui y participent. Il définit ainsi 4 modalités de participation. Les processus de concertation sont alors avant-tout caractérisés par une dynamique de co-construction (d'un projet, de scénarios, d'une vision commune) qui, à la différence des processus de négociation, éloigne la perspective de la prise de décision.

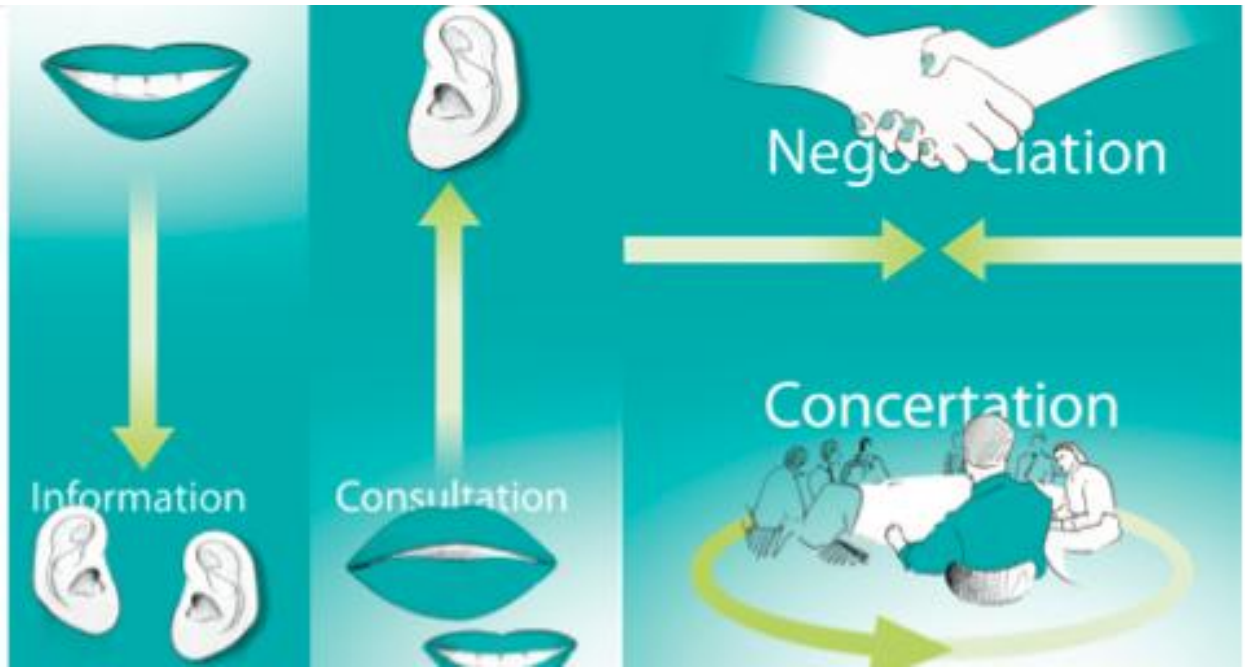


Figure 4 : typologie de démarches participatives selon J. E. Beuret (Narcy, 2012)

6.1.4 La concertation selon le programme Concertation-Décision-Environnement (1999-2012)

Partant du constat que la participation des citoyens occupe aujourd'hui une place majeure dans le traitement des problèmes d'environnement, le programme CDE, financé de 1999 à 2012 par le ministère de l'écologie, s'est attaché à comprendre **le fonctionnement et les enjeux des processus de concertation**. La page d'accueil du site internet dédié au programme propose la définition suivante de la concertation : *« processus et procédures, qui passent par, ou visent à, une participation du public, d'acteurs de la société civile ou d'acteurs institutionnels, aux processus de décision. Entrent dans son champ les consultations, enquêtes publiques, instructions mixtes, débats publics, conférences de citoyens, négociations associées aux processus de décision, dispositifs de discussion électronique, etc. »*

Cette définition est plus large que celles que nous avons évoquées précédemment et englobe les différentes formes de participation du public aux prises de décision. C'est celle que nous retiendrons pour la suite de ces travaux, en nous intéressant aux processus de participation au service du développement de l'aquaculture sous toutes leurs formes.

6.1.5 1ère approche des principales modalités de la participation au développement de l'aquaculture

De nombreux guides, relatifs aux outils ou aux pratiques de la participation sont disponibles en ligne. Citons en langue française ou anglaise :

- BiodivERsA Stakeholder Engagement Handbook (2014). Best practice guidelines for stakeholder engagement in research projects. Guidelines and Additional resources : practical method, notes, conflict management tools, templates ;

- LISODE (2017). Guide de concertation territoriale et de facilitation ;
- Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme (2015). Démocratie participative, guide des outils pour agir ;
- Fondation Roi Baudoin (2006) : Méthodes participatives, un guide pour l'utilisateur ;
- HarmonyCOP (2005). Apprendre ensemble pour gérer ensemble.

Plutôt que d'ajouter une nouvelle revue des outils et des méthodes, certainement imparfaite au regard des travaux évoqués ci-avant et des moyens limités dont nous disposons, nous nous proposons d'explorer plus spécifiquement les formes de la participation au développement de l'aquaculture, puis les recommandations existantes en la matière.

6.1.6 Implantation d'activités aquacoles : une participation limitée

Cette participation se manifeste avant tout sous la forme d'une **consultation** des acteurs du territoire.

Une première approche des procédures associées à l'implantation de nouvelles activités aquacoles a pu être conduite grâce à une revue des dispositifs juridiques liés à l'aquaculture à travers le monde, présentés sur le site internet de la FAO[45]. Pour l'ensemble des pays envisagés (et probablement pour l'ensemble des nations mondiales), le territoire maritime côtier constitue une propriété de l'Etat, qui demeure donc responsable, via ses institutions à un niveau central ou régional, d'y autoriser l'implantation d'infrastructures aquacoles.

Or, force est de constater que les procédures d'octroi des *« licences »* ou d'autorisation d'implantation laissent peu de place à la participation. Celle-ci est éventuellement envisagée sous la forme d'une consultation, telles les enquêtes publiques préconisées en Nouvelle-Calédonie et plus largement utilisées sur le territoire français pour assoir les projets envisageant des aménagements d'envergure.

Au Canada, les processus d'octroi de *licences* prévoient une prise d'avis auprès des élus municipaux. Ce niveau de consultation, auprès de la collectivité locale de la zone d'implantation du projet nous semble le plus souvent privilégié. Sans prétendre à la réalisation d'une recherche exhaustive en la matière, nous n'avons pas relevé, au cours de ces travaux, l'existence de cadres juridiques prévoyant, pour l'implantation de nouvelles activités aquacoles, de niveau de participation supérieur aux dispositifs de consultation prévus par les enquêtes publiques françaises.

6.1.7 Concertation à une échelle supra : planification spatiale du développement de l'aquaculture

C'est à une échelle supérieure que s'observe éventuellement des formes plus poussées de participation.

Il s'agit alors de coconstruire avec les différents acteurs d'un territoire une vision partagée en termes de planification de l'espace et plus spécifiquement de zones propices au développement aquacole. C'est en particulier le cas dans les pays disposant d'une politique en matière de GIZC et d'instances de gouvernance dédiées.

[45] http://www.fao.org/fishery/nalo/search/fr

Si on peut parler de concertation pour la conduite de certains travaux de planification de l'espace en mer, celle-ci reste néanmoins le plus souvent limitée aux parties prenantes directement concernées (professionnels, institutions, ONG…) et les processus mis en place ne cherchent pas à associer plus largement le grand public. Sans passer en revue l'ensemble des cadres juridiques et des arènes existants, nous pouvons évoquer le dispositif français en la matière.

En France la planification du développement de l'aquaculture passe par la définition de Schémas Régionaux de Développement Aquacole en Mer (SRDAM). La circulaire du 2 août 2011 relative aux modalités d'élaboration de ces schémas en définit les principaux objectifs :

- Le recensement des activités existantes d'aquaculture en mer ;
- Le recensement des sites propices à son développement.

Leurs modalités d'élaboration prévoient notamment un pilotage de la démarche par la Direction Interrégionale de la Mer (DIRM), sous l'autorité du préfet. Elles préconisent aussi la mise en place d'une concertation avec des représentants des collectivités territoriales, des établissements publics et des professionnels concernés, ainsi que des personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences en matière de protection de l'environnement et d'usage/mise en valeur de la mer et du littoral.

Certes, les processus de participation à la gestion des ressources et de l'environnement se multiplient. Citons encore, pour illustrer différentes arènes dédiées à une gestion participative plus ou moins poussée :

- **Le parlement de la mer de la région Occitanie**, créé en 2013 : il a pour but de fédérer la communauté maritime, de la représenter, de permettre la concertation et le travail collaboratif entre les différents acteurs de la mer et du littoral et de faire émerger des projets innovants - son forum regroupe aujourd'hui prêt de 2000 adhérents volontaires ;
- **Les commissions locales de l'eau françaises** qui constituent sans doute l'une des arènes les plus poussées en matière de participation, dans la mesure où elles institutionnalisent la mise en place de processus de codécision relatifs à la gestion locale de l'eau ;
- **Les prudhommies de pêcheurs du Sud-Est de la France**, qui constituent une exception au droit relatif à la gestion des pêches sur le domaine public maritime et organisent à une échelle locale, depuis le moyen-âge, la gestion d'une portion de territoire maritime par les patrons pêcheurs eux-mêmes, disposants pour ce faire de pouvoirs règlementaires, de police et de sanction[46].

On trouve en revanche assez peu de références spécifiques sur la participation et l'aquaculture. De fait, les constats relatifs au manque d'acceptabilité sociale de l'aquaculture en mer sont récents et le focus initial des programmes de recherche et des politiques d'accompagnement dédiés à son développement se sont avant tout portés sur des enjeux plus techniques et économiques. Toutefois, le secteur n'a pas connu, en Europe notamment, le développement espéré et les perceptions des problématiques ont changé : **l'acceptabilité sociale est désormais au cœur de nombreux discours et stratégies des acteurs**

[46] Mabile - 2007 : L'institution prud'homale en méditerranée ; Feral - 2009 : Un hiatus dans l'administration et la politique des pêches maritimes : les prud'homies de pêcheurs en méditerranée.

institutionnels ou professionnels en charge du développement de l'aquaculture[47] (Lancelot, 2018).

6.2 Recommandations du programme MedAID

Le programme MedAID, conduit par l'UMR-AMURE[48], s'est attaché depuis 2017 à étudier les moyens d'améliorer l'acceptabilité sociale de l'aquaculture en mer et, plus particulièrement, la mise en place de processus participatifs en appui au développement de ces activités.

Le lien entre participation et acceptabilité sociale n'est plus à démontrer en effet. Citons simplement un extrait du guide de l'UICN pour la selection de sites d'implantation pour l'aquaculture : *"The participatory approach, as a well-structured and properly implemented strategy, applied to the selection and management of aquaculture sites, represents an opportunity and guarantee the acceptance and permanence of any aquaculture project, since it allows all stakeholders to be involved in the definition and implementation of the process."*

Nous présentons ici les principaux résultats compilés et présentés dans le rapport *Principles and tools to foster social acceptability in Mediterranean aquaculture*, publié par l'UMR AMURE en 2020.

6.2.1 Principes clés pour un processus de concertation à la fois utile, efficace et éthique

Fondés notamment sur la solide expérience pratique de LISODE[49] en matière de conduite de processus de concertation, les principes clés identifiés sont au nombre de 9 et déclinés ci-après. Précisons qu'il s'agit de principes génériques pour la conduite de concertations (au sens du concept définit par Arnstein), valides au-delà du seul champ de l'aquaculture :

- **1)** Un processus de concertation doit avoir un impact sur la décision finale, ce qui signifie que la façon (comment et pourquoi ?) dont les suggestions et les recommandations des participants seront susceptibles d'être prises en compte dans le processus de décision doit être clarifiée dès le départ ;
- **2)** Un processus de concertation dispose d'objectifs précis fixés en amont, toutefois il doit-rester ouvert aux orientations non anticipées. Il n'est pas possible de connaitre a-priori les solutions retenues et les décideurs doivent pouvoir envisager l'ensemble des propositions mises en avant par les participants, parfois conflictuelles, sans jugements ni parti-pris ;
- **3)** Les participants sont libres de participer ou pas, ils doivent-être informés dès le départ que leur participation ne peut-être rémunérée ou contrainte ;

[47] Lancelot - 2018 : Evaluation participative de l'acceptabilité sociale des projets aquacoles en Baie de Monastir en Tunisie
[48] Unité mixte de recherche associant des chercheurs de l'Université de Bretagne Occidentale, de l'IFREMER et du CNRS
[49] LISODE, société spécialisée dans l'ingénierie de la concertation basée à Montpellier a été étroitement associée aux différents volets traitant de la concertation au sein du programme MedAID

- **4)** Toutes les parties prenantes doivent être représentées dans le processus afin d'assurer une diversité des points de vue et de stimuler la richesse des échanges ;
- **5)** Le processus de concertation se doit d'être transparent sur : qui prend la décision finale - comment sont utilisées les contributions des participants - comment se déroulera le processus et quelle sera la place des participants - ainsi que l'existence éventuelle d'incertitudes ou de données à collecter ;
- **6)** Un processus participatif doit reconnaitre l'existence de multiples points de vue sur la problématique soumise au groupe ;
- **7)** Une animation neutre et de qualité constitue un facteur décisif pour le succès du processus ;
- **8)** Un processus de concertation doit être à la fois itératif et adaptable, il se construit étape après étape. Il doit pouvoir évoluer en fonction de l'apparition d'idées, de besoins ou d'attentes émergeants au fil des travaux ;
- **9)** Les parties prenantes impliquées et concernées par un processus de concertation doivent pouvoir accéder aux ressources nécessaires.

6.2.2 La planification et la mise en œuvre d'un processus de concertation

Au-delà d'éléments génériques, le programme medAID propose une série de recommandations en matière de conception et de mise en œuvre d'un processus de concertation adapté aux enjeux du développement de l'aquaculture.

6.2.2.1 La planification du processus

Cette étape préalable à la mise en œuvre est trop souvent négligée. Elle repose sur 2 phases de travail :

- **L'analyse du contexte :** phase de travail indispensable pour formuler et clarifier les attentes associées à la participation ; s'assurer que le niveau de participation envisagé est adéquat ; s'assurer que les moyens et les ressources mobilisées sont suffisants pour atteindre les objectifs. Différents outils d'analyse peuvent-être ici mobilisés. Le programme medAID propose un canevas de 6 questions, utilisables pour cadrer cette phase de travail :
  - ✓ Le processus s'inscrit-il dans un projet plus large, et si oui comment s'articule-t-il avec celui-ci ?
  - ✓ Quel est l'acteur qui porte le projet de concertation ? Quelles sont ses intentions et ses attentes ?
  - ✓ Quelle est la durée, et le périmètre géographique du processus ?
  - ✓ Qui seront les participants au processus, quelles peuvent-être leurs motivations et leurs attentes ?
  - ✓ Existe-t-il des conflits éventuels que l'on peut anticiper ?
  - ✓ Sous quelle forme les résultats de la concertation vont-ils se présenter et comment seront-ils utilisés ?

- **L'analyse des parties prenantes et des jeux d'acteurs :** il s'agit ici d'identifier l'ensemble des parties prenantes concernées par la problématique soumise à la concertation, et d'analyser leur relations et rapports de pouvoir, afin d'anticiper leur influence potentielle sur le processus. Cette analyse doit permettre d'alimenter les réflexions relatives aux stratégies de mobilisation et d'intéressement des parties prenantes, ou aux plateformes de dialogue à mettre en place. 2 questions peuvent être utilisées afin là encore de cadrer cette phase de travail :
  - ✓ Quelles sont les différentes parties prenantes concernées par le projet, que l'on souhaite impliquer dans le processus de concertation ? Quelles sont leurs relations et leurs interactions ? Quels sont leurs rôles et leurs responsabilités au regard des problématiques traitées par le processus de concertation ?
  - ✓ Quelles sont les parties prenantes qui peuvent gagner ou perdre quelque-chose dans le cadre du projet envisagé ? Comment et pourquoi ? Quelles sont les relations entre gagnants et perdants potentiels ?

6.2.2.2 La mobilisation et l'intéressement des parties prenantes

Par mobilisation des parties prenantes, on entend ici « l'acte de préparer et organiser un groupe de personnes dans un but donné » ; l'intéressement renvoyant au « fait d'intéresser un groupe ou des individus au travail d'une organisation ».

La phase de mobilisation et d'intéressement constitue un point clé des processus de concertation, en ce qu'elle conditionne en partie leur volonté future de participer à l'ensemble des réunions et discussions organisées. Il convient ici de conduire en amont les 2 réflexions suivantes :

- **Qui mobiliser (et pourquoi) ?** On cherchera en premier lieu à disposer d'un groupe de participants stable au fil des travaux. Cette stabilité permet d'une part de s'assurer que l'ensemble du groupe est au fait des travaux conduits aux étapes de discussion précédentes. D'autre part, elle permet de construire et de développer des liens entre les participants, contribuant ainsi à l'amélioration de la qualité des interactions au sein du groupe. La question de la représentativité du groupe doit se poser : plus qu'une véritable représentativité (au sens numérique du terme) des participants, le programme medAID recommande une recherche d'exhaustivité dans la représentation de l'ensemble des acteurs concernés par le sujet traité. On privilégiera ainsi un groupe représentant la diversité des parties prenantes permettant à l'ensemble des voix, y compris les plus minoritaires de s'exprimer.
- **Comment mobiliser ?** Les facteurs d'intéressement des parties prenantes à une démarche participative sont diverses et il n'existe pas en la matière de « recette miracle ». Le programme medAID suggère de s'appuyer sur la phase d'analyse des parties prenantes afin de mieux cerner leurs motivations potentielles. De manière générale, les participants à une démarche de concertation ne s'y impliqueront sur le long terme que s'ils y trouvent un intérêt, sur le plan personnel (perspectives d'apprentissage, de construction de nouveaux liens sociaux…) et/ou sur le plan collectif, l'intéressement renvoyant alors à ce que la catégorie d'acteurs qu'ils représentent est susceptible de gagner ou de perdre dans le processus. Afin de clarifier ce second point en particulier, l'équipe chargée de la mobilisation et de l'intéressement des parties prenantes doit

pouvoir expliquer précisément le projet envisagé, le processus de concertation associé, son déroulement et ses objectifs spécifiques.

6.2.2.3 Le meilleur moment pour mettre en œuvre un processus de concertation

4 étapes génériques sont identifiées en termes de développement de l'aquaculture en mer :

- **1)** Le stade de la construction de la **politique publique**. Elle se joue, suivant les pays, à une **échelle nationale ou régionale** et se concrétise avec la décision politique de soutenir le développement de l'aquaculture ;
- **2)** Le stade de la **planification**, correspondant à la recherche et l'identification des sites susceptibles d'accueillir les activités aquacoles. Elle se joue le plus souvent à une **échelle régionale** ;
- **3)** Le stade de la **mise en œuvre**, correspondant au déploiement des activités aquacoles sur le terrain et qui se joue donc, à **l'échelle locale** ;
- **4)** Le stade du **fonctionnement**, stade auquel les fermes aquacoles sont de fait en activité.

Plusieurs remarques et recommandation formulées par le programme medAID nous semblent ici d'intérêt. Bien que des formes de participation puissent s'envisager à chacune de ces étapes, les étapes 3 et 4 sont en réalité peu propices au déploiement de processus de concertation.

A ce stade en effet, les décisions clés sont déjà prises. Au stade du fonctionnement en particulier, il convient sans doute de développer la notion de « responsabilité sociale des entreprises » plutôt que de rechercher les moyens de la participation.

C'est notamment au stade de la planification que la participation doit être développée et apparaît optimale dans une perspective de renforcement de l'acceptabilité sociale.

6.2.2.4 Une approche en 3 étapes pour renforcer l'acceptabilité sociale de l'aquaculture en mer

Une approche expérimentale en 3 étapes a été proposée par le programme MEDAID afin d'améliorer l'acceptabilité sociale de l'aquaculture en mer.

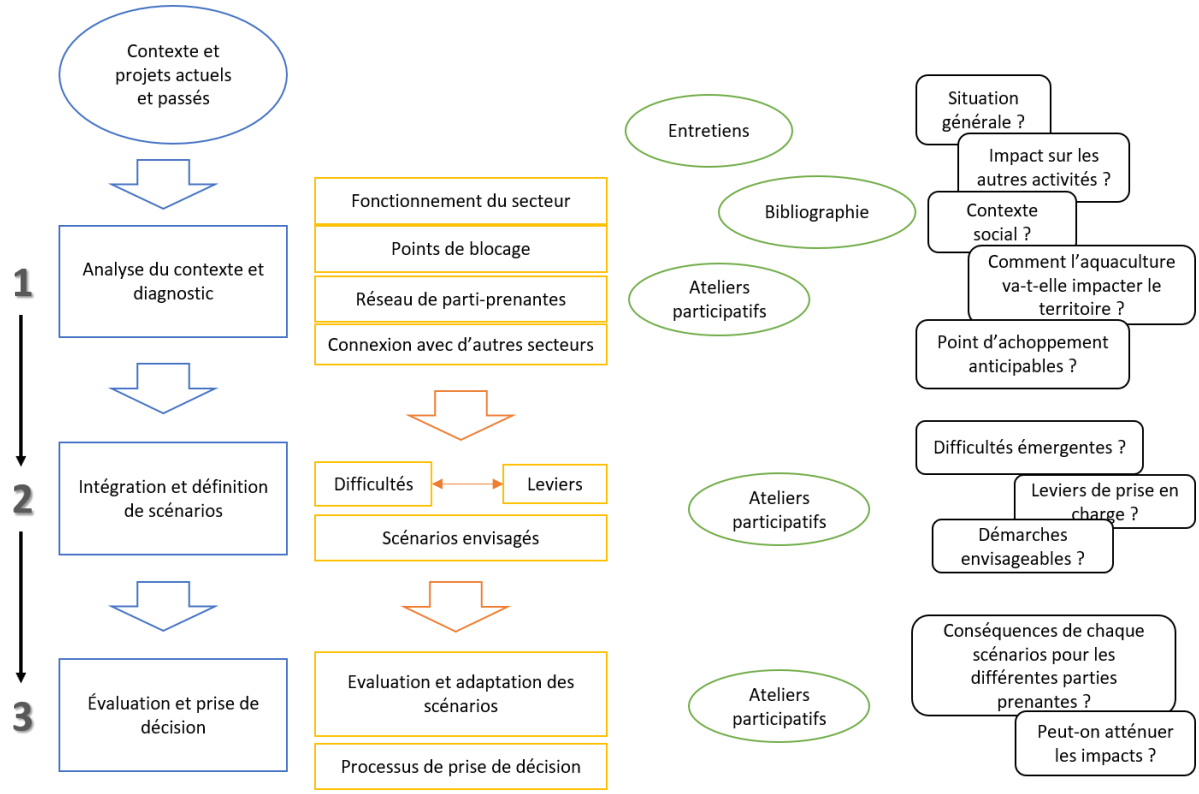


Figure 5 : une approche en 3 étapes pour renforcer l'acceptabilité sociale de l'aquaculture en mer (traduit de AMURE-2020, principles and tools to foster social acceptability in Mediterranean aquaculture)

PHASE 1 : Analyse du contexte et diagnostic du développement de l'aquaculture

Il s'agit au cours de cette 1ère phase de développer une bonne compréhension du contexte et des enjeux d'acceptabilité sociale liés à l'aquaculture dans la zone envisagée. On mobilisera dans cette perspective la bibliographie disponible, mais aussi des outils tels que la cartographie des acteurs, des entretiens individuels auprès de l'ensemble des parties prenantes à une échelle locale, régionale et nationale, voir des premiers ateliers de travail participatifs destinés à faire ressortir la diversité des opinions et perceptions sur le développement aquacole.

PHASE 2 : Intégration et définition de scénarios

Il s'agit, au cours de cette seconde phase, de construire des scenarios dans le cadre d'ateliers participatifs consacrés à l'évolution des activités aquacoles et de leurs impacts.

L'objectif des ateliers est d'appréhender, de façon empirique, les facteurs qui contribuent au manque d'acceptabilité sociale de l'aquaculture en mer, ainsi que les conditions permettant le développement de projets plus soutenables.

Ils rassemblent l'ensemble des parties prenantes concernées par le développement de la filière. Si nécessaire, des ateliers préparatoires peuvent associer une partie d'entre eux pour des discussions préalables. On procèdera ainsi par étape en particulier lorsque de fortes asymétries de pouvoir et de capacités de prises de parole sont à anticiper.

PHASE 3: Evaluation et prise de décision

Cette 3ème phase repose elle aussi sur l'organisation d'ateliers participatifs (mobilisant le même groupe que lors des phases précédentes) dont l'objectif est d'amener les participants à construire une vision partagée des enjeux d'acceptabilité sociale sur le territoire à partir d'une évaluation des différents scenarios construits, dans une perspective d'acceptabilité sociale.

A ce stade, les entretiens et les ateliers organisés au cours des phases précédentes doivent **fournir une bonne compréhension des principaux facteurs d'inacceptabilité sociale** et les conséquences de chaque scénario sur l'ensemble des parties prenantes peuvent donc être appréhendées. On s'interrogera en outre sur la possibilité d'atténuer leurs impacts négatifs.

In fine, les scénarios ainsi évalués pourront être adaptés pour alimenter le processus de prise de décision relatif au développement de l'aquaculture. Dans certains cas, le processus peut conclure à l'inadéquation du contexte en termes de développement aquacole : il convient alors de ne pas envisager cette situation comme un échec, mais de valoriser les économies réalisées (en termes de coûts de transaction et d'investissement) en évitant de s'engager dans un projet en réalité non soutenable…

Recommandations pour la mise en œuvre de cette approche en 3 étapes

Plusieurs recommandations en termes de mise en œuvre accompagnent la description des différentes étapes de cette approche participative :

1) Informer, débattre, co-construire, consulter : des mots différents aux sens différents

L'information constitue sans aucun doute le socle minimum pour construire la confiance. Toutefois, le bénéfice maximum de la participation ne peut être atteint que si les acteurs impactés par un projet peuvent proposer des adaptations… et que celles-ci impactent effectivement le projet !

2) La participation du public et l'inclusion des parties prenantes doivent être distinguées

Il est toujours très utile de pouvoir travailler directement avec les parties prenantes, groupes d'intérêts ou professionnels les plus concernés et directement impactés par un projet. D'abord pour éviter leur opposition potentielle au projet, mais aussi parce qu'ils contribueront à l'enrichir et à l'améliorer. Ce niveau de participation sera généralement suffisant pour les petits projets.

Toutefois, lorsqu'un projet s'avère de nature à transformer significativement son environnement, il ne saurait être suffisant pour assurer son acceptabilité sociale. Le processus participatif doit alors s'adresser à l'ensemble de la société civile en imaginant de nouvelles arènes de concertation.

3) Compétences, budgets et temps

Indéniablement, la mise en œuvre de processus de concertation nécessite des moyens. Moins toutefois, que ceux qui s'avèrent nécessaires pour gérer les effets d'un projet conduisant à une profonde « inacceptabilité sociale ».

Concevoir et conduire un processus de concertation nécessite des compétences spécifiques, des moyens et du temps et de nombreuses institutions en charge de la gestion des ressources naturelles en Europe se dotent désormais des compétences et savoir-faire

nécessaires à la gestion des problématiques d'acceptabilité sociale (sociologie, sciences-politiques, anthropologie, ingénierie de la participation, etc.).

6.3 Déclinaison pressentie de la concertation en lien avec la Stratégie PN

6.3.1 Liste générique des principaux risques liés à l'acceptabilité sociale

Ces risques peuvent être associés, entre autres :

- Au degré d'importance des infrastructures nécessaires en mer / sur terre ;
- Aux conflits d'usages potentiellement émergents / prévisibles ;
- A l'absence de prise en compte suffisante des territorialités et conflictualités locales ;
- A l'absence de prise en compte des lieux tabous ;
- A l'absence de prise en compte des "chemins coutumiers" selon des méthodes appropriées ;
- A l'absence de méthodes participatives adaptées à un public plus large (acteurs socio-économiques, usagers divers…) ;
- A l'absence de prise en compte des perceptions locales des impacts environnementaux (impacts vécus et ressentis) ;
- A la perception ou non de retombées socio-économiques pour la communauté ;
- A différentes formes de "jalousies" ;
- Au vol et/ou à la dégradation potentiels des productions, matériels… (si manque d'acceptabilité sociale).

6.3.2 Une approche "Top Down" et "Bottom up" de la gestion des risques sociaux

Comme déjà argumenté supra, l'enjeu ici n'est pas de reconnaître formellement des droits coutumiers sur l'espace lagonaire/littoral, relevant du DPM conformément au droit commun.

Certes, en Océanie, certains pays (Fidji, Vanuatu…) se réfèrent au droit coutumier clanique pour gérer ces espaces. Néanmoins, en N-C, une telle démarche demeure encore très délicate. Il n'y a pas de prise de position commune et pleinement partagée sur ce point.

Si le risque social, dans le cadre des futurs projets aquacoles en mer à l'échelle de la PN, oblige pourtant à se poser la question, il conviendra de recourir prioritairement à des processus participatifs pour permettre une forme de reconnaissance "indirecte" et "soft" des légitimités et territorialités kanak sur le milieu littoral et lagonaire.

Pour ce faire, et dans le respect des structures coutumières existantes, il conviendra d'agir à 2 niveaux :

- A l'échelle des institutions coutumières : Sénat, Conseil d'Aire, Districts / Chefferies ;

- A l'échelle locale des conseils des clans.

6.3.2.1 Echelle de travail croisée "supra" et "locale" pour gérer l'enjeu d'acceptabilité sociale

Comme évoqué dans le paragraphe 2 ci-dessus, notamment en se référant à la **"Charte du Peuple Kanak"**, les institutions coutumières (Sénat coutumier, Conseils d'Aires, Districts, Chefferies) manifestent le souhait d'être parties prenantes du développement du territoire. S'il s'agit d'un texte non contraignant et idéologique, cette Charte mérite pourtant d'être fortement considérée dans le cadre de notre étude. Elle positionne les Chefferies des 8 Pays coutumiers (Aires) comme partenaires responsables à part entière de l'avenir du territoire à construire.

Ces dernières ont en effet exprimé clairement et explicitement 2 raisonnements cruciaux qui peuvent contribuer à accompagner une meilleure acceptabilité sociale des futurs projets aquacoles en mer, à savoir :

- Le *"Consentement préalable, libre et éclairé, de la Chefferie et des clans concernés, requis pour tout projet de développement dans la Zone d'Influence Coutumière, peu importe le statut juridique du foncier" ;*
- Le consentement préalable *« sur la base d'une évaluation pertinente de l'ensemble des impacts du projet notamment en terme environnemental, socioculturel et de respect des Droits de l'Homme".*

Cette prise de position "supra" des institutions coutumières devrait ainsi inciter la province Nord à intégrer les rôles et interactions existantes entre l'ensemble des acteurs coutumiers (Sénat, Conseils d'Aires, Chefferies, Districts, Conseils des clans, Petits chefs, chefs de clans).

Les futurs projets aquacoles en mer, quelles que soient leurs ampleurs (microprojets, projets semi-industriels, autres…), s'insèreront de facto dans un espace coutumier organisé, peu importe le statut juridique et foncier des terrains/lieux d'installations des infrastructures aquacoles. Ainsi, même sur foncier "privé" ou "public", les projets seront concernés par des *"Zones d'Influences Coutumières"* impliquant le *"Consentement préalable, libre et éclairé"* des Chefferies et clans concernés.

Le travail de concertation coutumière nécessaire doit ainsi être pris en charge en partie par les institutions coutumières, relais reconnus et responsabilisés dans le cadre de procédures co-définies entre l'institution provinciale et les institutions coutumières.

6.3.2.2 Co-construire une planification des projets appuyés par les structures coutumières

Sur ce constat, il apparaît fondamental d'associer les grandes Chefferies et/ou les Districts à une forme de cogestion, de planification et de zonage des activités de développement possibles, en l'espèce ciblées sur l'aquaculture en mer en PN.

Cela nécessiterait, de la part de cette collectivité, de consulter ces structures coutumières à l'échelle des conseils d'aires coutumières en amont d'une politique publique envisagée. La *"Stratégie aquacole DivaquaK"*, en cours de validation au niveau provincial, fera donc idéalement l'objet d'une présentation et d'échanges auprès de ces institutions coutumières,

incluant notamment le Sénat, les Conseils d'Aires et les Chefferies. Cette approche aurait le mérite :

- De faciliter la circulation de l'information entre les différentes structures coutumières, "du haut vers le bas", c'est-à-dire jusqu'aux conseils des clans en tant que propriétaires terriens ;
- De permettre à la PN d'évaluer la réticence ou l'intérêt exprimé par les institutions coutumières vis-à-vis de la "Stratégie aquacole" - le positionnement de ces institutions face à cette Stratégie pourrait contribuer à initier une forme de cartographie, de planification, de zonage des sites à vocation aquacole bénéficiant d'un soutien de principe et explicite de la part des Chefferies - un tel zonage "coutumier" offrirait à la PN une meilleure visibilité sur les futurs sites aquacoles non exposés à des blocages potentiels de la part des Chefferies, levant ainsi les premiers facteurs d'insécurité des projets ;
- De permettre à la PN de valider un premier filtre politique coutumier à une échelle macro ;
- De mobiliser les Chefferies en amont dans leur rôle de régulation et de facilitation des échanges avec les conseils des clans au cours du développement des futurs projets aquacoles.

Un travail sur les modalités de planification du développement aquacole à l'échelle de la PN est donc à entrevoir dans le cadre de la PHASE 2 de la présente prestation.

Il serait par exemple envisageable, et réaliste, d'organiser 1 atelier de travail, à l'échelle de l'aire coutumière Paicî-Camùkî, notamment ciblé sur la filière aquacole en devenir et la planification spatiale des activités associées dans cette zone géographique.

Cette planification permettrait d'identifier des sites favorables, et de filtrer les projets irrecevables/recevables selon des critères/risques économiques et techniques acceptables par les acteurs sollicités (PN, Aire coutumière…).

On obtiendrait ainsi potentiellement une sorte d'Accord Cadre visant à préparer en amont la concertation locale axée sur les enjeux de territorialité kanak.

6.3.2.3 Prévoir des protocoles au niveau des pouvoirs de décision locaux (Conseils des clans)

Le travail à l'échelle des institutions coutumières (Districts, conseils d'aires et Sénat) ne peut en aucun cas se substituer au travail de concertation à l'échelle locale pour réussir l'intégration pleine et entière des projets sur le terrain. En revanche, le travail amont à l'échelle macro, s'il est réalisé de manière pertinente avec les différentes parties prenantes, doit permettre de baliser de manière précise des protocoles simples, adaptés, faciles à mettre en œuvre et efficaces pour établir des accords locaux sur les conditions d'installations de projets aquacoles.

Les situations locales sont différentes d'une chefferie à l'autre, d'une tribu à l'autre. Pour autant, il serait souhaitable qu'un protocole unique puisse être établi pour faciliter le

travail d'instruction des dossiers. Par exemple, dans les cas où les conseils de clans sont inopérants, une instance de substitution doit pouvoir prendre le relai, par exemple le conseil de district.

Ces protocoles seront à définir dans le cadre d'1 autre atelier de travail de la PHASE 2.

On pourra ici, entre autres, s'appuyer sur les premiers résultats obtenus lors des enquêtes de terrain réalisées en particulier à Touho et Poindimié.

L'enjeu serait alors d'agir à l'échelle du site pilote de Touho en mobilisant les agents de la PN, les représentants des conseils de districts, des conseils des clans, la commune, et si possible l'ADRAF, en vue :

- De valider des protocoles simples et efficaces pour établir des accords locaux sur les conditions d'installations de projets aquacoles ;
- De réfléchir aux moyens (juridiques, autres…) de rendre ces accords locaux les plus contraignants et opposables possibles (sécurisation juridique, acte coutumier…) ;
- D'examiner la pertinence des enquêtes publiques actuelles sur DPM (droit commun), ainsi que les réformes et adaptations à y apporter si besoin, afin de garantir un dialogue territorial mieux ancré dans les réalités et organisations humaines et culturelles des territoires. S'il sera plus simple pour la PN d'agir sur sa compétence ICPE en matière d'enquête publique notamment, la corrélation/cohabitation avec les règles applicables sur DPM devra être aussi abordée.

6.3.3 Possibilités de consolidation de la cartographie des protocoles existants

Ces premières orientations proposées sont principalement issues du terrain réalisé à Touho et Poindimié du 07 au 14/12/2020. L'objectif de cette période de terrain était principalement de donner la parole, sous la forme d'entretiens individuels directs, ouverts et/ou semi-directifs, non seulement aux porteurs de projets mais aussi et surtout aux décideurs coutumiers ayant autorité. Le fil des discussions était particulièrement cadré par :

- Les questions fondamentales mentionnées au chapitre 6.3 ;
- La liste synthétique des risques liés à l'acceptabilité sociale, précisée au chapitre **8.3.1** ;
- La logique de l'échelle de travail croisée "supra" et "locale" présentée au sein du chapitre **8.3.2.**

Ces premières orientations se présentent encore à ce stade sous la forme d'hypothèses restant à confirmer au cours de la PHASE 2. Les démarches suggérées, présentées ci-dessous, font converger certaines pratiques déjà existantes et certaines pratiques consolidées et/ou nouvelles (en italique). Le but affiché étant d'améliorer l'acceptabilité sociale.

6.3.3.1 Consolidation possible de l'Etape 1

L'Etape 1 correspond à "l'étude d'opportunité" du projet (cf. schéma des protocoles existants), c'est-à-dire au stade d'émergence de l'idée d'un projet de la part d'un futur porteur/promoteur. Cette étape apparaît comme cruciale aux yeux des personnes interrogées. Elle doit permettre de construire les premiers fondements d'un processus participatif adapté et continu. De mettre ce dernier "sur les rails". Les différentes phases chronologiques de cette Etape 1 seraient les suivantes (pour rappel les éléments nouveaux et/ou consolidés sont en italique) :

- **Idée émergente** du porteur pour un élevage aquacole (espèce, site…) ;
- **Evaluation de la pertinence** site/espèce par le SMRA ;
- ***Préaccord coutumier « de principe » (PV palabre n°1)*** *: prise de position en amont du Conseil des clans concerné via :*
  - ✓ *La présence souhaitable d'un technicien PN, ou de toute autre personne extérieure compétente, lors de la réunion du Conseil des clans ;*
  - ✓ *Un « dialogue territorial » axé sur l'espèce, la technique de production, les contraintes, atouts et impacts potentiels du projet ;*
  - ✓ *Le besoin éventuel de mobiliser plusieurs "Conseils des clans" si le site est limitrophe entre 2 tribus ;*
  - ✓ *Un appui potentiel du président du District pouvant s'impliquer dans l'organisation des réunions coutumières (échanges avec le ou les petit(s) chef(s)) ;*
- ***information de la Chefferie (et/ou District)*** *de la décision du ou des Conseil(s) des clans.*

6.3.3.2 Consolidation possible de l'Etape 2

L'Etape 2 correspond à la "prise en main" officielle du projet par les services instructeurs de la PN (SMRA, CODEV, ICPE, AODPM). Pour les projets aquacoles, elle voit le dossier commencer à se constituer grâce au mandat confié au SMRA par le président de la PN. Le SMRA incarnant alors une sorte de "guichet unique" coordonnant l'ensemble des procédures (CODEV, ICPE, AODPM).

Les acteurs rencontrés sur le terrain n'ont pas accordé d'importance particulière à cette étape, d'où les réformes limitées à y apporter à priori. Les différentes phases chronologiques de cette Etape seraient les suivantes (pour rappel les éléments nouveaux et/ou consolidés sont en italique) :

- **Demande officielle d'accompagnement adressée par le porteur à la PN (président) :**
  - ✓ Soit individuelle (au nom du porteur) ;
  - ✓ *Soit collective via un GDPL clanique ou tribal (susceptible de renforcer l'insertion du projet sous l'angle coutumier)* ***;***
- **Mobilisation d'un biologiste sur le terrain pour une analyse du milieu (qualité des eaux) :**
  - ✓ Avis favorable ou défavorable ;

- ✓ Si avis défavorable, le projet s'arrête à ce stade ;

- **Validation du site selon critères physiques (qualité des eaux…) et coutumiers**
- **Evaluation de la faisabilité technique du projet (espèce, système de production, volumes, surfaces…)**
- **Constitution du dossier par le SMRA :**
  - ✓ Identification d'un volume de production souhaité/possible ;
  - ✓ Lancement de l'instruction potentielle du dossier au travers de la nomenclature ICPE : Autorisation (EIE) ? Déclaration (NIE) ?
  - ✓ Lancement de l'instruction potentielle du dossier hors nomenclature ICPE (aucune procédure prévue) ?
  - ✓ Lancement de l'instruction au travers de la procédure AODPM ;

6.3.3.3 Consolidation possible des Etapes 3 et 4

Les Etapes 3 et 4 visent à approfondir la conception, l'instruction, la validation ou l'invalidation du projet, particulièrement à la lumière de l'évaluation environnementale (EIE ou NIE) et d'une enquête publique potentielle.

Actuellement, à la lecture de la "cartographie des protocoles existants", l'enquête publique intervient tardivement au cours du processus (Etape 4). C'est-à-dire après la réalisation de l'évaluation environnementale (EIE/NIE) et après le dépôt d'un dossier complet de demande d'autorisation.

Pour aller dans le sens de notre raisonnement suivi aux **chapitres 1, 2 et 3,** cette enquête publique devrait être précédée d'une "consultation préalable" des acteurs locaux concernés susceptibles d'alimenter, d'enrichir et de compléter l'évaluation environnementale. Cette dernière serait par conséquent élargie à la "perception des risques" par la population concernée (coutumiers, usagers, acteurs socio-économiques…) et à une analyse ciblée des impacts sociaux potentiels liés au projet.

Nous proposons ainsi de fusionner les Etapes 3 et 4, en une seule Etape 3, consacrée pleinement à une participation plus précoce et plus active des acteurs locaux.

Les différentes phases chronologiques de cette Etape 3 seraient par conséquent les suivantes (pour rappel les éléments nouveaux et/ou consolidés sont en italique) :

- **Si demande d'aide financière : avis de la Commission CODEV (agrément préalable conditionné par l'autorisation d'exploitation et/ou l'AODPM) ;**
- ***Consultation préalable du public dès le démarrage de cette Etape, et incluant notamment :***
  - ✓ *Une évaluation environnementale (EIE ou NIE) "classique" mais partagée de manière participative avec les acteurs locaux sur leur perception des risques (environnementaux, sociaux, culturels, identitaires…) ;*
- ***Lancement d'une phase de concertation avec les principaux décideurs locaux (coutumiers, mairie…) ;***
  - ✓ *Sur la base des éléments issus de la "consultation préalable" du public ;*

- ✓ *Signature d'un PV de Palabre n°2 ;*

- ***Dépôt d'un dossier complet de demande d'autorisation (ICPE, AODPM)***
  - ✓ *Dossier comprenant les éléments acquis en amont (Avis CODEV, Consultation préalable, Concertation potentielle) ;*
- ***Lancement d'une enquête publique adaptée localement et intégrant les recommandations/avis de la "consultation préalable" et de la "concertation"[50] :***
  - ✓ *Enquête publique au format traditionnel soumettant à l'avis de la population au sens large tous les éléments acquis en amont (Avis CODEV, Consultation préalable, Concertation potentielle) ;*
  - ✓ *Enquête publique venant clôturer la phase d'instruction du projet.*

6.3.3.4 Consolidation possible de l'Etape 5 (dorénavant Etape 4)

Cette Etape 4, correspondant aujourd'hui à l'Etape 5 de la "cartographie des protocoles existants", viendra donc lancer l'installation des infrastructures en cas d'avis favorable rendu in fine par le président de la PN (arrêté d'autorisation ou récépissé).

Les différentes phases chronologiques de cette Etape 4 seraient par conséquent les suivantes (pour rappel les éléments nouveaux et/ou consolidés sont en italique) :

- **Arrêté d'autorisation ou récépissé ;**
- ***Prise en charge par la PN, ciblée sur les Porteurs de Projets Novateurs/PPN et les Porteurs de Projets Prioritaires/PPP***
  - ✓ *Aide technique et financière renforcée ;*
  - ✓ *Baisse du coût de la redevance DPM (< à 3 ETP ou 5 actifs) ;*
  - ✓ *Formation technique initiale aux accédants ;*
  - ✓ *Formation continue.*

6.3.4 Verbatim des acteurs locaux, venant confirmer les propositions de consolidation

Nous restituons ci-dessous certains **avis et visions exprimés dixit (verbatim)** lors de la mission terrain qui s'est tenue du 07 au 14/12/2020, à savoir :

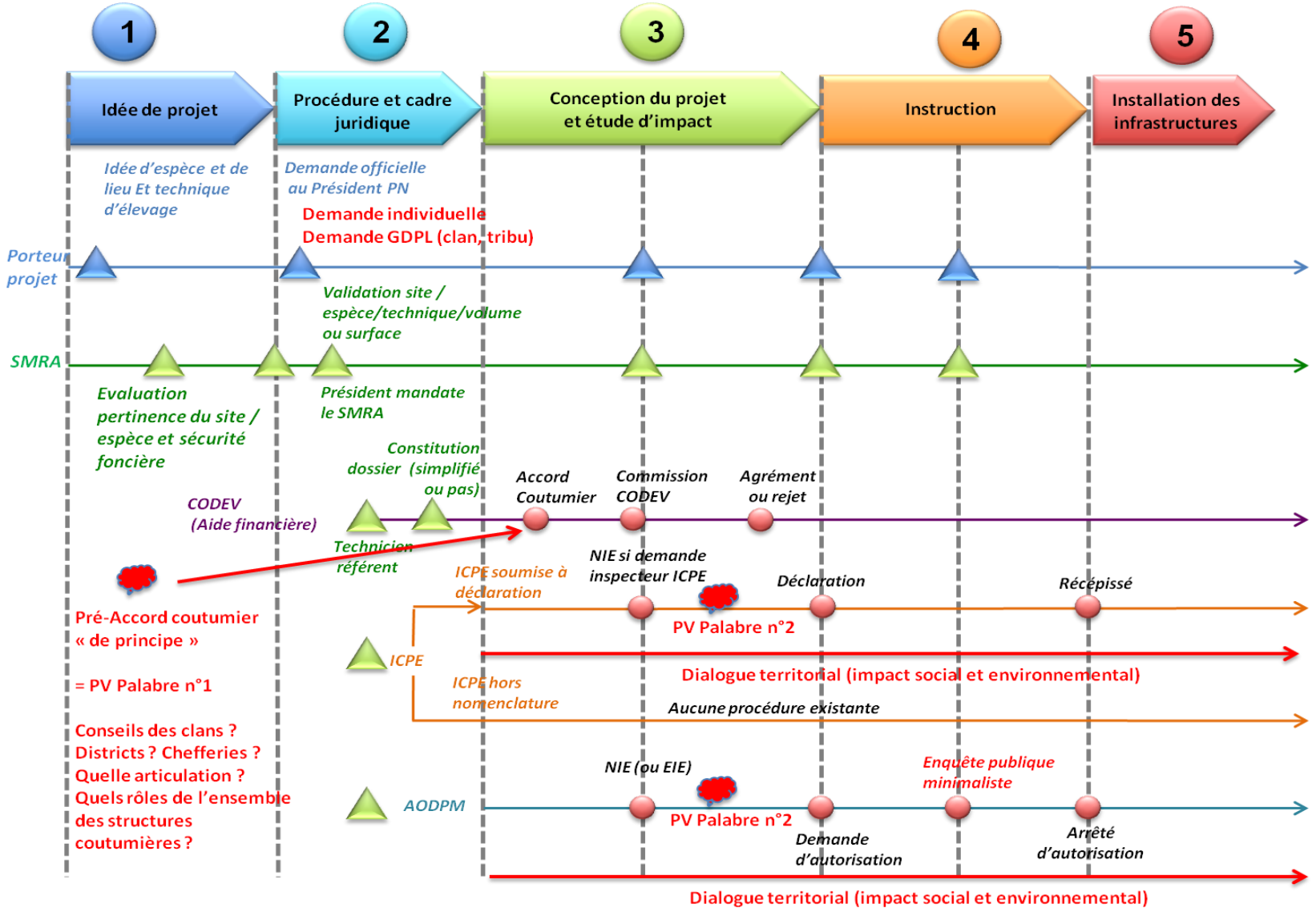
- « Les blocages coutumiers sortent quand le projet devient visible mais la zone maritime est à tout le monde » ;
- « Il faut voir les techniciens avant les coutumiers » ;
- « Acte coutumier trop lourd » ;

[50] Cette enquête publique pouvant potentiellement être remplacée par la "consultation préalable" et la "concertation" auprès des parties prenantes. Les microprojets aquacoles, en zone d'influence coutumière, pourraient se contenter d'une concertation ciblée sur les parties prenantes directement concernées (coutumiers…). Les projets de plus grande ampleur, et/ou avec conflits d'usages forts, seraient quant à eux soumis à une participation plus large du public, via enquête publique notamment.

- « Quand le PV de Palabre est signé, on informe l'aire coutumière » ;
- « Le district apporte l'information au Conseil d'Aire » ;
- « Le problème principal est coutumier : chez nous il y a de la jalousie, c'est comme ça chez les kanak… » ;
- « Si la PN délimite une parcelle sur la zone maritime, personne ne pourra bloquer » ;
- Je fais mon projet là parce que c'est en face de chez moi » ;
- « Y'a des gens qui pêchent dans la baie : la mer est à tout le monde » ;
- " On peut rien faire contre le vol : avant c'étaient les tortues qui mangeaient les bénitiers, maintenant c'est des tortues à 2 pattes » ;
- « Le projet doit être bien approprié par tous » et « il faut faire un travail en profondeur avec les coutumiers » ;
- « les coutumiers sont chez eux, il faut respecter la territorialité » ;
- « Marie-Renée est une femme et ça peut compliquer les choses pour le chemin coutumier » « Elle peut pas aller voir les vieux toute seule » ;
- « Il faut voir le Sénat pour renforcer le PV de Palabre » ;
- « Faut pas laisser les gens à côté » ;
- « Le président de l'association Hô üt est sénateur maintenant ».

6.3.5 Illustration schématisée des consolidations proposées à ce stade

Cette illustration consiste à insérer, dans la "cartographie des protocoles existants" présentée ci-dessus comme référence à ce jour, des nouvelles étapes de concertation à l'échelle locale. Ces nouvelles étapes apparaissent en rouge dans le schéma ci-dessous :


1
2
3
4
5
Idée de projet
Procédure et cadre juridique
Conception du projet et étude d'impact
Instruction
Installation des infrastructures
Idée d'espèce et de lieu Et technique d'élevage
Demande officielle au Président PN
Demande individuelle
Demande GDPL (clan, tribu)
Porteur projet
Validation site / espèce/technique/volume ou surface
SMRA
Evaluation pertinence du site / espèce et sécurité foncière
Président mandate le SMRA
Constitution dossier (simplifié ou pas)
CODEV (Aide financière)
Accord Coutumier
Commission CODEV
Agrément ou rejet
Technicien référent
Pré-Accord coutumier « de principe »
= PV Palabre n°1
Conseils des clans ?
Districts ? Chefferies ?
Quelle articulation ?
Quels rôles de l'ensemble des structures coutumières ?
ICPE soumise à déclaration
NIE si demande inspecteur ICPE
Déclaration
Récépissé
PV Palabre n°2
ICPE
Dialogue territorial (impact social et environnemental)
ICPE hors nomenclature
Aucune procédure existante
NIE (ou EIE)
Enquête publique minimaliste
AODPM
PV Palabre n°2
Demande d'autorisation
Arrêté d'autorisation
Dialogue territorial (impact social et environnemental)

7 ANNEXE 1 : POINTS CLES ISSUS DES ENTRETIENS DE TERRAIN

Une mission terrain s'est tenue principalement à Touho, du 7 au 14/12/2020. Elle a été clôturée par une réunion avec la PN et la CPS, le 14/12/2020.

Dans la continuité des échanges et orientations posées par les acteurs au cours de cette mission, une réunion, organisée par la PN à la Mairie de Touho, mobilisant à la fois coutumiers et élus communaux, a eu lieu le 10/02/2021. Elle est venue enrichir la mission terrain précédente et confirmer certains points clés en matière de concertation des acteurs coutumiers et des collectivités en première ligne (Mairies…).

7.1 Personnes ayant pu être consultées

7.1.1 Porteurs de projets

- Marie-Renée Pabouty : porteuse de projet (Tribu de Koé)
- Fernand Kolele : porteur de projet (Tribu de Tiwae - chef de clan - membre du conseil des clans)

7.1.2 Coutumiers

- Jean-Claude Poiba : président du district de Touho/Mission (tribu Touho/Mission)
- Germain Poiba : petit chef de la tribu du Vieux Touho
- André Kalene : président du district de Poyes
- Pascal Bouillant : grand chef du district de Poyes

7.1.3 Collectivités

- Nathaniel Cornuet : Chef SMRA/PN
- Paul Chabre : Responsable aquaculture SMRA/PN
- Jean-François Kayara : Technicien SMRA/PN
- Charles Poiba : Adjoint au Maire de Touho en charge du développement économique
- Gabriel Boano : élu de la Mairie de Touho

7.1.4 Société civile

- Amaury Durbano : Animateur Association Hô-üt
- Glen Newland : Secrétaire général Association Hô-üt
- Ludovic Mazens : habitant de Touho et gérant d'une auberge de jeunesse

7.2 Principales réflexions partagées et avis exprimés

Tous les acteurs coutumiers rencontrés ont exprimé des avis convergents concernant **(i)** le soutien de principe aux petits projets aquacoles en mer et **(ii)** les modalités de concertation à prévoir dans ce cadre.

7.2.1 Intérêt porté par les coutumiers pour les petits projets aquacoles

Le développement de l'aquaculture artisanale est clairement soutenu par les représentants coutumiers des 2 districts de la commune de Touho, ainsi que par la Mairie. Comme le confirment les propos suivants :

- Selon le district de Touho/Mission : "les petits projets aquacoles sont préférables à l'activité minière" - "Il y a beaucoup de gens qui veulent suivre l'exemple des premiers porteurs de projets à Touho" - "Depuis François Daoulo, il y a des gens qui veulent se lancer dans l'élevage des huitres" ;
- Selon la Mairie : "Nous on a pas de nickel. L'aquaculture est donc une forte valeur ajoutée".

7.2.2 Les principaux risques identifiés par les coutumiers

7.2.2.1 Priorité donnée au risque d'ordre technique

- Souvent, les porteurs de projets sollicitent d'abord les services techniques de la province, avant d'aller voir les coutumiers :
  - ✓ **(i)** c'est le cas de Fernand Kolele, qui doit d'abord obtenir les résultats de l'analyse de la qualité des eaux de son site - si les résultats sont favorables, il ira voir les coutumiers - si les résultats sont défavorables, il arrêtera son projet ;
  - ✓ **(ii)** c'est aussi le cas de Marie-Renée Pabouty qui a consulté préalablement les services techniques de la PN avant de parler de son projet aux clans de la tribu ;
- "Aller voir les services techniques de la province, avant les coutumiers, est la méthode la plus sûre" ;
- "Avant on demandait d'abord aux coutumiers. Maintenant c'est les techniciens de la PN qui visitent le site avant d'aller plus loin" ;

7.2.2.2 Nécessité d'un accord "éclairé" des coutumiers en amont et au cours de l'instruction

Cas d'un projet limitrophe entre 2 tribus

- Lorsqu'un projet est limitrophe entre 2 tribus, il faut solliciter les conseils des clans des 2 tribus concernées (exemple : le projet de Fernand Kolele et les tribus de Tiwae et Vieux Touho) ;
- C'est le petit chef de chaque tribu qui peut convoquer une réunion du conseil des clans ;

- Lorsqu'une grande chefferie n'a pas de grand chef, le conseil de district, via son président, peut prendre le relai et assumer certaines fonctions coutumières ;
- Le président d'un conseil de district peut provoquer une réunion entre 2 tribus appartenant à des districts différents (exemple du président du district de Touho/Mission pouvant organiser une réunion entre les tribus de Tiwae (district Poyes) et du Vieux Touho (district Touho/Mission) ;
- Le palabre devra alors être signé par les 2 tribus concernées (conseils des clans de Tiwae et Vieux Touho)
- Si le chef de clan est d'accord, alors le grand chef doit suivre ;
- Si le projet de Fernand Kolele est validé au niveau de l'analyse de la qualité des eaux, il faudra donc organiser une réunion entre les tribus de Tiwae et du Vieux Touho, via le président du district de Touho/Mission ;
- Concernant le projet de Fernand Kolele, il est aussi possible "d'organiser une réunion avec les districts de Poyes, Vieux Touho et les services techniques de la PN" ;

Cas d'un projet localisé sur une seule tribu

En l'espèce, c'est le cas du projet d'élevage d'holothurie porté par Marie-Renée Pabouty, appartenant à la tribu de Koé (district de Touho/Mission). On voit apparaître, dans le raisonnement des coutumiers, la nécessité d'agir à plusieurs échelles, c'est-à-dire à la fois au niveau "supra" (aires coutumières) et au niveau "local" (districts et tribus/clans).

Toutes les structures coutumières, qu'elles soient institutionnelles ou propriétaires fonciers, doivent être mobilisées. En matière d'information/consultation/facilitation (sénat, aires coutumières, districts), et en matière de prise de décision/concertation (tribus/clans).

- "La tribu (conseil des clans) doit signer un palabre et le district apporte ensuite l'information à l'aire coutumière concernée" - "le conseil d'aire doit aussi donner son avis" ;
- "L'Acte coutumier serait possible, mais lourd à déployer car il faut mobiliser les officiers publics coutumiers (OPC)" ;

7.2.2.3 Risque lié à la cohabitation entre droit commun (DPM) et règles coutumières

On s'aperçoit, au travers des échanges avec les coutumiers, qu'un accord coutumier formalisé peut "limiter" le risque de conflit d'usages mais non le "supprimer" :

- "Quand le projet est avancé, et qu'il devient visible, les gens disent : *ici c'est chez moi" ;*
- "La zone maritime est à tout le monde normalement, si la mer appartient aux coutumiers ce sera le bordel" ;
- "Si la PN délivre une autorisation d'occupation du DPM, le ptit mec qui revendique n'a rien à dire normalement ;"
- "Le bord de mer, c'est à la PN mais c'est aussi devant chez moi. C'est la mer nourricière, tout le monde peut y pêcher" ;

- "Je fais mon projet ici car c'est devant chez moi" - "Je ne peux pas aller ailleurs" ;
- Si y'a des gens qui pêchent, c'est pas un souci - la mer est à tout le monde" ;
- " Si y'a des gens qui volent les huîtres, on ne peut rien faire contre ça" - "c'est les tortues à 2 pattes" ;

7.2.3 Principaux risques identifiés par la société civile

Les acteurs socio-économiques, qui mènent des projets de développement et/ou environnementaux, sont souvent confrontés à l'enjeu majeur de l'acceptabilité sociale coutumière de leurs activités. Les témoignages suivants confirment la nécessité d'un ancrage local fort de leurs projets :

- "Il faut que le projet soit bien approprié par tous, et c'est difficile" ;
- "L'association Hô-üt est bien ancrée dans le monde coutumier" - "son président est sénateur de l'aire coutumière Paicî Camùkï" - "tous les projets de l'association sont fait avec l'appui des coutumiers concernés" - "les coutumiers sont chez eux et il faut respecter la territorialité" ;
- "Par exemple, Ludovic Mazens a été viré de Hienghène par la tribu alors qu'il avait une licence de pêche professionnelle délivrée par la PN" ;
- "Pour faciliter l'avancée du projet de Marie-Renée Pabouty, l'association va peut-être intervenir car une femme peut difficilement aller voir les vieux" ;
- "Il faut donc faire un travail en profondeur avec les coutumiers pour éviter un conflit" ;
- "Le palabre doit être représentatif et légitime" ;
- "Il faut que la population ait confiance et lever chaque doute" ;
- "Les enquêtes publiques sont insuffisantes - faut que les gens adhèrent vraiment au projet et il faut communiquer là où sont les gens" ;
- "Le sénat coutumier peut renforcer le PV de palabre" ;
- "Il faut pas laisser les gens de côté - il faut du participatif".

7.2.4 Principaux risques identifiés par les collectivités

7.2.4.1 Mairie Touho

La Mairie de Touho soutient unanimement le développement futur des activités aquacoles artisanales, perçues comme une alternative intéressante à la mine et comme un moyen d'action contre l'exode rural :

- "Un PV de palabre peut limiter les risques liés à l'acceptabilité d'un projet" - "si une personne s'oppose ensuite, c'est son problème puisque le projet se situe sur la zone maritime" ;
- "Concernant Marie-Renée, elle peut demander d'abord l'accord de son père - il est plus facile d'en parler à sa famille et à son clan" - "le projet devrait être porté par son clan et non individuellement" - "le clan a une personnalité morale et peut créer un GDPL" ;

- "Le problème peut se situer surtout au niveau du conseil des clans" - "il peut y avoir alors des jugements" ;
- "Une personne extérieure, comme un technicien de la PN par exemple, peut participer à la réunion du conseil des clans" ;
- "Tout projet peut générer des jalousies chez les kanak" ;
- "Si la majorité des clans est d'accord, alors c'est ok " ;
- "La chefferie devrait logiquement être consultée avant le conseil des clans - puis l'information redescend vers les clans" ;
- "La chefferie peut ensuite intervenir pour un arbitrage en cas de conflit" ;

7.2.4.2 province Nord

La province Nord attire l'attention sur un besoin de sécurisation foncière très en amont, notamment au cours des premiers échanges avec le porteur de projet (phase de l'idée de projet). Cette sécurisation foncière devant reposer sur tout type d'accord susceptible de celer une validation coutumière par les autorités légitimes.

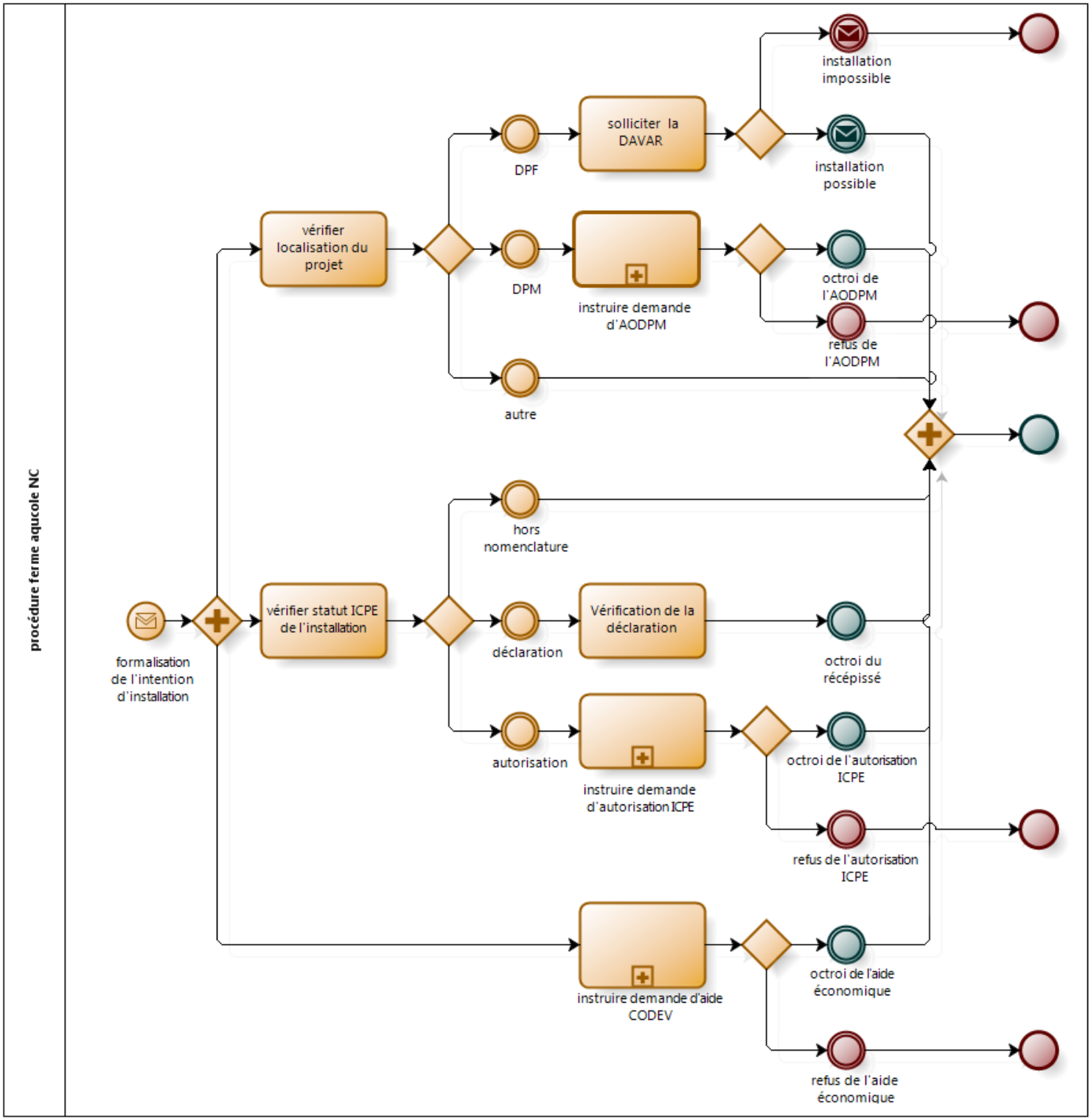
Il s'agit là d'une condition *sine qua none* pour poursuivre et officialiser l'ouverture d'une procédure d'instruction par les services techniques provinciaux. En l'absence d'un tel accord préalable et garantissant l'aval des coutumiers, le projet ne sera pas jugé recevable par la province.

- "Le risque n°1 correspond à des blocages potentiels liés aux conflits d'usages : navigation, prise d'eau…" ;
- "Il n'y a pas eu d'enquête publique en PN pour des micro-projets aquacoles puisque ces derniers n'existent pas encore" - "on peut dénombrer 4 enquêtes publiques réalisées récemment pour des fermes aquacoles de crevettes " ;
- "L'enjeu coutumier doit être géré par le porteur de projet" ;
- "La sécurisation foncière doit intervenir dès la phase de l'idée du projet exprimée par le porteur auprès des services techniques de la PN " - "A titre d'exemple, un projet aquacole à Kaala Gomen a été stoppé brutalement suite à une opposition du chef de clan au cours de cette étape de pré-instruction" ;
- "Le SMRA n'est pas mandaté officiellement lors de la phase de l'idée de projet (cf. frise chronologique)" - "le projet peut s'arrêter dès cette phase si les conditions de sécurité foncière, au niveau coutumier notamment, ne sont pas garanties" - "la demande officielle d'accompagnement auprès du président de la PN ne peut être déposée par le porteur de projet que si un accord coutumier est formalisé avant (phase idée projet) ;
- "L'Acte coutumier doit être bien positionné : il faut savoir sur quoi on demande un avis coutumier au début, dès la phase de l'idée du projet" - "Et l'avis coutumier sera aussi important à avoir pendant les évaluations environnementales" ;
- " Dès qu'un projet prend de l'ampleur, il peut y avoir des jalousies avec beaucoup de sens différents possibles (financier, légitimité…)"

- "Peut-on produire un PV de palabre pour un projet situé sur du DPM ?" - "Qui doit alors produire ce PV de palabre ? Le conseil des clans ou juste le chef de clan ?" - "Si il y a un Officier Public Coutumier/OPC, le PV de palabre devient un Acte coutumier" ;

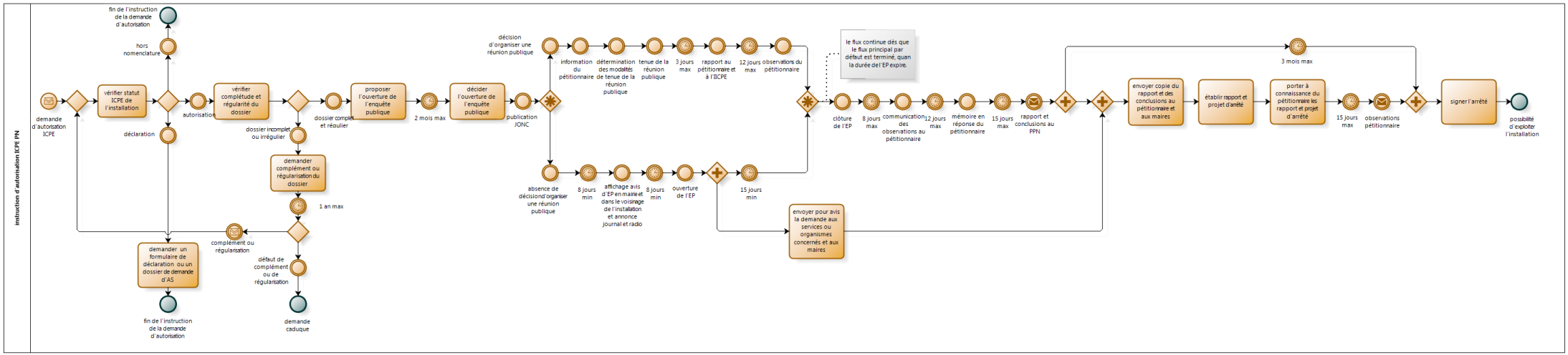
8 ANNEXE 2 : PROCEDURE PREALABLE A L'EXPLOITATION D'UNE FERME AQUACOLE

Il s'agit de la procédure la plus exigeante possible à ce jour.



Powered by bizagi Modeler

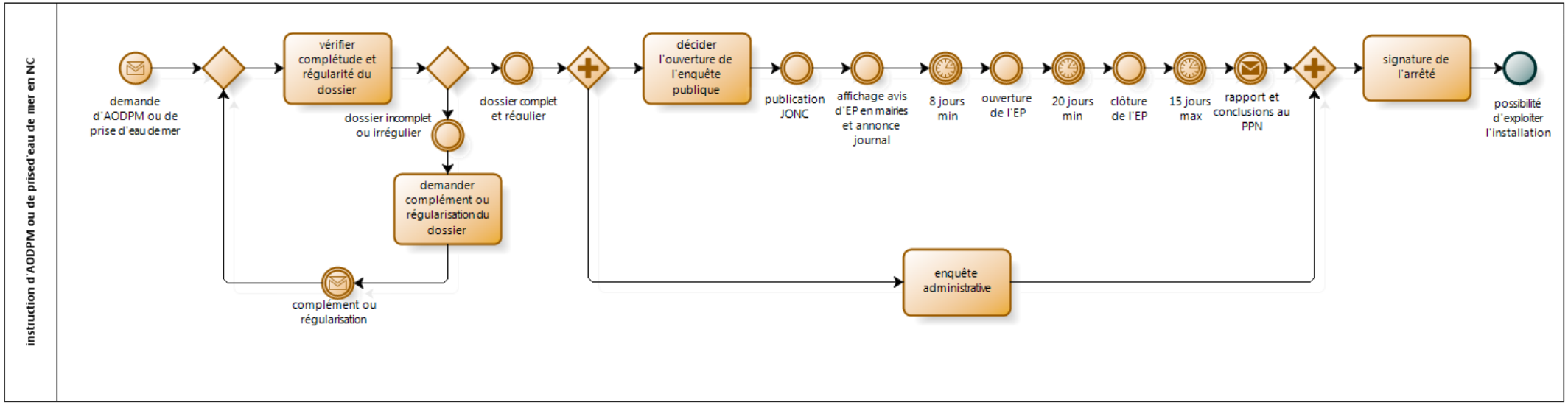
9 ANNEXE 3 : PROCEDURE D'INSTRUCTION DES AUTORISATIONS ICPE EN PN



Powered by bizagi Modeler

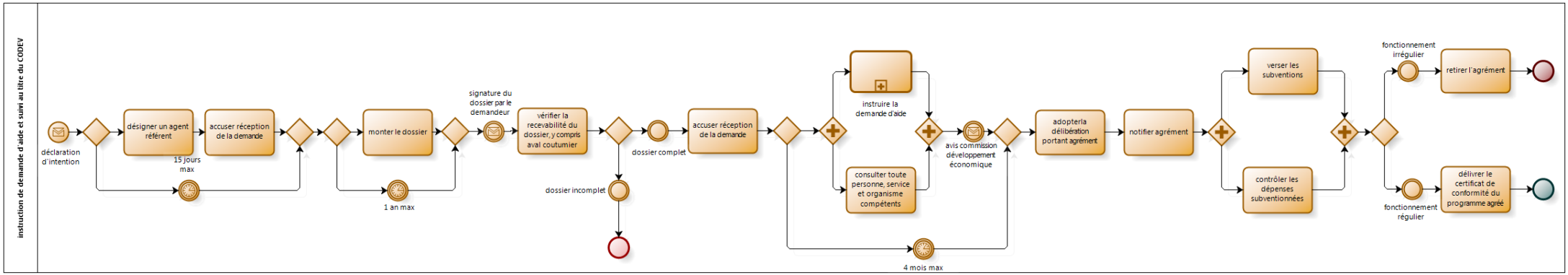
10 ANNEXE 4 : PROCEDURE D'INSTRUCTION DES AUTORISATIONS DPM

Ces procédures ciblent les fermes aquacoles et prises d'eau de mer en N-C.



Powered by bizagi Modeler

11 ANNEXE 5 : PROCEDURE D'INSTRUCTION ET DE SUIVI DES AIDES CODEV PN



12 ANNEXE 6 : PRESENTATION PARALLELE DES EXIGENCES JURIDIQUES ICPE, DPM ET CODEV

Il s'agit ici des exigences juridiques susceptibles d'influencer la concrétisation des projets aquacoles en Nouvelle-Calédonie à ce jour. L'accent n'est porté que sur les exigences susceptibles de limiter les risques pouvant survenir lors de l'exploitation.

	DPM Loi du pays n° 2001-017 du 11 janvier 2002 DPM, arrêté n° 2002-1569/GNC du 30 mai 2002 et arrêté n° 2002-1567/GNC du 30 mai 2002)	**ICPE** Code de l'environnement de la province Nord	**Aides au développement économique** Code de développement de la province Nord (CODEV-PN)
		Possibilité de demander des compléments et régularisation faute de quoi la demande d'autorisation est caduque sous un an	Possibilité de demander des compléments et régularisation faute de quoi la demande d'aide est caduque

Identification du foncier		« L'emplacement sur lequel l'installation doit être réalisée, ses références cadastrales, les coordonnées du centre de l'installation (RGNC 91-93, projection Lambert NC) et 1) une carte au 1/25.000°, **système mixte** ou **semi-fermé** (à défaut au 1/50.000°, sur lequel est indiqué l'emplacement de l'installation projetée ; 2) un plan orienté à l'échelle appropriée des abords de l'installation jusqu'à une distance au moins égale à 100 mètres. Cette distance peut être augmentée, à la demande de l'inspection des installations classées, en fonction des dangers ou inconvénients présentés par l'installation. Sur ce plan sont indiqués tous les bâtiments terre avec leur affectation, les voies de communication, les points captage d'eau, canaux, cours d'eau, périmètres de protection et déversement des eaux, prélèvements d'eau souterraine et superficielle , les carrières, les servitudes et les zones d'intérêt écologique terrestres ou marines identifiées ; 3) un plan d'ensemble à une échelle appropriée indiquant les dispositions projetées de l'installation ainsi que, jusqu'à 35 mètres au moins de celle-ci, l'affectation des constructions et terrains avoisinants, le zonage schématisé dans les documents graphiques des plans d'urbanisme directeurs opposables ainsi que le tracé des réseaux d'assainissement existants	

Sécurisation foncière	-	Fournir un document attestant que « le demandeur est le propriétaire du terrain ou a obtenu de celui-ci le droit de l'exploiter ou de l'utiliser » »	« Sur sol d'autrui, le foncier nécessaire à la mise en œuvre d'un projet bénéficiant d'une aide supérieure à deux millions de francs devra faire l'objet : - Soit d'un contrat ou d'un bail établi en bonne et due forme, - Soit d'un acte authentique attestant du droit d'utilisation du foncier par le promoteur. Cette disposition s'applique aux terres coutumières, aux terrains de droit privé ainsi qu'aux domaines publics et privés des collectivités publiques. » Fournir : « - Accord des autorités coutumières pour les projets réalisés sur des terres coutumières, » « - Tout document attestant du droit d'utilisation du foncier, »

Viabilité technique		« 3) la nature et le volume des activités que le demandeur se propose d'exercer ainsi que la ou les rubriques de la nomenclature dans lesquelles l'installation doit être classée selon les principes de classement définis à l'article 411-4 ; 4) les procédés de fabrication que le demandeur mettra en œuvre, les matières qu'il utilisera, les produits qu'il fabriquera, de manière à apprécier les dangers ou inconvénients de l'installation. Le cas échéant le demandeur pourra adresser en un exemplaire unique et sous pli séparé les informations dont la diffusion lui apparaîtrait de nature à entraîner la divulgation de secrets de fabrication ; 5) les capacités techniques et financières de l'exploitant pour entreprendre et conduire l'exploitation projetée et se conformer aux conditions prescrites. » Notice relative à la conformité de l'installation projetée avec les prescriptions législatives et réglementaires relatives à l'hygiène et à la sécurité du personnel. En coculture alternée ou simultanée avec les crevettes (NC)	Lettre d'intention du porteur de projet, […] Justificatifs de qualification ou d'expérience professionnelle Etats comptables de l'exercice précédent la demande, à défaut la déclaration fiscale Description du projet d'entreprise comprenant : - L'objet du projet, - Le programme d'investissement prévu,- Un compte de résultat prévisionnel faisant apparaître la rentabilité du projet, - Un plan de trésorerie prévisionnel faisant apparaitre les prélèvements du porteur de projet et la marge de sécurité, - Le plan de financement et son échéancier, - Les pièces justifiant les éléments constitutifs du projet : - Devis, factures pro-forma ou estimations, - Description détaillée de l'activité envisagée, et, éventuellement étude de marché, - Accords de principe des organismes financiers participants, […] - Une notice environnementale, - Les pièces nécessaires pour juger de la conformité du projet aux règlementations fiscale, sociale, économique, environnementale et des étrangers, - La localisation géographique du projet ou de l'implantation des éventuelles installations, - Une note de synthèse de présentation du projet.

EIE	En relation avec l'importance des travaux projetés et avec leurs incidences prévisibles sur l'environnement	En relation avec l'importance de l'installation projetée, avec ses incidences prévisibles sur l'environnement au regard des intérêts visés par l'article 411-1, et au vu de la sensibilité des milieux récepteurs	Pas d'EIE dans ce cadre
	1° Un résumé non technique afin de faciliter la prise de connaissance par le public.	Afin de faciliter la prise de connaissance par le public des informations contenues dans l'étude d'impact, celle-ci fera l'objet d'un résumé non technique ;	
	2° Une analyse de l'état initial du site et de son environnement, portant notamment sur les richesses naturelles et les espaces maritimes ou de loisirs, affectés par les aménagements ou ouvrages.	4.1) une analyse de l'état initial du site et de son environnement portant notamment sur les richesses naturelles et les espaces naturels, agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, ainsi que sur les biens matériels et le patrimoine culturel et archéologique susceptibles d'être affectés par le projet ;	
	3° Une analyse des effets sur l'environnement, et en particulier sur les sites et paysages, la faune et la flore, les milieux naturels et les équilibres biologiques et, le cas échéant, sur la commodité du voisinage (bruit, vibrations, odeurs, émissions lumineuses), ou sur l'hygiène et la salubrité publique.	4.2) une analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents de l'installation sur l'environnement et en particulier sur les intérêts visés à l'article 411-1.Elle précise notamment, en tant que de besoin, l'origine, la nature, la gravité des pollutions de l'air, de l'eau, des sols, le volume, le caractère polluant des déchets, l'impact du niveau acoustique des appareils qui seront employés ainsi que des vibrations provoquées, les niveaux sonores attendus en limite de propriété, le mode, les conditions d'approvisionnement et d'utilisation de l'eau, la méthodologie employée pour l'analyse de ces effets ;	

	4°Les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les options envisagées, le projet présenté a été retenu.	4.3) les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les solutions envisagées, le projet présenté a été retenu ;	
	5° Les mesures envisagées par le maître de l'ouvrage ou le pétitionnaire pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes.	4.4) les mesures envisagées par le demandeur pour supprimer, limiter et, si possible, compenser les inconvénients de l'installation ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes. Ces mesures font l'objet de descriptifs précisant les dispositions d'aménagement et d'exploitation prévues et leurs caractéristiques détaillées. Ces documents indiquent : - les performances attendues, notamment en ce qui concerne la protection des eaux superficielles et souterraines, l'évacuation des eaux pluviales, l'épuration et l'évacuation des eaux usées, des eaux résiduaires et des émanations gazeuses, ainsi que leur surveillance, l'élimination des déchets et résidus de l'exploitation au regard des meilleures technologies disponibles telles que définies à l'article 411-6 ; - les conditions d'apport à l'installation des matières destinées à y être traitées, du transport des produits fabriqués et de l'utilisation rationnelle de l'énergie ainsi que les dispositions propres à en minimiser la consommation ;	

	6° Une analyse des méthodes utilisées pour évaluer les effets du projet sur l'environnement mentionnant les difficultés éventuelles de nature technique ou scientifique rencontrées pour établir cette évaluation	-	
Remise en état	Pas de précision sur la remise en état du site après exploitation dans ce cadre	4.5) les conditions de remise en état du site en fin d'exploitation.	Pas de précision sur la remise en état du site après exploitation dans ce cadre
NIE	En relation avec l'importance des travaux projetés et avec leurs incidences sur l'environnement	dispositions absentes du code de l'environnement malgré la pratique des ICPE	NIE demandée mais pas décrite dans ce cadre
	Une analyse des effets sur l'environnement, et en particulier sur les sites et paysages, la faune et la flore, les milieux naturels et les équilibres biologiques et, le cas échéant, sur la commodité du voisinage (bruit, vibrations, odeurs, émissions lumineuses), ou sur l'hygiène et la salubrité publique.		
	4° Les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les options envisagées, le projet présenté a été retenu.		
	5° Les mesures envisagées par le MO ou le pétitionnaire pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes.		

Etude de danger		Justification que le projet permet d'atteindre, dans des conditions économiquement acceptables, un niveau de risque aussi bas que possible, compte tenu de l'état des connaissances et des pratiques et de la vulnérabilité de l'environnement de l'installation. En relation avec l'importance des risques engendrés par l'installation, compte tenu de son environnement et de la vulnérabilité des intérêts mentionnés à l'article 411-1. la nature et l'organisation des moyens de secours dont le demandeur dispose ou dont il s'est assuré le concours en vue de combattre les effets d'un éventuel sinistre. Un résumé non technique explicitant la probabilité, la cinétique et les zones d'effets des accidents potentiels, ainsi qu'une cartographie des zones de risques significatifs.	

Enquête publique		1°Une notice explicative indiquant :a)l'objet de l'enquête, b) les caractéristiques les plus importantes de l'opération soumise à enquête. 2°L'étude d'impact. 3°Le plan de situation. 4°Le plan général des travaux. 5°Les caractéristiques principales des ouvrages les plus importants. 6°La mention des textes qui régissent l'enquête publique en cause et l'indication de la façon dont cette enquête s'insère dans la procédure administrative relative à l'opération considérée.	Ensemble du dossier de demande, dont on peut disjoindre les éléments de nature à entraîner notamment la divulgation de secrets de fabrication ou à faciliter des actes susceptibles de porter atteinte à la santé, la sécurité et la salubrité publiques S'il entend faire compléter le dossier par un document existant, le commissaire enquêteur, ou la commission d'enquête, en avise le demandeur. Le document ainsi obtenu, ou le refus du demandeur, est versé au dossier tenu au siège de l'enquête.	
		Ne peuvent être désignées pour exercer les fonctions de commissaire enquêteur, les personnes intéressées à l'opération soit à titre personnel, soit en raison des fonctions qu'elles exercent, notamment au sein de la collectivité qui assure le contrôle de l'opération soumise à enquête		

			Soit de sa propre initiative et après avis de la commune concernée par un site important, soit à la demande de cette dernière, la province Nord peut instaurer un comité local d'information chargé : - d'améliorer l'information du public en favorisant le dialogue entre la population avoisinant le site, l'exploitant et l'administration ; - de favoriser une meilleure transparence sur l'activité de l'exploitant ; - de s'exprimer sur les projets présentés par l'exploitant ; - dans le cas d'un projet d'installation, d'extension ou de modification notable du site, de mener, préventivement, des actions de sensibilisation du public et de communication. Une délibération du bureau de l'assemblée de province Nord définit les modalités de création et de fonctionnement de ces comités.	

	Arrêté précisant: 1°L'objet de l'enquête, la date à laquelle celle-ci sera ouverte et sa durée. 2°Les lieux, ainsi que les jours et heures où le public pourra consulter le dossier d'enquête et présenter ses observations sur le registre ouvert à cet effet. 3°Les noms et qualités du commissaire enquêteur. 4°Le cas échéant, les lieux, jours et heures où le commissaire enquêteur se tiendra à la disposition du public pour recevoir ses observations. 5°Les lieux où, à l'issue de l'enquête, le public pourra consulter le rapport et les conclusions du commissaire enquêteur.	Arrêté précisant : 1) l'objet et la date de l'enquête et la durée 2) les jours, heures et lieux où le public pourra prendre connaissance du dossier ; 3) le lieu où est fixé le siège de l'enquête et où toute personne pourra formuler ses observations écrites soit dans le registre ouvert à cet effet, soit par lettre simple ou recommandée, adressée au commissaire enquêteur ; 4) le nom du commissaire enquêteur, ou sur proposition de l'inspection des installations classées, des membres, en nombre impair, d'une commission d'enquête parmi lesquels un président est nommé ; 5) les jours, heures et lieux de permanence	
	Un avis portant ces indications à la connaissance du public fait l'objet d'une publication réalisée par une insertion dans un journal local, huit jours au moins avant le début de l'enquête. Cet avis est publié par voie d'affichage dans chacune des communes concernées par le projet, huit jours au moins avant l'ouverture de l'enquête et durant toute la durée de celle-ci.	De manière à assurer une bonne information du public, un avis est affiché, huit jours calendaires au moins avant l'ouverture de l'enquête publique et jusqu'à sa clôture : - à la mairie, par les soins du maire de chacune des communes intéressées par l'implantation du projet ; - dans le voisinage de l'installation projetée, à la diligence du demandeur. L'avis, qui doit être publié en caractères apparents, précise : - la nature de l'installation projetée et l'emplacement sur lequel elle doit être réalisée ; - les dates de l'ouverture et de la clôture de l'enquête publique ; - le nom du commissaire enquêteur ou du président de la commission d'enquête, les jours, heures et lieux où les observations des intéressés peuvent être formulées ;	

			A l'initiative et aux frais du demandeur, l'enquête publique est également annoncée au moins huit jours calendaires avant son ouverture, par : - au moins une insertion dans deux journaux de la presse locale, agréés pour la publication des annonces légales ; - au moins un communiqué radiodiffusé. Le président de l'assemblée de province Nord peut prescrire tout autre procédé de publicité si la nature et l'importance des risques ou inconvénients que le projet est susceptible de présenter le justifient. Le président de l'assemblée de province Nord peut prescrire tout autre procédé de publicité si la nature et l'importance des risques ou inconvénients que le projet est susceptible de présenter le justifient.	

		Jours et heures où le public pourra consulter le dossier et présenter ses observations sont fixés de manière à permettre la participation de la plus grande partie de la population, compte tenu notamment des horaires normaux de travail.	Lorsqu'il estime que la nature de l'opération ou les conditions du déroulement de l'enquête publique rend nécessaire l'organisation d'une réunion publique, le commissaire enquêteur, ou la commission d'enquête, en avise le demandeur en lui indiquant les modalités qu'il propose pour la tenue de cette réunion et en l'invitant à donner son avis sur ces modalités. Le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête arrête alors les modalités de tenue de la réunion publique et en informe le demandeur ainsi que l'inspection des installations classées. Une copie du rapport établi à l'issue de la réunion publique par le commissaire enquêteur, ou la commission d'enquête, est adressée au demandeur dans les trois jours calendaires. Celui-ci dispose alors d'un délai de douze jours calendaires pour produire ses observations, s'il le juge utile.	

		Pendant la durée de l'enquête, les appréciations, suggestions et contre-propositions du public peuvent être consignées sur le registre d'enquête tenu à leur disposition dans chaque lieu où est déposé un dossier. Ce registre établi sur feuillets non mobiles, est côté et paraphé par le commissaire enquêteur.	Le registre, à feuillets non mobiles, est clos et signé par le commissaire enquêteur. Après la clôture de l'enquête, le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête convoque, dans les huit jours calendaires, le demandeur et lui communique sur place les observations écrites et orales en l'invitant à produire, dans un délai de douze jours calendaires, un mémoire en réponse. Ces observations écrites et orales sont consignées dans un procès-verbal.	

		Le commissaire enquêteur établit un rapport qui relate le déroulement de l'enquête et examine les objections recueillies. Le commissaire-enquêteur consigne, dans un document séparé, ses conclusions motivées, en précisant si elles sont favorables ou non à l'opération.	Lorsqu'il a l'intention de visiter les lieux concernés, à l'exception des lieux d'habitation, et à défaut d'avoir pu y procéder de son propre chef en liaison avec le demandeur, le commissaire enquêteur, ou la commission d'enquête, en informe le président de l'assemblée de province Nord en lui précisant la date et l'heure de la visite projetée, afin de permettre à celui-ci d'en avertir au moins quarante-huit heures à l'avance les propriétaires et les occupants. Lorsque ceux-ci n'ont pu être prévenus, ou en cas d'opposition de leur part, le commissaire enquêteur, ou la commission d'enquête, en fait mention dans son rapport. Le commissaire enquêteur, ou la commission d'enquête, rédige : - d'une part un rapport dans lequel il relate le déroulement de l'enquête et examine les observations recueillies ; - d'autre part ses conclusions motivées, qui doivent figurer dans un document séparé et préciser si elles sont favorables ou non à la demande d'autorisation. Il envoie le dossier au président de l'assemblée de province Nord dans les quinze jours calendaires à compter de la réponse du demandeur ou de l'expiration du délai imparti à ce dernier pour donner cette réponse. Le président de l'assemblée de province Nord adresse dès leur réception, copie du rapport et des conclusions au demandeur et aux maires des communes concernées. Toute personne peut prendre connaissance du mémoire en réponse du demandeur, du rapport et des conclusions motivées du commissaire enquêteur sur demande écrite au président de l'assemblée de province Nord.	

		20 jours minimum	- date d'ouverture quinze jours calendaires au moins après la date de publication de l'arrêté - durée de quinze jours calendaires, sauf prorogation, décidée par le président de l'assemblée de province Nord, d'une durée maximum de quinze jours calendaires La prolongation : - doit être notifiée au président de l'assemblée de province Nord au plus tard 3 jours calendaires avant la fin de l'enquête ; - est portée à la connaissance du public au plus tard à la date prévue initialement pour la fin de l'enquête, par un affichage réalisé dans les conditions de lieu prévues ci-dessus ainsi que, le cas échéant, par tout autre moyen approprié. »	
		Le dossier de l'enquête avec le rapport et les conclusions motivées dans un délai de 15 jours à compter de la date de clôture de l'enquête.		

Enquête administrative		Les autorisations d'exploitations de culture marine et de prises d'eau destinées à les alimenter en eau de mer sont précédées d'une enquête administrative et d'une enquête publique.	« Dès l'ouverture de l'enquête publique, le président de l'assemblée de province Nord communique, pour avis, un exemplaire de la demande d'autorisation aux services ou organismes administratifs susceptibles d'être concernés, ainsi qu'au maire intéressé. A cette fin, des exemplaires supplémentaires du dossier peuvent être réclamés au demandeur. Ne peuvent être pris en considération que les avis reçus au plus tard dans les quinze jours calendaires suivant la clôture du registre d'enquête, faute de quoi, leur avis est réputé favorable. »	Afin de compléter son information et celle de la commission du développement économique qui aura à formuler son avis, la province peut consulter et recueillir les avis de toutes personnes, services et organismes compétents et se faire communiquer tous documents appropriés.

13 ANNEXE 7 : PARTICIPATION PUBLIQUE - SYNTHESE COMPARATIVE DU DROIT

Le choix du moment de la consultation / concertation des populations locales est un facteur déterminant de l'acceptabilité sociale d'un projet de développement (aquacole ou autre).

Pour illustrer ce facteur fondamental, des exemples de projets sont présentés ci-dessous, à l'échelle du Québec. S'ils concernent des projets d'installation d'éoliennes, et non des projets aquacoles en mer (peu documentés), ces exemples d'expériences acquises permettent néanmoins de mesurer concrètement la pertinence d'une consultation / concertation précoces, et donc en amont, pour assurer un dialogue constructif avec les parties prenantes directement concernées.

13.1 Des enquêtes publiques trop souvent conçues comme de "simples formalités"

Que ce soit en France ou en N-C, la participation publique (enquête publique) se manifeste souvent à un moment où le projet est trop avancé techniquement et où des modifications de fond sont rendues difficiles, voire impossibles. La participation publique des parties intéressées par la réalisation d'un projet, notamment celles susceptibles de bénéficier de ses retombées ou d'en subir les répercussions, apparaît pourtant comme un facteur de succès essentiel à l'atteinte d'un développement et d'une acceptabilité sociale durables.

En N-C, ce positionnement "temporel" des enquêtes publiques, au cours des différentes étapes de l'instruction par les pouvoirs publics, se situe clairement après (i) la réalisation des évaluations environnementales - EIE ou NIE - et **(ii)** le dépôt du dossier complet de demande par le porteur/promoteur. Sur la base de ce constat très factuel, on peut donc affirmer que la vocation de l'enquête publique n'est donc pas d'insérer au mieux le dimensionnement et la conception du projet dans son milieu naturel et humain.

13.2 Une consultation préalable pour renforcer l'acceptabilité sociale (Québec)

Dès lors, un besoin fort de "consultation préalable" se manifeste objectivement. Cette consultation devrait être entamée à un moment clé où le projet se construit, antérieurement à la phase d'instruction proprement dite. Elle devrait également se poursuivre pendant les évaluations environnementales, afin de garantir un dialogue progressif, construit, transparent, et d'instaurer un climat de confiance avec les acteurs locaux.

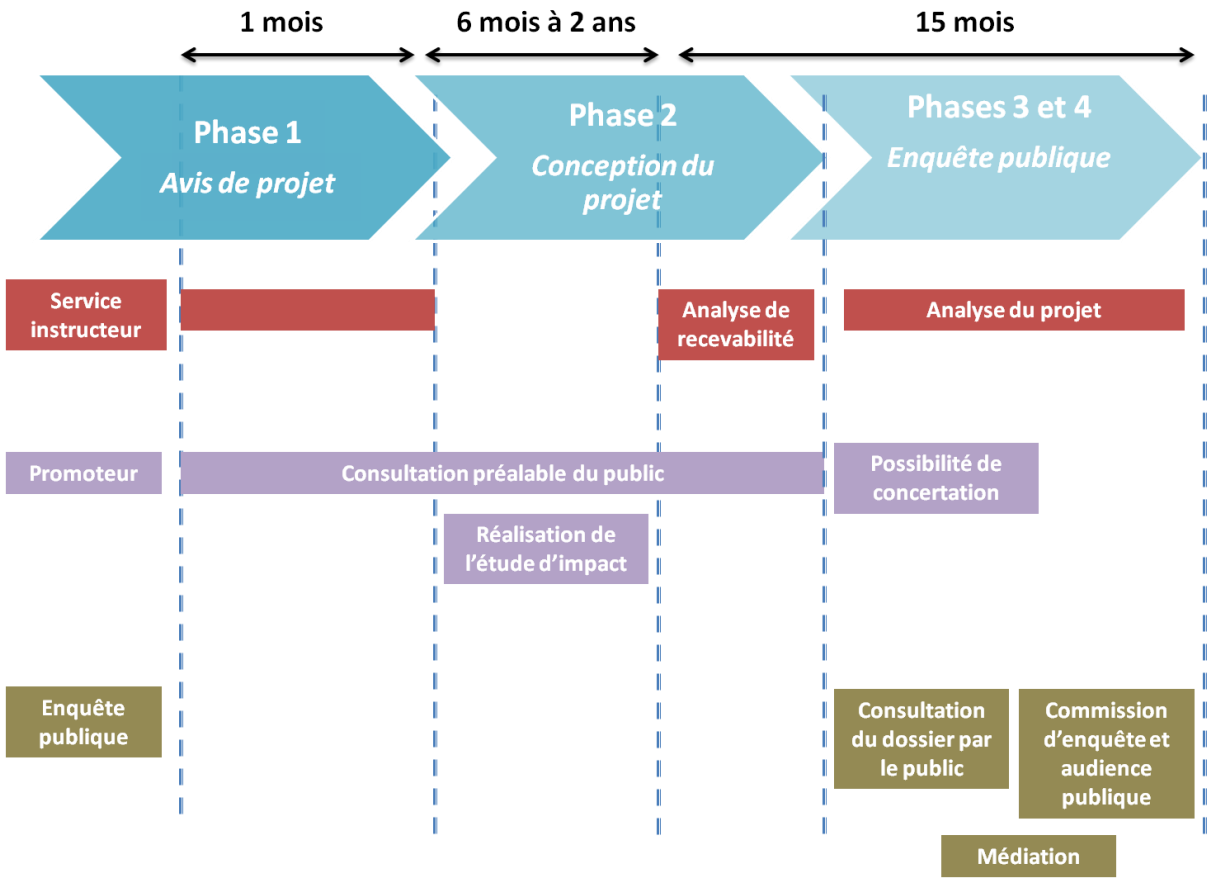
Une telle consultation se doit ainsi d'intervenir avant le dépôt de demande d'autorisation ou de déclaration, permettant ainsi aux populations d'exprimer et de partager leurs enjeux propres et leurs valeurs potentiellement impactés par le projet. L'objectif étant de rechercher un consensus au travers d'une démarche de consultation / concertation active.

Il s'agit ici d'un facteur déterminant de l'acceptabilité sociale des projets. Ce type de consultation en amont dans le processus de planification d'un projet donnerait aux acteurs locaux concernés une réelle influence sur les questions à étudier, les enjeux à documenter, ou les choix à faire. Plus la consultation intervient tôt dans la définition d'un projet, plus grand est l'apport des individus, des groupes et des communautés sur celui-ci. Plus la contribution des populations locales est significative, plus le porteur/promoteur est en mesure d'adapter son projet pour une meilleure insertion dans le milieu humain et naturel.

Il convient d'attirer l'attention ici sur le fait qu'une telle consultation précoce doit être avant tout considérée comme une garantie de pérennité du projet dans le temps et non comme un facteur "bloquant" pour les futurs porteurs de microprojets.

Ainsi, **la Loi sur la Qualité Environnementale[51] du Québec**, entrée en vigueur en mars 2018, prévoit notamment une procédure d'instruction des projets de développement (dont les projets aquacoles parmi d'autres) axée sur une consultation et une concertation continues des populations concernées, dès le premier stade de l'idée du projet (cf. Schéma ci-dessous).

[51] http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cr/Q-2,%20r.%2023.1



Le promoteur peut également, en Phases 3 et 4, renforcer la consultation du dossier par le public en menant une démarche parallèle de concertation. A noter donc que la consultation préalable du public, assurée par le promoteur, démarre dès le dépôt de "l'avis de projet", soit très en amont. La Phase 1 démontre que la prise en main du dossier par l'administration ne se limite pas à des échanges bilatéraux entre le promoteur et les services instructeurs. Au contraire, l'administration qui reçoit le dossier accompagne le promoteur vers une consultation immédiate du public. Il s'agit de la "consultation préalable". Ce n'est qu'après la "consultation préalable" et la réalisation de l'étude d'impact que les services instructeurs se prononcent sur la recevabilité du dossier.

De même, l'analyse de la recevabilité du projet intervient à la fin de cette consultation préalable du public.

Contrairement au dispositif existant en N-C, où la recevabilité du dossier relève exclusivement d'un échange entre le service instructeur et le promoteur, écartant ainsi à ce stade toute forme de consultation du public. C'est uniquement après le caractère jugé recevable du dossier, par l'administration, que le public est consulté via une enquête publique notamment.

Il est aussi important de souligner, à la lecture de ce schéma applicable au Québec, que l'enquête publique à proprement parlé (audience publique) intervient après une étape possible de concertation.

13.2.1 Une consultation préalable pour le projet "Parc éolien de New Richmond" (Québec)

Ce projet[52] visait l'implantation de 33 éoliennes dans la Municipalité Régionale de Compté de Bonaventure. **4 ans avant la tenue de l'enquête publique**, **le promoteur a organisé des entretiens personnalisés auprès des propriétaires terriens**, tenu des évènements "portes ouvertes", animé des ateliers participatifs et techniques, et planifié des rencontres avec les usagers du territoire. Dès les premières étapes de son projet, le porteur a identifié toutes les parties intéressées pour échanger et recueillir les avis des citoyens. **Il a aussi accordé une attention particulière aux relations avec les communautés concernées.**

Au terme de "l'audience publique" (cf. Schéma ci-dessus), la commission d'enquête a noté que le projet avait fait l'objet d'un **processus de "consultation préalable"** auprès des communautés concernées et que son éventuelle réalisation ne semblait pas soulever d'objections majeures au sein de son milieu d'insertion.

Le recours à une "consultation préalable" a donc été une source de succès d'intégration du projet dans son environnement au sens large.

[52] https://archives.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/bape269.pdf

13.2.2 Absence de consultation préalable pour le projet "Parc éolien- St Valentin" (Québec)

Ce projet[53] n'a pas connu le même déroulement que celui présenté supra (New Richmond), notamment du fait de l'absence d'une "consultation préalable". Le promoteur a signé une entente avec la municipalité d'accueil avant même de mener des activités d'informations auprès du public et des acteurs locaux. Ces derniers ayant par conséquent été juste informés au lieu d'être consultés et concertés. Ceci a créé des tensions avec les communautés locales et généré des oppositions fortes.

La commission d'enquête a in fine jugé que le projet n'était pas faisable dans un tel contexte.

13.2.3 Leçons acquises au Québec selon les pratiques de terrain et l'évolution législative

L'analyse de ces cas de réussite ou d'échec d'implantation de projets de développement révèle avant tout que la meilleure façon de résoudre un conflit potentiel est de le prévenir. Il est préférable de consulter les gens dès le début de l'élaboration d'un projet, à un moment où il est encore possible de l'adapter et de pouvoir tenir compte des suggestions des parties concernées. **C'est ce que la "consultation préalable" peut apporter.**

Si la "consultation préalable" indique une forte opposition, le promoteur peut alors décider de retirer son projet ou de tenter de le réaliser à un endroit où il serait accepté. Ainsi, il aura épargné du temps et de l'argent.

D'autres moyens peuvent contribuer à désamorcer des conflits. Par exemple, la mise en place de comités représentatifs de personnes/communautés potentiellement touchées par le projet peut favoriser la concertation et la réflexion collectives. De même, la production et la diffusion d'informations accessibles et vérifiables par des sources indépendantes constituent d'autres moyens d'établir un rapport de confiance avec les habitants impactés et permettent de justifier les choix au regard des préoccupations exprimées par les participants sur des enjeux qui leurs sont propres.

Mais l'ingrédient essentiel qui assure le succès repose sur la capacité des personnes impliquées à discuter et à se concerter dans un réel esprit d'ouverture, afin de trouver des solutions consensuelles. La récente **Loi sur la Qualité Environnementale du Québec** va pleinement dans ce sens en instaurant une "consultation préalable" dès le démarrage du processus d'instruction d'un projet.

[53] https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/527644/eoliennes-st-valentin-bape

13.3 Absence d'analyse de l'impact social des projets

Ces 3 systèmes juridiques (France, N-C, Québec) ne prévoient pas spécifiquement d'analyse de l'impact social des projets de développement.

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

Ainsi, l'évaluation des impacts sociaux (positifs et/ou négatifs) permet de :

- Mieux comprendre et mieux gérer les changements sociaux découlant d'un projet de développement ;
- Prévoir les impacts sociaux potentiels et évaluer ceux engendrés par des projets antérieurs ;
- Elaborer et mettre en place des mesures d'atténuation pour contrer les impacts sociaux potentiels et les impacts sociaux imprévus avant qu'ils se manifestent ;
- Amener l'élaboration d'un programme de surveillance et de suivi afin d'identifier les impacts sociaux imprévus ;
- Accroître les connaissances relatives au projet proposé et informer la communauté concernée sur les conséquences positives et négatives qui en découlent.

L'évaluation des impacts sociaux peut se réaliser à différents moments d'un projet de développement, ce qui influencera les objectifs et les résultats de l'évaluation. Idéalement, l'évaluation des impacts sociaux est prospective, c'est-à-dire qu'elle est effectuée au moment de la planification d'un projet, soit bien en amont.

L'évaluation prospective devrait favoriser la participation citoyenne, assurant ainsi la prise en compte des conclusions et recommandations de l'évaluation dans le processus décisionnel et dans la planification du projet.

13.3.1 Etat d'avancement de la réflexion en France

En témoignent en France les propos qui suivent du Président de l'Autorité environnementale du Commissariat général à l'écologie et au développement durable : ***«…ni la législation intérieure ni les directives européennes ne proposent de cadre à l'évaluation et à la prise en compte des impacts sociaux des projets ou des programmes****. Les débats sur la taxe carbone ont montré comment la confrontation entre un raisonnement économique et des objectifs environnementaux ne suffisaient pas à déterminer la solution optimale, dès lors que les impacts sociaux des mesures envisagées faisaient apparaître des enjeux majeurs".*

"C'est sans doute sur ce sujet de l'évaluation des impacts sociaux qu'il faudra avancer, sans rien enlever à la nécessité de perfectionner les méthodes d'évaluation environnementale".

Il faut aussi mentionner l'article R 122-3-6° du Code de l'environnement français qui introduit une exigence spécifique au sein de l'étude d'impact d'environnement lorsque celle-ci concerne la création d'infrastructures de transport. Dans ce cas, l'étude d'impact comprend ***«une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité*** *ainsi qu'une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter»*. Encore que la dimension sociale n'apparaisse pas clairement dans le texte, elle pourrait y trouver sa place, en jouant **sur la notion de *«collectivité».***

Mais il convient de ne pas fonder trop d'espoirs sur cette disposition, en particulier lorsque le projet entraîne des expropriations pour cause d'utilité publique, le Conseil d'État ayant, sauf exception, tendance à valider systématiquement la position de l'Administration favorable au projet.

1) D'un premier point de vue, pourraient être utilement soumis à étude d'impact social toute une série de projets, de plans et programmes, de projets de textes généraux qui n'ont pas les problèmes sociaux pour horizon essentiel, mais qui risquent d'avoir une influence sur ceux-ci.

Sont ici visées prioritairement des politiques d'aménagement, d'artificialisation, mais des cas peuvent se rencontrer où ce sont des politiques de protection de l'environnement qui peuvent avoir des conséquences sociales.

2) Et d'un second point de vue, ce sont les mêmes instruments, mais expressément dédiés à l'action sociale, qui devraient également être soumis à étude d'impact social afin de mieux cerner les différents systèmes de contraintes ou d'opportunité qui peuvent peser sur les mises en œuvre. Dès lors, il paraît vraisemblable que ce n'est pas exactement le même instrument qui pourra satisfaire à ces deux finalités.

Il pourrait être fructueux de s'inspirer alors de la structure interne de l'étude d'impact environnemental portant sur les projets, organisée en rubriques. Ces rubriques, constantes pour toutes les études d'impact, sont appelées à être informées de manière à chaque fois circonstanciée. L'hypothèse avancée est celle, à partir de leur réelle logique, de la possibilité de leur transfert, par raisonnement analogique, dans le domaine des problèmes sociaux et des droits qui les régulent. La succession des rubriques est connue :

- 1 : analyse de l'état initial ;
- 2 : analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet ;
- 3 : justification du projet retenu par rapport à d'autres qui ont pu être envisagés ;
- 4 : mesures envisagées pour compenser les effets négatifs du projet retenu ;

- 5 : exposé des méthodes utilisées pour évaluer les effets, en signalant les difficultés rencontrées.

On a peine à croire qu'une telle succession de phases logiques soit par nature attachée aux questions environnementales, et insusceptibles de faire l'objet d'une réception au sein des problématiques sociales, l'objectif demeurant celui de la décision la plus rationnelle possible.

Enfin, il est tout à fait envisageable de s'inspirer de travaux déjà conduits dans des perspectives connexes. Il en va ainsi avec les *« indicateurs de cohésion sociale »* proposés par la DATAR[54] dans le cadre de la mise au point d'indicateurs du développement durable.

13.3.2 Etat d'avancement de la réflexion au Québec

Le cadre de l'évaluation des impacts environnementaux évoque de plus en plus la problématique des impacts sociaux. Les projets de développement ayant inévitablement des répercussions sur les communautés et les individus. Il existe aujourd'hui au Québec des lacunes sur le plan des évaluations des impacts sociaux dans le cadre des projets de développement.

D'une part, cette procédure d'analyse est généralement réalisée par les promoteurs ou les initiateurs d'un projet de développement, et il se peut que ces professionnels aux compétences variées n'aient pas toujours les connaissances adéquates pour mener à terme ce genre d'exercice.

D'autre part, la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE), qui régit les évaluations environnementales, n'a pas de procédures particulières pour l'évaluation des impacts sociaux. Ce qui explique qu'elles demeurent secondaires dans certains cas d'évaluations globales des impacts.

Dans le cadre de l'évaluation des impacts environnementaux, il y a un impact lorsqu'un effet positif ou négatif est produit par un événement ou une action, pendant un temps donné et pour un espace défini, sur les éléments qui composent une communauté et son environnement.

[54] https://www.actu-environnement.com/ae/news/referentiel-dd-ministere-ecologie-datar-cgdd-20701.php4

Le domaine social, pour sa part, s'intéresse à la dynamique des groupes. Des éléments aussi variés que l'identité collective, le bien commun, la démocratie, la participation, la gouvernance et les luttes sociales sont inclus dans ce champ d'études.

En d'autres termes, **les impacts sociaux réfèrent aux impacts sur les groupes qui peuvent entraîner notamment des changements dans le quotidien des gens (style de vie), de la culture (valeurs, affrontement culturel, marginalisation), de la communauté (cohésion, ressources, tension sociale, violence) ou du système politique.**

Les impacts environnementaux sont, par définition, plus larges que les impacts sociaux, car ils englobent l'ensemble des conséquences bénéfiques et néfastes d'un projet de développement sur l'environnement, ce qui inclut les écosystèmes, les ressources et la qualité de vie des individus et des collectivités.

Les changements occasionnent des impacts sociaux dans le quotidien des gens, de la communauté ou du système politique. Parmi ces divers changements, **la qualité de vie et le capital social sont les variables les plus fréquemment touchées**.

Qualité de vie

La qualité de vie est influencée par la culture, les valeurs, les attentes et les inquiétudes de l'individu.

Capital social

Le capital social réfère à la relation qui unit différentes personnes à l'intérieur d'un réseau. **Cette dynamique prend la forme de liens de connaissance et de reconnaissance.**

Le capital social assure l'appartenance à un groupe et une stabilité sous forme de soutiens divers. Ce concept se définit donc par une fonction précise, qui est de façonner les interactions sociales (ou action sociale) au sein d'une société. Par exemple, une perte de confiance entre deux parties, l'émergence de regroupements d'oppositions (polarisation des relations), la naissance de liens d'attachement, le clivage, les conflits et les tensions sont des manifestations courantes de changement du capital social pouvant être identifiées dans le cadre d'évaluations des impacts.

Il convient ici d'attirer l'attention sur le fait que le capital social joue un rôle fondamental au sein de la population kanak notamment.

Acceptabilité sociale

L'acceptabilité sociale va bien souvent dans le sens d'une identification des freins à l'acceptation individuelle et sociale dans le but utilitaire de leur levée.

Théoriquement, et idéalement, **les bases de l'acceptabilité sociale doivent être instaurées dès l'amont d'un projet de développement notamment grâce au mécanisme de la participation citoyenne.** Ce processus permet à différents acteurs impliqués de participer à la conception et à la mise en œuvre d'un projet de développement.

Cette démarche favorise une harmonisation avec les besoins de la communauté d'accueil. Toutefois, en pratique, la participation citoyenne n'est pas toujours implantée adéquatement ou assez tôt dans la procédure, ce qui demande au promoteur une analyse des attitudes de la communauté afin d'évaluer le niveau d'acceptabilité sociale.

L'attitude est modulée par plusieurs facteurs, tels que les **normes sociales, les valeurs, les croyances, les perceptions, les émotions, les habitudes, l'expérience antérieure, les connaissances** et les médias. Ainsi, il peut arriver qu'un projet de développement s'harmonise en raison de sa nature avec les besoins et les valeurs d'une communauté, ce qui favorisera le consentement de la population.

14 ANNEXE 8 : MODELES D'ELEVAGES ENVISAGES EN PN

Espèce/modèle d'élevage	**système aquacole fermé** (à terre avec recirculation des eaux d'élevage),	**système mixte ou semi-fermé** (à terre avec captage d'eau et déversement des eaux usées)	**Système ouvert** (en mer en captivité ou pas) y compris pacage marin
Crevette		Ecloserie (bacs d'élevage) et bassins de grossissement, Nouvelle-Calédonie	Système intensif en cages (Polynésie française)
Huitre de roche		En co-culture avec les crevettes ?	Captage ou installation de naissain
Bénitier		Tridacna maxima	Parcage (H. hippopus)
Holothuries (Holothuria scabra)	Phase larvaire et nurserie	En coculture alternée ou simultanée avec les crevettes (NC)	Sea ranching (NC)
Pouatte (Lutjanus sebae)		Nutrition des larves (microalgues, rotifères, copépodes) Écloserie (larves) et nurseries (juvéniles)	Grossissement (cages)
Picot (Siganus sp.)		Nutrition des larves (microalgues, rotifères, Écloserie (larves) et nurseries (juvéniles), grossissement	Grossissement (cages)
Microalgues (+sieurs espèces)	Photo-bioréacteurs ou raceways		
Plantes halophytes		Bassins de crevettes	Tannes de mangroves

15 ANNEXE 8 : TYPOLOGIE AQUACOLE ORIENTEE VERS LA GESTION DES RISQUES

(environnement, technique, social, économique)

Il s'agit d'une proposition de classification des risques liés à l'aquaculture. Les risques reposent notamment sur les différentes caractéristiques des aquacultures mentionnées dans le plan de développement de la PN. **4 types de risque (environnemental, technique, social et économique) et 3 niveaux de risque (faible, modéré, élevé)** peuvent être mis en exergue. Plus une caractéristique comporte un risque élevé et plus il doit être au centre des concertations pour le faire diminuer.

A souligner néanmoins la difficulté d'évaluer le niveau de risque du fait **(i)** d'un manque de références précises et **(ii)** de l'absence de données sur la NC (filières non encore existantes). A l'exception de la pisciculture en cage, pour laquelle des modélisations ont été faites à Mayotte, et qui pourraient être utilisées pour la NC. A l'exception également des élevages d'huitres pour lesquels des impacts environnementaux sont décrits.

Les critères d'évaluation apparaissent donc encore nécessairement comme "qualitatifs".

Pisciculture (cages en mer)							
Critère	**Indicateurs**	**Type d'indicateur (quantitatif - qualitatif)**	**Gamme**	**Niveau de risque**	**Nature des risques**	**Remarque**	**Référence**
Localisation du projet	Profondeur	Quantitatifs	0-8 m 8-20 m >20 m	Élevé Moyen Faible	Environnemental	Actuellement une seule installation produisant 10 T	Basé sur modèle Ombrine (*Sciaenops ocellata*) à Mayotte. A adapter au contexte
	Distance à la côte	Quantitatif	0-200 m 200 m et +	Élevé Faible	Environnemental		

	Courants	Quantitatif	A modéliser		Environnemental		calédonien en fonction des espèces (pouatte, picot), des volumes et densités de productions et des conditions hydrologiques des sites. Chary et al., 2021[55] [56]
Taille de l'exploitation	Volume de production	Quantitatif (tonnes)	23 T 300 T 2079 T	Faible Moyen Élevé	Environnemental		
Intrants (aliment)	Taux de dépôt	quantitatif	A modéliser (fonction de taille des granulés, profondeur, taille d'exploitation, courant)	Faible à Elevé	Environnemental		
Localisation du projet	Distance à la côte et profondeur	Quantitatif	0-200 m et 0-8 m >200 m et >8 m	Élevé Moyen à faible	Social	Conflit avec les autres activités	

[55] Killian Chary, Myriam D Callier, Denis Covès, Joël Aubin, Julien Simon, Annie Fiandrino, Scenarios of fish waste deposition at the sub-lagoon scale: a modelling approach for aquaculture zoning and site selection, *ICES Journal of Marine Science*, 2021;, fsaa238, https://doi.org/10.1093/icesjms/fsaa238

[56] Holmer, « Environmental Issues of Fish Farming in Offshore Waters ».

Grossissement (Holothuries, Huitres, bénitiers)							
Critère	**Indicateurs**	**Type (quantitatif / Qualitatif)**	**Gamme**	**Niveau de risque**	**Nature des risques**	**Remarque**	**Référence**
Localisation du projet	Distance à la côte et profondeur	Quantitatif	0-200 m de la côte 0-8 m de profondeur	Faible	Environnemental	Absence d'intrants, organismes filtreurs (huitres) ou détritivores (holothuries) dans les conditions prévues dans le plan de développement	[57] ; [58] ; [59]
Localisation	Distance à la	Quantitatif	0-200 m de la côte	Elevé	Social	Conflit avec les	

[57] M. Lisa Kellogg, Jessica Turner, et Grace Massey, « ENVIRONMENTAL AND ECOLOGICAL BENEFITS AND IMPACTS OF OYSTER AQUACULTURE ».
[58] McKindsey et al., « Review of Recent Carrying Capacity Models for Bivalve Culture and Recommendations for Research and Management ».
[59] Oo et Oo, « Ecological Consequences of Oysters Culture ».

du projet	côte et profondeur		0-8 m de profondeur Autres situation	Faible		autres activités. Emprise sur le littoral	
Écloseries (bénitiers, holothuries, huitres, poissons)							
Critère	**Indicateurs**	**Type (quantitatif / Qualitatif)**	**Gamme**	**Niveau de risque**	**Nature des risques**	**Remarque**	**Référence**
Prise d'eau/rejet	Volumes prélevés/rejetés	Qualitatif /quantitatif	0-xx m^3	Faible	Environnemental	Elevage en milieu fermé	
Autres usages, activités coutumières	Maîtrise foncière	Qualitatif	- Terrain privé - DPM	Faible Moyen	Social	Conflit avec les autres activités. Emprise sur le littoral	
Espèce	Niveau de maîtrise zootechnique	Qualitatif	• Complètement maîtrisé • Maîtrise de la reproduction • En cours de développement				

Bénitiers	Niveau de maîtrise zootechnique	Qualitatif	Cycle Complètement maîtrisé par le producteur	Faible	Technique	Pas d'écloseur privé ni de tests en centre technique	
Holothuries	Niveau de maîtrise zootechnique	Qualitatif	Cycle complètement maîtrisé	Élevé	Technique	**Production par la SEA, en difficulté économique**	
Huîtres	Niveau de maîtrise zootechnique	Qualitatif	Maîtrise du cycle en cours de test	Élevé	Technique	Au CTA	
Pouatte	Niveau de maîtrise zootechnique	Qualitatif	Complètement maîtrisé	Faible	Technique	Géniteurs au CCDTAM	
Picot rayé	Niveau de maîtrise zootechnique	Qualitatif	Complètement maîtrisé	Faible	Technique	Géniteurs au CCDTAM	
Picot Gris	Niveau de maîtrise zootechnique	Qualitatif	Complètement maîtrisé	Faible	Technique	Géniteurs au CCDTAM	
Agriculture biosaline (plantes halophytes)							
Critère	**Indicateurs**	**Type (quantitatif**	**Gamme**	**Niveau de**	**Nature des risques**	**Remarque**	**Référence**

		/ Qualitatif)		risque			
Localisation du projet	DPM zone littorale	Tannes de mangroves	Surfaces occupées	?	Social	Conflit avec les autres activités. Emprise sur le littoral	
Maîtrise du cycle	Reproduction, conditions de culture			Elevé	Technique	Tests de maîtrise de la production au Mont-Dore et dans une ferme privée	
Microalgues							
Critère	**Indicateurs**	**Type (quantitatif / Qualitatif)**	**Gamme**	**Niveau de risque**	**Nature des risques**	**Remarque**	**Référence**
Localisation du projet	A terre	Prise d'eau/rejet	Volumes prélevés/rejetés	faible	environnemental	Culture en milieu contrôlé	
	Maîtrise foncière	Qualitatif	- Terrain privé - DPM	Faible Faible	Social	Pas d'incidence sur les autres activités (autres usages, activités coutumières)	

Maîtrise du cycle	Maintien des souches, conditions de culture	Qualitatif	Complètement maîtrisé	Moyen	Technique	Soutien technique du LEMA et du LTMA. Montée en volume seulement pour quelques espèces	
Commercialisation							
Espèce	**Indicateurs**	**Type d'indicateur**	**Gamme**	**Niveau de risque**	**Nature des risques**	**Remarque**	**Référence**
Holothuries			Export	Faible	Économique	Demande forte. Produit bien valorisé. Un seul exportateur. Marché exigeant sur qualité du	

						produit	
Huîtres			Local	Faible	Économique	Marché porteur, produit bien valorisé	
Bénitiers			Export (aquariologie) Local (alimentation humaine)	Moyen Faible	Économique	Marché sélectif, autorisations spécifiques (CITES) Marché demandeur	
Poissons **Pouatte** **Picot (Siganus sp.)**			Local (alimentation humaine)	 Moyen Faible	Économique	Compétition avec produit pêche, positionnement à construire Forte demande, période de fermeture de la pêche	
Plantes halophytes			Local Alimentation humaine Alimentation	Inconnu	Économique	Pourpier commercialisé mais pas de connaissance du marché pas de connaissance du	

			animale			marché, tests alimentation aquacole en cours	
Microalgues			Local Alimentation humaine Alimentation animale	Inconnu	Économique	 Pas d'étude de marché. Spiruline importée déjà commercialisée Pas d'étude de marché. Tests en cours pour l'alimentation aquacole	