

NOUVELLE-CALÉDONIE

CONGRÈS

AVIS

Avis n° 2/2015 rendu par le comité consultatif de l'environnement en sa séance du 18 décembre 2015 sur le projet de délibération relatif au régime d'autorisation des usines hydrauliques

Conformément à la délibération n° 155 du 9 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement,

Vu la charte de l'environnement adoptée par la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 ;

Vu la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, notamment en son article 213 ;

Vu la délibération n° 155 du 9 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement ;

Vu l'arrêté n° 2008-667/GNC du 5 février 2008 portant règlement intérieur du comité consultatif de l'environnement ;

Vu l'arrêté n° 2015-747/GNC du 6 mai 2015 relatif à la composition nominative du comité consultatif de l'environnement ;

Vu la lettre de saisine du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie n° CS15-3040-600 en date du 1^{er} décembre 2015 concernant le projet de délibération relatif au régime d'autorisation des usines hydrauliques.

I – PRESENTATION DE LA SAISINE

Les règles de droit applicables à la production d'énergie hydroélectrique, adoptées par la délibération n° 110 du 24 juillet 1985 et définissant la forme et la procédure d'instruction des demandes d'autorisation d'usine hydraulique, n'ont fait l'objet d'aucune modification depuis trente ans. Afin d'améliorer la lisibilité du dispositif, il est proposé d'abroger la délibération n° 110 et de lui substituer une nouvelle délibération.

Le présent projet de délibération a vocation à mettre en place une procédure mieux définie afin d'offrir une plus grande sécurité juridique aux administrés ainsi qu'aux services compétents. L'instruction des demandes d'autorisation est confiée au service de la Nouvelle-Calédonie chargé de la ressource en eau, au sein de la direction des Affaires vétérinaire, Alimentaires et Rurales (DAVAR).

La procédure proposée intègre une meilleure prise en compte des préoccupations liées à la préservation de la ressource en eau et à la conservation du domaine public fluvial. Elle impose notamment, préalablement au dépôt de la demande d'autorisation, la réalisation d'une étude d'impact, pour les installations d'une puissance supérieure ou égale à 50kW, et prévoit l'élaboration systématique d'un projet de règlement d'eau. Elle renforce également les sanctions prévues en cas de non-respect de la réglementation.

II – LE COMITE CONSULTATIF DE L'ENVIRONNEMENT (CCE)

Le comité consultatif de l'environnement s'est réuni le 18 décembre 2015, sous la présidence de M. Basile Citre, en vue de répondre à la lettre de saisine du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en date du 1^{er} décembre 2015 concernant le projet de délibération relatif au régime d'autorisation des usines hydrauliques.

Le quorum (huit membres au moins) est atteint, le comité consultatif de l'environnement a étudié le projet de délibération en présence des 9 membres suivants :

M. Basile Citre, président du CCE, représentant du président de l'APIL, Mme Anne Heurtaux, représentante du haut-commissaire de la République, Mme Nina Julie, représentante du président de L'APS, M. Florent Perrin, représentant l'AFMNC, M. Jacques Mermoud, représentant de *Point Zéro Baseline*, Mme Martine Cornaille, représentante de *EPLP*, M. Jonas Tein, représentant de *Dayu Biik*, M. Michel Lardi, représentant de *UFC Que Choisir*, Mme Sara Ormazabal, représentante de l'ADEME.

III – L'AVIS

Seuls les avis des 7 membres présents lors de la délibération en fin de séance ont été pris en considération, conformément à la délibération n° 155, du 9 janvier 2006 relative au comité consultatif de l'environnement, Mme Julie et M. Perrin ayant quitté la séance avant le vote. L'avis de Mme Julie, formulé avant son départ, est, en revanche, inclus dans le compte rendu de séance.

Mme Heurtaux, représentant le haut-commissaire de la République, donne un avis favorable, sous réserve de la prise en compte des multiples remarques émises lors du débat. Elle estime que mieux vaut un texte perfectible que pas de texte du tout même si, sur le fond, elle se dit d'accord avec les remarques de *EPLP*. Face au partage des compétences, elle fait remarquer qu'il est, très difficiles pour les services de travailler à la même vitesse conjointement.

Mme Ormazabal, représentante de l'ADEME, donne un avis favorable, estimant que l'intérêt est d'avoir des installations hydrauliques pour modifier le mixte énergétique de la Nouvelle-Calédonie, sous réserve qu'il y ait une lisibilité, pour les porteurs de projets, du fonctionnement de la procédure visant à mettre en œuvre une installation hydraulique. Cela signifie une concertation entre les services de l'énergie et ceux de l'eau afin d'avoir une procédure lisible de A à Z, pas uniquement sur l'aspect eau/environnement mais sur l'ensemble de l'installation.

Pour M. Citre, représentant le président de l'Assemblée de la province des îles Loyauté, le projet s'inscrit dans le développement des énergies renouvelables qu'il soutient. Il dit voter en faveur de ce texte afin que la Nouvelle-Calédonie diversifie ses formes de production d'énergies au bénéfice des populations et de l'économie. Cependant, il souhaite une totale prise en compte de la compétence coutumière au regard des ressources naturelles sur terres coutumières. Il demande donc au service juridique de donner un éclairage sur cet aspect de la coutume comme autorité normative, sur ses terres et ses biens, et non seulement dans un rôle supplétif. Son avis est favorable, sous réserve de la prise en compte des demandes de précisions juridiques et techniques issues du débat. La production d'énergie hydraulique se doit d'être encadrée. Il demande que les arrêtés du gouvernement ainsi que tous les documents complémentaires qui accompagnent la délibération, et qui sont actuellement en préparation, soient communiqués.

Mme Cornaille, représentante de *EPLP*, se prononce contre cette délibération pour de nombreuses raisons mais notamment parce qu'elle considère que les aspects environnementaux ne sont pas suffisamment pris en compte et que la continuité écologique comprend de très nombreuses difficultés qu'il conviendrait d'intégrer. Il est désormais considéré que les enjeux liés à l'eau et aux écosystèmes aquatiques sont largement supérieurs aux enjeux de production énergétique d'autant, d'une part, qu'il y a bien d'autres façons de produire de l'énergie et, d'autre part, que les eaux douces de Nouvelle-Calédonie sont considérées par les scientifiques de la recherche internationale comme de formidables réservoirs de biodiversité.

Compte tenu de la désastreuse répartition des compétences, l'examen d'un tel texte devrait être précédé des réformes des codes de l'environnement provinciaux existants de façon à y inclure les barrages, retenues et aménagements des cours d'eau dans la liste des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Pour elle, ce texte n'est pas abouti et présente de nombreuses contradictions, lacunes et imprécisions. La copie est à revoir.

Pour M. Mermoud, représentant de *Point Zéro Baseline*, la Nouvelle-Calédonie est une aubaine. En cette période de crise où il n'y a plus de barrages à bâtir, quiconque projetterait de telles constructions en Nouvelle-Calédonie aurait l'agrément du gouvernement et de nombreuses autorités administratives et politiques. Peu importe les dégâts, les écosystèmes, le climat, tant que les grandes multinationales s'enrichissent. Il rajoute que les emplois dans le BTP sont actuellement menacés en Nouvelle-Calédonie et que cet aspect influence les classes politiques. Bouygues et Vinci pourront construire des barrages alors qu'il y a d'autres manières de produire de l'électricité. Il précise qu'il vote contre, de toute évidence.

M. Tein, représentant de *Dayu Biik*, considère qu'il est difficile de donner un avis sur un texte très incomplet. Derrière la problématique de la transition énergétique en Nouvelle-Calédonie, il y a la prise en considération des populations. Il dit vouloir de l'énergie pour subvenir aux besoins mais pas à n'importe quel prix parce que ce sont les populations qui en subissent les retombées. Il propose de combiner les différentes sources de production d'énergie pour aller dans le sens d'une transition énergétique. Il s'abstient de donner son avis, qui n'est ni favorable, ni défavorable, mais estime, par contre, que le projet de délibération nécessite de nombreuses précisions, notamment sur les sanctions qui incombent aux sociétés qui veulent s'implanter dans ce secteur. Il convient de bien leur faire comprendre qu'ils ne peuvent pas faire n'importe quoi.

M. Lardy, représentant de *UFC Que Choisir*, considère que ce texte est perfectible et qu'il lui est difficile de donner un avis favorable compte tenu de toutes les observations et des corrections demandées. Il préconiserait une nouvelle présentation du texte. Dans l'attente, il dit s'abstenir.

Le CCE émet un **avis favorable** au présent projet de délibération sous réserve de la prise en compte des très nombreuses observations et des demandes de modifications : 3 voix pour, 2 contre et 2 abstentions.

Mme Cornaille informe le président du comité consultatif de l'environnement de la décision d'EPLP de ne plus siéger à l'instance tant que le texte qui a porté sa création ne sera pas révisé, notamment concernant sa composition. EPLP ne veut plus continuer à cautionner deux voix délibératives pour l'Etat alors que ce dernier n'a plus de compétences en Nouvelle-Calédonie en matière d'environnement et d'énergie.

IV – LES OBSERVATIONS

De très nombreux d'articles ont fait l'objet de commentaires, de discussions et de modifications.

Parmi les aspects à modifier, il est souligné que :

Textes d'accompagnement

Le gouvernement s'était engagé en 2013 à fournir, parallèlement aux projets de délibération, l'ensemble des textes d'application. Or ces derniers n'ont pas été transmis. Trop de questions et de demandes de précisions sont renvoyées aux textes en cours de rédaction ou à venir. C'est le cas, notamment, de l'arrêté d'autorisation, de l'arrêté pour cadrer l'enquête publique, celui relatif à la notice d'impact ou encore des mesures compensatoires et de la continuité écologique. De la même manière, il est souligné que le texte relatif au régime de la concession, qui n'a pas encore été rédigé, aurait dû avancer à la même vitesse que celui relatif au régime d'autorisation. Cette concomitance aurait simplifié le débat. Quant à la loi sur l'eau, elle est dite attendue depuis 50 ans.

Il est donc estimé qu'il conviendrait de faire les choses dans l'ordre et de porter l'attention première sur l'aspect réglementaire avant de proposer une délibération.

Le seuil de 4 000KW

Les cours d'eau calédoniens n'ont rien à voir avec les cours d'eau métropolitains et il est donc inutile de vouloir friser le seuil métropolitain en relevant le seuil de 500 kW à 4 000 kW. Plus l'équipement est puissant, plus il est considéré comme impactant. C'est pourquoi il est demandé de rabaisser le seuil de 4 000 kW à 2 000 KW puisque c'est le niveau que le service de l'eau avait envisagé.

Surveillance et compensations

Il est estimé que la surveillance est indispensable pour prévenir d'éventuels préjudices à l'environnement. Il est demandé que les études d'impact soient réalisées en continu tout au long du processus, de l'installation à la déconstruction des infrastructures.

De plus, il est réclamé que le périmètre d'étude soit étendu à l'échelle du bassin jusqu'à la façade marine afin d'enregistrer les effets cumulés. Il faut également considérer les défrichements et les kilomètres de pistes dont les impacts vont de la forêt à la mer.

Il est, par ailleurs, souligné qu'il convenait de prendre en compte la porosité entre le domaine public et le domaine coutumier lorsqu'il y a des dommages.

Il a semblé indispensable que la charge financière de ces études incombe au pétitionnaire et qu'il y ait totale indépendance entre ce dernier et les bureaux d'études en charge de la surveillance.

L'amende pour non-respect de la réglementation, d'un montant de 178 000 F CFP à 358 000 F CFP, est considérée comme trop faible et pas suffisamment dissuasive. Si ces montants ne sont pas inscrits au code pénal, il conviendrait que la Nouvelle-Calédonie les revoie à la hausse.

Prévention

Il est demandé que les cours d'eau qui présentent un intérêt majeur en Nouvelle-Calédonie - soit par la qualité de leurs eaux, soit par la qualité de leur faune et de leur flore - soient exclus des zones pouvant bénéficier d'une autorisation ou d'une concession. La définition des grandes hydroécorégions de Nouvelle-Calédonie - sur des critères climatiques, hydrographiques, hydrologiques, géomorphologiques, géologiques et écologiques - est considérée comme étant un préalable tout à fait nécessaire à un tel projet de délibération.

Critères d'appréciation et d'évaluation

Trop de termes dans le texte sont jugés comme manquant de précisions. Lorsqu'il s'agit, par exemple, « d'incidence notable », « d'incidence significative » ou « d'augmentation minimale » la question se pose de savoir où se situe le curseur. C'est pourquoi, il est demandé des critères objectifs et des obligations associées.

Consultations

Tout le long du texte, il est remarqué, la non prise en compte de l'avis des populations à tous les niveaux de la procédure.

Par ailleurs, il est souhaité que les études d'impact soient restituées aux populations susceptibles de subir des retombées écologiques. En outre, concernant les enquêtes publiques il est estimé préférable que ce soit l'enquêteur qui se déplace vers les populations pour rendre ses conclusions, notamment en tribus, et non l'inverse.

Droit coutumier

Il est demandé de s'assurer de la totale prise en compte de la compétence coutumière au regard des ressources naturelles sur terres coutumières parce que le projet de délibération ne concerne que le domaine public.

Autres productions d'énergie

Pour les populations qui n'ont pas accès à un réseau d'électrification il est proposé le solaire, l'éolien, évidemment de l'hydraulique mais davantage sous forme de micro turbine au fil de l'eau ou de stations de transfert d'énergie par pompage turbinage (STEP), plutôt que des barrages ou retenues d'eau. Les retenues d'eau favorisent une activité bactériologique, surtout en zone tropicale, qui relâche d'importantes quantités de méthane, gaz à effets de serre (GES) dont le pouvoir réchauffant global (PRG) est 28 fois plus puissant que le CO₂. Il est rappelé que 1 % du total des émissions mondiales de GES est lié à l'existence de barrages. Il est considéré absolument nécessaire d'évaluer les émissions de GES parce qu'il n'est parfois pas pertinent du tout de produire de l'énergie par voie hydraulique qui, bien que renouvelable, n'est pas optimale.

Différenciation et redevance

Il est apparu indispensable de différencier le particulier qui va construire une petite installation pour couvrir exclusivement ses besoins et les acteurs économiques qui vont valoriser une ressource de bien commun. Pour ces derniers, il n'y a aucune raison valable de ne pas leur imposer une redevance et un cadre strict pour la protection de l'environnement.

Il est souhaité, compte tenu que l'eau est un bien commun, que soit créé un système de tarification des usages de cette eau pour les usages privés. Dans le cadre de la récession budgétaire actuelle, il est attendu que la Nouvelle-Calédonie valorise son patrimoine et notamment celui lié à la production énergétique hydraulique.

Cadre de renouvellement

La durée de l'autorisation étant de 40 ans, il est souhaité que le renouvellement ne soit pas automatique, même si l'opérateur est de qualité, l'état de la science ayant pu évoluer, de même que la sensibilisation de la population aux questions environnementales. C'est pourquoi il est préconisé qu'il y ait une enquête publique à la fin de la durée de l'autorisation.

Il en est de même pour le changement de régime, autorisation à concession, qui doit faire l'objet d'un avis étayé et non d'une simple appréciation du gouvernement.

Garanties financières

Il a semblé important que les autorisations soient soumises à un dépôt de garantie en rapport avec l'importance du projet, qu'il y ait des garanties financière exigées pour l'entretien, le démantèlement ainsi que la remise en état du site et, que les exploitants soient contraints de souscrire à des assurances.

Délais de la procédure

Il est globalement entendu, qu'il convenait de revoir et de clarifier la chronologie et les délais impartis tout au long de la procédure. Certains sont, sur le plan pratique, beaucoup trop courts - par exemple l'acte d'autorisation en cas d'échanges complémentaires, et d'autres, trop longs comme le lancement de l'enquête publique, conditionnant la réponse au pétitionnaire. Un tableau de synthèse rappelant les différentes étapes de la procédure, (chronologie, délai réglementaire, type d'avis rendu...), de la réception à la mise en service de l'usine, apporterait davantage de clarté.

Une remarque récurrente concerne l'utilisation du verbe « pouvoir » dans le corps de texte du projet de délibération. L'utilisation du verbe « peut » bien qu'à l'indicatif, semble instiller le doute quant à l'obligation d'agir, ce qui pourrait être relevé devant les juridictions et fragiliser l'ensemble.

C'est pourquoi, il est souhaité que le verbe « fait » ou « doit » remplace le « peut » lorsqu'il s'agit de décisions, afin d'obliger le gouvernement à s'engager dans des actes et ainsi faire en sorte que le texte devienne opposable. Ces questions ne peuvent pas être laissées à l'appréciation du politique.

Un problème de fond est, par ailleurs, soulevé. La Nouvelle-Calédonie ne dispose pas de loi du pays encadrant l'information-participation du public. A cet effet, il est demandé l'application de l'article 7 de la charte constitutionnelle de l'environnement et que les procédures de prise en compte des avis du public soient précisées dans un texte opposable.

En outre, il est demandé une réforme sur le mode de désignation des commissaires-enquêteurs en vue de garantir la compétence des personnes désignées et leur véritable indépendance : constitution d'une liste d'agrément professionnel et désignation par le président du tribunal administratif.

Le président de séance,

BASILE CITRE
