

■ L'Observatoire de l'environnement en Nouvelle-Calédonie : un instrument au service d'une démocratie participative

Matthieu Juncker

Directeur de l'OEIL¹

L'Observatoire de l'environnement en Nouvelle-Calédonie (OEIL) a été créé en 2009 pour informer les populations de manière indépendante sur l'état de l'environnement autour du projet industriel et minier de Vale Nouvelle-Calédonie² et pour éclairer les acteurs sur les mesures à prendre pour conserver l'environnement dans un bon état.

Parcourir l'histoire de la genèse de l'OEIL et aborder la construction d'une gouvernance originale mérite de présenter préalablement les éléments de contexte environnemental et de développement minier dans le Sud qui ont permis l'émergence de cet observatoire et son évolution. L'article traite, dans une deuxième partie, du cœur des missions de l'Observatoire et des perspectives envisagées au cours de son second quinquennat (2015-2019).

1. Biodiversité et exploitation nickélifère : de l'inquiétude des populations autour de l'usine du Sud à la création d'un observatoire

« Imaginez une forêt de Nouvelle-Calédonie, fermez les yeux et attrapez une plante au hasard... vous avez 9 chances sur 10 qu'elle n'existe pas ailleurs dans le monde » (Richer De Forges³).

La faune et la flore terrestres de Nouvelle-Calédonie présentent une richesse remarquable, avec un fort taux d'endémisme. Cette exceptionnelle diversité⁴ est encore accentuée sur les « terrains miniers » sur lesquels la végétation a dû s'adapter à des contraintes environnementales fortes liées à la qualité du sol⁵ (L'Huillier *et al.*, 2010). Cette flore originale a largement contribué à classer, dès 1988, la Nouvelle-Calédonie comme un « point chaud » (*hot-spot*),

c'est-à-dire une région qui, du fait de sa superficie restreinte, de sa diversité biologique élevée et de menaces liées aux activités humaines, est considérée comme un site prioritaire de conservation à l'échelle de la planète (Myers, 1988 ; Myers *et al.*, 2000). Les autres compartiments du vivant sur les milieux terrestres ne démentent pas cette exceptionnelle endémicité : 92 % des reptiles (Jourdan *et al.*, 2012) et 85 % des espèces de fourmis sont endémiques ou natives de Nouvelle-Calédonie (L'Huillier *et al.*, 2010). Le milieu marin affiche lui aussi une biodiversité exceptionnelle : quelques kilomètres carrés de récif de l'archipel accueillent plus d'espèces que l'ensemble des littoraux européens⁶.

Si la richesse en éléments métalliques de la Grande Terre explique la biodiversité terrestre singulière de la Nouvelle-Calédonie, elle a en outre engendré une intense activité de prospection minière depuis la fin du XIX^e siècle qui a abouti à la découverte et à l'exploitation d'importants gisements. Le développement de la mine s'est accompagné de la destruction de milieux naturels avec de multiples conséquences directes sur la biodiversité locale (Jaffré *et al.*, 1977, Richer De Forges et Pascal, 2008), les régimes hydriques, l'accroissement des phénomènes érosifs (Bird *et al.*, 1984, Dupon, 1986) auxquels s'associe indirectement un cortège de nuisances liées aux activités humaines : l'introduction et le développement d'espèces envahissantes, les incendies aux conséquences dramatiques sur l'environnement.

L'OEIL doit en partie sa naissance à cet ambitieux challenge de vouloir développer une activité industrielle et minière dans le Grand Sud, une région au caractère exceptionnel récemment reconnue par deux labels internationaux RAMSAR (2014, sites de la Plaine des Lacs) et UNESCO (2008, site du Grand Lagon Sud).

1. Observatoire de l'environnement en Nouvelle-Calédonie, 11 rue Guynemer - Quartier latin - 98 800 Nouméa, Tél. : (+687) 23 69 69, Mail : contact@oeil.nc.

2. Anciennement Goro Nickel.

3. Extrait d'un courrier de Bertrand Richer-De-Forges, ancien chercheur du centre IRD de Nouméa, taxonomiste, spécialiste de la biodiversité.

4. Environ 3 350 espèces de plantes vasculaires autochtones dont une très large majorité est unique sur la planète.

5. Pauvreté du sol en certains éléments : aluminium, potassium, phosphore et calcaire et teneurs élevées en éléments métalliques : fer, magnésium, manganèse, chrome, nickel, cobalt.

6. Les inventaires dénombrent plus de 5 000 mollusques, 2 391 crustacés, 1 695 poissons côtiers et 310 coraux durs. Les scientifiques pensent que de nombreuses espèces sont encore à découvrir : il existerait par exemple entre 8 000 et 10 000 mollusques.

Ce challenge s'est heurté, deux ans après la construction de l'usine pilote (1999), aux craintes que nourrissaient les populations riveraines et les environnementalistes sur les impacts environnementaux de ce grand projet⁷ basé sur un nouveau procédé d'extraction à base d'acide chauffé à très haute température (270°C) et sous pression. L'ouverture de nombreuses pistes, les terrassements, les défrichages et l'ensemble des nuisances environnementales liées à la construction d'infrastructures lourdes et aux activités de plusieurs centaines d'agents sur le site ont inquiété les populations locales. Elles s'organisèrent en comité et, pour afficher leur mécontentement d'une décision de construire l'usine sans discussion approfondie et partagée ni étude d'impact sociale et environnementale, plantèrent, le 14 juillet 2002, un bois tabou.

La première enquête publique menée en 2002 rendit un avis négatif au motif, notamment, de

« l'insuffisance manifeste des études sur les différents aspects environnementaux du projet et la nécessité de procéder à des tierces expertises sur le dossier après qu'il a été complété »⁸.

La mise en place d'un comité d'information, de concertation et de surveillance en 2004 permit d'apporter d'avantage de transparence sur le projet.

La seconde enquête publique fut favorable au projet et un arrêté ICPE autorisa la reprise des travaux de construction. Mais, en 2005, l'état initial semblait toujours incomplet selon le comité Rhéébù Nùu et des associations de protection de l'environnement. Il était souhaité que le projet soit retardé pour évaluer précisément l'état de l'environnement avant le démarrage de l'exploitation. Le rejet en mer d'un effluent liquide contenant du manganèse en concentration élevée inquiétait la société civile. Le 1^{er} avril 2006, des barrages furent érigés, la circulation par voie terrestre et maritime fut coupée. Ils donnèrent lieu à des affrontements entre les forces de l'ordre et le comité Rhéébù Nùu. Le tribunal administratif donna raison à Rhéébù Nùu : le 13 juin 2006, le tribunal annula l'autorisation d'exploitation de Goro Nickel. Deux années supplémentaires furent nécessaires pour, d'une part mener des études scientifiques sur la toxicité de l'effluent et sa dilution, et d'autre part que l'exploitant modifie la composition de l'effluent marin.

Face aux inquiétudes révélées par de nombreux mouvements de contestation qui émaillèrent le projet de l'usine du Sud, et soucieuse d'assurer un développement harmonieux de son territoire, la province Sud engagea en 2006 une réflexion avec l'appui de l'IRD pour créer un outil de surveillance et d'information indépendant qui puisse apporter transparence et objectivité aux débats sur l'état de l'environnement face au développement des activités humaines dans le Grand Sud.

Ainsi, l'idée d'un observatoire est née dans :

« un contexte de confrontation avec d'un côté les institutions et les forces politiques et de l'autre, les populations locales et les associations environnementales (Mapou, 2014) »⁹.

Différentes formes juridiques et financement furent imaginés (Lethier, 2008). Finalement, le statut d'association de loi 1901 fut retenu avec un financement paritaire entre la collectivité et les industriels et miniers du Sud pour garantir l'équilibre et la neutralité de la structure.

2. Gouvernance de l'Observatoire, missions actuelles et perspectives

Le 23 avril 2009 la province Sud vota au sein de son assemblée la création de l'Observatoire de l'environnement en Nouvelle-Calédonie. Cette association, gouvernée par un Conseil d'Administration, est organisée en six collèges représentant les institutions, la société civile et les opérateurs économiques.

2.1. Une gouvernance originale

La gouvernance originale de l'OEIL, forgée dans la pluralité, réunissant à sa table différentes sensibilités environnementales, permet un équilibre dans l'orientation stratégique des actions et les prises de décision. Le Conseil d'Administration élit un Bureau qui se réunit régulièrement pour piloter les actions de l'OEIL. Le secrétariat exécutif regroupe une équipe de salariés chargés de la mise en œuvre du plan d'actions.

Le dispositif est complété par un Conseil Scientifique composé d'experts dont les compétences couvrent les différents domaines de l'environnement : botanique, écologie, océanographie, hydrogéologie, télédétection, droit, sciences humaines... Le Conseil Scientifique fournit des avis scientifiques et techniques sur les sujets sur lesquels il est saisi par le Bureau ou le Directeur. Il évalue notamment les protocoles employés pour apprécier l'état et les tendances d'évolution de l'environnement ; il donne son avis sur la programmation scientifique et technique de l'Observatoire ainsi que sur les produits de celle-ci, en matière de traitement, de diffusion et de valorisation des informations.

Au cours de la phase de construction, les bâtisseurs de l'OEIL ont cherché à sécuriser l'édifice pour que soient préservées son indépendance et son impartialité. Celles-ci s'assoient sur un mode de fonctionnement participatif impliquant la société civile qui dispose du même pouvoir de décision que les bailleurs de fonds (les industriels et la province Sud actuellement) et les autres membres. L'impartialité des actions de l'OEIL est également assurée par son Conseil Scientifique dont les membres signent une charte éthique

7. L'emprise directe des infrastructures industrielles et minières est estimée à 1 800 hectares.

8. *Les Nouvelles Calédoniennes*, 19 octobre 2004.

9. Discours de clôture du séminaire de l'OEIL sur les perspectives d'évolution de l'Observatoire : « Vers la définition d'une nouvelle feuille de route 2015-2019 » (16 septembre 2014).

les engageant sur l'honneur à n'avoir aucun conflit d'intérêt avec des acteurs industriels, économiques ou publics qui serait de nature à remettre en cause l'indépendance de leurs avis scientifiques et techniques. La liberté d'expression des scientifiques est encouragée par le fait qu'ils sont nommés en leur nom propre et qu'ainsi, leurs paroles n'engagent qu'eux.

2.2. Trois missions

Les missions de l'Observatoire consistent à suivre l'état de l'environnement à l'aide d'indicateurs et restituer régulièrement aux pouvoirs publics, aux décideurs et au grand public les informations sur l'état de l'environnement, les pressions qu'il subit et les réponses apportées.

Dans le cadre de sa mission de surveillance, l'OEIL est amené à réaliser des campagnes de suivis comme sur les récifs de Port Boisé et de la baie Kwë, située en aval du bassin-versant de la mine de Vale Nouvelle-Calédonie, analyser et interpréter des données issues de campagnes de surveillance pour identifier d'éventuelles perturbations de l'environnement. Par ailleurs, pour mener rigoureusement sa mission d'expertise indépendante sur l'état de l'environnement, l'Observatoire doit vérifier, sur le plan scientifique, la fiabilité des données qui lui sont transmises. Il doit se baser sur des informations « sûres » pour dresser des diagnostics environnementaux. Il a ainsi entrepris des campagnes de co-échantillonnage avec l'exploitant sur les cours d'eaux qui ceinturent le site industriel et minier du Grand Sud.

L'OEIL a vocation à contribuer à l'amélioration des suivis environnementaux dans le Sud, notamment ceux mis en œuvre par les industriels et miniers. Il a ainsi expertisé en 2014-2015, avec l'appui de 11 scientifiques de renommée internationale, le plan de suivi marin de Vale Nouvelle-Calédonie et proposé à l'exploitant et à la province Sud, gestionnaire de l'environnement, des pistes d'amélioration de cette surveillance. L'Observatoire s'est par ailleurs engagé, aux côtés du gouvernement et du Centre National de Recherche Technologique (CNRT) « Nickel et son environnement », dans l'amélioration des indicateurs biologiques sur les eaux douces et le développement de nouveaux outils de surveillance (diatomées).

Enfin la mission ultime de l'OEIL est de porter à connaissance les informations sur l'état de l'environnement, son évolution, et d'alerter si un indicateur vire au rouge. L'OEIL organise ainsi régulièrement des réunions publiques dans le Grand Sud et participe à des manifestations publiques, pour apporter de manière pro-active l'information environnementale. Il conçoit, rédige et diffuse divers supports d'informations sur la surveillance des milieux naturels du Sud : magazine périodique, plaquettes thématiques, site Web, réseaux sociaux, jeux pédagogiques, vidéos. Dans l'objectif de centraliser et faciliter l'accès à l'information environnementale dispersée sur le territoire, l'OEIL a constitué depuis 2012 un portail d'information environnementale, construit autour d'un centre de ressources documentaires numérique dans lequel plus de

7 000 rapports et études environnementaux de ses membres et partenaires sont recensés et d'un panel de portails géographiques diffusant de l'information jusqu'alors inaccessible comme les résultats des suivis marins de Vale Nouvelle-Calédonie, la qualité des eaux douces dans la région de Thio sous l'influence de mine de la SLN, le suivi des incendies en Nouvelle-Calédonie...

2.3. Un OEIL tourné vers l'avenir 2015-2019

L'OEIL a franchi, en 2014, une étape importante en adoptant une nouvelle feuille de route pour la période 2015-2019. Après plusieurs années d'intenses activités, 2014 a été consacré à un travail de bilan et d'expertise mené avec le concours d'auditeurs externes. Ces étapes ont permis au Conseil d'Administration en premier lieu de confirmer sa volonté de pérenniser et consolider cet outil de bonne gouvernance qui a conquis une place indispensable dans la surveillance de l'environnement du Grand Sud et dans la communication en délivrant une information impartiale, et également de s'engager dans une extension progressive géographique, thématique et institutionnelle. Il est prévu que les actions de surveillance environnementale et de communication, actuellement focalisées dans le Grand Sud s'élargissent vers les territoires de la Côte Oubliée « Woen vùù » et de Thio. Sous l'impulsion de son Conseil d'Administration, l'OEIL sera amené, au cours de son second mandat, à inventorier les informations environnementales disponibles sur ces territoires, réaliser des synthèses de ces connaissances, définir les enjeux de conservation. Quelques actions de surveillance seront opérées sur de plus larges échelles géographiques comme le suivi des incendies ou celui du mode d'occupation du sol en province Sud. Le développement d'indicateurs attendus notamment sur les milieux terrestres est envisagé à l'échelle Pays.

En suivant les recommandations de la feuille de route, les administrateurs de l'OEIL ont ouvert l'Observatoire à de nouveaux acteurs impliqués dans l'environnement : six nouveaux membres qui ont été intégrés au cours du second trimestre 2015. La commune de Thio, l'association Chavaa Xûâ de Thio, le Comité Consultatif Coutumier Environnemental (CCCE), Tourisme Grand Sud, l'UFC Que-Choisir et l'association Corail vivant, Terre des hommes rejoignent l'Assemblée Générale de l'OEIL qui compte désormais 21 membres. Organisé en six collèges la composition de l'OEIL en 2015 est la suivante :

- les institutions (province Sud, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie) ;
- les communes (Yaté, Mont-Dore, Thio, Île des Pins) ;
- les représentants des populations locales (Rhéébù Nùù, Comité Consultatif Coutumier Environnemental -CCCE-, Chavaa Xûâ) ;
- les associations de protection de l'environnement (Ensemble Pour La Planète -EPLP-, World Wide Fund for Nature -WWF- Association pour la Sauvegarde de la Nature

- Néo-Calédonienne - ASNNC-, Action Biosphère -AB-, Corail Vivant, Terre des Hommes) ;
- le secteur privé industrie et mine : Vale Nouvelle-Calédonie -Vale NC-, Société Le Nickel -SLN- et Prony Énergies -PE- ;
 - les groupements de défense des consommateurs et des opérateurs économiques : Tourisme Grand Sud -TGS-, Syndicat des Activités Nautiques et Touristiques -SANT-, Union Fédérale des Consommateurs - Que Choisir -UFC Que Choisir-
 - et Scal'Air, membre de droit.

Le Conseil d'Administration a renouvelé le Bureau pour une période de trois ans en juillet 2015. Il est actuellement présidé par Martine Cornaille (pour EPLP, collège des associations de protection de l'environnement) et précédemment par Raphaël Mapou (pour Rhéébù Nùù, collège des populations locales) sur la période 2009-2015.

Enfin, en 2015, le Conseil d'Administration de l'OEIL a enfin nommé les 23 membres de son nouveau Conseil Scientifique. 12 experts poursuivent leur engagement au Conseil Scientifique - parmi lesquels M. Jean-Brice Herrenschmidt et M. Thierry Laugier réélus aux postes de Président et Vice-Président - aux côtés de 11 nouveaux experts.

Cinq ans après sa création, l'OEIL fait aujourd'hui pleinement partie du paysage institutionnel de la province Sud.

Situé à la croisée entre une société civile désireuse de connaître l'évolution de son environnement en réponse aux menaces, en particulier d'origines industrielle et minière, et des pouvoirs publics qui ont pour devoir et pour volonté d'assurer un développement harmonieux et durable du territoire, il s'est construit une identité à affirmer, a acquis une visibilité à renforcer et a atteint une crédibilité à conforter, qui font aujourd'hui de lui, quoi que contesté, un instrument de démocratie locale et participative, nécessaire et reconnu (Lethier, 2013).

Bibliographie

- BIRD (E.C.F.), DUBOIS (J.-P.) et ILTIS (J.A.), *The impacts of opencast mining on the rivers and coasts of New Caledonia*, The United Nations University NRTS-25/UNUP-505, 1984, 53 p.
- DUPON (J.F.), *Les effets de l'exploitation minière sur l'environnement des îles hautes : le cas de l'extraction du minerai de nickel en Nouvelle-Calédonie*, Nouméa, Commission du Pacifique Sud, 1986, 6 p. dépl. (Environnement : Études de Cas : Pacifique Sud Étude ; 1).
- JAFFRÉ (T.), LATHAM (M.) et SCHMID (M.), « Aspects de l'influence de l'extraction du minerai de nickel sur la végétation et les sols en Nouvelle-Calédonie », *Cahiers de l'ORSTOM (Biol.)*, 12 (4) : 307-321, 1977.
- JOURDAN (H.), VIDAL (E.) et L'HUILLIER (L.), « Les principales pressions et menaces en milieux terrestres. Forum : Vers un meilleur suivi des milieux terrestres du Sud de Nouvelle-Calédonie », Nouméa, diaporama, 2012. www.oeil.nc/sites/default/files/pdf/Forum_terrestre/Seance_4/4.06_20120618_Menaces_Jourdan_L_Huilier_Vidal.pdf.
- LETHIER (H.), *Accompagnement technique sur la création d'un observatoire de l'environnement du grand Sud*, rapport final EMC²I/Province Sud, Nouvelle-Calédonie, 2008, 47 p. + annexes.
- LETHIER (H.), *Bilan des cinq premières années de l'Observatoire de l'Environnement en Nouvelle-Calédonie et recommandations visant à améliorer le dispositif*, EMC²I/OEIL, 2013, 125 p.
- L'HUILLIER (L.), JAFFRÉ (T.) et WULFF (A.), *Mines et Environnement en Nouvelle-Calédonie : les milieux sur substrats ultramafiques et leur restauration*, IAC Éd., Collection « Études & Synthèses », Nouméa, 2010, 412 p.
- MYERS (N.), « Threatened biotas: "hot spots" in tropical forests », *Environmentalist*, 8, 1988, p. 187-208.
- MYERS (N.), MITTERMEIER (R.A.), MITTERMEIER (C.G.), DA FONSECA (G.A.) et KENT (J.), « Biodiversity hotspots for conservation priorities », *Nature*, 403, 2000, p. 853-858.
- RICHER DE FORGES (B.) et PASCAL (M.), « La Nouvelle-Calédonie, un « point chaud » de la biodiversité mondiale gravement menacé par l'exploitation minière », *Le Journal de la Société des Océanistes*, 126-127 (1-2), 2008, p. 95-111.