



HAL
open science

Vers une politique partagée de l'eau en Nouvelle-Calédonie ?

Bastien Chalagiraud

► **To cite this version:**

Bastien Chalagiraud. Vers une politique partagée de l'eau en Nouvelle-Calédonie?. 2018. hal-01888885

HAL Id: hal-01888885

<https://enpc.hal.science/hal-01888885>

Submitted on 5 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Vers une politique partagée de l'eau en Nouvelle-Calédonie ?

Mémoire de thèse professionnelle pour le Mastère spécialisé PAPDD

Bastien CHALAGIRAUD, année universitaire 2017/2018

Encadré par Madame Sophie RICHARD, responsable de l'unité gestion de l'eau à AgroParisTech et membre de l'UMR G-EAU, et Messieurs Gérard FALLON, directeur de la DAVAR, et Geoffroy WOTLING, chef du service de l'eau à la DAVAR

Clause de non responsabilité

Ecole des Ponts ParisTech, AgroParisTech et la DAVAR n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux thèses et opinions émises dans ce rapport ; celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Mention relative au plagiat

"J'atteste que ce mémoire est le résultat de mon travail personnel, qu'il cite entre guillemets et référence toutes les sources utilisées et qu'il ne contient pas de passages ayant déjà été utilisés intégralement dans un travail similaire."

Bastien CHALAGIRAUD

Avant-propos

Le travail mené au cours de cette mission professionnelle s'inscrit dans un processus engagé en janvier 2017 et dont l'aboutissement principal doit être, en fin d'année 2018, la présentation au Congrès de la Nouvelle-Calédonie d'un schéma pour une politique de l'eau sur le territoire, avec un premier temps fort qui a été, à compter de janvier 2018, la préparation, l'organisation puis la tenue en avril 2018 d'un forum durant lequel ont été mobilisés les acteurs de l'eau.

Compte tenu des dates de la mission, entre le 5 mars et le 22 juin 2018, seule une partie du processus a pu faire l'objet d'une participation complète, ce qui a conditionné les orientations prises pour l'analyse produite dans le présent rapport de mémoire.

La fonction exercée durant la mission a consisté à fournir un appui au service de l'eau de la DAVAR pour :

- la préparation du forum H2O, avec la coordination des équipes de la mission interservices pour constituer le fonds documentaire et analyser la situation de la ressource en eau ;
- l'organisation du forum, en participant à son comité de pilotage ;
- le déroulement des ateliers, en assurant l'animation d'ateliers de la thématique "aménagement" ;
- l'analyse des propositions issues du forum et le lancement de la phase de rédaction du schéma de la politique de l'eau.

Les chapitres 1.1 et 1.2 sont largement inspirés des travaux collectifs préparatoires du forum. Leur lecture a été facilitée en encadrant et en mettant en gras les éléments essentiels à retenir. Les autres parties sont le fruit d'un travail personnel original.

Les valeurs monétaires sont exprimées en francs Pacifique (noté XPF selon la norme ISO 4217) dont la parité est fixe par rapport à l'euro : 1 000 XPF = 8,38 euros exactement (ou 1 euro = 119,33 XPF environ).

Il est conseillé d'imprimer ce rapport en couleur.

Remerciements

Il convient d'adresser mes premiers remerciements à l'ENPC et AgroParisTech, et particulièrement à l'équipe pédagogique du MS PAPDD qui a accepté que j'effectue cette mission et qui m'a aidé à la réaliser dans de bonnes conditions.

Rien n'aurait cependant été possible sans le sujet passionnant que la DAVAR m'a proposé et je tiens à remercier chaleureusement son directeur, Gérard FALLON, et Geoffroy WOTLING, le chef du service de l'eau, pour m'avoir, d'une part, accordé leur confiance en me permettant d'être associé pleinement au processus en œuvre et d'autre part, apporté leur expertise et leur appui dans un contexte réellement unique d'un point de vue institutionnel.

Je remercie également Sophie RICHARD, qui a encadré cette mission d'un point de vue académique, a fait montre d'une disponibilité précieuse et m'a prodigué d'utiles conseils méthodologiques qui ont largement inspiré ma réflexion.

Je ne saurais oublier l'ensemble des personnes de la "mission interservices de l'eau" (MISE) et celles qui ont participé avec moi à la préparation du forum H2O et surtout à son animation durant les ateliers, en particulier :

- les collègues de la DAVAR et notamment du service de l'eau : Christophe LAROCHE, Stéphane BALAYRE, Pearl WINCHESTER, Typhaine QUÉRÉ, Jennifer MONNIER ;
- ceux des autres services du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et des provinces : Charlotte DUVAL, Karine SAUME (DASS) ; Philippe BONNEFOIS, Isabelle JURQUET (Province Sud) ; Marie-Louise FRIGÈRE, Rémi MEURET, Yannick MONTOUIS (Province Nord) ;
- l'ensemble des rapporteurs des ateliers ;
- les membres du cabinet Kahn&Associés notamment Zoltan KAHN et Philippe BURG ;
- et bien sûr Caroline LEJARS, chercheuse au CIRAD en détachement à l'IAC et spécialiste des questions de l'eau, pour son esprit créatif.

J'adresse également mes remerciements à l'ensemble des collègues de la DAVAR et à mes voisins de bureau, Joëlle et Maréva, pour leur accueil chaleureux durant ces quatre mois.

Liste des sigles utilisés

ADRAF : Agence de Développement Rural et d'Aménagement Foncier

AEP : Adduction en Eau Potable

AFD : Agence Française de Développement

APICAN : Agence pour la Prévention et l'Indemnisation des Calamités Agricoles ou Naturelles

CCI : Chambre de Commerce et de l'Industrie de la Nouvelle-Calédonie

CDE : Calédonienne des eaux

CGE : Comité de Gestion de l'Eau

CIRAD : Centre de Coopération en Recherche Agronomique pour le Développement

DASS : Direction des Affaires Sanitaires et Sociales (GNC)

DAVAR : Direction des Affaires Vétérinaires, Alimentaires et Rurales (GNC)

DIMENC : Direction de l'Industrie, des Mines et de l'Énergie (GNC)

FED : Fonds Européen de Développement

GDPL : Groupement de Droit Particulier Local

GNC : Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

IAC : Institut Agronomique Néo-Calédonien

IRD : Institut de Recherche pour le Développement

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

OMS : Organisation Mondiale de la Santé

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'Éducation la Science et la Culture

VKP : Zone de Voh, Koné, Pouembout (trois communes de la Province Nord de Nouvelle-Calédonie)

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Avant-propos | 3 |
| Remerciements | 4 |
| Liste des sigles utilisés | 5 |
| Sommaire | 6 |
| Résumé | 9 |
| Introduction | 10 |
| Etat des lieux de la ressource en eau et de la politique de l'eau en Nouvelle-Calédonie | 12 |
| La Nouvelle-Calédonie et les enjeux liés à sa ressource en eau | 12 |
| Fiche d'identité : géographie, climat, ressource en eau | 12 |
| L'adduction en eau potable et l'assainissement des eaux usées | 16 |
| L'eau comme source du développement économique | 22 |
| L'eau : une ressource menacée, un milieu fragile | 26 |
| Les aménagements liés à l'eau | 32 |
| Un contexte institutionnel original mais source d'inertie | 34 |
| Etat de la politique de l'eau en Nouvelle-Calédonie | 41 |
| Les principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau | 41 |
| Quelle application de ces principes en Nouvelle-Calédonie ? | 43 |
| Analyse de l'émergence d'une dynamique pour une politique de l'eau | 58 |
| Les Assises de l'eau de 2008 | 58 |
| Des suites données aux Assises de l'eau aux origines de la mise à l'agenda politique | 61 |
| Le maintien d'une dynamique avec de nouvelles assises de l'eau en 2009 comme point d'étape | 61 |
| L'exemple de l'OPANC | 62 |
| Le travail sur la réglementation de la DAVAR | 64 |
| Les hypothèses formulées pour expliquer la non réalisation des réformes souhaitées | 65 |
| Les origines du processus 2017-2018 avec le forum H2O en point d'orgue | 66 |
| Notion de fenêtre d'opportunités | 66 |
| Le flux des enjeux | 67 |
| Le flux des solutions | 69 |

| | |
|--|-----------|
| La vie politique | 72 |
| Conclusion sur les modalités de mise à l'agenda | 73 |
| Caractérisation du processus de participation et perspectives | 74 |
| Le forum H2O : manœuvre politique, moment fondateur ou prise en main technicienne ? | 74 |
| Apports du forum pour une meilleure politique de l'eau en Nouvelle-Calédonie et perspectives | 82 |
| Conclusion | 88 |
| Bibliographie | 89 |
| Glossaire | 92 |
| Annexes | 94 |

Liste des illustrations

| | | |
|--------------------|---|----|
| Carte n°1. | Répartition et évolution de la population en Nouvelle-Calédonie | 13 |
| Carte n°2. | Moyenne interannuelle des précipitations sur la période 1990-2009 | 14 |
| Carte n°3 | Répartition de la ressource en eau sur la Grande Terre | 15 |
| Encadré n°1 | Les massifs de péridotites, à la fois réservoirs de minerai et "châteaux d'eau" de la Nouvelle-Calédonie | 15 |
| Figure n°1 | Représentation schématique de la lentille d'eau douce des Îles Loyauté | 16 |
| Tableau n°1. | Comparaison de quelques normes de potabilité pour l'eau applicables en Nouvelle-Calédonie, en France métropolitaine et recommandées par l'OMS | 18 |
| Carte n°4. | Etat de fonctionnalité des périmètres de protection des eaux | 19 |
| Tableau n°2. | Règlement et suivi de l'assainissement en Nouvelle-Calédonie | 20 |
| Carte n°5. | Autorisations de prélèvement en eau | 22 |
| Carte n°6. | Surface agricole utile et exploitations en Nouvelle-Calédonie | 23 |
| Carte n°7. | Exemples de tensions sur l'eau en Nouvelle-Calédonie | 25 |
| Carte n°8. | Localisation des comités de gestion de l'eau | 25 |
| Figure n°2. | Représentation des différentes menaces pesant sur la ressource en eau | 27 |
| Photographie n°1 | Le phénomène des "eaux rouges" | 27 |
| Encadré n°2. | Le cerf de Java (<i>Rusa timorensis russa</i>) | 28 |
| Carte n°9. | Carte n°9. Cours d'eau surengravés | 29 |
| Photographies n°2. | Des anciennes mines aux mines modernes, plus respectueuses de l'environnement | 29 |
| Carte n°10. | Le bassin versant de la Tontouta, entre l'AEP et les mines | 30 |
| Encadré n°3. | La biodiversité exceptionnelle de la Nouvelle-Calédonie | 31 |
| Tableau n°3. | Exemples de coûts d'aménagements liés à l'eau | 33 |
| Figure n°3. | Les différentes institutions de la Nouvelle-Calédonie | 37 |
| Carte n°11. | Les aires coutumières et la représentation des différents niveaux coutumiers | 38 |
| Encadré n°4. | La politique de redistribution des terres | 39 |

| | | |
|----------------|--|-----|
| Carte n°12. | Répartition des terres coutumières | 39 |
| Figure n°4. | Principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau | 42 |
| Tableau n°4. | Répartition des compétences en matière de gestion et de protection de la ressource en eau en Nouvelle-Calédonie | 44 |
| Graphique n°1. | Interventions financières publiques par action | 51 |
| Figure n°5. | Les cercles vicieux de l'eau potable en Nouvelle-Calédonie | 52 |
| Diagramme n°1. | Représentation graphique (diagramme en radar) de l'application des principes de l'OCDE | 57 |
| Tableau n°5. | Synthèse des actions mises en oeuvre suite aux assises de l'eau 2008 | 61 |
| Figure n°6. | Cadre conceptuel de Kingdon pour l'analyse de l'adoption d'une politique publique | 67 |
| Figure n°7. | La convergence des flux vers une fenêtre d'opportunité pour la mise à l'agenda d'une politique de l'eau et la formulation de solutions | 73 |
| Tableau n°6. | Estimation de l'origine des participants au forum à partir des feuilles d'émargement et des inscriptions | 81 |
| Tableau n°7. | Apports du forum par rapport aux principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau | 83 |
| Figure n°8. | Cadre de gouvernance pluri-niveaux : diagnostiquer les déficits, combler les déficits | 85 |
| Diagramme n°2. | Evolution estimée des indicateurs entre la situation avant le forum et la situation dans les trois ans suivants le forum | 85 |
| Figure n°9. | Le cycle de gouvernance de l'eau | 87 |
| *** | | |
| Annexe n°1. | Indicateurs pour l'analyse de la gouvernance de l'eau | 94 |
| Annexe n°2. | Programme du forum H2O | 97 |
| Annexe n°3. | Exemple de fiche de résultats attendus remplie lors d'un des ateliers du forum H2O | 99 |
| Annexe n°4. | Grille d'analyse du processus de participation et de délibération | 100 |
| Annexe n°5. | Synthèse des propositions issues du forum | 101 |

Résumé

Ce rapport s'intéresse au processus à l'œuvre pour la construction d'une politique de l'eau partagée en Nouvelle-Calédonie. Ce territoire peu peuplé est doté de ressources en eau globalement excédentaires de par son climat semi-tropical, mais qui sont inégalement réparties dans le temps (saison humide / saison sèche) et dans l'espace (côte Est / côte Ouest). Par ailleurs, les aléas climatiques (sécheresse, cyclones, inondations), les menaces sur la ressource en eau (pollution, mines, érosion), les problèmes de potabilité de l'eau distribuée dans les foyers ainsi que les conflits d'usages émergents ont depuis plusieurs années marqués les esprits des habitants et de leurs représentants. Dans un contexte historique, institutionnel et politique complexe et la perspective du référendum sur l'indépendance fixé le 4 novembre 2018, couplé à un éclatement des responsabilités sur la gestion de l'eau entre les collectivités, une volonté d'agir pour construire une politique ambitieuse, globale et cohérente semble néanmoins se cristalliser. Après avoir décrit les enjeux concernant l'eau et l'état de la politique de l'eau, le rapport analyse les origines de la mise à l'agenda de la question de l'eau à travers la notion de fenêtre d'opportunités et questionne le déroulement d'un processus de concertation inédit de par son ampleur dans ce territoire, avec l'organisation d'un forum de l'eau en avril 2018.

Mots clés : Nouvelle-Calédonie, politique publique, eau, concertation

Abstract

This report looks at the process at work for the construction of a shared water policy in New Caledonia. This sparsely populated territory has generally surplus water resources due to its semi-tropical climate, but which are unequally distributed over time (wet season / dry season) and in space (East coast / West coast). In addition, climatic hazards (drought, cyclones, floods), threats to water resources (pollution, mines, erosion), drinking water problems in households and emergent conflicts of use have for several years have left a strong impression in the minds of the inhabitants and their representatives. In a complex historical, institutional and political context and the perspective of the referendum on independence set on November 4, 2018, coupled with a fragmentation of responsibilities over water management between communities, a willingness to take action to build a policy ambitious, comprehensive and coherent, however, seems to crystallize. After describing the issues concerning water and the state of water policy, the report analyzes the origins of the water agenda through the concept of window of opportunity and questions the unfolding of a process of consultation unprecedented in its extent in this territory, with the organization of a water forum in April 2018.

Key words: New-Caledonia, public policy, water, consultation

Introduction

En Nouvelle-Calédonie, la quantité d'eau douce est globalement abondante, mais l'accès à cette ressource est variable dans le temps (saison humide, saison sèche) et sur le territoire (côtes Est et Ouest de la Grande Terre, îles). La ressource est menacé par la déforestation (animaux sauvages, feux) et l'érosion (liée à la déforestation et à l'engravement des rivières dû à l'activité minière passée). En termes de qualité, celle de l'eau potable n'est pas satisfaisante partout et certaines masses d'eau se trouvent exposées à la pollution. Pour préserver la ressource en eau et faire en sorte qu'elle soit bénéfique à l'activité humaine sans impacter trop fortement l'environnement, il apparaît nécessaire de définir sur le territoire une vision commune sur l'eau et d'inscrire sa gestion dans une politique de l'eau partagée.

En effet les compétences pour la gestion de l'eau en Nouvelle-Calédonie sont éclatées entre les différents acteurs institutionnels (État, Gouvernement, provinces, communes, autorités coutumières) et leurs administrations. Cela entrave le partage des données sur l'eau et la bonne gestion et protection de la ressource et génère parfois des incertitudes voire des conflits sur la répartition des compétences données par la loi, bloquant la prise de décision. De plus, la réglementation sur l'eau est incomplète et obsolète.

Dans ce contexte, il semble que les gouvernants de la Nouvelle-Calédonie se saisissent enfin du sujet de l'eau pour obtenir des avancées concrètes. En janvier 2017, un mandat a été donné par le Gouvernement de Nouvelle-Calédonie et les trois provinces (Province Sud, Province Nord et Province des Îles Loyauté) à un regroupement d'administrations, animé par la Direction des Affaires Vétérinaires, Alimentaires et Rurales (DAVAR), pour établir un premier état des lieux. Puis le Gouvernement présidé par Philippe GERMAIN a, pour la première fois dans l'histoire du territoire, désigné en son sein un membre explicitement en charge la politique de l'eau, Nicolas METZDORF. Celui-ci a fixé l'objectif ambitieux de définir les contours d'une politique de l'eau partagée en Nouvelle-Calédonie avant la tenue du référendum sur l'indépendance, fixé par la suite au 4 novembre 2018. La méthode affichée pour la construction de cette politique a été la concertation autour d'un temps fort, la tenue d'un forum de l'eau (forum H2O) du 18 au 20 avril 2018.

Après un état des lieux de la situation actuelle et une présentation des spécificités du territoire, le rapport se propose d'analyser comment se construit la politique de l'eau en Nouvelle-Calédonie, en décortiquant le processus qui s'est déroulé depuis 2017, avec comme point d'orgue le forum H2O et sa suite immédiate. Quel processus de participation avant le forum, quelles modalités d'association du public durant le forum ? Le rapport placera également ce forum dans le contexte historique récent, avec les précédentes Assises de l'eau qui se sont tenue en 2008 et leurs suites, et fera le lien entre les deux événements. Que s'est-il passé depuis dix ans et quels sont les facteurs qui font que les choses semblent s'être débloquées ? Au regard des propositions qui sont ressorties du forum 2018, quelles améliorations peuvent être attendues de la politique de l'eau ?

Pour proposer des réponses à ces questions, nous nous appuyerons sur la bibliographie et les travaux effectués par les services locaux sur l'eau, sur l'observation directe des événements, puisque la mission s'est déroulée au cœur des institutions décisionnaires, et sur l'analyse critique du processus de concertation et de participation mis en place. Nous mobiliserons pour cela des références existantes sur les modalités de concertation et sur les recommandations internationales en termes de politiques publiques sur l'eau.

L'ensemble de ces éléments sera ordonné et présenté dans ce rapport en trois grandes parties. Dans une première partie, nous dresserons un état des lieux de l'eau et de la politique de l'eau en Nouvelle-Calédonie, en présentant d'abord le territoire et sa ressource en eau, puis en décrivant le contexte institutionnel spécifique dans lequel toute politique ne peut que s'inscrire, et enfin en décrivant l'état actuel de la politique de l'eau.

Dans une deuxième partie, nous analyserons l'émergence d'une dynamique pour une politique de l'eau partagée, en rappelant en premier lieu les travaux réalisés en 2008 lors des Assises de l'eau, en examinant en second lieu les suites données à cet événement et en troisième lieu en faisant le lien avec le nouvel élan depuis 2017 qui a eu comme point d'orgue le Forum H2O.

Enfin, dans une troisième partie, nous évaluerons le processus de participation et de concertation depuis 2017, en tentant de qualifier dans un premier temps le Forum H2O et en déterminant si les résultats issus du forum correspondent à ce qui était attendu, et dans un deuxième temps en montrant les apports du forum dans la construction d'une meilleure politique de l'eau.

1. Etat des lieux de la ressource en eau et de la politique de l'eau en Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie est une collectivité française située au large de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Sa population peu nombreuse dispose d'un territoire étendu et son relief associé à son climat semi-tropical lui assurent des précipitations abondantes et une ressource en eau globalement suffisante par rapport au besoin d'eau potable ou économique. L'archipel est néanmoins confronté à plusieurs enjeux pesant sur la préservation à long terme de cette ressource, aussi bien sur les îles que sur la Grande Terre. Le contexte institutionnel, historique et social de ce territoire est riche de multiples particularités qui rendent complexe sa gouvernance, ce qui freine la prise de décision. En particulier, dans le cas de la politique de l'eau, l'éclatement des compétences entre les différentes collectivités, certaines ambiguïtés, retards, voire lacunes dans la réglementation, le manque de moyens ou de compétences dans certains cas, font qu'il n'y a pas véritablement de politique de l'eau au regard de critères internationaux de gouvernance efficace.

1.1. La Nouvelle-Calédonie et les enjeux liés à sa ressource en eau

Malgré une ressource en eau globalement abondante et une faible population, la Nouvelle-Calédonie n'en est pas moins exposée à plusieurs enjeux qui peuvent être regroupés selon quatre axes qui sont largement interdépendants : l'adduction en eau potable et l'assainissement des eaux usées ; l'eau comme source de développement économique, en particulier agricole ; l'eau comme ressource et milieu naturel menacé ; l'eau comme facteur d'aménagement du territoire et de risques à prévenir.

1.1.1. Fiche d'identité : géographie, climat, ressource en eau

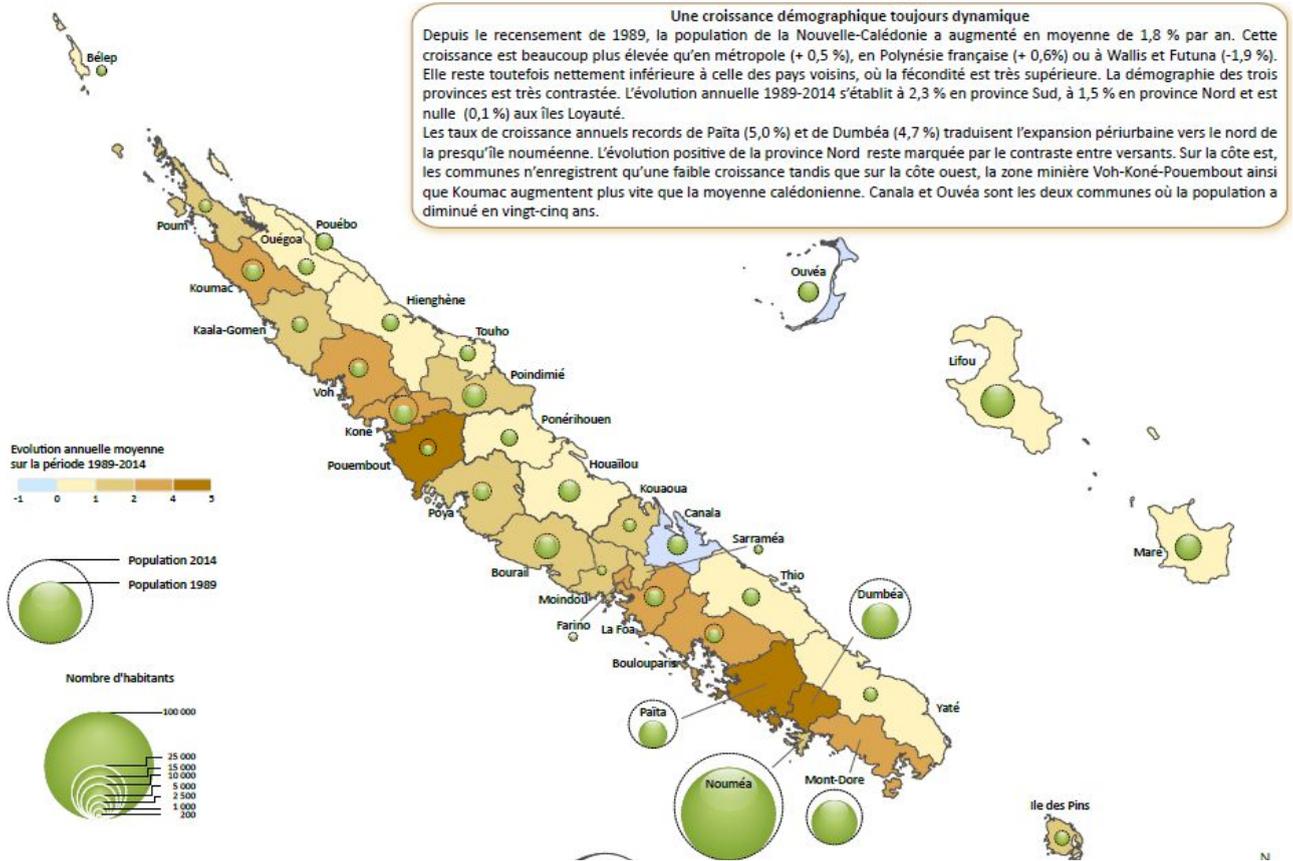
Un archipel océanien faiblement peuplé

La Nouvelle-Calédonie s'étend sur 18 575,5 km² à 1 400 km à l'Est de l'Australie (Brisbane) et 1 800 km au Nord de la Nouvelle-Zélande (Auckland). Elle est principalement formée de la Grande Terre, île montagneuse oblongue culminant à 1 600 m, d'environ 400 km de longueur et de moins de 50 km de largeur en général et orientée sur un axe Nord-Ouest / Sud-Est. La Grande Terre est accompagnée, à l'Est, sur le même axe, par les îles Loyauté (Ouvéa, Lifou et Maré) et au Sud-Est, par l'île des Pins.

Sur ce territoire, la population était de près de 269 000 habitants en 2014 soit en moyenne 14 habitants par kilomètre carré. Les deux tiers des habitants étant concentrés dans les quatre communes constituant l'agglomération du Grand Nouméa (Nouméa, Le Mont Dore, Dumbéa, Païta), le reste du territoire demeure vide (5,27 hab./km²). La carte suivante, établie par l'ISEE¹, montre la répartition et l'évolution de la population depuis 1989 au sein des 33 communes que compte le territoire.

¹ Institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie

Carte n°1. Répartition et évolution de la population en Nouvelle-Calédonie (ISEE, 2014b, 2014a)



| Communes | Nombre d'habitants | | | | Communes | Nombre d'habitants | | |
|-------------|--------------------|--------|-----------|--|-----------------|--------------------|----------------|------------|
| | 1989 | 2014 | Evol. (%) | | | 1989 | 2014 | Evol. (%) |
| Nouméa | 65 110 | 99 926 | 53% | | Thio | 2 368 | 2 643 | 12% |
| Dumbéa | 10 052 | 31 812 | 216% | | Pouembout | 854 | 2 591 | 203% |
| Mont-Dore | 16 370 | 27 155 | 66% | | Hienghène | 2 122 | 2 483 | 17% |
| Païta | 6 049 | 20 616 | 241% | | Pouébo | 2 242 | 2 452 | 9% |
| Lifou | 8 726 | 9 275 | 6% | | Ponérihouen | 2 326 | 2 370 | 2% |
| Koné | 2 919 | 7 340 | 151% | | Ouvéa | 1 881 | 2 360 | 25% |
| Maré | 5 646 | 5 648 | 0% | | Touho | 1 963 | 2 087 | 6% |
| Bourail | 4 122 | 5 444 | 32% | | Kaala-Gomen | 1 549 | 2 033 | 31% |
| Poindimié | 3 590 | 4 868 | 36% | | Ile des Pins | 1 465 | 1 958 | 34% |
| Koumac | 2 194 | 4 252 | 94% | | Yaté | 1 408 | 1 747 | 24% |
| Houailou | 3 671 | 4 240 | 15% | | Poum | 1 038 | 1 463 | 41% |
| Canala | 2 907 | 3 687 | 27% | | Kouaoua | 1 059 | 1 452 | 37% |
| La Foa | 2 155 | 3 542 | 64% | | Bélep | 745 | 843 | 13% |
| Ouvéa | 3 540 | 3 374 | -5% | | Moindou | 461 | 709 | 54% |
| Voh | 1 686 | 3 160 | 87% | | Farino | 237 | 612 | 158% |
| Poya | 1 862 | 3 036 | 63% | | Sarraméa | 400 | 584 | 46% |
| Boulouparis | 1 456 | 3 005 | 106% | | TOTAL NC | 164 173 | 268 767 | 64% |

Un climat semi-tropical marqué par une hétérogénéité des précipitations

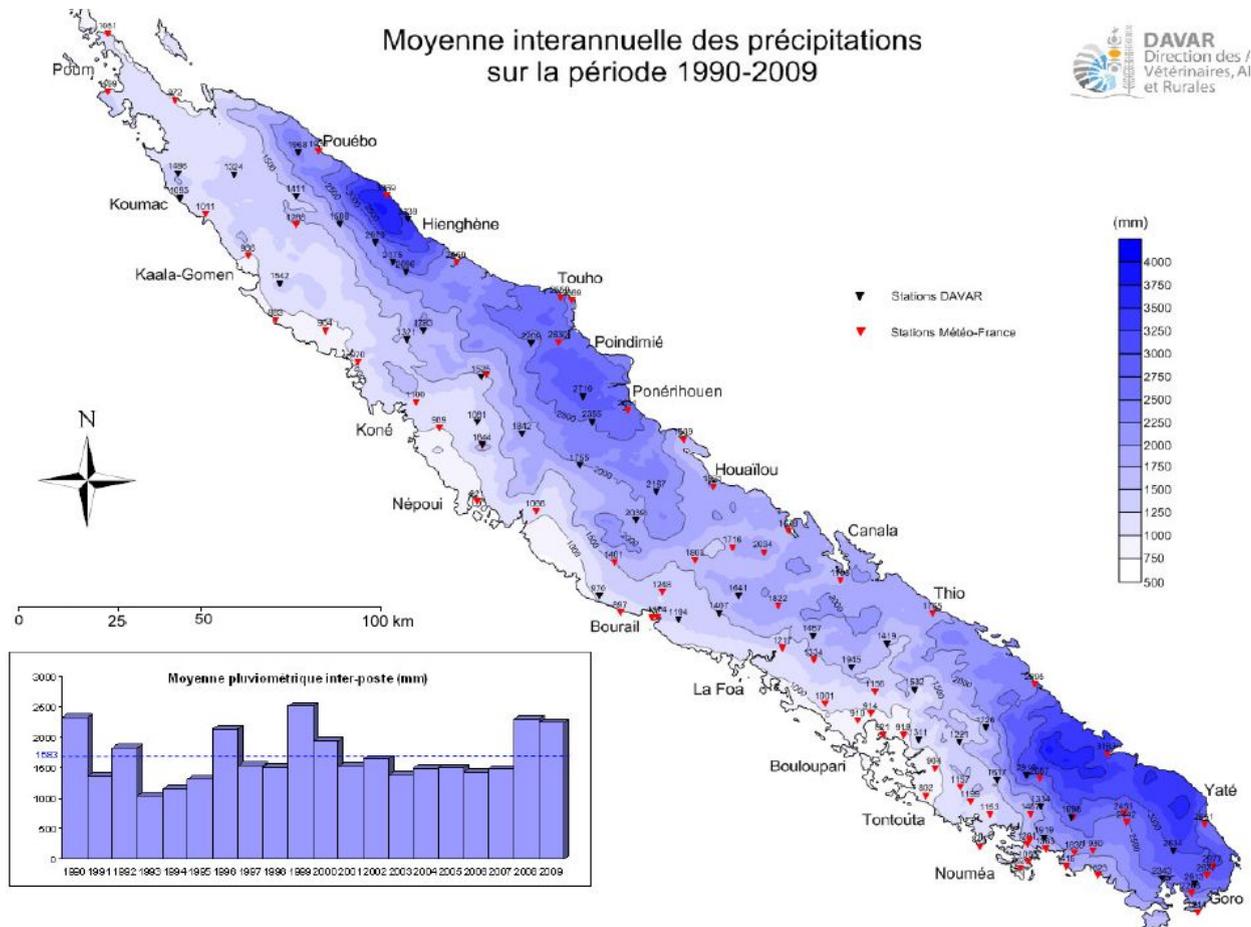
La Nouvelle-Calédonie est située en zone subtropicale, sous l'alizé d'Est Sud-Est ce qui, compte tenu du relief de la Grande Terre, induit des précipitations plus abondantes sur la côte au vent (la côte Est) et dans la chaîne centrale que sur la côte sous le vent (la côte Ouest). Elle subit également les phases climatiques ENSO² avec des périodes plus sèches et plus fraîches durant El Niño et des périodes plus

² El Niño Southern Oscillation

humides et plus chaudes durant La Niña. Ainsi s'observe, de novembre à avril, mais surtout sur le premier trimestre, une saison chaude ou cyclonique, caractérisée par des périodes de fortes pluies sous forme de dépressions tropicales voire des cyclones. A l'inverse, de mai à octobre, les températures sont plus fraîches et la pluviosité est nettement plus faible, voire absente à partir d'août (IRD, 2012).

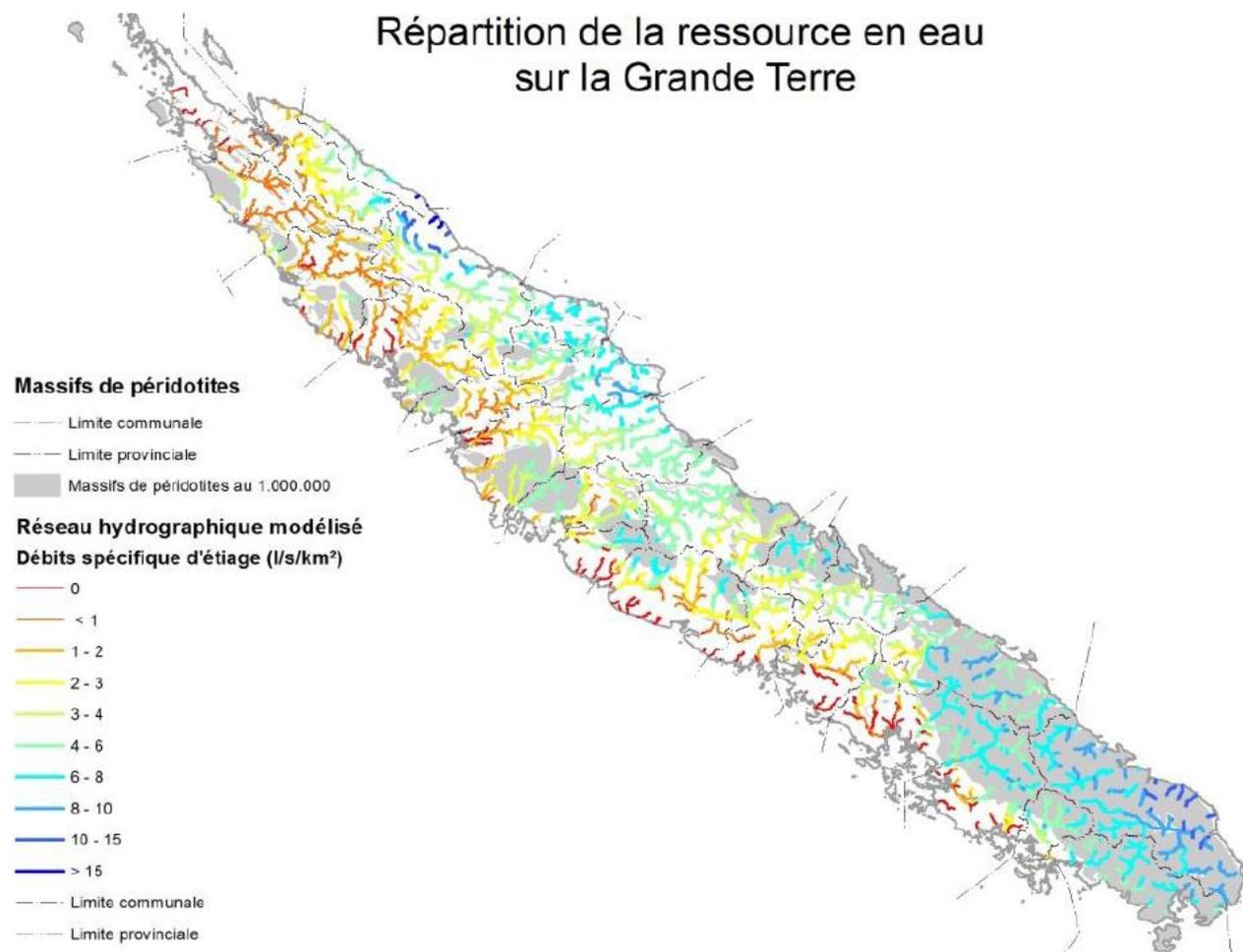
La carte n°2 montre bien l'hétérogénéité des précipitations observées, pouvant aller de moins de 500 mm par an sur la côte Ouest à plus de 4 000 mm sur les zones montagneuses de la côte Est. De plus, les variations de précipitations peuvent aller jusqu'à 30% d'une année sur l'autre et, au cours d'une même année, 50% des apports se font au premier trimestre et 10% seulement au dernier.

Carte n°2. Moyenne interannuelle des précipitations sur la période 1990-2009 (DAVAR, 2011)



Une ressource en eau superficielle inégalement répartie

Cette répartition des précipitations peut être mise en corrélation sur la carte n°3 avec la productivité des cours d'eau en période critique (débits spécifiques d'étiage) qui montre à nouveau le contraste Est-Ouest, accentué par la présence des massifs de péridotites (voir encadré n°1), alors que la population, et donc le besoin en eau potable et économique, est concentrée dans des zones où la ressource en eau est limitée en saison sèche. Cette inadéquation spatiale et temporelle de la ressource et des besoins est source de tensions potentielles.



Encadré n°1. Les massifs de péridotites, à la fois réservoirs de minerai et "châteaux d'eau" de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC (Direction de l'Industrie, des Mines et de l'Energie), 2017)

Les massifs de péridotites recouvrent près du tiers de la superficie de la Grande Terre. La péridotite est la roche qui constitue la majorité du manteau terrestre (la zone située sous la croûte terrestre). L'histoire géologique complexe de la Nouvelle-Calédonie révèle une phase d'obduction (phénomène inverse à la subduction) d'une partie du manteau terrestre puis d'émersion. Dans les conditions climatiques tropicales, les péridotites s'altèrent plus rapidement que les autres roches. Cette altération s'accompagne de deux phénomènes notables :

- les éléments solubles de la roche sont évacués et laissent progressivement la place aux métaux lourds insolubles, qui se concentrent dans la masse résiduelle ; il s'agit principalement du Nickel, du Chrome et du Cobalt, expliquant ainsi la présence de ces ressources minières sur le territoire ;
- la structure du sol et du sous-sol présente des cavités à différentes échelles, des fissures et des fractures conférant des capacités de stockage d'eau aux massifs de péridotites, agissant comme des éponges.

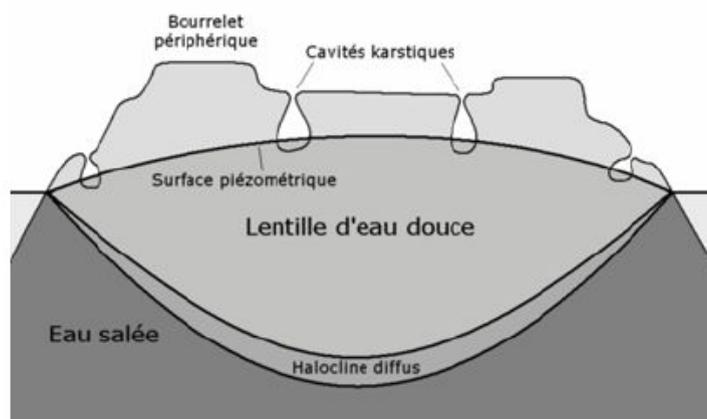
Cas particulier des îles Loyauté et de l'île des Pins

Les îles Loyauté (Maré, Lifou, Ouvéa et Tiga³) et l'île des Pins présentent des caractéristiques physiques communes concernant la ressource en eau. Leur géologie est en effet de nature calcaire, avec un relief de type karstique perméable. L'eau de pluie qui s'infiltré dans la roche forme par accumulation une

³ petite île de deux kilomètres sur six dépendant administrativement de Lifou

“lentille” d’eau douce qui repose sur la nappe souterraine d’eau de mer, plus dense (voir la figure n°1). Il n’y a pas de réseau hydrographique de surface. Les besoins en eau sont satisfaits par pompage dans la lentille, seule ressource de ces îles, si l’on excepte un impluvium récupérant les eaux de pluie à Tiga et d’une usine de dessalement de l’eau de mer à Ouvéa.

Figure n°1. Représentation schématique de la lentille d’eau douce des Îles Loyauté
(Lepiller, 2008)



La lentille d’eau est donc sensible à la pollution (infiltration d’hydrocarbures, de lixiviats issus des décharges, de pesticides) ou à la remontée d’eau salée dans les forages en cas de surexploitation.

1.1.2. L’adduction en eau potable et l’assainissement des eaux usées

La Nouvelle-Calédonie dispose d’une ressource eau potable globalement assez exposée aux risques de pollution et de pénurie et ne dispose pas des moyens réglementaires et humains ou des équipements suffisants pour contrôler et faire respecter les contraintes nécessaires à la protection des zones de captages et au traitement de l’eau. De plus ses normes sont obsolètes pour garantir la potabilité de cette eau et les eaux usées rejetées sont encore trop peu assainies. Le service eau et assainissement rendu est ainsi encore globalement insuffisant d’autant que les coûts pour l’améliorer sont élevés et que les modalités de facturation de l’eau entravent souvent la mise en œuvre des investissements nécessaires et favorisent la surconsommation.

Une sur-consommation d’eau potable et des captages insuffisamment protégés

En Nouvelle-Calédonie sont recensés 413 captages pour la production d’eau potable. 61% sont des captages d’eau superficielles (en rivières), 36% des captages d’eau souterraines (forages) et 3% des captages sous tranchées drainantes (structure intermédiaire), alors qu’en métropole 95% des eaux potables sont issues de forages. Cette ressource pour l’eau potable présente une vulnérabilité par rapport à la pollution qui peut avoir différentes origines (voir le paragraphe 1.1.4 pour plus de détails sur les menaces que subit la ressource en eau) :

- pollution due à l'érosion des sols qui provient : des incendies de forêts et des animaux sauvages envahissants (en particulier les cerfs de Java et les cochons sauvages) qui dégradent la végétation, de l'exploitation minière qui se situe souvent en amont des rivières, des fortes pluies en cas de dépression tropicale ou de cyclone, etc.
- pollution due à des rejets : assainissement mal maîtrisé ou absent, rejets d'usines, agricoles, etc.
- pollution "naturelle" : remontée des eaux salées sur les côtes, présence de métaux lourds (ex : nickel, chrome).

Compte tenu de leur positionnement en surface, les captages et les tranchées drainantes sont plus sensibles aux phénomènes de pollution comme cela a été montré par les analyses réalisées par la DASS (Direction des Affaires sanitaires et sociales, en charge notamment de la surveillance de la qualité de l'eau potable). Il apparaît ainsi essentiel que la ressource en eau présente une bonne qualité initiale et pour cela lutter contre les pollutions à leurs sources.

En Nouvelle-Calédonie il existe 277 unités de distribution de l'eau potable (DASS, 2018). Par définition, chaque unité délivre une eau de qualité homogène et présente une succession d'installations : un ou plusieurs captages, aucune ou plusieurs stations de traitement, éventuellement une ou plusieurs installations de stockage et un réseau d'acheminement et de distribution vers les consommateurs.

Selon les données de la DASS, les traitements appliqués à l'eau distribuée pour améliorer sa qualité sont insuffisants. En effet, seulement 14% des unités de distribution subissent un traitement physico-chimique (élimination de particules en suspension ou de paramètres physiques ou chimiques potentiellement nocifs) et 65% bénéficient d'un traitement bactériologique (destruction de germes pathogènes). De plus, 31% des unités de distribution ne subissent aucun traitement.

Au-delà des traitements effectués ou pas sur l'eau, les analyses permettant de vérifier la qualité de l'eau fournie aux consommateurs lorsqu'elles existent s'appuient sur une réglementation qui n'est pas applicable. En effet, la DASS n'a à sa disposition légale que l'arrêté n°79-153 du 3 avril 1979 pris au niveau de la Nouvelle-Calédonie et portant sur la définition des normes de potabilité des eaux de boisson et des eaux entrant dans la composition des produits destinés à la consommation. Ce texte ne fixe de limites que pour 15 paramètres référencés et ces limites sont pour la plupart supérieures à celles retenues par la réglementation métropolitaine et *a fortiori* par l'OMS (organisation mondiale de la santé) (voir le tableau n°1). Selon des consultations faites par le Conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie en 2006, "les normes de potabilité fixées par l'arrêté de 1979, compte tenu de leur désuétude, permettraient à ce jour de considérer que l'eau de mer est potable et donc propre à la consommation"⁴ ! Il est donc obsolète pour fixer une norme satisfaisante sur l'eau potable. A défaut, la pratique de la DASS est de s'appuyer sur l'arrêté du 11 janvier 2007 pris par le ministère en charge de la santé et relatif aux limites et références de qualité des eaux brutes et des eaux destinées à la consommation humaine, mais qui ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie et qui ne saurait donc être contraignant et opposable aux communes et aux distributeurs d'eau.

⁴ Vœu n°02/2006 du 24 mars 2006, page 13 ; il semble tout de même que cette allégation soit exagérée car l'arrêté du 3 avril 1979 précise que "la minéralisation totale ne doit pas excéder 2 grammes par litre" alors que la salinité moyenne des océans est de 35 g par litre.

La DASS ne peut que faire des recommandations aux acteurs de la distribution d'eau auxquels ne s'applique que l'arrêté de 1979, ainsi que plus globalement le code des communes de la Nouvelle Calédonie qui définit la responsabilité générale de la police municipale et donc du maire concernant la salubrité publique et la lutte contre les maladies épidémiques. Concernant la qualité de l'eau potable, il manque donc à la Nouvelle-Calédonie une réglementation à jour et adaptée.

Tableau n°1. Comparaison de quelques normes de potabilité pour l'eau applicables en Nouvelle-Calédonie, en France métropolitaine et recommandées par l'OMS⁵

| Paramètres | Nouvelle-Calédonie | France métropolitaine | OMS |
|------------|--------------------|-----------------------|-----------|
| Plomb | 100 µg/L | 10 µg/L | 10 µg/L |
| Sélénium | 50 µg/L | 10 µg/L | 40 µg/L |
| Fluorures | 1 000 µg/L | 1 500 µg/L | 1500 µg/L |
| Arsenic | 50 µg/L | 10 µg/L | 10 µg/L |
| Nickel | 100 µg/L | 10 µg/L | 10 µg/L |
| Chrome | 50 µg/L | 50 µg/L | 50 µg/L |

Concernant les volumes d'eau potable consommés, les chiffres obtenus auprès de la Calédonienne des Eaux (CDE) et des communes montrent qu'ils sont bien supérieurs à ce qui est observé en métropole. Ainsi, si en France la consommation moyenne se situe entre 130 et 160 litres par jour et par personne (L/j/hab.), elle est entre 230 et 290 L dans les communes du Mont-Dore et de Dumbéa, de 300 L à Nouméa et Païta, de 350 à 360 L à Koumac, VKP⁶ et La Foa et jusqu'à 690 L à Boulouparis.

Pour préserver la ressource en eau potable des sources de pollutions, la Nouvelle-Calédonie dispose d'un outil, le **périmètre de protection des eaux (PPE)**, dont l'assise juridique est l'article 14 de la délibération n°105 du 9 août 1968. Un PPE comprend :

- un périmètre de protection immédiat comprenant l'environnement proche du captage (quelques mètres carrés) ; il est acquis par la commune qui le clôture et toute activité y est interdite ;
- un périmètre de protection rapproché (quelques dizaines d'hectares) ou les activités présentant un risque de pollution sont interdites ou réglementées ;
- le cas échéant un périmètre de protection éloigné correspondant à la zone d'alimentation du captage et dans lequel les activités peuvent être réglementées.

La mise en place et le maintien du PPE associe toutes les institutions :

- la commune qui est responsable de la qualité de l'eau distribuée sur son territoire,
- la province qui délivre les autorisations de captage,
- la DAVAR qui déclare l'utilité publique des PPE (depuis 2012, prenant le relais de l'Etat) et définit leurs limites ainsi que les prescriptions à mettre en place,

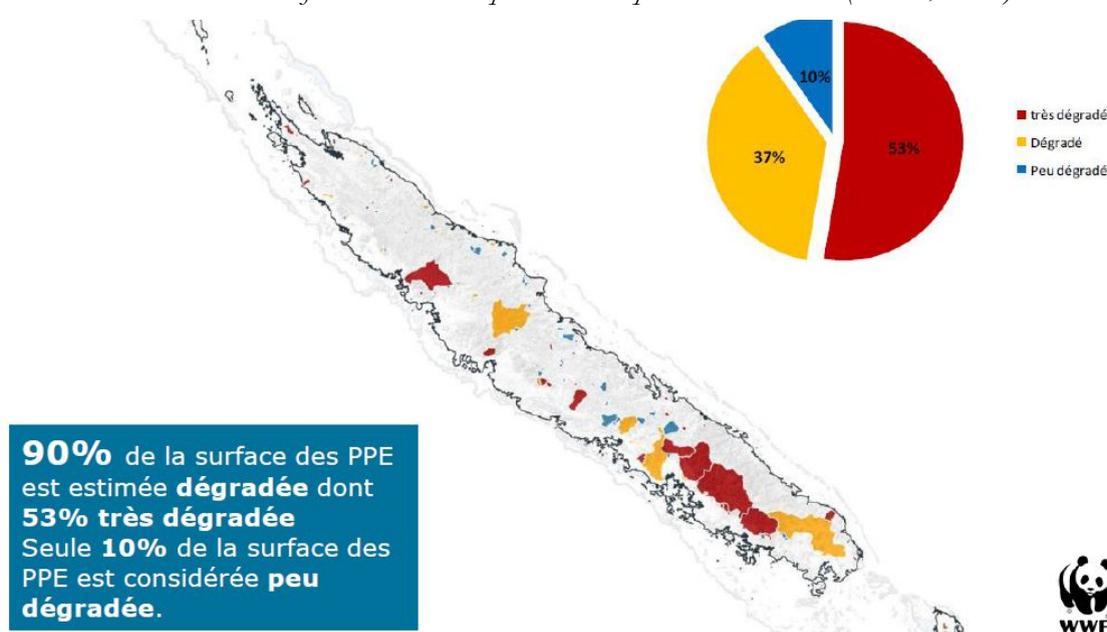
⁵ sources : Arrêté n°79-153/SGCG du 3 avril 1979 (Nouvelle-Calédonie), Arrêté du 11 janvier 2007 relatif aux limites et références de qualité des eaux brutes et des eaux destinées à la consommation humaine, Guidelines for drinking-water quality, fourth edition (WHO, 2011)

⁶ VKP, pour Voh-Koné-Pouembout est une zone d'aménagement urbain de la province Nord, autour de sa capitale Koné, dans laquelle se structure une offre de logements et de développement économique concertée, pour former un véritable pôle urbain pouvant faire contrepois au Grand Nouméa et contribuer à la politique de rééquilibrage entre les provinces.

- la DASS qui assiste les communes pour le contrôle sanitaire des eaux potables,
- le cas échéant les terres coutumières où sont établis les actes coutumiers nécessaires.

En 2018, seuls 54% des ouvrages d'adduction en eau potable (AEP) ont un PPE, 39% ont une procédure en cours et 7% n'ont aucune protection (DAVAR, 2018). De plus, aucun contrôle du respect des prescriptions et des interdictions au sein des différents périmètres délimités n'est réalisé. Selon une étude menée pour le compte du WWF (2016), 90% des surfaces des PPE ont un état dégradé voir très dégradé pour 53% d'entre eux selon la couverture forestière, la sensibilité à l'érosion et la tendance paysagère (classes de végétation), donnant une indication sur l'état de fonctionnalité des écosystèmes forestiers dans les bassins versants (carte n°4).

Carte n°4. Etat de fonctionnalité des périmètres de protection des eaux (WWF, 2016)



En complément des PPE, la DASS propose depuis 2008 aux communes la mise en place d'un Plan de Sécurité Sanitaire des Eaux (PSSE). Cet outil opérationnel (et non réglementaire) est préconisé par l'organisation mondiale de la Santé pour une gestion préventive de la qualité de l'eau, du captage jusqu'au robinet du consommateur. Il prévoit l'identification des sources de pollution présentes sur le réseau, l'évaluation de leur risque sanitaire et propose des mesures préventives et correctives. Si en 2017 l'ensemble des communes ont établi un PSSE, elles manquent de moyens financiers pour mettre en œuvre les recommandations faites (le montant total estimé par la DASS est de six milliards XPF).

Un assainissement des eaux usées à améliorer mais coûteux

L'eau usée issue de l'utilisation domestique ou industrielle présente un risque pour les milieux naturels si elle est rejetée directement, et un risque pour la salubrité publique en cas de contamination fécale, que ce soit pour l'eau destinée à l'AEP ou les eaux de baignades (mer ou rivière). Dans ce dernier cas il est fréquent que la DASS conseille la fermeture des zones de baignades après des épisodes pluvieux significatifs entraînant le débordement des fosses septiques mal conçues et le lessivage des sols.

L'eau usée nécessite donc un assainissement. L'assainissement collectif dans les zones urbanisées permet la collecte des eaux usées vers une station d'épuration qui les traite avant de les rejeter dans le milieu récepteur. L'assainissement non collectif concerne les habitats dispersés (zone rurale) ou les zones urbaines non raccordées à une station d'épuration, où chaque habitation dispose d'une installation de prétraitement (fosse septique) suivie d'un dispositif de traitement utilisant les pouvoirs épurateurs du sol ou d'un sol reconstitué avant le rejet dans le milieu naturel ou un réseau public.

Le tableau n°2 montre qu'en Nouvelle-Calédonie le cadre juridique est insuffisant pour l'assainissement non collectif et que, pour l'assainissement collectif (surtout pour les petites capacités) et les installations individuelles de l'assainissement non collectif, les contrôles sont insuffisants. De plus le taux de raccordement en zone urbanisé est encore très bas : il est entre 55 et 60% à Nouméa et entre 60 et 65% à Dumbéa par exemple ; et en zone rural il n'y a aucune donnée sur l'équipement des habitations.

Tableau n°2. Règlement et suivi de l'assainissement en Nouvelle-Calédonie (DASS, 2018)

| | Assainissement collectif | Assainissement non-collectif |
|---------------------|---|---|
| Texte réglementaire | <ul style="list-style-type: none"> - Capacité inférieure à 50 équivalent habitants (EH) : code des communes pour assainissement collectif - Capacité supérieure à 50 EH : réglementation provinciale des ICPE | Aucun sauf depuis 1997 en province Nord. La ville de Nouméa encadre l'assainissement non-collectif dans son règlement d'assainissement collectif. |
| Suivi, contrôle | OUI pour les ICPE : <ul style="list-style-type: none"> - Normes de rejet des eaux inscrites dans arrêtés - Contrôle assurés par DENV⁷ et DIMENC mais peu de moyens humains. NON pour le reste. | <ul style="list-style-type: none"> - Contrôlé systématiquement pour les installations neuves soumises à permis de construire. - Aucun suivi <i>a posteriori</i>. - Aucun état des lieux de l'existant. |

L'assainissement des eaux usées présente un enjeu fort en termes de financement. Une étude réalisée en 2008⁸ a évalué le coût des travaux pour l'assainissement de l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie, comprenant la réalisation des stations d'épuration, des réseaux publics, du raccordement en domaine public et privé et des travaux d'assainissement non collectif : il est compris entre 106 et 146 milliards XPF (AE2P, 2009). Ces montants élevés ne tiennent pas compte des travaux réalisés depuis 2008 et sont à pondérer par la population à raccorder et la durée de leur amortissement (plusieurs décennies).

Des situations spécifiques en cas d'isolement, de fortes pluies ou de sécheresse

Dans certains zones isolées, le coût d'investissement et de maintenance de l'adduction en eau potable est particulièrement élevé par rapport au nombre d'habitants concernés et une partie de la population éloignée des centres urbains, que ce soit pour des raisons historiques ou par choix, n'est pas ou très mal desservie. Selon l'ISEE, en 2014, 5% des ménages n'ont pas l'eau courante ; ce pourcentage s'élève à 10% en tribu en moyenne mais ne donne pas d'information sur la qualité de l'eau et sa potabilité.

⁷ Direction de l'environnement de la province Sud

⁸ voir le paragraphe 2.2.2.

Les solutions alors mises en place par les habitants ne sont pas contrôlées et sont exposées à différents risques sanitaires, notamment bactériologique : récupération des eaux de pluie, captages/forages privés.

Les intempéries, en cas de fortes pluies, peuvent dégrader temporairement la qualité de l'eau distribuée, en augmentant sa turbidité (matières en suspension). Les effets potentiels sur la santé sont, sur le court terme, les épidémies de gastro-entérites, car les matières en suspension s'accompagnent en général de germes bactériens, qui, dissimulés au sein des particules, sont moins sensibles à l'éventuel processus de désinfection mis en œuvre et, sur le long terme, le risque de développement de cancers et de maladies hépatiques qui peuvent être dus à la formation de sous-produits toxiques lors de la désinfection (trihalométhanes). Les moyens de lutte possible contre ce phénomène sont : l'arrêt temporaire du captage, avec relai par une source souterraine ou une réserve de précaution ; ou le traitement chimique ou par filtration, avec les limites que l'on a exposé, sachant que, pour rappel, 31% des unités de distribution ne font l'objet d'aucun traitement (DASS, 2018).

A l'inverse, en périodes de sécheresse où les précipitations sont absentes ou insuffisantes, la ressource en eau se raréfie, surtout pour les captages et sur la côte Ouest (voir la carte n°3), éloignée des masses d'eau les plus productives (massifs de péridotites et côte Est). Cela pose non seulement la question d'un accès sécurisé et stable à la ressource en eau (exemple du "grand tuyau" pour Nouméa⁹) mais aussi la gestion d'une éventuelle pénurie d'eau. Or, au niveau de l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie, seule la zone d'aménagement VKP dispose d'un plan sécheresse avec trois niveaux : vigilance (plan de communication et pas de restriction), alerte (deuxième niveau du plan de communication et restrictions ciblées pour l'AEP et l'agriculture avec un objectif de diminution des prélèvements de 30%), crise (troisième niveau du plan de communication et restrictions pour l'AEP pouvant aller jusqu'à des coupures d'eau et pour l'agriculture où ne sont maintenus que des arrosages de "survie" pour certaines cultures, avec un objectif de diminution des prélèvements de 60%) (Province Nord, 2018).

Une performance des réseaux et des services perfectibles

Nous avons vu que :

- 31% des unités de distribution ne font l'objet d'aucun traitement ;
- un grand nombre d'habitations en zones urbaines ne sont pas reliées à une station d'épuration et la situation en zone rurale n'est pas bien connue ni bien suivie ;
- les PPE ne sont pas suffisamment contrôlés ;
- des risques pèsent sur la qualité et la quantité d'eau en cas de fortes pluies ou de sécheresse ;
- la consommation en eau courante est très élevée donc certainement source de gaspillages et de sur-sollicitation des réseaux.

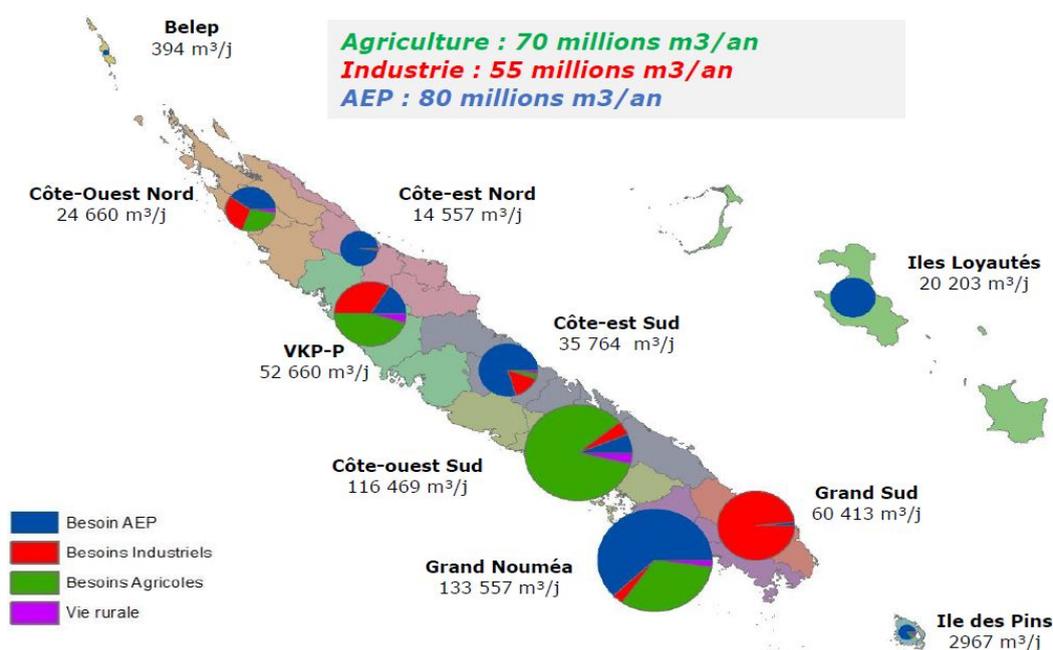
Tous ces éléments font que la performance des réseaux et des services liés pourraient être améliorée, moyennant des investissements comme des installations de traitement de désinfection, contre la turbidité, de stockage temporaire, la protection de la ressource en eau, etc. comme l'a chiffré la DASS pour les PSSE (six milliards de francs Pacifique), ou une meilleure maîtrise de la consommation.

⁹ Aqueduc de 46 km de long et de 1 m de diamètre, qui alimente depuis le bassin versant de la Tontouta l'agglomération du Grand Nouméa, en complément du barrage historique et plus proche de la Dumbéa. Cet aqueduc a été construit en 2000 pour sécuriser l'AEP de l'agglomération en particulier durant les périodes de sécheresse.

1.1.3. L'eau comme source du développement économique

La carte n°5 donne une bonne idée des besoins en eau pour les différentes activités humaines (principalement eau potable, agriculture, industrie). Elle montre la spécialisation relative des grandes zones géographiques (ex : population élevée du Grand Nouméa, vocation agricole de la côte Sud-Ouest) ainsi que la problématique de la proximité des principales réserves en eau. En grandes masses, la DAVAR estime que les prélèvements autorisés sont de 200 000 m³ par jour pour l'eau potable, de 178 000 m³ par jour pour l'agriculture et de 150 000 m³ par jour pour les mines et l'industrie, l'eau turbinée pour la production d'électricité s'élevant à 2 700 000 m³ par jour. Au total, plus de 3 000 points de prélèvements sont autorisés, dont les 413 captages pour l'AEP, sans compter les prélèvements non autorisés qui font l'objet d'une régularisation progressive.

Carte n°5. Autorisations de prélèvement en eau (Provinces - traitement DAVAR, 2018)

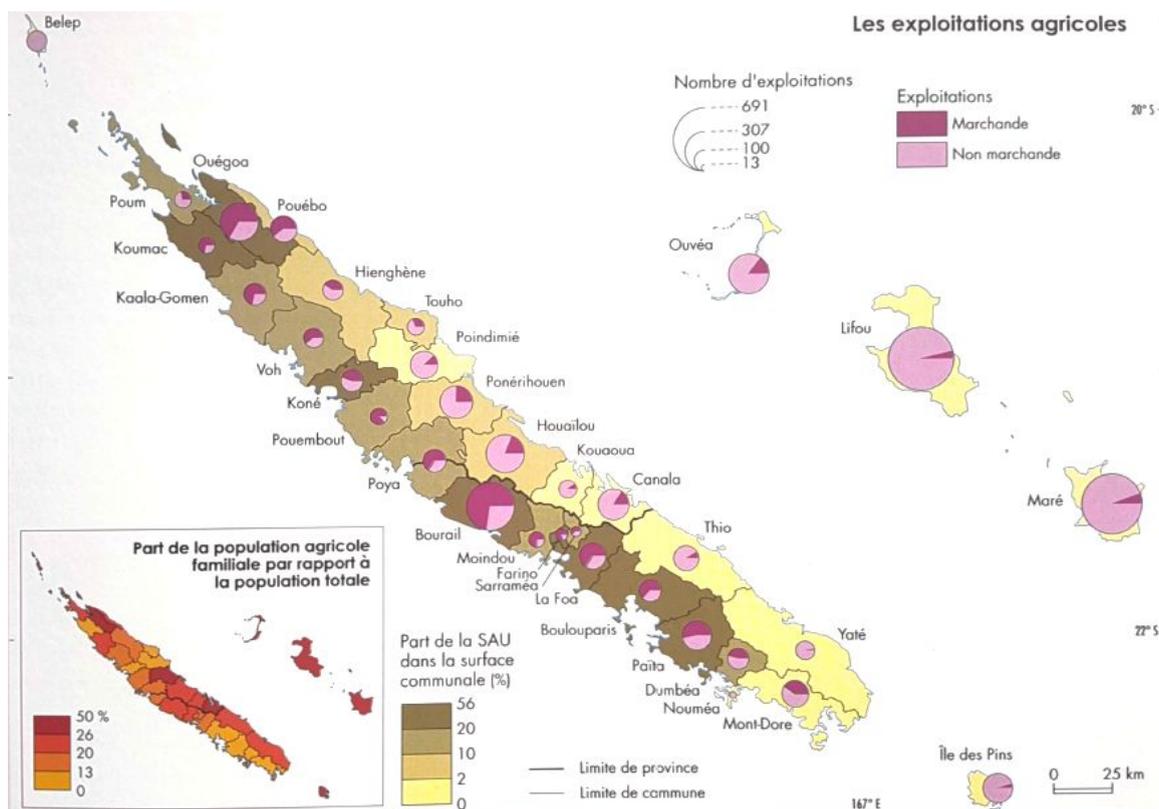


(Vie rurale : prélèvement privé non agricole)

Agriculture

Dans ce secteur, la **principale problématique concerne l'accès à la ressource en eau** sachant que les principales zones de productions animales et végétales sont plutôt sur la côte Ouest là où justement cette ressource est la plus rare. La carte n°6 illustre bien ce phénomène par le biais de la part de la surface agricole utile par commune. Cette situation tient à l'histoire et à la géographie puisque ces zones sont surtout exploitées par les agriculteurs marchands qui sont majoritairement d'origine européenne et se sont installées sur les terres de plaines plus abondantes de ce côté de la Grande Terre.

Carte n°6. Surface agricole utile et exploitations en Nouvelle-Calédonie (Atlas de la Nouvelle-Calédonie, 2012)



Les cultures voire les zones en prairies présentent des besoins en irrigation, en particulier durant la période d'été, qui font que **l'eau est le facteur limitant du développement agricole**. Cela peut être illustré par trois exemples :

- Dans le bassin versant de la Ouenghi (commune de Boulouparis), l'irrigation peut représenter plus de 60% des volumes prélevés en année sèche. Les besoins sont de près de 5 300 m³/j en moyenne et l'élèvent à 11 800 m³/j en octobre (été). Or le volume mobilisable reste supérieur à 30 000 m³/j sur la période d'implantation des cultures (surtout du maïs), ce qui permet une irrigation qui n'impacte pas les autres usages (Province Sud, 2018).
- Dans le bassin versant de la Ouaménie (aussi sur la commune de Boulouparis), au contraire, la ressource mobilisable ne permet pas un prélèvement pour tous les besoins en même temps en période d'été : l'irrigation ne sera pas toujours possible et des choix devront être faits (Province Sud, 2018).
- Dans la zone VKP, en particulier à Pouembout qui est considéré comme "le grenier du nord" étant donné le potentiel agronomique de ses sols, seulement 500 ha sont irrigués alors que, sans limitation de l'accès à l'eau, 4 300 ha pourraient être valorisés. Ce manque d'eau limite aussi le développement des autres activités économiques car les promoteurs hésitent à s'installer. Un projet de barrage est ainsi à l'étude, dont le coût estimé varie selon le volume de la retenue d'eau (entre 2,8 milliards XPF pour 5 millions m³ et 4,8 milliards XPF pour 27 millions m³) (Province Nord, 2018).

Or les ambitions affichées par la province Nord (sur VKP) mais surtout par la province Sud en termes d'amélioration de l'autosuffisance alimentaire du territoire, qui ne couvre actuellement que 17% des besoins de la population, conduiraient à cultiver près de 10 000 ha supplémentaires en mobilisant 20 à 30 millions m³ d'eau agricole en plus soit 30% des besoins actuels en irrigation pour multiplier par deux les productions bovine et de légumes et par trois les productions céréalière et fruitière.

Le premier réflexe des acteurs et institutions de Nouvelle-Calédonie reste ainsi encore souvent axé sur l'augmentation des capacités d'irrigation. **Les stratégies liées aux économies d'eau sont encore peu développées** (semis sous couvert végétal, paillage, décalage des semis, utilisation d'irrigation par goutte-à-goutte et d'outil de gestion de l'irrigation).

Industries et mines

La Nouvelle Calédonie dispose d'une réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). 70% des industries se trouvent en province Sud et 61% des ICPE sur le Grand Nouméa. Les exploitations minières, qui sont la principale source de devises pour le territoire¹⁰, sont mieux réparties (51% en province Nord, 49% en province Sud) mais 19% des PPE recourent des concessions minières (DIMENC, DAVAR, 2018). Les installations industrielles utilisent de l'eau de différentes qualités pour leur fonctionnement et ont un impact en amont lors du prélèvement et en aval avec les rejets. Les industries agroalimentaires utilisent de l'eau propre à la consommation humaine : brasserie, laiterie, eau de source embouteillée. Les industries minières utilisent de l'eau brute pour le lavage des minerais et les procédés métallurgiques (et aussi pour l'arrosage des pistes). L'industrie de l'énergie prélève l'eau dans les barrages hydroélectriques. Les impacts sur l'environnement seront précisés dans le paragraphe 1.1.4 et les aménagements liés à l'eau dans le paragraphe 1.1.5.

Les différents usages de la ressource en eau, que ce soit à l'amont ou à l'aval sont souvent la source de conflits avec les populations, comme l'illustre la carte n°7. Ces tensions nécessitent à la fois de mettre en place des espaces de concertation et une planification et une vision du territoire au niveau local. Des initiatives émergent pour un meilleur partage de l'eau.

La carte n°8 représente les bassins versants au sein desquels ont été créés comités locaux de gestion de l'eau. Leur forme juridique et leurs objets sont divers :

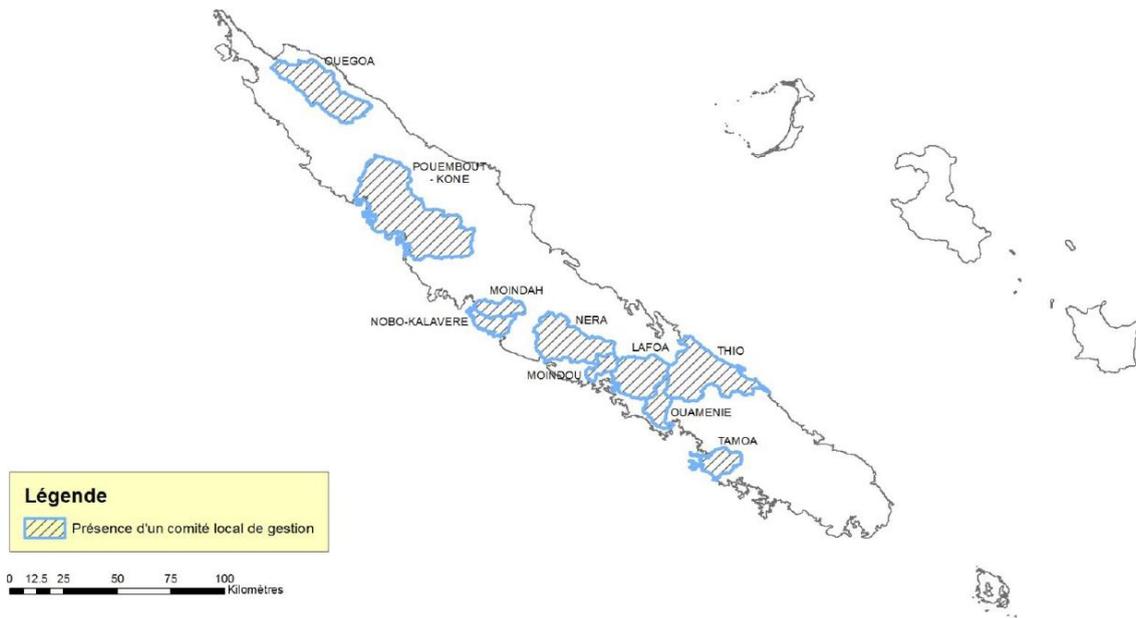
- associations syndicales libres d'irrigants ;
- associations loi 1901 ;
- accord-cadre entre les usagers et l'administration ;
- simples collectifs.

¹⁰ 95% des exportations en valeur sont issues de l'activité minière et métallurgique associée (ISEE, 2017)

Carte n°7. Exemples de tensions sur l'eau en Nouvelle-Calédonie (CIRAD, 2017)



Carte n°8. Localisation des comités de gestion de l'eau (DAVAR, 2018)



L'exemple de la zone VKP témoigne du travail engagé pour construire une concertation locale pour construire une vision et une planification partagée de la ressource en eau, qui est, comme cela a été dit plusieurs fois, rare dans la région une bonne partie de l'année. La population des trois communes a augmenté de 60% entre 2004 et 2014, en lien notamment avec l'installation de "l'usine du Nord" pour l'exploitation du nickel (hydrométallurgie). La demande en eau potable a doublé, pour une consommation par habitant très élevée (350L/j) et un taux de recouvrement des factures en diminution (70% en 2011 et 50% en 2017). Les surfaces cultivées en céréales ont aussi doublé de 2011 et 2016. Ces pressions supplémentaires entraînent des pénuries (coupures d'eau et manque d'eau pour l'irrigation) en période sèche (Province Nord, 2018).

Dès 2008, des initiatives ont été prises pour améliorer la gestion de l'eau :

- création d'un syndicat intercommunal à vocation multiple pour la gestion de l'eau en intercommunalité ;
- création du comité de gestion de l'eau CGE-VKP construit autour d'un groupe technique sur la base du volontariat ; son principe est de mutualiser les ressources et les compétences pour créer des synergies, mettre en place une concertation des acteurs de l'eau pour définir un programme d'action pluriannuel ;
- mise en place de mesures spécifiques : plan sécheresse, projet de barrage à Pouembout.

La ressource en eau est un facteur limitant pour l'agriculture. L'eau doit être mieux partagée pour satisfaire l'évolution des différents besoins économiques et sociaux tout en préservant la ressource et le milieu naturel ainsi que pour répondre aux conflits émergents. Quelques initiatives s'observent au niveau local.

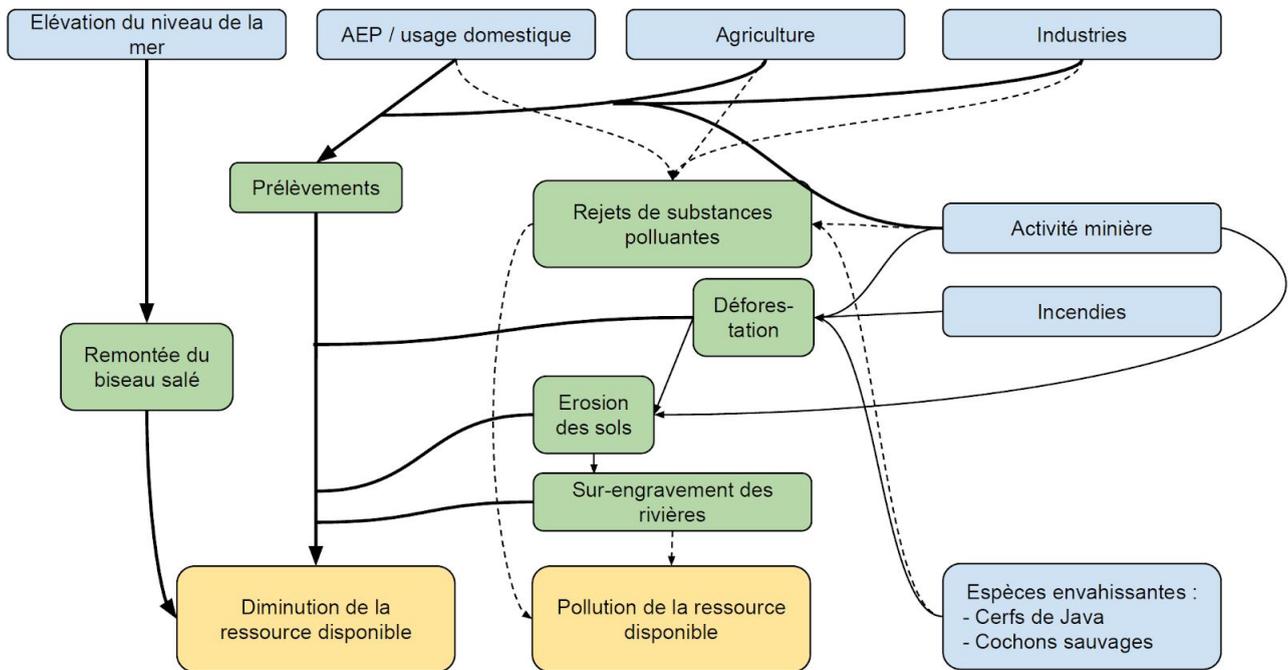
1.1.4. L'eau : une ressource menacée, un milieu fragile

Les menaces sur la ressource

La figure n°2 représente de manière synthétique les relations entre les causes pouvant agir sur la ressource (cases en bleu), les phénomènes observés (cases en vert) et les conséquences sur la ressource en eau (case en jaune).

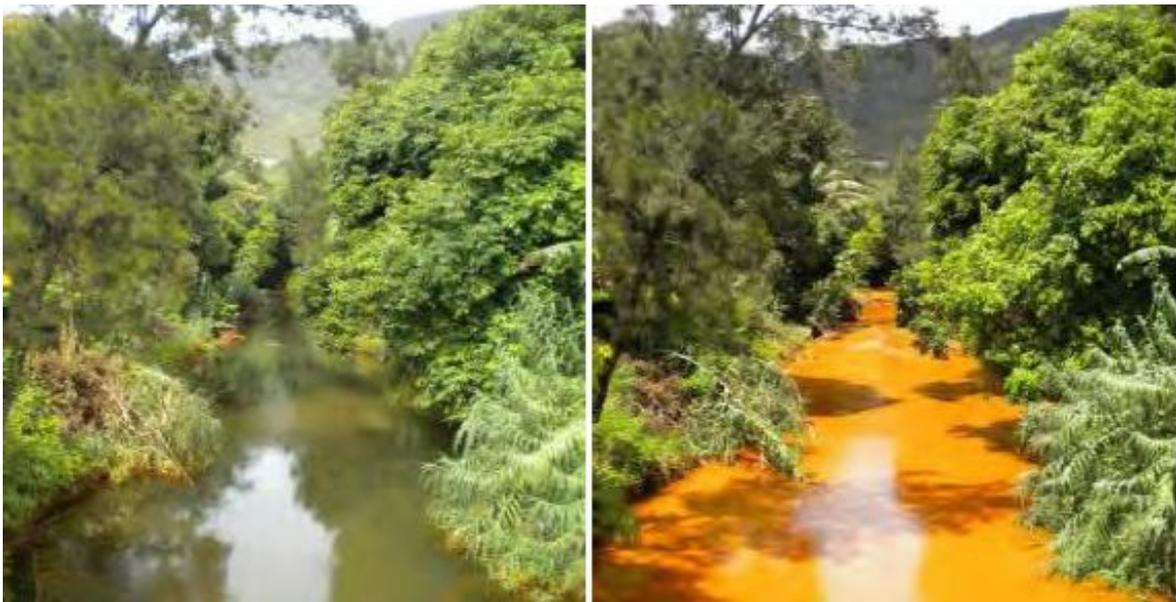
Figure n°2. Représentation des différentes menaces pesant sur la ressource en eau (auteur, 2018)

NB : flèches en gras pour ce qui impacte la ressource en volume et en pointillé pour ce qui impacte la ressource en qualité



L'érosion des sols se manifeste fréquemment, en cas de fortes pluies et de crues, par le phénomène des “eaux rouges”, où les rivières sont chargées de la matière en suspension provenant des sols latéritiques riches en oxydes de fer caractéristiques de la Nouvelle-Calédonie, notamment sur les massifs de péridotites, comme l'illustre la photographie n°1 ci-après. Elles posent des problèmes pour les captages d'eau AEP ou agricole et également pour les eaux de baignades.

Photographie n°1. Le phénomène des “eaux rouges” (gauche : avant la crue, droite : après la crue) (CNRT/UNC, 2018)



Les **incendies**, en détruisant la forêt et en laissant le sol à nu, facilitent son érosion. Environ mille départs de feu ont été relevés en 2017. L'IRD, dans son Atlas de la Nouvelle-Calédonie, rappelle que les feux sont tous d'origine anthropique : pyromanie, malveillance, conflits entre groupes, accidents. Le feu est également un outil traditionnel et même ancestral, utilisé pour de nombreux usages en brousse, y compris en saison sèche et dont la maîtrise peut échapper à son initiateur : élimination des déchets domestiques, cuisson, chauffage, et surtout défrichage pour la mise en culture.

Les **espèces envahissantes**, essentiellement les cerfs de Java (voir encadré n°2) et les cochons sauvages, causent également de lourds dommages aux systèmes forestiers qui peuvent dans certaines zones avoir du mal à se régénérer et subir également une érosion de leurs sols. Une étude réalisée en 2016 par l'organisme Conservation Internationale montre que la population de cerfs, soit environ 250 000 individus, exerce une pression excessive sur le cinquième de la superficie de la Grande Terre.

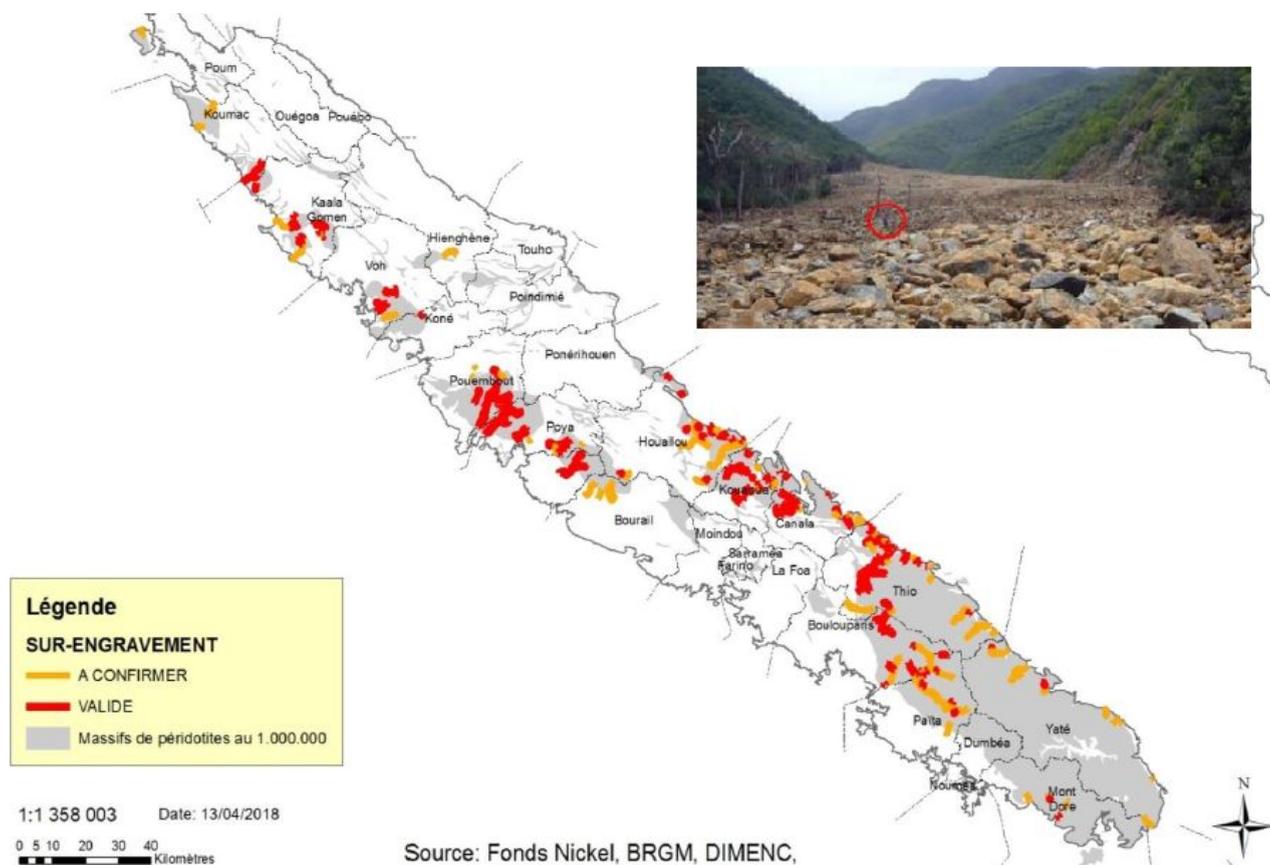
Encadré n°2. Le cerf de Java (Rusa timorensis russa) (Conservatoire d'espaces naturels de Nouvelle-Calédonie, 2017)

Cet animal, originaire d'Indonésie, a été introduit dès 1870 et n'a pas de prédateur naturel en Nouvelle-Calédonie. Il consomme des plantes herbacées, des jeunes pousses d'arbres, des feuilles et des écorces et dégrade le sol par piétinement. Il empêche la régénération naturelle des forêts et induit leur vieillissement, et favorise la progression d'espèces végétales envahissantes. Il inflige ainsi des dégâts majeurs aux pâturages, cultures, plantations forestières et aux sites miniers en revégétalisation. Malgré la menace qu'il présente, le cerf est aussi considéré comme une source de protéines à bas prix en brousse, où la pratique de la chasse est fréquente. Les diverses mesures mises en place (comme par exemple la "prime à la mâchoire") n'ont pas permis de contrôler sa population.

L'activité minière s'exerce essentiellement sur les massifs de péridotites où l'on trouve les gisements, en particulier de chrome, de manganèse et surtout de nickel (la Nouvelle-Calédonie détient 14,8% des réserves mondiales connues de nickel, en deuxième position derrière l'Australie qui en détient 23,5% (US Geological Survey, 2015)). Elle a débuté dès la fin du XIXe siècle et a connu un fort développement dans les années au sortir de la deuxième guerre mondiale et dans les années 1960-1970 sous forme de mines à ciel ouvert. Le contexte réglementaire d'alors était très peu contraignant d'un point de vue environnemental et la plus grande partie des dégâts constatés actuellement datent de cette période. En de multiples endroits, de longues traînées de déblais partent des sommets des massifs exploités et s'étendent parfois jusqu'au cours des rivières qui peuvent être encombrées de quantités considérables de débris (Atlas de la Nouvelle-Calédonie, 2012) : on parle de surengrèvement. Il s'accompagne du transfert des particules érodées en amont vers les rivières pouvant causer le phénomène des "eaux rouges" observé en cas de fortes pluies.

La carte n°9 montre combien ce phénomène de surengrèvement est répandu. Environ 200 cours d'eau sont impactés sur plus de 600 km de linéaire.

Carte n°9. Cours d'eau surengravés (Fonds Nickel, BRGM, DIMENC, 2018)



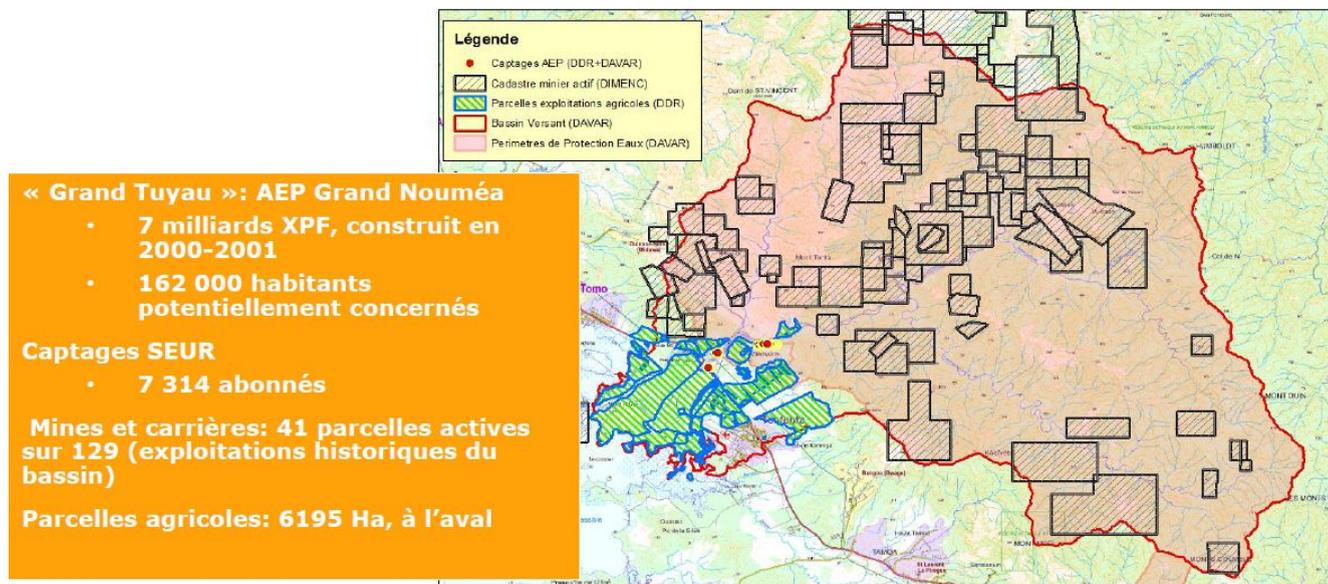
Si depuis la réglementation est devenue plus stricte (nouveau code minier en 2009) et si les entreprises minières ont pris conscience de leurs responsabilités, permettant une amélioration des conditions d'extraction par rapport à l'environnement (voir les photographies n°2), la gestion et la résorption de ce que l'on appelle le "passif minier" reste globalement à la charge de la collectivité publique, pour des coûts considérables, évalués à plus de 160 milliards de francs Pacifique sur plusieurs décennies par la DIMENC, même en se limitant aux zones les plus dégradées (IRD, 2012).

Photographies n°2. Des anciennes mines (à gauche) aux mines modernes (à droite), plus respectueuses de l'environnement (GNC, 2018)



Comme cela a été dit, les massifs de péridotites jouent un rôle important pour la ressource en eau. 19% des PPE se superposent avec des concessions minières (exploitées ou non) et sont donc exposés à un risque de pollution et de contrainte sur la ressource. Cette problématique s'illustre de façon exemplaire dans le bassin versant de la Tontouta à 40 km au Nord-Ouest du Grand Nouméa, où une station de pompage alimente en eau potable le "Grand Tuyau". Or l'ensemble du bassin versant fait partie du PPE et en son sein se trouvent 41 parcelles de mines et carrières actives sur 129 (soit 35% de la surface du PPE). Si l'ensemble des concessions venaient à être exploitées (voir carte n°10), cela remettrait en cause la pérennité de la ressource en eau potable, sans parler des autres usages notamment agricoles.

Carte n°10. Le bassin versant de la Tontouta, entre l'AEP et les mines (DAVAR, 2018)



Aussi bien sur la Grande Terre que sur les îles, le phénomène de **biseau salé** est à prendre en compte en cas de prélèvement d'eau par forage côtier. Au niveau du littoral se rencontrent en effet des eaux douces provenant de l'infiltration des précipitations et des eaux de ruissellement et des eaux salées d'origine marine qui imprègnent les terrains près des côtes ou remontent dans les estuaires des rivières. Cette intrusion d'eau salée prend la forme d'un biseau plongeant vers l'intérieur des terres, qui évolue au cours du temps, en fonction notamment des précipitations et des prélèvements en eau au niveau des forages. Un forage mal positionné ou un prélèvement inadapté pourra conduire à ce que de l'eau salée soit introduite dans les réseaux (AEP, irrigation) rendant impropre leur utilisation. Seule la province Sud a établi une cartographie du biseau salé qui définit :

- une zone d'exclusion où le risque de pollution par l'eau salée est avéré et doit entraîner le rebouchage des ouvrages impactés et l'interdiction de réalisation de nouveaux ouvrages ;
- une zone de précaution où le risque de remontée du biseau salé existe et nécessite une vigilance particulière ;
- une zone de mobilisation où l'on doit maîtriser l'implantation de nouveaux ouvrages.

Les menaces pour l'eau en tant que milieu de vie

Les menaces citées précédemment impactent également l'eau en tant que milieu de vie pour les espèces aquatiques et ressource pour la **biodiversité exceptionnelle de la Nouvelle-Calédonie** sur laquelle il est important d'insister (voir l'encadré n°3). De plus, certains aménagements sur les cours d'eau (digues, barrages, franchissements, etc.) ont perturbé ou rompu la continuité écologique. Enfin, la pollution des eaux et l'érosion menace à terme le milieu lagunaire néo-calédonien, dont six parties ont été classées au patrimoine mondial de l'humanité par l'UNESCO en 2008¹¹.

Encadré n°3. La biodiversité exceptionnelle de la Nouvelle-Calédonie (Atlas de la Nouvelle-Calédonie, 2012)

En ce qui concerne la végétation, la Nouvelle-Calédonie totalise 3 371 espèces de plantes vasculaires dont les trois-quarts sont endémiques (les 45 espèces de conifères présentes sont toutes endémiques) et qui se trouvent dans une grande variété de milieu différents :

- mangroves et végétations basses des zones salées : 175 espèces (11% endémiques) ;
- forêt sèche (sclérophylle), plutôt sur la côte Ouest de la Grande Terre : 347 espèces (60% endémiques) ;
- forêts denses humides de basse et moyenne altitudes : près de 2 000 espèces (les trois-quarts sont endémiques) ;
- maquis de basse et de moyenne altitudes (maquis sur roches acides et "maquis miniers" sur les massifs de péridotites : environ 1 000 espèces (85 % endémiques)) ;
- sans oublier les forêts denses humides et les maquis d'altitude, les formations palustres ou marécageuses et enfin les savanes et fourrés secondaires qui sont le résultat d'incendies répétés.

La biodiversité animale terrestre est également très riche :

- pour les oiseaux : 115 espèces natives dont 60 endémiques et 86 espèces migratrices ;
- pour les mammifères, seules les chauves-souris sont indigènes à l'archipel : 9 espèces (6 endémiques) ;
- pour les poissons d'eau douce : plus de 150 espèces dont au moins 25 endémiques (étude DAVAR).

Si peu de poissons côtiers sont endémiques (moins de 3% des espèces), le nombre d'espèces présentes se situe entre 1 800 et 2 000.

Le changement climatique

La Nouvelle-Calédonie n'est pas épargnée par les effets du changement climatique. Météo France Nouvelle-Calédonie a mesuré une augmentation d'un degré Celsius (1°C) depuis 1970 sur le territoire. La fréquence des sécheresses est néanmoins stable, avec deux à trois épisodes par décennie et avec une sévérité et une durée moindre pour les périodes 1997-2006 et 2007-2016 en comparaison des périodes 1967-1976 et 1977-1986. Il n'y a pas de tendance marquante pour les précipitations, compte tenu de la variabilité interannuelle due au phénomène El niño/La niña, à part une légère diminution en juin (8 mm) sur la côte Ouest de la Province Sud. Concernant les cyclones, les instruments permettant de faire des mesures fiables (satellites géostationnaires et en orbites basses) ne sont pas assez récents pour observer des tendances. En revanche, la variation du niveau de la mer a pu être observée à Nouméa : elle est de +1 à 2 mm par an depuis 1974.

¹¹ <https://whc.unesco.org/fr/list/1115>, Lagons de Nouvelle-Calédonie : diversité récifale et écosystèmes associés

De son côté, l'IRD a engagé des travaux sur le changement climatique à venir¹², à l'horizon de 60 ans. Pour les températures, les premiers résultats évaluent à environ 3°C l'augmentation en moyenne sur la Grande Terre avec un contraste Est-Ouest (0,5°C en plus sur la côte Ouest). Les précipitations devraient diminuer quant à elles de 20%, ce résultat n'étant significatif que pour le sud de la Grande Terre et les îles Loyauté. **Une augmentation des périodes de sécheresse est donc à craindre.** Au niveau des cyclones, les modèles prévoient une diminution probable du nombre de cyclones (entre 10 et 50% selon les simulations), avec une augmentation de la part des cyclones de plus faible intensité. Le travail effectué ne couvre pas l'augmentation du niveau de la mer mais le dernier rapport du GIEC annonce une augmentation moyenne de 40 cm à 63 cm selon les différents scénarios utilisés à l'horizon 2100 (GIEC, 2014), avec un effet sur l'intrusion du biseau salé à attendre et une moindre capacité d'évacuation des crues.

En tant que ressource et milieu de vie sur un territoire à la biodiversité et aux écosystèmes exceptionnels, l'eau est impactée par l'Homme (AEP, activités économiques, incendies) et certains animaux envahissants. Les prélèvements, le rejet de substances polluantes, la déforestation et l'érosion, notamment avec l'engravement des rivières, ont des effets négatifs sur sa quantité et sa qualité, qui pourraient être accentués par le changement climatique à venir.

1.1.5. Les aménagements liés à l'eau

Que l'on considère l'eau comme une ressource ou un milieu, elle peut être l'objet d'aménagements spécifiques (barrages, captages...), subir des aménagements qui ont un impact direct ou indirect sur elle (mines, routes, digues...) ou avoir elle-même un effet sur des aménagements existants ou à venir et être un facteur de risque (zones inondables aménagées ou habitées, glissements de terrain, sécheresse...). Une question fondamentale est donc de savoir comment l'eau est intégrée ou doit être intégrée dans l'aménagement du territoire.

Les aménagements pour l'eau et leur coût

La présence et l'activité humaine nécessitent des infrastructures pour répondre aux différents besoins tels que le transport (franchissement de rivière), l'eau potable ou économique (forage, réseau AEP, stockage, barrage), la sécurité (digue, écoulement des eaux) et pour entretenir le milieu (végétalisation). Ces infrastructures représentent des coûts d'investissement (le tableau n°3 en donne quelques exemples) et d'entretien et nécessitent donc des financements mais aussi de faire des choix adaptés aux besoins réels et une planification pour les mettre en œuvre.

¹² DUTHEIL Cyril : Impacts du changement climatique dans le Pacifique Sud. Précipitations et cyclones tropicaux (Thèse en cours non publiée).

Tableau n°3. Exemples de coûts d'aménagements liés à l'eau (DAVAR, 2018)

| Types d'aménagements | Coûts indicatifs |
|--|---|
| Forage équipé et raccordé | 25 millions (M) XPF |
| Un kilomètre linéaire de canalisation | 15 M XPF |
| Barrage et des solutions de stockage | 180 à 560 XPF/m ³ - retenue de la Ouaménié (1994-1995) : 196 M XPF pour 800 000 m ³ - retenue de la Tamoa (1985-1986) : 154 M XPF pour 800 000 m ³ |
| Un kilomètre de digue | 10 à 35 M XPF |
| Revégétalisation des berges | 1 M XPF pour 100 mètres linéaires |
| Mise en place de génie Végétal | 5 M XPF pour 100 mètres linéaires |
| Protection mécanique par gabions ¹³ | 11 M XPF pour 100 mètres linéaires |
| Coût d'un curage d'un lit de rivière | 70 M pour 100 mètres linéaires ou 3000 XPF /m ³ |

Par exemple, pour le projet de barrage à Pouembout (alimentation de la zone VKP), le coût total sera fonction du volume stocké dépendant lui-même des besoins définis ainsi que du débit d'eau à laisser dans la rivière pour protéger le milieu. Le coût prévisionnel varie ainsi de 2,8 à 4,8 milliards XPF pour un volume de stockage de 5 à 27 millions m³ (Province Nord, 2018).

Les ouvrages anciens posent des problèmes particuliers que l'on peut illustrer à travers deux exemples :

- les barrages anti-sel (à l'embouchure des rivières) qui ont tous été réalisés avant 1988, se trouvent à la limite du domaine public maritime (propriété des provinces) et le domaine public fluvial (propriété de la Nouvelle-Calédonie) dont la gestion est déléguée aux provinces hormis les ouvrages hydrauliques. La maîtrise d'ouvrage reviendrait au gouvernement mais celui-ci n'a pas les moyens d'assurer leur entretien, faute de redevance appliquée.
- les digues de protection contre les inondations, qui sont de construction ancienne donc sans maîtrise d'ouvrage et n'ont pas de structure chargée de l'entretien ; cela ne garantit pas l'effectivité de leur fonction de protection et pose la question de qui doit prendre en charge le coût de cet entretien indispensable, sachant que les maires sont les premiers responsables en tant que garant de la sécurité publique sur leur commune mais sont sans moyens pour surveiller et gérer ces aménagements.

Les risques liés aux inondations

Certaines zones soumises à des risques d'inondation par débordement de cours d'eau sont habitées. La connaissance précise de ces risques n'est pas homogène sur le territoire et les municipalités peuvent être démunies pour en tirer les conséquences en termes d'aménagement. Les études menées sont encore partielles mais ont déjà permis d'identifier près de 20 000 logements situés en zone inondable, dont près de 3 000 en aléas très fort (DAVAR, 2018).

¹³ Constructions composées de roches agglomérées dans des cages en acier

La commune de Thio a ainsi connu deux inondations majeures en 2013 et une en 2015. La solution réclamée par cette commune pour lutter contre le phénomène consiste au curage de la rivière dont le coût est très élevé (deux milliards XPF) et l'efficacité temporaire car les alluvions et débris rocheux se déposent à nouveau en quelques mois. Une étude de la province Sud a montré que l'ouverture de brèches dans le cordon littoral serait d'un coût bien moindre (24,2 millions XPF) pour un résultat comparable même en cas de réfection des digues à l'embouchure de la rivière (150 millions XPF). De plus, il est très difficile de déplacer les populations concernées qui refusent d'être relogées.

L'eau comme variable d'aménagement

Il s'agit de tenir compte de l'eau comme paramètre influençant l'aménagement et non pas d'aménager par ce que l'on a besoin d'eau. Cela renverse la logique et conduit à rationaliser l'action publique et peut être illustré par trois exemples :

- dans l'urbanisme, à travers les plans urbains de développement qui tiennent compte :
 - de l'aléa d'inondation quand il est connu, pour proscrire l'urbanisation dans les zones à risque, prévenir le risque et valoriser les zones inondables par d'autres usages (loisirs, agricultures, zones humides protégées),
 - de la ressource en eau (PPE, réseau AEP) pour maîtriser l'aménagement du territoire et ne pas autoriser les constructions éloignées du réseau ou dans les PPE,
- dans l'agriculture, pour définir les zones agricoles à potentiel d'irrigation raisonnée,
- dans l'énergie, pour identifier des sites hydroélectriques potentiels en tenant compte de leurs contraintes sociales, environnementales et techniques afin de susciter des projets hydroélectriques et de les orienter vers les sites les plus pertinents.

L'eau n'est pas qu'une ressource à mobiliser pour satisfaire les besoins humains. C'est aussi un facteur à prendre en compte dans l'aménagement du territoire, car elle peut être porteuse de risque (inondations) et nécessite des investissements coûteux qui doivent être optimisés.

1.2. Un contexte institutionnel original mais source d'inertie

Les particularités institutionnelles et politiques de la Nouvelle-Calédonie par rapport à la métropole nécessitent une description minimale car elles font parties du contexte local qui influe sur la façon dont les problématiques liées à l'eau sont gérées.

Elles proviennent du principe de **“spécialité législative”** qui est appliqué dans les territoires d’outre-mer et qui se traduit en Nouvelle-Calédonie par un régime du **“rien n’est applicable sauf...”** (Fraise, 2012) consacré par l’article 6-2 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 : “Dans les matières qui relèvent de la compétence de l’Etat, sont applicables en Nouvelle-Calédonie les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin.” Il s’agit avant tout des compétences régaliennes. Dans le domaine de l’environnement, **“les règles de gestion et de protection de l’eau et des milieux aquatiques inscrites dans le code national de l’environnement ne sont pas applicables en Nouvelle-Calédonie”** (Massenavette, 2016). Elles trouveront donc leur source au niveau local.

Ces particularités sont issues d’une histoire complexe. La Nouvelle-Calédonie a connu de nombreux statuts différents : elle fut une colonie française de 1853 à 1946, puis un Territoire d’outre-mer de 1946 à 1999 et finalement, suite aux Accords de Matignon-Oudinot (1988) consécutifs aux événements tragiques survenus dans les années 80 dans le contexte des revendications indépendantistes des kanak¹⁴, puis de l’Accord de Nouméa (1999) qui prévoit le transfert de nombreuses compétences de l’Etat et un scrutin d’autodétermination entre 2014 et 2018, une Collectivité *sui generis*¹⁵ d’outre-mer dont les modalités de fonctionnement et d’évolution sont régis par la loi organique.

La loi organique définit les collectivités et les différentes institutions et leurs compétences : les provinces, les communes, le congrès, le gouvernement, le sénat coutumier, le conseil économique, social et environnemental et les conseils coutumiers.

Les **communes** ont les mêmes compétences qu’en métropole et sont constituées d’un conseil municipal dirigé par un maire, élus selon les mêmes modalités qu’en métropole.

Les **provinces** ont une compétence d’ordre générale, hormis celles qui sont dévolues à l’Etat, la Nouvelle-Calédonie ou les communes¹⁶ dans la loi organique. Leur création, à partir de 1988, visait à partager les institutions entre les partisans et les opposants à l’indépendance. En effet, la province Nord et celle des îles Loyautés sont peuplées en majorité d’une population kanak majoritairement favorable à l’indépendance alors que la province Sud concentre une population essentiellement non kanak (Europe, îles du Pacifique, Asie du Sud-Est) et globalement hostile à l’indépendance. Les représentants de chaque province sont élus depuis 1999 tous les cinq ans au scrutin proportionnel de liste à un tour, à condition d’avoir réuni 5% des inscrits, ce qui favorise le nombre listes présentées (17 en 2014). A leur tête sont élus un président et trois vice-présidents. La prochaine élection aura lieu en 2019.

¹⁴ Dans ce rapport, nous avons repris l’orthographe invariable du mot kanak utilisée dans l’accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998

¹⁵ C’est-à-dire dont la nature singulière empêche un classement dans une catégorie déjà connue

¹⁶ Article 20 : “Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l’Etat ou à la Nouvelle-Calédonie par la présente loi, ou aux communes par la législation applicable en Nouvelle-Calédonie.”

Le **congrès** est l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie. Ses membres sont élus tous les cinq ans lors du même scrutin que pour les élections provinciales (voir la figure n°3). Les sièges sont d'abord attribués, selon les résultats des élections, aux membres du congrès, puis aux membres des assemblées de province. Il en résulte que certains élus vont siéger à la fois au congrès et à une assemblée de province et d'autres uniquement à une assemblée de province. Le congrès élit chaque année parmi ses membres un bureau composé d'un président, de vice-présidents, de secrétaires et de questeurs. Il est organisé en groupe d'élus qui sont des groupes politiques d'au moins six membres. Il dispose de compétences définies par la loi organique hormis celles attribuées expressément au gouvernement. En particulier :

- il vote le budget et approuve les comptes de la Nouvelle-Calédonie ;
- il adopte des délibérations et des « lois du pays », ces dernières ayant force de loi et constituent une innovation politique majeure de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 ;
- il détient un pouvoir spécifique en matière pénale : il peut assortir les infractions aux dispositions des lois du pays et des délibérations de peines d'amendes et de peines complémentaires (dans la limite des peines métropolitaines) ;
- il élit l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie, le gouvernement.

Le **gouvernement** a un pouvoir exécutif et réglementaire. Il comprend selon la loi organique entre cinq et onze membres, mais il en a quasi-systématiquement onze. Le congrès vote au scrutin proportionnel pour des listes de candidats, qui peuvent être membres du congrès ou non, présentées par les groupes d'élus. Le congrès peut renverser le gouvernement par une motion de censure (ce n'est cependant jamais arrivé). En son sein, à scrutin secret et majoritaire, le gouvernement élit un président et un vice-président. Le premier est traditionnellement issu des forces politiques majoritaires au congrès (anti-indépendantistes depuis 1999) et le second des mouvances indépendantistes.

L'article 128 de la loi organique prévoit que : « **Le gouvernement est chargé collégalement et solidairement des affaires de sa compétence** ». Toutes les décisions sont prises à la majorité des membres du gouvernement et chacun en est solidaire. Il n'y a pas de ministre mais chaque membre du gouvernement est chargé d'animer et de contrôler un secteur de l'administration.

Cette organisation institutionnelle issue de la volonté que les différentes forces politiques soient bien représentées au congrès et qu'elles travaillent ensemble au niveau exécutif, entraîne une certaine instabilité du gouvernement, qui a été renouvelé quinze fois depuis 1999, pour divers motifs prévus par la loi organique : renouvellement du congrès (en 2004, 2009 et 2014), démission du président (2001, 2007), démission en bloc de membres issus de la même liste (2002, 2004, 2007, 2011 (3 fois), 2014), membre empêché qui ne peut être remplacé par aucun suivant de liste (2017) (Wikipedia, 2018). De plus la désignation du président peut être longue (trois mois en 2017) et, en attendant, le gouvernement précédent ne peut que gérer les affaires courantes.

Figure n°3. Les différentes institutions de la Nouvelle-Calédonie

(Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 2018)



La prise en compte nécessaire des revendications légitimes de la population d'origine kanak, la défense de ses droits et de sa culture, a pris la forme en Nouvelle-Calédonie de modalités de représentation spécifiques et de droits particuliers et dérogoires dans la constitution française. Ceci donne "un **pluralisme juridique qui fait coexister au sein d'un même territoire un droit positif fondé sur une perception occidentale du monde et un droit coutumier qui repose sur des traditions ancestrales profondément ancrées dans les valeurs des populations locales**" (Massenavette, 2011).

La société kanak est structurée autour d'une organisation coutumière propre dont le clan (ensemble de familles) est la base. Les clans se réunissent en tribus, au sein de districts coutumiers qui sont regroupés en aires coutumières. Le territoire est découpé en huit aires coutumières reconnues dans la loi organique (voir la carte n°11), organisées en conseils coutumiers ; chaque aire désigne deux représentants au sein du sénat coutumier, compétent au niveau de la Nouvelle-Calédonie pour les questions concernant les affaires coutumières.

Carte n°11. Les aires coutumières et la représentation des différents niveaux coutumiers (gouvernement, ISEE, 2018)



| CIRCONSCRIPTION | INSTITUTION | REPRÉSENTANTS |
|--------------------|---------------------------|-------------------------------------|
| Nouvelle-Calédonie | Sénat coutumier | Sénateurs coutumiers |
| Aire coutumière | Conseil d'aire | Grands chefs de districts |
| District coutumier | Conseil de district | Chefs de tribus |
| Tribu | Conseil des chefs de clan | Chefs de clan |
| Clan | Conseil du clan | Représentants des groupes familiaux |

Cette représentation s'accompagne de la reconnaissance de droits spécifiques, en particulier (loi organique de 1999) :

- un statut civil coutumier pour les personnes issues de la communauté kanak qui permet que ces personnes soient régies en matière de droit civil par leurs coutumes ;
- un système juridique spécifique aux affaires concernant la coutume¹⁷, qui se concrétise par l'établissement de procès-verbaux de palabre¹⁸ coutumier (actes coutumiers) ;

¹⁷ Terme qui désigne à la fois le code oral qui régit la société kanak (ensemble de règles, de pratiques et de rituels), l'art de vivre mélanésien dans son ensemble et le geste de l'échange coutumier (échange de paroles et de dons). La coutume régit également le statut civil coutumier (ISEE, 2018).

¹⁸ Discussion organisée selon les usages de la coutume kanak et tenue sous l'autorité du chef de clan, du chef de la tribu ou du grand chef ou, à défaut, du président du conseil des chefs de clans, à la demande d'individus de statut civil coutumier afin de statuer sur un litige, une demande de précision ou une requête concernant ce statut ou la propriété coutumière (ISEE, 2018).

- l'existence de terres coutumières issue de la politique de redistribution de terres aux profits des communautés kanak depuis 1978 dans un objectif de compensation (voir l'encadré n°4) ; ce domaine foncier est régi par la coutume comme le prévoit l'article 18 de la loi organique "**Sont régis par la coutume les terres coutumières et les biens qui y sont situés appartenant aux personnes ayant le statut civil coutumier.** Les terres coutumières sont constituées des réserves, des terres attribuées aux groupements de droit particulier local et des terres qui ont été ou sont attribuées par les collectivités territoriales ou les établissements publics fonciers, pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre. Elles incluent les immeubles domaniaux cédés aux propriétaires coutumiers. **Les terres coutumières sont inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables.**"

Les terres coutumières représentent **28 % du territoire** (voir la carte n°12).

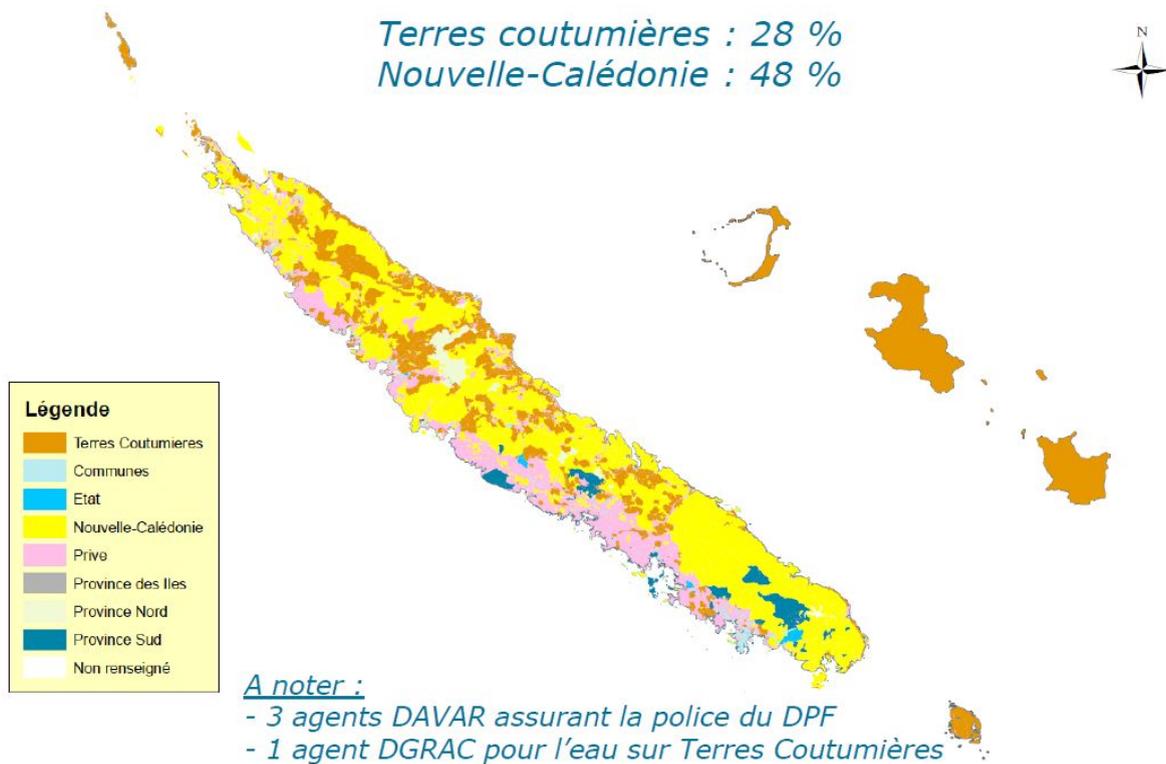
- l'exclusion du domaine de la Nouvelle-Calédonie des ressources en eau situées dans les terres coutumières par l'article 44 de la loi organique: "Le domaine de la Nouvelle-Calédonie comprend notamment, sauf lorsqu'ils sont situés dans les terres coutumières : les biens vacants et sans maître, y compris les valeurs, actions et dépôts en numéraire atteints par la prescription dans les délais prévus pour l'Etat, ceux des personnes qui décèdent sans héritier ou dont les successions ont été abandonnées. Il comprend également, sous réserve des droits des tiers et **sauf lorsqu'ils sont situés dans les terres coutumières, les cours d'eau, lacs, eaux souterraines et sources.**"¹⁹

Encadré n°4. La politique de redistribution des terres (Atlas de la Nouvelle-Calédonie, 2012)

La délimitation foncière mise en place par l'administration coloniale pour les besoins de la colonisation a été ressentie comme une spoliation par les Kanak car elle a bouleversé l'organisation spatiale et sociale de cette population, avec la mise en place de la réserve. Pour répondre à une revendication indépendantiste naissante et amorcer une relance économique par le biais de l'agriculture, une réforme foncière a été mise en place en 1978. Si elle a pris plusieurs formes au cours du temps, elle a principalement consisté à la mise à disposition de terres issues domaine privé au bénéfice d'une tribu ou de clans ou de groupements, le plus souvent suite à une préemption. Lorsqu'elles sont cédées, les terres intègrent le régime des "terres coutumières", créé par la loi organique, qui sont le nouveau nom de la réserve.

¹⁹ Cette exclusion est due au fait que dans la pratique, la Nouvelle-Calédonie ne considérait pas que les ressources situées sur les terres coutumières faisait parties du domaine public (aucun acte de gestion domanial n'a jamais été pris concernant les ressources en eau sur terres coutumières). Ne pas les exclure du domaine public aurait conduit la Nouvelle-Calédonie à prendre en charge un patrimoine qui aurait occasionné des dépenses supplémentaires pour sa gestion et son entretien. Or, selon l'article 40 de la constitution "Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique." (Massenavette, 2011)

Carte n°12. Répartition des terres coutumières (DAVAR, 2018)



Ce sont les autorités coutumières, via les organisations spécifiques de préparation et de prise de décision (Conseils d'aire, organisations internes des districts coutumiers...) qui sont les premiers acteurs de la gestion de l'eau sur terres coutumières. Les officiers publics coutumiers (OPC) assurent le relais avec les institutions et sont chargés de rédiger et de conserver les actes coutumiers, dans lesquels sont transcrites les décisions prises lors des palabres.

Les terres coutumières sont une source de complexité supplémentaire puisqu'un certain nombre de règles du droit commun ou de politiques publiques ne peuvent s'appliquer ou doivent être adaptées :

- Du fait de leur régime juridique, les terres coutumières ne peuvent pas être échangées, que ce soit de façon volontaire (vente, échange, donation...) ou involontaire (saisie, expropriation, prescription...) même si elles peuvent être louées (bail emphytéotique), sous réserve d'établir un acte coutumier. **Cela impacte par exemple la constitution des périmètres de protection rapprochés**, qui selon la loi locale, doit être détenu en pleine propriété, ou l'installation du réseau AEP qui nécessite l'accord des autorités coutumières.
- Le lien juridique entre le droit commun et la coutume ne peut être fait qu'au cas par cas et ne peut être couvert par un seul texte, ce qui nécessite de multiplier les procédures (palabres et actes coutumiers) et allonge considérablement les délais de prise de décision.
- Le découpage foncier ne facilite pas une approche globale de la ressource en eau, si les cours d'eau changent de statut en fonction des terrains traversés ou si des masses d'eau sont situées sur plusieurs fonciers différents. Cela impacte aussi les projets de développement qui se situent à cheval sur du foncier coutumier et du foncier privé ou du domaine public (c'est le cas du barrage de Pouembout).

- De plus, les règles d'aménagement qui n'émanent pas de la coutume, comme les plans urbains de développement des communes et les permis de construire, ne s'appliquent pas en terres coutumières ; cela limite fortement la planification sur ces territoires et la coordination avec les zones hors terres coutumières, dans tous les domaines.

Les terres coutumières et l'eau sont également l'objet d'une représentation culturelle spécifique par la société kanak, issue de croyances animistes (Nekiriai, 2017). Les kanak ont en effet un lien à la terre qui fait qu'ils n'en sont pas maîtres mais en font pleinement partie. L'eau est perçue comme un élément donnant la vie et comme un lien entre les différents éléments de la nature, dont l'Homme. Elle fait l'objet de croyance dans sa gestion traditionnelle, pour l'utilisation dans les tarodières²⁰ ou la culture de l'igname, et des clans étaient chargés de la garder, les clans de l'eau. Après l'électrification de la brousse et l'installation de réseau AEP, l'entretien des rivières et des conduites d'eau à ciel ouvert a été délaissé et les savoirs traditionnels ont eu tendance à se perdre.

De plus, en terres coutumières, les captages et les forages étant situés sur le territoire de tribus et beaucoup de réseau AEP ayant été installées par l'industrie minière dans le cadre d'accord d'exploitation, les habitants ne comprennent pas les démarches des communes pour faire payer l'eau qui vient de chez eux. De plus, le réseau AEP remplace le système hydraulique traditionnel délaissé et il n'est pas rare que des habitants utilisent cette eau pour arroser leur jardin de manière continue.

1.3. Etat de la politique de l'eau en Nouvelle-Calédonie

Dans le contexte institutionnel global de la Nouvelle-Calédonie et face aux enjeux liés à l'eau décrits précédemment, nous allons maintenant analyser quels sont les dispositifs mis en place au niveau de ce territoire pour gérer la problématique de l'eau à travers toutes ses composantes. Quels sont les objectifs de la politique par rapport à la question de l'eau ? Quels sont les institutions ou organismes en charge ou impliqués ? Quelles sont leurs missions et leurs compétences ? Quels sont les moyens humains, réglementaires et financiers déployés ? Quels sont les résultats obtenus ? *In fine*, ces éléments existent-ils et leur agrégation constitue-t-elle une réelle politique de l'eau ? Pour répondre à ces questions, nous allons utiliser une base de référence internationale fournie par l'OCDE pour y situer les règles ou les actions mises en place en Nouvelle-Calédonie.

1.3.1. Les principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau

Nous entendons ici le terme politique au sens de politique publique qui désigne les « interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire » (Thoenig, 2010). La politique publique vise à répondre à des enjeux en définissant des objectifs à atteindre et en mobilisant des ressources pour y parvenir grâce à des organisations ou des structures en charge. Les objectifs se déclinent en objectifs stratégiques et en objectifs opérationnels (réalisations) (Bouleau, 2009).

²⁰ champs de taro

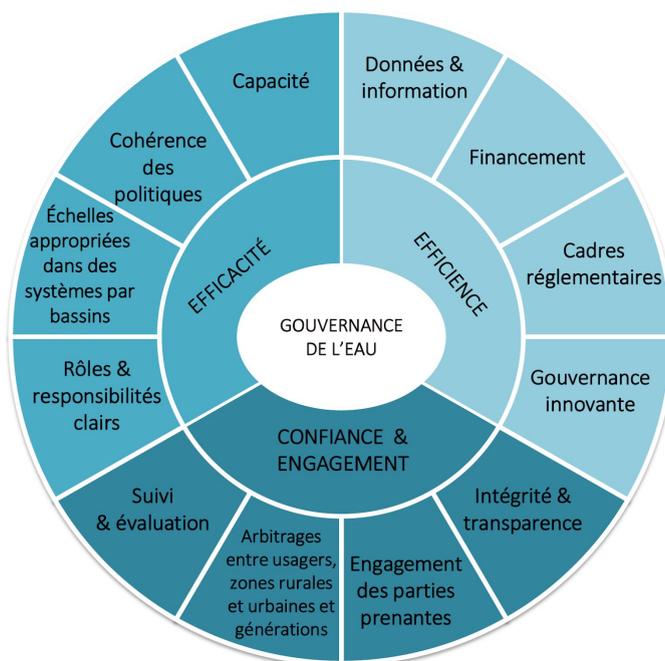
La raison pour laquelle la Nouvelle-Calédonie s’est lancée dans sa réflexion pour aller vers une politique partagée de l’eau, c’est qu’elle n’a pas encore défini tous les constituants qui existent dans la législation française (code de l’environnement notamment). Il existe néanmoins des services qui se préoccupent des questions d’eau, une réglementation qui s’applique, des moyens qui sont mobilisés, etc. Pour analyser ces différentes dimensions, nous allons utiliser les **principes de l’OCDE sur la gouvernance de l’eau** pour qualifier ce qui est mis en place ou pas à l’heure actuelle en Nouvelle-Calédonie. Il convient de préciser que ‘Les Principes de l’OCDE sur la gouvernance de l’eau reposent sur le postulat qu’il n’y a pas de solution unique aux défis liés à l’eau dans le monde, mais un menu d’options qui s’appuie sur la diversité des systèmes législatifs, administratifs et organisationnels tant au plan national qu’au plan international. Ils reconnaissent que la gouvernance est très contextuelle, que les politiques de l’eau doivent être adaptées aux différentes ressources en eau et aux différents territoires, et que les réponses de gouvernance doivent s’adapter à des circonstances changeantes.’ (OCDE, 2015)

Ils s’appuient sur trois dimensions complémentaires :

- ‘L’efficacité se réfère à la contribution de la gouvernance à la définition d’objectifs et de cibles de politique de l’eau claires et durables à différents niveaux de gouvernement, afin de mettre en œuvre ces objectifs, et d’atteindre les cibles ou les objectifs escomptés.
- L’efficacité se réfère à la contribution de la gouvernance à la maximisation des bénéfices de la gestion durable de l’eau et du bien-être au moindre coût pour la société.
- La confiance et l’engagement se réfèrent à la contribution de la gouvernance à l’instauration de la confiance publique et à l’inclusion des parties prenantes grâce à la légitimité démocratique et l’impartialité pour la société dans son ensemble.’ (OCDE, 2015)

Les principes peuvent être se représentés schématiquement par la figure n°4 ci-après.

Figure n°4. Principes de l’OCDE sur la gouvernance de l’eau (OCDE, 2015)



L'OCDE propose également une batterie d'indicateurs (trois par principes) avec différents niveaux permettant d'évaluer le degré d'existence et de mise en application des douze principes définis, et d'attribuer une note qualitative (voir l'annexe n°1) :

- 5 - En place, fonctionne ;
- 4 - En place, partiellement mis en œuvre ;
- 3 - En place, non mis en œuvre ;
- 2 - Cadre en cours de développement ;
- 1 - Pas en place ;
- 0 - Non applicable.

Pour chaque principe, on peut indiquer l'évolution attendue dans les trois ans (amélioration (↗), stabilité (⇒), dégradation (↘)) et évaluer le niveau de consensus parmi les parties prenantes, en particulier les acteurs de l'eau (consensus fort (💧💧💧), consensus acceptable (💧💧), consensus faible (💧)). Dans la partie suivante, nous allons, pour chaque principe de l'OCDE, effectuer une description de l'état de la situation en Nouvelle-Calédonie et proposer une évaluation des indicateurs. Cette évaluation est par nature contestable et à vocation à être discutée par l'administration qui pourra effectuer un travail plus approfondi par la suite. Nous n'avons pas estimé l'évolution attendue ni le consensus pour chaque principe, n'ayant pas de donnée sur le sujet, mais nous y reviendrons dans la troisième partie.

1.3.2. Quelle application de ces principes en Nouvelle-Calédonie ?

Efficacité de la gouvernance de l'eau

| |
|--|
| <p>Principe 1. RÔLES ET RESPONSABILITÉS CLAIRES</p> <p><i>Attribuer clairement et distinguer les rôles et les responsabilités en matière de conception des politiques de l'eau, mise en œuvre, gestion opérationnelle et réglementation, et encourager la coordination entre les autorités responsables.</i></p> |
| <p>Indicateurs</p> <p><i>Indicateur 1.a : Existence et niveau de mise en œuvre d'une loi sur l'eau 1 - Pas en place</i></p> <p><i>Indicateur 1.b : Existence et fonctionnement du ministère, du ministère pilote et de l'agence avec des responsabilités liées à l'eau essentielles pour l'élaboration des politiques 2 - Cadre en cours de développement</i></p> <p><i>Indicateur 1.c : Existence et mise en place de mécanismes pour examiner les rôles et les responsabilités, diagnostiquer les écarts et ajuster en cas de besoin 2 - Cadre en cours de développement</i></p> |

► En Nouvelle-Calédonie, la politique de l'eau n'est pas constituée d'une politique spécifique mais de plusieurs politiques qui peuvent concerner l'eau, que ce soit en matière sanitaire, économique ou environnementale, etc. Mise à part la démarche en cours, qui est animée par la DAVAR, compte tenu de ses compétences dans la gestion du domaine public fluvial et du suivi et de la protection globale de la ressource, il n'y a pas d'attribution des rôles en matière de conception des politiques de l'eau.

Pourtant, un comité technique de l'eau avait été créé en 1982²¹ «représentant les intérêts des usagers et ayant vocation à exprimer leurs besoins en matières d'aménagement, de conservation et de protection des eaux et des milieux récepteurs» et devait associer des représentants du gouvernement, des services techniques, des maires²², des professionnels agricoles et des instituts de recherche, à travers trois commissions spécialisées (ressource en eaux, gestion des eaux, et assainissement et protection des eaux) pour : «formuler des propositions tendant à l'adoption par les instances responsables d'une politique territoriale de l'eau et de veiller à l'adaptation de celle-ci aux modifications du milieu ainsi qu'à l'évolution des besoins et des techniques. A cette fin, il contribue à l'élaboration des textes réglementaires et formule toutes propositions utiles sur la planification et la programmation budgétaire des interventions publiques à mettre en œuvre, l'évaluation et l'allocation de la ressource en eau, l'hydraulique urbaine et agricole, la prévention des effets d'inondation et la lutte contre la pollution». Ce comité n'a cependant eu aucune activité enregistrée alors qu'il aurait pu avoir ce rôle de coordination des politiques publiques sur l'eau.

Les compétences fonctionnelles dans le domaine de l'eau sont réparties entre la Nouvelle-Calédonie, les autorités coutumières, les communes et les provinces (volet environnemental). L'examen des textes existants permet de décrire cette répartition, présentée dans le tableau n°4, sur la base d'un travail réalisé par la DAVAR.

Tableau n°4. Répartition des compétences en matière de gestion et de protection de la ressource en eau en Nouvelle-Calédonie (DAVAR, 2016)

| Institutions/collectivités | Domaines de compétences et textes applicables | Commentaires |
|----------------------------|---|---|
| Nouvelle-Calédonie | <p>Domaine public fluvial Le domaine de la Nouvelle-Calédonie comprend « sous réserve des droits des tiers et sauf lorsqu'ils sont situés dans les terres coutumières, les cours d'eau, lacs, eaux souterraines et sources ». (loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999, art. 22-31° et art. 99-7°) La Nouvelle-Calédonie est compétente pour fixer les règles de droit domanial dans des lois du pays. (LO du 19 mars 1999, art. 22-31° et 99-7°)</p> | La DAVAR est chargée de gérer ce domaine : elle instruit les dossiers de demandes d'autorisation de travaux dans les cours d'eau et d'occupation du domaine public fluvial ; elle finance et suit l'entretien des cours d'eau, en partenariat avec les provinces et certaines communes. |
| | <p>Gestion de l'eau La Nouvelle-Calédonie peut, avec l'accord des autorités provinciales, leur déléguer « la gestion de la ressource en eau ». (LO du 19 mars 1999, art. 47-II)</p> | Les provinces Nord et Sud ont demandé et obtenu la délégation de gestion de la ressource en eau. Cette délégation ne leur donne pas compétence pour fixer les règles de gestion de l'eau. |
| | <p>Hygiène publique et santé La Nouvelle-Calédonie est compétente pour l'hygiène publique et la santé. (LO du 19 mars 1999, art. 22-4°)</p> | Aucune des trois provinces n'a demandé à exercer cette compétence. |

²¹ Arrêté n° 82-135/CG du 2 mars 1982 créant un comité technique de l'eau (JONC du 8 mars 1982, p. 401). En 1984, le comité est devenue le comité technique de l'eau « et de l'assainissement » : arrêté n° 84-317/CG du 3 juillet 1984 modifiant et complétant l'arrêté du 2 mars 1982 (JONC du 10 juillet 1984, p. 1122).

²² les provinces n'ont été créées qu'en 1988

| | | |
|------------------|--|---|
| | <p>A la demande d'une province, le congrès peut déléguer sa compétence « pour adapter et appliquer la réglementation en matière d'hygiène publique et de santé ». (LO du 19 mars 1999, art. 47-I)</p> | <p>C'est la DASS-NC qui intervient en matière d'hygiène publique et de santé.</p> |
| | <p>Périmètres de protection des eaux Des périmètres de protection des eaux (PPE) doivent être mis en place autour des points de prélèvement d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines. (délib. n° 105 du 9 août 1968, art. 14)</p> | <p>La Nouvelle-Calédonie est compétente pour déclarer l'utilité publique des PPE et définir les prescriptions nécessaires à la protection de la ressource en eau (DAVAR)</p> |
| | <p>Sécurité civile La compétence en matière de sécurité civile a été transférée à la Nouvelle-Calédonie le 1er janvier 2014.</p> | <p>Au sein de la direction de la sécurité civile et de la gestion des risques de la Nouvelle-Calédonie (DSCGR), le service de la planification des risques technologiques et naturels traite des grands documents de planification, de prévision et de gestion des risques.</p> |
| Provinces | <p>Environnement « Chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas dévolues à l'Etat (...), à la Nouvelle-Calédonie ou aux communes (...)» (LO du 29 mars 1999, art. 20) La protection de l'environnement est une compétence des provinces, comme le développement économique, l'activité minière et l'agriculture, qui ont un impact sur la ressource en eau.</p> | <p>Au titre de sa compétence environnementale, la province Sud a modifié la réglementation de la pêche en eau douce. Les provinces se sont dotées d'une réglementation relative aux Installations Classées Pour l'Environnement (ICPE) pour encadrer les activités à risque. La province Nord a réglementé les prélèvements d'eau. Les provinces approuvent les PUD des communes et instruisent les permis de construire en l'absence de PUD.</p> |
| | <p>Gestion déléguée des cours d'eau La Nouvelle-Calédonie a délégué aux provinces Nord et Sud « tous pouvoirs pour gérer » : - les prélèvements d'eau superficielle et souterraine ; - l'entretien du lit et la protection des berges des cours d'eau ; - l'extraction de matériaux. Sont exclus de la délégation de gestion : les ouvrages de franchissement, les ouvrages hydrauliques et les barrages hydroélectriques. (délib. n° 238/CP du 18 nov. 1997)</p> | <p>La Nouvelle-Calédonie (DAVAR) alloue chaque année aux provinces une dotation spécifique pour assurer certaines actions relevant de ces missions. Le montant de cette dotation est contesté par la province Nord car elle ne couvre pas les moyens nécessaires à l'exercice de cette délégation.</p> |
| Communes | <p>Salubrité et sécurité publique Au titre de la police municipale, le maire est chargé de prévenir et de faire cesser « les accidents » tels que les inondations ou les ruptures de digues et les « les pollutions de toutes natures ». (code des communes de la Nouvelle-Calédonie, art. L. 131-2)</p> | <p>Chaque commune peut fixer, dans son plan d'urbanisme directeur (PUD), des règles spécifiques pour la gestion des eaux et des zones inondables. Elles peuvent passer des</p> |

| | | |
|------------------------------|--|---|
| | Le maire de Nouméa a exercé cette compétence pour interdire le rejet des huiles usées et des hydrocarbures dans les égouts et les caniveaux. (arrêté n° 81/657 du 13 novembre 1981). | conventions avec la Nouvelle-Calédonie et la province pour le petit entretien des cours d'eau |
| | Adduction d'eau potable et assainissement La distribution d'eau potable et l'assainissement sont des services publics communaux. (code des communes de la Nouvelle-Calédonie, art. L. 372-1 et s.). L'action des communes dans le domaine de l'assainissement est encadrée par la réglementation provinciale. | Pour protéger leurs captages et assurer la pérennité de leurs réseaux d'adduction, les communes mettent en place des périmètres de protection des eaux, en lien avec la DAVAR. |
| Etat | Salubrité publique En cas de carence du maire, le haut-commissaire peut prendre « toute mesure relative au maintien de la salubrité (...) publique ». (code des communes de la Nouvelle-Calédonie, art. L. 131-13) Il ne peut intervenir sur le territoire d'une seule commune qu'après mise en demeure du maire restée sans résultat. (code des communes NC, art. L. 131-13 al. 2) | Dès lors que plusieurs communes sont concernées, le haut-commissaire peut exercer sans condition ce droit de substitution. |
| Autorités coutumières | Compte tenu de l'exclusion des terres coutumières du domaine public, ce sont les autorités coutumières qui sont chargées de la gestion des cours d'eau. | Cela peut créer des complications pour la mise en place de PPE en terres coutumières, pour la planification et la réalisation de travaux dans les cours d'eau ou pour la gestion de la ressource entre l'amont et l'aval. |

Cette répartition des compétences, éclatées entre de nombreuses institutions indépendantes, ne facilite pas une gestion coordonnée de la ressource en eau, qui n'est d'ailleurs pas réalisée à un niveau global mais traitée au cas par cas. Sur le domaine public fluvial, elle pose les difficultés suivantes (Massenavette, 2016).

Jusqu'en 2009 où la loi organique a précisé l'appartenance des "cours d'eau, lacs, eaux souterraines et sources" au domaine public de la Nouvelle-Calédonie (hormis sur terres coutumières), c'était la délibération n°105 du 9 août 1968 réglementant le régime et la lutte contre la pollution des eaux en Nouvelle-Calédonie qui précisait "Sont déclarés appartenir au domaine public territorial les eaux naturelles de toute espèce, les lacs salés et les lacs d'eau douce, lagunes, étangs, cours d'eau, nappes souterraines et sources de toute nature. Les lits des cours d'eau font également partie du domaine public". Or cette réglementation présente les difficultés suivantes :

- la délibération présente des éléments qui font classiquement partie de la domanialité maritime (lacs salés, lagunes), qui relève de la compétence de l'Etat et à partir de 1999, de celle des provinces, ce qui pose des problèmes de frontière entre le domaine public fluvial et le domaine public maritime ;
- le fondement juridique d'une délibération est faible compte tenu de sa place dans la hiérarchie des normes et de son ancienneté alors que le cadre institutionnel de la Nouvelle-Calédonie a évolué dans le temps au fur et à mesure de ses différents statuts ; cela a été un frein aux projets de textes relatifs au domaine fluvial.

Si, dans les faits, c'est toujours néanmoins la Nouvelle-Calédonie qui se chargeait d'instruire les demandes d'autorisation d'occupation domaniale, **les évolutions institutionnelles de la Nouvelle-Calédonie ont en effet mis longtemps à clarifier le statut du domaine public fluvial.** Les Accords de Matignon-Oudinot de 1988 passent complètement sous silence la question de l'eau, bien que créant les provinces et leur conférant des compétences générales incluant l'environnement. Il faut attendre 1996 pour que la Nouvelle-Calédonie prenne une délibération permettant de déléguer "officiellement" la gestion des cours d'eau aux provinces (entretien et autorisation de prélèvement) mais avec des contreparties financières non cadrées. En 1999, la question de la propriété des ressources en eaux a fait l'objet de débats parlementaires pour la loi organique suivant l'Accord de Nouméa mais l'amendement proposant le rattachement des ressources en eau au domaine public de la Nouvelle-Calédonie n'a pas été adopté.

La loi organique de 2009 a enfin permis de sécuriser sa propriété sur le domaine public fluvial mais la délibération n'a toujours pas été modifiée. De plus, bien que les provinces aient la compétence générale en matière d'environnement, elles ont peu et avec difficultés réglementé sur la ressource en eau, préférant laisser la responsabilité à la Nouvelle-Calédonie de par la délibération, cette dernière présentant des dispositions en matière environnementale pour l'eau (pollution).

Les terres coutumières, compte tenu des règles particulières qui y sont attachées et de leur exclusion du domaine public fluvial, complexifient encore l'action des institutions sur la ressource en eau, même si ces particularités trouvent leur légitimité dans l'histoire.

L'éclatement des responsabilités et le manque de coordination entre toutes les institutions a été un des facteurs déclenchant du lancement des travaux préparatoires pour la politique de l'eau.

Principe 2. ÉCHELLES APPROPRIÉES DANS DES SYSTÈMES PAR BASSINS

Gérer l'eau à (aux) l'échelle(s) appropriée(s), dans le cadre de systèmes intégrés de gouvernance par bassin afin de refléter les conditions locales, et encourager la coordination entre ces différentes échelles.

Indicateurs

*Indicateur 2.a : Existence et niveau de mise en œuvre des politiques et stratégies de gestion intégrée des ressources en eau
1 - Pas en place*

Indicateur 2.b : Existence et fonctionnement des institutions gérant l'eau à l'échelle hydrographique 1 - Pas en place

Indicateur 2.c : Existence et niveau de mise en œuvre des mécanismes de coopération pour la gestion des ressources en eau entre les utilisateurs et les niveaux d'administration liés à l'eau, du niveau local au niveau du bassin, aux niveaux régional, national et supérieur 1 - Pas en place

► Cette dimension est très peu développée et n'est pas coordonnée au niveau de la Nouvelle-Calédonie et des provinces. Les communes et les autorités coutumières qui sont au plus près du terrain travaillent la plupart du temps de manière isolée. Si certains outils de planification et de gestion existent, il n'y a pas de règle juridique demandant la mise en place de systèmes intégrés de gouvernance par bassin, du type "schéma directeur" permettant d'encadrer les démarches de planification et de gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Même si certains acteurs des bassins versants sensibles ont commencé à s'organiser sur la côte Ouest, les démarches locales de concertation sont rares. Quand elles existent, elles associent dans des configurations variables les collectivités, les usagers, les riverains et la recherche et sont l'occasion de partager des connaissances, de se concerter sur des actions à conduire en vue d'une bonne gestion des bassins. Peuvent être citées les initiatives de la zone d'aménagement VKP dans laquelle est impliquée la province Nord, et des communes de La Foa et Bourail.

Les outils de planification et de gestion existants sont ainsi segmentés en plusieurs types qui vont être mis en place de façon hétérogène sur le territoire sans garantie qu'ils soient cohérents entre eux :

- outils thématiques : schémas directeurs d'eau potable et/ou d'assainissement, plans de sécurité sanitaire des eaux, plans de gestion des eaux en secteur minier, plans de prévention des risques naturels, règlements communaux ou intercommunaux de distribution d'eau potable et d'assainissement ;
- outils par entité territoriale et/ou par logique hydrographique : schémas d'aménagement sur terres coutumières, schémas d'aménagement et de gestion des eaux par bassin versants, contrats de rivière ;
- outils de gouvernance par thématique ("comité sécheresse", association d'irrigants) ou par entité territoriale (conseils de l'eau par bassin versant ou groupe de bassins versants).

Principe 3. COHÉRENCES DES POLITIQUES

Encourager la cohérence des politiques au travers d'une coordination intersectorielle efficace, en particulier entre les politiques de l'eau et celles de l'environnement, de la santé, de l'énergie, de l'agriculture, de l'industrie, de l'aménagement du territoire et de l'usage des sols.

Indicateurs

Indicateur 3.a : Existence et niveau de mise en œuvre des politiques et stratégies intersectorielles favorisant la cohérence des politiques entre l'eau et les domaines clés, en particulier l'environnement, la santé, l'énergie, l'agriculture, l'utilisation des terres et l'aménagement du territoire 1 - Pas en place

Indicateur 3.b : Existence et fonctionnement d'un ou plusieurs organes interministériels pour la coordination horizontale des politiques liées à l'eau 2 - Cadre en cours de développement

Indicateur 3.c : Existence et niveau de mise en œuvre des mécanismes d'examen des obstacles à la cohérence des politiques et / ou des domaines dans lesquels l'eau et les pratiques, politiques ou réglementations connexes sont mal alignées 2 - Cadre en cours de développement

► Le manque de coordination déjà signalé entre les entités en charge des politiques impactant la ressource en eau empêche la cohérence de ces politiques, justifiant une fois de plus la démarche entreprise. Jusqu'à présent, l'eau a été peu prise en compte dans les priorités données à beaucoup de politiques sectorielles et pour l'aménagement du territoire, par exemple :

- la ville de Nouméa a été fondée dans une zone où il n'y a jamais eu de ressource en eau (dès l'origine ses habitants ont dû aller chercher la ressource à l'extérieur) et la zone d'aménagement VKP souffre du manque de productivité en saison sèche des rivières environnantes (d'où le projet de barrage de Pouembout) ;
- l'agriculture est la plus développée sur la côte Ouest de la Grande Terre qui est aussi la moins arrosée, d'où un besoin d'irrigation systématique ;
- jusque récemment, les mines pouvaient se développer sans tenir compte de son impact sur la ressource en eau et même actuellement, l'existence d'un périmètre de protection des eaux ne garantit pas une sanctuarisation de la ressource (cas d'une mine dans le Nord où on a dû déplacer un captage après la création d'une piste minière)

Principe 4. CAPACITÉ

Adapter le niveau de capacité des institutions responsables à la complexité des défis de l'eau à relever, et à l'ensemble des compétences requises pour exercer leurs fonctions.

Indicateurs

Indicateur 4.a : Existence et niveau de mise en œuvre des politiques d'embauche basées sur un processus professionnel et de recrutement fondé sur le mérite et transparent des professionnels de l'eau indépendants des cycles politiques 4 - En place partiellement mis en œuvre

Indicateur 4.b : Existence et fonctionnement de mécanismes pour identifier et combler les lacunes de capacités dans les institutions de l'eau 2 - Cadre en cours de développement

Indicateur 4.c : Existence et niveau de mise en œuvre des programmes d'éducation et de formation pour les professionnels de l'eau 4 - En place partiellement mis en œuvre

► Les moyens humains sont globalement dispersés et insuffisamment nombreux. Il n'y a pas de police pour les prélèvements d'eau. Seuls deux agents ont pour mission le contrôle du domaine public fluvial (DAVAR) et deux agents le contrôle sanitaire des eaux (DASS). A part dans les plus grandes collectivités, les compétences en termes de gestion de l'eau sont rares, isolées ou absentes dans les communes les plus rurales. La faiblesse des moyens s'illustre aussi par le manque de capacité à générer des données sur l'eau, le manque de financements et le manque d'outil juridique (cf. principes 5 à 7).

En revanche la Nouvelle-Calédonie dispose d'une politique de recrutement des agents publics basée sur un processus transparent et fondé sur le mérite, en pouvant s'appuyant sur des cursus de formation dispensés essentiellement en métropole pour le niveau supérieur. Des formations spécifiques se développent au niveau local.

Effizienz de la gouvernance de l'eau

Principe 5. DONNÉES ET INFORMATION

Produire, mettre à jour, et partager des données et de l'information sur l'eau et relatives à l'eau ; qui soient opportunes, cohérentes, comparables et utiles ; les utiliser pour guider, évaluer et améliorer les politiques de l'eau.

Indicateurs

Indicateur 5.a : Existence et fonctionnement de systèmes d'information actualisés, cohérents et comparables en temps opportun sur l'eau 2 - Cadre en cours de développement

Indicateur 5.b : Existence et fonctionnement des institutions publiques, des organisations et des agences chargées de produire, de coordonner et de divulguer des statistiques normalisées, harmonisées et officielles relatives à l'eau 2 - Cadre en cours de développement

Indicateur 5.c : Existence et niveau de mise en œuvre des mécanismes pour identifier et examiner les lacunes dans les données, les chevauchements et les surcharges inutiles 2 - Cadre en cours de développement

► La connaissance de la ressource en eau et des milieux aquatiques, si elle a tout de même permis de donner un état des lieux utile pour la démarche en cours (chapitre 1.1) est considérée comme largement lacunaire par les services qui relèvent un déficit de connaissance sur :

- les masses d'eau, les milieux aquatiques, les zones humides et la faune inféodée à ces milieux (ex : aucune donnée sur les masses d'eau souterraines mises à part celles des plaines alluviales) ;
- les prélèvements, les besoins et les consommations d'eau selon les usages (ex : pour les usages non domestiques il n'y a aucune mesure des volumes prélevés (compteurs) ; seuls les volumes autorisés ont été utilisés pour évaluer les besoins en eau dans la partie 1.1.2) ;
- les rejets d'effluents dans le milieu naturel et leurs impacts ;
- les impacts des projets, y compris pour les ICPE et les mines ;
- les suivis sanitaires de la qualité de l'eau, y compris des eaux de baignades (mer et rivière) (ex : peu d'analyses de l'eau du réseau AEP, pas de contrôle des eaux de baignades en rivière) ;
- l'évolution de la ressource en eau, notamment au regard du changement climatique ;
- l'aléa d'inondation (encore peu défini en dehors des sites urbains), les espaces de mobilité des cours d'eau et les autres risques liés à l'excès d'eau (submersion en secteur littoral, laves torrentielles), dont la connaissance est nécessaire pour permettre une vision globale de l'ensemble des risques auxquels un territoire est exposé.

En revanche, le réseau hydro-pluviométrique est relativement performant et permet un suivi satisfaisant de la ressource en eau du point de vue quantitatif et qualitatif. De plus, un effort a été entrepris par la DAVAR pour centraliser les données existantes et les formater (cahiers des charges pour les bureaux d'études), ainsi que par l'OEIL (Observatoire de l'environnement de la Nouvelle-Calédonie).

Des améliorations restent nécessaires sur les suivis des ICPE et des mines, sur les prélèvements et les informations relatives aux planifications et aux moyens financiers (investissement, fonctionnement) notamment engagés en matière d'alimentation en eau potable ou d'assainissement.

L'information est parfois perdue par manque d'archivage ou inexploitable par défaut de validation. Il n'existe pas de procédure d'agrément généralisée pour les laboratoires et bureaux d'études, notamment ceux qui interviennent dans le domaine de l'eau.

Il n'existe pas d'état des lieux des masses d'eau.

Principe 6. FINANCEMENT

Veiller à ce que les cadres de gouvernance permettent de mobiliser les financements pour l'eau, et allouer les ressources financières de manière efficace et transparente dans un délai convenable.

Indicateurs

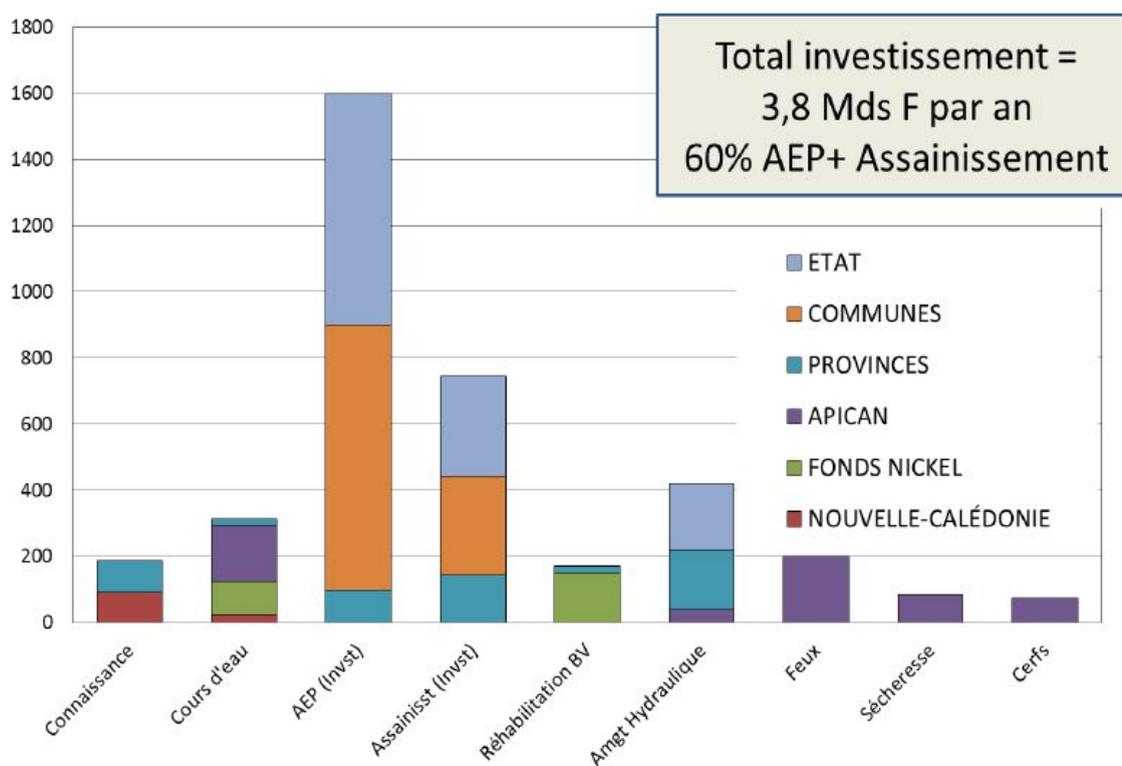
Indicateur 6.a : Existence et niveau de mise en œuvre des dispositifs de gouvernance qui aident les institutions de l'eau à collecter les revenus nécessaires pour remplir leurs mandats et favoriser des comportements durables et efficaces en matière d'eau 1 - Pas en place

Indicateur 6.b : Existence et fonctionnement d'institutions dédiées chargées de collecter les recettes de l'eau et de les allouer à l'échelle appropriée 1 - Pas en place

Indicateur 6.c : Existence et niveau de mise en œuvre de mécanismes permettant d'évaluer les besoins d'investissement et opérationnels à court, moyen et long termes et d'assurer la disponibilité et la durabilité de ces financements 1 - Pas en place

► Comme il n'y a pas de politique spécifique dédiée à l'eau, les financements publics que l'on peut rattacher à la ressource en eau sont disparates et ne couvrent pas l'ensemble des besoins de la gestion intégrée de l'eau. Par exemple, les budgets communaux dédiés à l'eau sont en priorité affectés aux réseaux AEP et s'avèrent souvent insuffisants pour l'assainissement. Au total, les financements publics pour l'eau ont été estimés à 3,8 milliards XPF par an (voir le graphique n°1). **L'absence d'un fonds pérenne de gestion de l'eau ne permet pas d'orienter les accompagnements financiers vers les projets publics ou privés prioritaires. Il n'y a pas de taxes sur les activités polluantes, les rejets ou la consommation qui pourraient y contribuer.**

Graphique n°1. Interventions financières publiques par actions (en millions XPF) (travaux DAVAR, forum H2O, 2018)

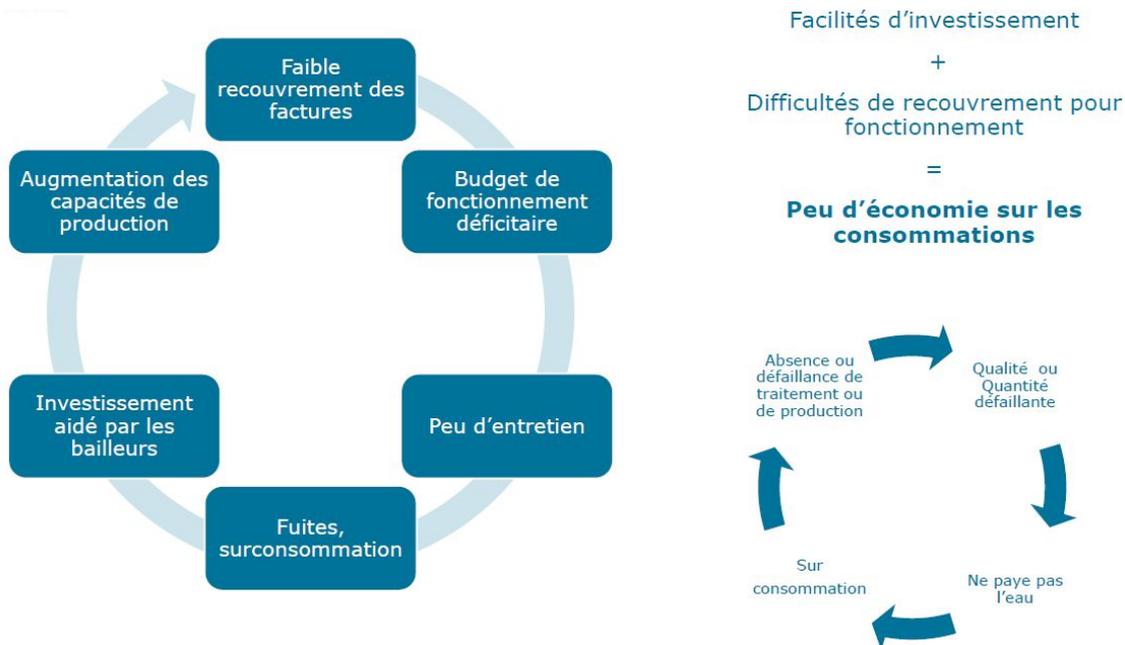


Concernant le financement par les consommateurs, nous avons vu que les consommations d'eau domestiques sont en générale excessives. Cet excès peut s'expliquer par la tarification de l'eau appliquée (ou non appliquée) dans les différentes communes de la Nouvelle-Calédonie. En effet, selon un recensement effectué par la DASS et la DAVAR en 2018, les prix de l'eau potable varie de 0 (pas de tarification) à 310 XPF par mètre cube, contre 462 XPF en moyenne en métropole et :

- 13 communes (sur 33) appliquent une tarification quantitative de l'eau ;
- 5 appliquent une tarification par forfait selon des tranches de consommation ;
- 5 appliquent une tarification forfaitaire unique ;
- 5 n'appliquent aucune tarification ;
- pour les autres, l'information n'a pas pu être recueillie.

La figure n°5 illustre le **cercle vicieux dans lequel se trouve une grande partie des services d'eau potable de la Nouvelle-Calédonie** : une absence de facturation ou un faible taux de recouvrement des factures entraîne des surconsommations et un budget de fonctionnement déficitaire, qui limite l'entretien des installations, qui peuvent être à l'origine de fuite, ou de défaillance de traitement ou de production, ce qui impacte négativement la qualité ou la quantité d'eau distribuée et n'incite pas les populations à payer leur factures quand elles existent. De plus, les communes auront tendance à faire de nouveaux investissements qui sont plus facilement aidés par les bailleurs de fonds (qui ne financent pas le fonctionnement), ce qui va augmenter leur capacité de production et favoriser encore la consommation.

Figure n°5. Les cercles vicieux de l'eau potable en Nouvelle-Calédonie (DAVAR, 2018)



Un exemple montre que la facturation, même à un prix bas, diminue la consommation des abonnés, c'est celui de la commune de Lifou, la plus étendue des îles Loyauté, située en terres coutumières. La mairie a mis en place une tarification fictive en 2012 et réelle en 2013 (100 XPF/m³). Entre 2014 et 2017, la consommation moyenne par habitant a été diminuée de près de 35%, même si elle reste élevée (environ 580 L/j/hab en 2014 et 380 L en 2017). Cette baisse a également eu un impact sur la consommation électrique en diminuant les temps de pompage au niveau des forages.

Principe 7. CADRES RÉGLEMENTAIRES

Veiller à ce que les cadres réglementaires pour la gestion de l'eau soient mis en œuvre et appliqués de façon efficace dans la poursuite de l'intérêt public.

Indicateurs

Indicateur 7.a : Existence et niveau de mise en œuvre d'un cadre réglementaire solide de gestion de l'eau pour favoriser l'application et la conformité, atteindre les objectifs réglementaires d'une manière rentable et protéger l'intérêt public

1 - Pas en place

Indicateur 7.b : Existence et fonctionnement d'institutions publiques spécialisées chargées d'assurer les fonctions réglementaires clés pour la gestion des services et des ressources en eau

4 - En place partiellement mis en œuvre

Indicateur 7.c : Existence et niveau de mise en œuvre d'outils de régulation pour favoriser la qualité des processus réglementaires pour la gestion de l'eau à tous les niveaux

1 - Pas en place

► **Le cadre réglementaire a très peu évolué durant les trente dernières années.** Les textes qui régissent l'eau relèvent de plusieurs autorités institutionnelles selon les compétences attribuées à chacune par la loi organique (voir le paragraphe 1.3.3). Les textes existants ne définissent pas de principes généraux et chacune des autorités compétentes fixe ses priorités d'actions de façon indépendante.

La protection de la ressource est rendue difficile en l'absence de références et d'obligations de résultats juridiquement opposable. Il n'a pas de référentiel de qualité des masses d'eau ni d'objectif de qualité qui soit techniquement et juridiquement opposable aux acteurs de l'eau, ce qui empêche d'encadrer efficacement les installations, travaux, ouvrages et aménagements (IOTA) ainsi que les prélèvements d'eau et les rejets d'effluents dans le milieu naturel. Par exemple :

- si un **débit minimum** est nécessaire pour garantir le bon fonctionnement naturel d'un cours d'eau, l'absence de disposition réglementaire imposant de préserver un débit minimum requis, un excès de prélèvement ne peut être ni prévenu ni sanctionné ;
- l'**arrêté en vigueur relatif à la potabilité de l'eau est insuffisant** pour garantir l'absence d'impact sur la santé publique des consommateurs (paramètres manquants, seuils trop élevés par rapport aux normes internationales, pas de régime ni de fréquence des contrôles...) ;
- en l'**absence de règle de partage de l'eau**, de références, d'outils de mesures (compteurs) qui permettraient de connaître, sur les secteurs fortement sollicités, les débits réellement prélevés par les utilisateurs, la régulation des prélèvements et des ouvrages est difficile et ne permet pas d'assurer une gestion durable et équilibrée de la ressource en eau ;

- la réglementation sur l'assainissement collectif n'encadre que les stations d'épuration, il n'existe pas d'approche intégrée de la gestion des réseaux d'assainissement des eaux usées ; de même, les installations d'assainissement individuel, souvent peu entretenues et peu efficaces, ne sont réglementées qu'en province Nord et à Nouméa ;
- le texte relatif aux périmètres de protection de la ressource en eau potable (PPE) de la délibération de 1968 est incomplet en matière d'études préalables à la détermination des périmètres correspondants et de procédure d'enquête publique ;
- il n'existe dans les textes en vigueur que quelques dispositions en matière de contrôles et de sanctions (ICPE) ; les atteintes aux masses d'eau ne sont généralement pas sanctionnées ; sur terres coutumières, il y a une insécurité juridique pour l'exercice de la police de l'eau dans le domaine du respect des prescriptions applicables dans les PPE.

Un exemple marquant de l'absence de mise à jour de la réglementation concerne la délibération n°105 de 1968, dont l'article 13 prévoit que « les conditions dans lesquelles peuvent être réglementés ou interdits, les déversements, écoulements, jets, dépôts directs ou indirects d'eau ou matière, et plus généralement tout fait susceptible d'altérer la qualité des eaux superficielles ou souterraines et des eaux de mer » sont déterminées par « des arrêtés du Chef du Territoire en Conseil de Gouvernement », alors qu'aucun arrêté n'a été pris depuis lors.

Principe 8. GOUVERNANCE INNOVANTE

Promouvoir l'adoption et la mise en œuvre de pratiques de gouvernance de l'eau innovantes entre les autorités responsables, les niveaux de gouvernement et les parties prenantes pertinentes.

Indicateurs

Indicateur 8.a : Existence et niveau de mise en œuvre de cadres politiques et d'incitations favorisant l'innovation dans les pratiques et processus de gestion de l'eau 1 - Pas en place

Indicateur 8.b : Existence et fonctionnement des institutions encourageant les initiatives ascendantes, le dialogue et l'apprentissage social ainsi que l'expérimentation dans la gestion de l'eau à différents niveaux 1 - Pas en place

Indicateur 8.c : Existence et niveau de mise en œuvre des mécanismes de partage des connaissances et des expériences pour combler le fossé entre science, politique et pratique 2 - Cadre en cours de développement

► A ce stade tout reste à faire. Il n'y a pas de politique volontariste menée pour inciter les initiatives locales ; celles décrites ont émergées face à un problème donné. Le contexte institutionnel en termes de répartition des compétences, de répartition foncière et l'existence de terres régies par la coutume incitent à faire preuve d'originalité dans la gouvernance de l'eau.

Confiance et engagement dans la gouvernance de l'eau

Principe 9. INTÉGRITÉ ET TRANSPARENCE

Généraliser les pratiques d'intégrité et de transparence dans les politiques de l'eau, au sein des institutions relatives à l'eau et dans les cadres de gouvernance de l'eau pour une plus grande redevabilité et confiance dans les processus décisionnels.

Indicateurs

Indicateur 9.a : Existence et niveau de mise en œuvre des cadres juridiques et institutionnels (pas nécessairement spécifiques à l'eau) sur l'intégrité et la transparence qui s'appliquent également à la gestion de l'eau en général 5 - En place fonctionne

Indicateur 9.b : Existence et fonctionnement de tribunaux indépendants (pas nécessairement spécifiques à l'eau) et d'institutions supérieures de contrôle qui peuvent enquêter sur les infractions liées à l'eau et protéger l'intérêt public 5 - En place fonctionne

Indicateur 9.c : Existence et niveau de mise en œuvre de mécanismes (pas nécessairement spécifiques à l'eau) pour identifier les facteurs potentiels de corruption et les risques dans toutes les institutions liées à l'eau à différents niveaux, ainsi que d'autres lacunes d'intégrité et de transparence 4 - En place partiellement mis en œuvre

► Si tout reste à faire pour une application particulière dans le domaine spécifique de l'eau, la Nouvelle-Calédonie dispose des instruments hérités de la métropole concernant la police générale, les tribunaux et la lutte contre la corruption.

Principe 10. ENGAGEMENT DES PARTIES PRENANTES

Promouvoir l'engagement des parties prenantes afin qu'elles contribuent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'eau de manière éclairée et orientée sur les résultats.

Indicateurs

Indicateur 10.a : Existence et niveau de mise en œuvre des cadres juridiques pour impliquer les parties prenantes dans la conception et la mise en œuvre des décisions, politiques et projets liés à l'eau 4 - En place partiellement mis en œuvre

Indicateur 10.b : Existence et fonctionnement des structures organisationnelles et des autorités responsables pour engager les parties prenantes dans les politiques et les décisions liées à l'eau 2 - Cadre en cours de développement

Indicateur 10.c : Existence et niveau de mise en œuvre de mécanismes pour diagnostiquer et examiner les défis, processus et résultats de l'engagement des parties prenantes 1 - Pas en place

► Ce travail est initié partiellement dans le cadre de la méthode de concertation menée pour élaborer la politique partagée de l'eau en Nouvelle-Calédonie (notamment durant le forum H2O qui fait l'objet de la troisième partie).

Principe 11. ARBITRAGES ENTRE USAGERS, ZONES RURALES ET URBAINES ET GÉNÉRATIONS

Promouvoir des cadres de gouvernance de l'eau permettant de gérer les arbitrages entre les usagers de l'eau, les zones rurales et urbaines, et les générations.

Indicateurs

Indicateur 11.a : Existence et niveau de mise en œuvre de dispositions formelles ou de cadres juridiques favorisant l'équité entre les usagers de l'eau, les zones rurales et urbaines et les générations 1 - Pas en place

Indicateur 11.b : Existence et fonctionnement d'un ou plusieurs médiateurs ou institutions pour protéger les usagers de l'eau, y compris les groupes vulnérables 1 - Pas en place

Indicateur 11.c : Existence et niveau de mise en œuvre de mécanismes ou de plates-formes pour gérer les compromis entre les utilisateurs, les territoires et / ou au fil du temps de manière non discriminatoire, transparente et fondée sur des preuves 2 - Cadre en cours de développement

► Les usages prioritaires ne sont pas juridiquement définis et l'apparition de conflits d'usage traduit une difficulté grandissante d'arbitrage entre les pressions concurrentes qui peuvent s'exercer sur certaines ressources en eau et à certains moments de l'année. Les usages amont sont alors mécaniquement privilégiés sur les usages aval. Si l'alimentation en eau potable semble à l'évidence prioritaire sur les autres usages de l'eau, les bases juridiques permettant de garantir cette priorité sont lacunaires et fragiles et la réglementation existante est peu ou mal appliquée. Les initiatives locales qui émergent ne peuvent s'appuyer sur un cadre de gouvernance.

Principe 12. SUIVI ET ÉVALUATION

Promouvoir le suivi et l'évaluation régulière des politiques et de la gouvernance de l'eau, lorsque cela est jugé approprié, partager les résultats avec le public et faire des ajustements lorsque cela est nécessaire.

Indicateurs

Indicateur 12.a : Existence et niveau de mise en œuvre de cadres politiques favorisant un suivi et une évaluation réguliers de la politique et de la gouvernance de l'eau 1 - Pas en place

Indicateur 12.b : Existence et fonctionnement des institutions chargées du suivi et de l'évaluation des politiques et pratiques de l'eau et capables d'aider à s'adapter là où cela est nécessaire 3 - En place non mis en œuvre

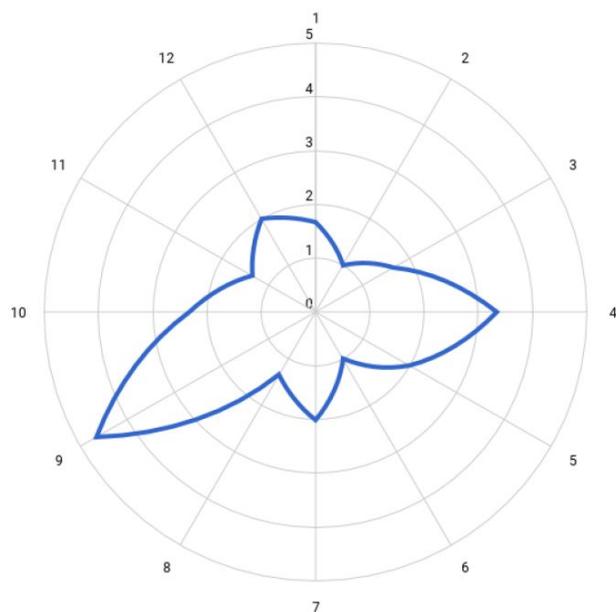
Indicateur 12.c : Existence et niveau de mise en œuvre des mécanismes de suivi et d'évaluation pour mesurer dans quelle mesure la politique de l'eau atteint les résultats escomptés et les cadres de gouvernance de l'eau sont adaptés à l'objectif 2 - Cadre en cours de développement

► Cette dimension n'existe pas même si des institutions ont la compétence pour la gestion de la ressource en eau. Elle devrait se développer dans le cadre de la démarche mise en place actuellement.

On le voit, pour toutes les dimensions proposées par l'OCDE, la Nouvelle-Calédonie hérite d'une situation difficile, du fait d'une obsolescence réglementaire, d'un manque de moyen, d'une absence de coordination efficace entre les différentes institutions dont les compétences sont parfois imprécises et source d'inertie. L'ampleur du déficit de gouvernance est lié au contexte historique, vecteur de changements profonds (création des provinces et des terres coutumières, processus de transfert de compétences, perspectives d'une prochaine indépendance) source d'incertitudes pour les décideurs et de difficultés à définir des objectifs cohérents et partagés, en particulier dans le domaine de l'eau qui par définition concerne beaucoup de dimensions de l'intervention publique. Malgré ce retard pris, des initiatives sont prises pour faire avancer le sujet et semblent finalement aboutir, en 2018, à une réelle volonté de changement.

Le diagramme n°1 permet de visualiser l'application des principes de l'OCDE à partir de l'évaluation des indicateurs (moyenne algébrique). Cela donne une vision globale au niveau de la Nouvelle-Calédonie mais n'est pas nécessairement représentatif de ce qui se passe dans les provinces ou les communes.

Diagramme n°1. Représentation graphique (diagramme en radar) de l'application des principes de l'OCDE



- 5 - En place fonctionne
- 4 - En place partiellement mis en œuvre
- 3 - En place non mis en œuvre
- 2 - Cadre en cours de développement
- 1 - Pas en place
- 0 - Non applicable

Principe 1. RÔLES ET RESPONSABILITÉS CLAIRES
 Principe 2. ÉCHELLES APPROPRIÉES DANS DES SYSTÈMES PAR BASSINS

Principe 3. COHÉRENCES DES POLITIQUES

Principe 4. CAPACITÉ

Principe 5. DONNÉES ET INFORMATION

Principe 6. FINANCEMENT

Principe 7. CADRES RÉGLEMENTAIRES

Principe 8. GOUVERNANCE INNOVANTE

Principe 9. INTÉGRITÉ ET TRANSPARENCE

Principe 10. ENGAGEMENT DES PARTIES PRENANTES

Principe 11. ARBITRAGES ENTRE USAGERS, ZONES RURALES ET URBAINES ET GÉNÉRATIONS

Principe 12. SUIVI ET ÉVALUATION

2. Analyse de l'émergence d'une dynamique pour une politique de l'eau

Les préoccupations relatives à la ressource en eau en Nouvelle-Calédonie sont anciennes et la dynamique observée depuis 2017 n'est pas le fait d'une génération spontanée. La première initiative des dernières décennies avait pris la forme d'Assises de l'eau en 2008 et a été suivie de travaux dont certains ambitieux qui ont finis par être abandonnés "au milieu du gué". La problématique restant entière, un nouvel élan volontariste est apparu progressivement depuis 2015. Nous allons analyser les facteurs à l'origine de cette mobilisation pour essayer de comprendre quels sont les ressorts possibles de la mise à l'agenda de la politique de l'eau en Nouvelle-Calédonie.

2.1. Les Assises de l'eau de 2008

Cet événement, organisé à Nouméa du 19 au 23 mai 2008, s'inscrit dans une démarche engagée par le Conseil économique et social²³ (CES) de la Nouvelle-Calédonie. Ce dernier comprend 40 membres issus de la société civile selon les modalités prévues dans la loi organique. Il est renouvelé intégralement tous les cinq ans. Les Assises de l'eau ont été organisées durant le mandat 2005-2010.

Les origines des assises de l'eau

Dès mai 2005, une autosaisine du CES a proposé de travailler sur la question de l'eau potable et, en séance du 24 mars 2006, le CES a émis un vœu relatif à l'eau potable. En s'appuyant sur le modèle de gestion de l'eau en métropole et en faisant un premier état des lieux et un constat montrant le caractère complexe et global de la gestion de l'eau en Nouvelle-Calédonie, le CES a élargi sa réflexion au-delà de l'eau potable en insistant sur la nécessité de concilier développement économique et respect de l'environnement. Il a également pointé les difficultés rencontrées en Nouvelle-Calédonie et fait plusieurs propositions aux décideurs institutionnels.

Avant la mise en place de ces propositions, le CES a émis le souhait d'organiser des assises de l'eau pour que se rencontrent les acteurs de l'eau et les institutions compétentes. Tout ce travail préalable a été piloté par une commission spéciale temporaire sur les assises de l'eau.

Les témoins de l'époque, notamment du service de l'eau de la DAVAR, indiquent que ce service technique a fortement sensibilisé certains membres du CES pour qu'ils travaillent sur le sujet et ont largement contribué à établir l'état des lieux de la ressource en eau et à la préparation de l'évènement.

Le déroulement des assises et les modalités de participations²⁴

Cet évènement a permis de faire un état des lieux plus complet et de mobiliser les acteurs de l'eau de Nouvelle-Calédonie. D'après les informations qui ont pu être recueillies, les assises ont été organisées en plusieurs séquences :

- 19 mai, interventions des services sur les enjeux de la gestion de la ressource en eau et les

²³ Devenu depuis le Conseil économique, social et environnemental

²⁴ source : Synthèse des assises de l'eau (2008)

- pratiques de l'époque ;
- 20 mai, trois ateliers sur l'usage de la ressource en eau dans différents secteurs d'activité : la mine, l'agriculture, l'eau potable et l'assainissement ; chaque atelier consistait en une présentation du sujet et des enjeux par les services suivi d'une discussion avec les participants sur les axes de réflexion et les pistes d'actions à proposer ;
 - 21 mai, visites de terrains (VKP sur les problématiques de l'AEP et de l'assainissement dans une zone en croissance démographique ; mine de Tiébaghi exploitée par la SLN sur la gestion de l'eau et la protection contre l'érosion ; commune de La Foa sur les actions pilotes menées au niveau intercommunal comme le traitement et l'assainissement de l'eau, la mise en place d'un conseil de l'eau et la fête de l'eau ; commune de Lifou sur les enjeux spécifiques aux îles) ;
 - 22 et 23 mai, interventions des services sur l'état de la connaissance de la ressource et d'experts extérieurs sur les outils de gestion de la ressource (WWF, ministère de l'environnement, agence de l'eau Seine-Normandie, offices de l'eau de la Martinique et de la Réunion).

Les constats et propositions faits lors des assises de l'eau²⁵

Les conclusions des assises insistent sur la pratique d'une démarche participative impliquant l'ensemble des acteurs concernés par la gestion de la ressource en eau. Elle est composée de trois piliers : l'information du public, la consultation du public, la participation active des parties intéressées. Pour cela, il est nécessaire de recenser et de connaître l'ensemble des acteurs, qu'ils soient publics, privés, associatifs, etc. pour les intégrer dans la démarche.

Les principaux constats effectués concernent :

- l'existence d'une organisation institutionnelle complexe dotée d'un cadre juridique parcellaire et encore incomplet ;
- le partage des compétences entre un nombre important d'acteurs peu coordonnés ;
- la lourde responsabilité des maires pour l'adduction en eau potable et l'assainissement, qui sont en demande d'un appui technique et financier ;
- l'existence de conflits d'usage sur certains bassins versants sensibles, révélant des problématiques de partage de la ressource et de protection de celle-ci et des milieux aquatiques associés ;
- le besoin d'une réelle politique de gestion intégrée de la ressource en eau, qui prenne en compte les spécificités et les différences de situations constatées.

Pour relever ces défis, les assises proposent plusieurs pistes d'actions d'ordre organisationnel, juridique et financier :

- mettre en place une "structure pays" de type conseil de l'eau, avec des modalités de gestion participatives associant, au travers de trois collèges, les institutionnels (1), la société civile dont les chambres consulaires (2) et les associations environnementales (3), et aurait pour missions :

²⁵ source : Synthèse des assises de l'eau (2008)

- d'élaborer les principales orientations et priorités et les grands principes de la gestion de l'eau avec une approche intégrée, de la montagne jusqu'au récif,
- d'améliorer le partage de la connaissance, des informations et de produire des outils de communication,
- de proposer le montant des appuis financiers destinés aux communes,
- de coordonner les services de l'eau pour garantir une cohérence et une coordination des actions et des programmes d'intervention et ce pour l'ensemble des collectivités impliquées au titre de l'une ou l'autre de leur compétences dans la gestion de l'eau, de l'amont à l'aval,
- d'organiser la mutualisation des compétences (moyens humains et financiers spécifiques) et des connaissances,
- d'établir la programmation opérationnelle et la préparation des lois de pays,
- de mettre en œuvre les compétences relatives à une police de l'eau,
- mettre en place certaines réformes :
 - proposer un cadre juridique sur l'eau en Nouvelle-Calédonie (usage et préservation de la ressource en intégrant toutes les politiques sectorielles, police de l'eau),
 - améliorer la réglementation sectorielle (mine : schéma de mise en valeur des richesses minières avec un programme de réhabilitation des sites miniers dégradés doté d'un mode pérenne de financement ; agriculture : réflexion sur l'amélioration du cadre juridique, notamment sur les installations classées ; AEP : revoir les normes de potabilité et les normes de rejets et d'assainissement non collectif),
 - proposer des outils de financement adaptés permettant une solidarité (tarification de l'eau tenant compte de la capacité à payer et des spécificités culturelles), et, dans le domaine de l'AEP et l'assainissement, permettant un financement pérenne des besoins en équipement prévoyant des incitations financières pour les bonnes pratiques,
 - renforcer les compétences par la formation professionnelle en particulier dans le domaine des services d'eau, de l'élaboration et la mise en œuvre des PSSE et de l'assainissement,
 - renforcer la connaissance de la ressource (réseau de mesure, mutualisation des données
- d'appuyer la "structure pays" au niveau local par les organismes opérationnels :
 - une agence de l'eau avec une mission interservices pour exécuter la politique et percevoir la redevance liée à l'eau pour le financement de la politique de l'eau,
 - la multiplication des conseils de l'eau au niveau des bassins versants (sur l'exemple de La Foa),
 - une structure opérationnelle d'assistance technique aux communes pour les aider dans les opérations d'investissements et de la constitution, animation et formation d'un réseau de praticiens (fontainiers...),
 - la police de l'eau qui pourrait être créée au sein de services spécifiques ou existants.
- sensibiliser et informer la population.

2.2. Des suites données aux Assises de l'eau aux origines de la mise à l'agenda politique

Malgré une volonté du CES de maintenir une dynamique à la suite des Assises de l'eau de 2008, avec des Assises d'une journée organisée en 2009 pour faire un point d'étape, et plusieurs actions mises en place, dont un ambitieux programme pour l'assainissement et un travail de réflexion pour moderniser la réglementation sur l'eau, cette dynamique s'est progressivement essoufflée et les évolutions structurelles n'ont pas été mises en œuvre.

2.2.1. Le maintien d'une dynamique avec de nouvelles assises de l'eau en 2009 comme point d'étape

Ce bilan des actions mises en œuvre ou lancées suite aux assises de 2008 se sont déroulées sur une journée en novembre 2009 et ont pris la forme de présentations suivies de questions-réponses avec le public. Il n'est pas facile de faire la part exacte de l'impact des assises de 2008 par rapport à d'autres processus à l'œuvre et on ne peut que constater ce qui a été présenté par les différents services ou institutions. Le tableau n°5 synthétise les avancées présentées en fonction des principaux axes des propositions faites aux assises de l'eau en 2008.

Tableau n°5. Synthèse des actions mises en œuvre suite aux assises de l'eau 2008 (CES, 2009)

| Axes des propositions 2008 | Exemples d'actions présentées en 2009 |
|--|---|
| Mettre en place une organisation et des outils réglementaires et institutionnels adaptés au contexte | Préfiguration d'une organisation intercollectivités : - initiative assainissement du gouvernement - proposition de la Province Nord Préfiguration d'une mission interservice de l'eau (MISE) : - collaboration effective entre les services - existence de comités de pilotage Assistance technique avec des initiatives en cours dans les communes de Ouégoa et Hienghène et la mise en place des PSSE Gestion par bassin versant (conseils de l'eau à La Foa, Néra et VKP), études sur les bassins versant menées par la Province Nord Gestion participative (conseils de l'eau, travaux dans certaines tribus) |
| Réformer le cadre juridique | Nouvelle-Calédonie : schéma de mise en valeur des richesses minières, code minier entré en vigueur en 2009, travail sur les périmètres de protection des eaux, définition du domaine public fluvial (loi organique modifiée en 2009) Provinces : codes de l'environnement, encadrement de l'assainissement individuel en cours en Province Nord, autorisations de prélèvement |
| Mettre en place des outils financiers adaptés | Création du Fonds Nickel pour la restauration des sites miniers, avec un programme pluriannuel validé par les communes et les provinces Étude sur l'assainissement |

| | |
|--|---|
| | Instauration d'une facturation de l'eau potable dans plusieurs communes |
| Faire progresser les techniques et les compétences par métiers | Mines : charte des bonnes pratiques avec la profession Agriculture : charte d'une agriculture responsable, développement de l'agriculture biologique AEP : formation des fontainiers dans le cadre des PSSE Conseils sur le choix du type d'assainissement individuel et collectif Elaboration d'un cahier des charges pour la réalisation et rénovation des forages (Province Sud/DAVAR) |
| Renforcer la connaissance | Divers projets dans le cadre du macro-schéma d'assainissement, de l'état des lieux de la DASS... |
| Sensibiliser et communiquer auprès de la population | Réunions publiques dans le cadre des conseils de l'eau, des périmètres de protection, assises de l'eau... |

Malgré des avancées positives, plusieurs chantiers importants restaient à engager :

- concrétiser une mission-interservices de l'eau ;
- mettre en place la structure d'appui aux communes ;
- mettre en place un financement commun pour l'eau permettant la solidarité et une péréquation entre communes ;
- mettre en place la "structure pays" pour l'élaboration d'une politique de l'eau permettant (la coordination des services de l'eau, la mutualisation des compétences, la police de l'eau).

2.2.2. L'exemple de l'OPANC

En matière d'assainissement, le gouvernement a lancé en novembre 2007 un ambitieux programme de traitement des eaux usées avec l'Etat, les provinces et les communes et le concours financier de l'Agence française de développement (AFD) dans la phase de réflexion. Les Assises de l'eau n'en sont donc pas un déclencheur. La prise de conscience est venue plus certainement de la crainte de la dégradation irréversible du lagon²⁶, dans le contexte de la procédure d'inscription au patrimoine mondial de l'Unesco de certaines parties de ce dernier. Les travaux prévus concernaient la réalisation d'un diagnostic inédit sur la situation de l'assainissement en Nouvelle-Calédonie et la proposition d'un macro-schéma directeur d'assainissement à l'horizon de trente ans tout aussi inédit, qui a été rendu public le 29 mars 2009. Le schéma évalue le coût des dépenses à réaliser dans une fourchette comprise entre 106 et 146 milliards de francs Pacifique.

²⁶ compte rendu de la commission plénière du congrès du 20 avril 2012

Pour piloter la programmation des investissements des collectivités en matière d'assainissement collectif et non collectif, aider à financer les investissements et produire une assistance technique aux communes, une réflexion a été menée pour créer un Organisme Partenarial de l'Assainissement en Nouvelle-Calédonie (OPANC). Cette réflexion a été conduite durant plus de quatre ans de façon partenariale, en associant les collectivités et le gouvernement, avec des réunions en assemblée générale, un comité de pilotage, un comité technique, etc. Elle est allée assez loin pour que le projet soit présenté par le Gouvernement au Congrès en commission plénière en avril 2012 et que soit établi un projet de statut pour cet organisme qui devait prendre la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) d'une durée de 50 ans auquel le gouvernement, les provinces et les communes avaient vocation à adhérer. Ses missions devaient être de²⁷ :

- participer au financement des projets d'infrastructures ou d'études,
- d'apporter un appui technique et administratif aux opérations,
- proposer des services d'assistance à la gestion des ouvrages,
- mobiliser des ressources financières extérieures, emprunts ou subventions,
- contribuer à l'amélioration des connaissances,
- définir des objectifs d'amélioration de la gestion de la ressource en eau,
- élaborer un programme d'action comportant une liste de priorités.

Des modalités de financement ont même étaient réfléchies, à travers un processus en trois grandes phases dont les limites ont bien été identifiées :

| Phases et financements envisagés | Remarques/limites |
|---|--|
| <u>Phase 1 (Démarrage)</u> Affectation d'une ressource fiscale existante permettant à l'OPANC de démarrer ses activités, le choix se portant sur le produit de 65% de la taxe sur les spectacles et les jeux permettant de dégager 2 milliards XPF | Cela évite de créer une nouvelle imposition qui alourdit la pression fiscale mais réduit d'autant les ressources des collectivités qui risquent de refuser Il faut une loi du pays pour affecter la taxe, ce qui est un processus législatif long (gouvernement, congrès, conseil d'Etat) |
| <u>Phase 2 (Consolidation)</u> Montage de projets et levée de fonds par emprunts et subvention externes | Statut de GIP compatible avec l'emprunt Le financement de la phase 1 permet une garantie financière |
| <u>Phase 3 (Montée en puissance)</u> Introduction progressive d'une redevance sur la tarification des services | Tarification généralisée impossible à court terme, elle nécessite de mieux connaître les coûts et d'obtenir l'acceptation par les consommateurs sur tout le territoire |

²⁷ Source : article 2 du projet de convention constitutive du groupement d'intérêt public "Organisme partenarial pour l'assainissement en Nouvelle-Calédonie", version du 13 septembre 2013

Bien qu'un vote ait été prévu pour la fin de l'année 2012, il n'a pas eu lieu et malgré tous les travaux préparatoires, l'OPANC n'a jamais vu le jour. Les hypothèses faites sur les raisons de cet abandon sont liées au montant des ressources financières nécessaires et difficiles à obtenir en période de restriction (période de baisse du cours du nickel) et au fait que le projet ne concernait que la partie assainissement de l'eau usée, sans approche intégrée et globale depuis le captage et le réseau AEP, n'ayant pas les faveurs du service de l'eau à l'époque. De plus, cette démarche a été directement pilotée par le cabinet du membre du gouvernement en charge des relations avec les communes, sans que les services techniques n'aient été pleinement associés (ni la DASS, ni la DAVAR). Lorsque le gouvernement a changé en mai 2014, la nouvelle équipe n'a plus assuré le portage du projet au niveau politique et il n'y avait pas de relais au niveau technique. Le gouvernement suivant n'a pas pris le risque d'entrer en phase opérationnelle de l'OPANC.

2.2.3. Le travail sur la réglementation de la DAVAR

Pour tenter d'améliorer son cadre d'intervention dans le domaine de l'eau, la DAVAR a travaillé à la suite des Assises de l'eau sur plusieurs projets de textes réglementaires²⁸ :

- un projet de loi du pays sur le domaine public fluvial de la Nouvelle-Calédonie permettant d'abroger les dispositions obsolètes et insuffisantes de la délibération de 1968 et de définir les règles de gestion de ce domaine concernant son utilisation, son occupation ou la modification de ses dépendances ainsi que de sécuriser les autorisations de création d'ouvrages sur les cours d'eau. Il tient compte de la définition du domaine public introduite dans la loi organique en 2009 et de l'exclusion de celui-ci des terres coutumières ; il permet également aux riverains de demander la délimitation du domaine par rapport à sa propriété. Il définit les actes constituant des contraventions de grande voirie et établit la possibilité d'infliger des amendes. Il introduit également le paiement de redevances pour les autorisations données.
- un projet de délibération sur les périmètres de protection des eaux (PPE), abrogeant les dispositions correspondantes de la délibération de 1968 qui n'avaient jamais été mises à jour, afin de tenir compte de la répartition des compétences entre l'Etat (déclaration d'utilité publique des périmètres) et la Nouvelle-Calédonie (détermination des prescriptions nécessaires à la protection des eaux) et de prendre en compte la spécificité des terres coutumières qui se trouvent fréquemment comprises dans les périmètres de protection. En particulier, la délibération prévoyait que le périmètre de protection immédiate soit acquis en pleine propriété, alors que les terres coutumières sont, selon la loi organique "inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables". Le projet prévoit donc des alternatives à l'acquisition systématique des terrains ainsi que la consultation des autorités coutumières, qui n'est pas prévue dans les textes mais qui dans les faits est pratiquée. Il s'agit donc de sécuriser juridiquement les PPE établis et de mieux les protéger en introduisant des amendes en cas de non-respect des prescriptions.

²⁸ source : documents de préparation des projets de texte sur l'eau de la DAVAR (2011)

- un projet de délibération sur les prélèvements d'eaux superficielles et souterraines, que la Nouvelle-Calédonie peut déléguer aux provinces, ce qui a été fait pour les provinces Nord et Sud, pour modifier les dispositions inadaptées de la délibération de 1968. Le projet de délibération introduit plusieurs notions jusque-là inexistantes dans la réglementation sur les prélèvements :
 - la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau,
 - la possibilité de déterminer des bassins versants sensibles et d'édicter pour eux des prescriptions particulières,
 - la modulation de la contrainte procédurale en fonction du volume prélevé et de la localisation du prélèvement (bassins versants sensibles), avec la réalisation d'un document d'incidences (étude d'impact),
 - la durée de l'autorisation donnée,
 - le débit minimal,
 - l'obligation de déclaration des quantités d'eau prélevées,
 - les sanctions administratives et pénales.

Ces projets ont été élaborés sur l'initiative de la DAVAR, en lien avec le service des études législatives et du contentieux et le service des domaines du Gouvernement, et les contributions des trois provinces, du sénat coutumier et des représentants des communes, avec un accompagnement du ministère en charge de l'environnement. Ils ont fait l'objet de plusieurs versions successives jusqu'en 2011 mais n'ont jamais été adoptés.

2.2.4. Les hypothèses formulées pour expliquer la non réalisation des réformes souhaitées

Les éléments précédents montrent clairement que le diagnostic sur les enjeux de l'eau et sur les solutions possibles pour y répondre ont été identifiés depuis longtemps. Malgré la mobilisation autour des Assises de l'eau en 2008 et le lancement de plusieurs chantiers importants, aucune des évolutions structurelles n'ont abouties. A l'issue d'une réflexion issue de la lecture des documents produits durant cette période et des échanges en interne avec la DAVAR, plusieurs hypothèses et éléments d'explication peuvent être formulés :

Il n'y a pas eu de feuille de route globale clairement définie, avec une priorisation des actions, un calendrier, une répartition des tâches et des modalités de financement : l'important travail fourni lors des Assises en 2008 et en 2009 a certes permis de partager un diagnostic et de déterminer des actions ou des évolutions souhaitables, mais cela n'a pas été plus loin. Les actions n'ont pas été séquencées ni classées par priorité dans le temps, elles n'ont pas été réparties selon les différents acteurs en présence et n'ont pas fait l'objet d'une estimation des ressources nécessaires, notamment financières, pour les mener à bien. Mais cela n'aurait pu être fait que sous l'autorité, ou du moins le pilotage, d'un acteur ou d'un groupement d'acteurs ayant la légitimité et la volonté de la faire, pour tenir le rôle de leader.

Or, il n'est pas dans les attributions du CES de piloter l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques : la loi organique prévoit que le CES a un rôle consultatif sur les projets et propositions de loi du pays et de délibération du congrès à caractère économique, social ou environnemental. Même s'il est une force de proposition et peut réaliser des études dans son champ de compétence, il n'a ni la vocation ni les moyens de mobiliser les institutions pour suivre l'élaboration d'une politique dans la durée, cela nécessite un portage politique et administratif fort.

Mais il n'y a pas eu de portage politique global par le Gouvernement, ni au départ, ni pour prendre le relais du CES : même si le gouvernement, à travers l'implication de ses services (essentiellement DAVAR mais aussi DIMENC, DASS) durant et après les Assises de l'eau, a participé au diagnostic initial et à la construction de propositions d'actions, et a lancé plusieurs projets importants, comme le plan d'assainissement et la modernisation de la réglementation, il n'en avait pas l'initiative politique de départ. De plus il peut être fait l'hypothèse selon laquelle l'instabilité du gouvernement durant la période 2008-2014 ou sept mandatures se sont succédées en sept ans n'a pas été favorable à la reprise globale des propositions ambitieuses et structurantes issues des Assises de l'eau, en vue de maintenir la mobilisation sur la durée de tous les acteurs institutionnels.

2.3. Les origines du processus 2017-2018 avec le forum H2O en point d'orgue

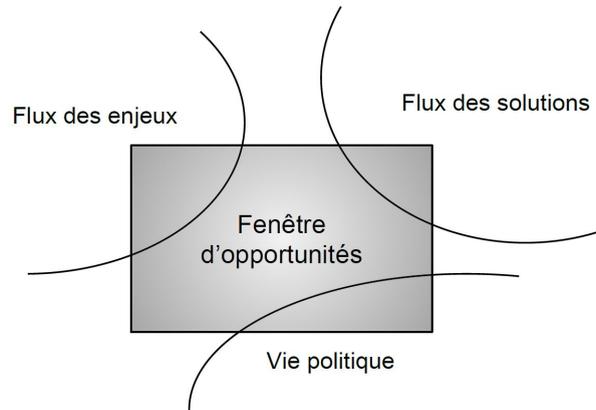
2.3.1. Notion de fenêtre d'opportunités

Nous allons analyser la mise à l'agenda de la politique de l'eau par le Gouvernement à la lumière de la notion de fenêtres d'opportunités (Kingdon, 1984). Celui-ci s'intéresse aux motivations qui poussent les élus à sélectionner parmi une liste de problèmes ceux qu'ils placent en priorité. Son approche se veut intégrative pour avoir une vision globale du processus de mise à l'ordre du jour et des interactions entre les forces en présence et les événements qui conduisent à la prise de décision. Il considère ainsi :

- le flux des enjeux qui fait qu'une problématique est connue et comprise et qui correspond à une conjoncture et un contexte économique, sociale et politique porteurs de facteurs déclencheurs ;
- le flux des solutions émane d'acteurs susceptibles d'apporter des propositions pour résoudre les questions posées par la problématique et d'orienter des actions ; ils peuvent être des élus, des fonctionnaires, des groupes d'intérêts et des experts ;
- la vie politique est le dernier flux pouvant faire que la naissance d'une politique soit un succès ou un échec ; elle peut comprendre l'opinion publique, les courants de pensée à la mode dans la société ou l'échéancier électoral.

C'est la convergence de ces trois flux au sein d'une fenêtre d'opportunités qui, selon Kingdon, permettra leur croisement et fera que le sujet sera mis à l'agenda (voir la figure n°6).

Figure n°6. Cadre conceptuel de Kingdon pour l'analyse de l'adoption d'une politique publique (d'après Kingdon, 1984)



Pour plus de lisibilité, les différents flux seront présentés sous forme de tableaux dans les paragraphes suivants. Les différentes items sont issus des travaux préparatoires pour le forum H2O, des ressources bibliographiques, des échanges avec les acteurs institutionnels, notamment la DAVAR, mais aussi de l'observation et de la réflexion personnel du rédacteur. Les éléments listés ne sont certainement pas exhaustifs.

2.3.2. Le flux des enjeux

La plupart de ces enjeux sont connus de la population et des décideurs politiques. Ils peuvent être liés les uns dans les autres et l'on retrouve ceux présentés en première partie. Il ont été classés dans la mesure du possible par type. Les sujets évalués comme les plus importants sont marqués du signe ►.

| Enjeux et problèmes identifiés | Commentaires / précisions / analyses |
|--|---|
| <i>La dégradation des bassins versants</i> | |
| ► Incendies | Les feux sont tous d'origine anthropique et peuvent être parfois mal maîtrisés, que ce soit par négligence ou malveillance, et favorise la déforestation. |
| ► Cerfs / cochons sauvages | Ces espèces exotiques envahissantes, étant donné l'absence de prédateurs naturels et l'étendue des espaces dans lesquels ils évoluent librement, malgré la pratique de la chasse et les mesures mises en place pour tenter de réguler leur population, dégradent le milieu forestier ce qui dans certains zones entraîne une déforestation. |
| ► Activité minière | Le lourd passif minier, dû à une exploitation anarchique de la ressource, a laissé des marques profondes et durables dans le paysage (érosion, engravement des cours d'eau, eaux rouges) et l'activité actuelle continue d'impacter la ressource en eau. |
| ► Engravement des rivières | Dû essentiellement au passif minier, ce phénomène tend à s'étendre depuis les têtes de bassin où se trouvent les mines vers les lits des rivières en aval, qui se trouvent envahies de roches et voient leur débit d'eau diminuer. |
| ► Erosion | Les phénomènes érosifs liés aux facteurs précédents sont fréquents et se matérialisent souvent par une dégradation des flancs de montagne ou des berges de certains cours |

| | |
|---|--|
| | d'eau, pouvant impacter certaines infrastructures (routes) ou les terrains des riverains, qui font alors appel au gouvernement étant donné que les cours d'eau (hors ceux en terres coutumières) sont dans le domaine public de la Nouvelle-Calédonie. |
| Déforestation | Qu'elle soit due aux incendies, aux espèces envahissantes ou à l'activité minière (voir plus bas), la déforestation a des impacts négatifs sur la ressource en eau car elle empêche l'eau de pluie de s'infiltrer correctement dans le sol et favorise l'érosion. |
| <i>Le manque d'eau</i> | |
| ► Perception du risque sécheresse | La Nouvelle-Calédonie a connu une période de sécheresse en 2016 et surtout en 2017. Les précipitations ont été inférieures à la normale au cours du premier semestre 2017 et l'hiver austral a été le plus sec jamais enregistré, surtout pour la moitié nord de la Grande Terre. Elle a marqué les esprits de la population et du milieu agricole, premier impacté par le phénomène. |
| Besoin d'eau agricole | En lien avec les précipitations irrégulières inhérentes au climat néo-calédonien et les épisodes de sécheresse qui menacent l'activité, l'agriculture est fréquemment irriguée, que ce soit à partir de forages privés ou de retenues collinaires gérées plus ou moins collectivement et dont la dernière a été mise en service au début des années 1990. Les retenues souffrent d'un manque de maintenance et leur gestion laisse à désirer. |
| <i>La pollution de l'eau</i> | |
| Problème des "eaux rouges" | Après des épisodes de fortes pluies et de crues, il est fréquent dans certaines rivières que l'érosion entraîne ce phénomène de coloration de l'eau qui se retrouve chargée en particules de terre d'origine latéritique donc rouge. Outre l'impact sur la faune et la flore aquatique, les eaux distribuées dans le réseau d'eau domestique peuvent se trouver également touchées par le phénomène, compte tenu du manque d'efficacité ou de l'inexistence du traitement physico-chimique de l'eau ou de réservoirs tampon. |
| Fermeture des baignades | Le phénomène de lessivage des sols au cours d'épisodes pluvieux significatifs, couplé au rejet d'eau usées non maîtrisé, rend impropres à la baignade les eaux du littoral et la DASS conseille aux communes leur fermeture à cette activité pendant trois jours. |
| Problème du nickel sur l'île des Pins | Sur cette île, la déforestation causée par les incendies met à nu le sol riche en nickel. Ce dernier peut se retrouver en certains endroits dans la ressource en eau et présenter un danger sanitaire potentiel, même si les normes calédoniennes sont dix fois supérieures aux normes de l'OMS pour ce métal. |
| <i>Les risques liés à l'eau</i> | |
| Glissements de terrain | Ils arrivent relativement fréquemment et sont parfois mortels. Le 22 novembre 2016, de fortes pluies tombées sur la commune de Houïlou ont causé des glissements de terrain qui ont fait huit morts et dix blessés dans les tribus de Gouareu et Ouakaya. |
| Inondations | Le climat néo-calédonien est pluvieux et cyclonique en début d'année ce qui peut entraîner des inondations dans les zones de plaines qui sont parfois habitées, comme sur la commune de Thio qui a vu deux inondations majeures en 2013 et une en 2015. |
| <i>L'alimentation en eau potable</i> | |

| | |
|--|--|
| ► Difficultés de certaines communes pour l'AEP | La plupart des communes de Nouvelle-Calédonie ont de vastes espaces ruraux avec un habitat souvent dispersé. Beaucoup n'ont pas les moyens financiers et humains suffisants pour investir et maintenir un réseau AEP performant. |
| Difficultés de certaines communes à faire payer l'eau | Compte tenu de la mauvaise qualité du service rendu dans l'AEP et des réticences d'ordre culturelles de certaines tribus kanak qui considèrent que l'eau leur appartient, certaines communes n'ont pas de tarification de l'eau ou n'arrivent pas à avoir des taux de recouvrement suffisants des factures d'eau. |
| Problème de l'eau sur VKP, barrage de Pouembout bloqué | Le développement urbain et économique de la zone VKP est un des enjeux de la politique de rééquilibrage en œuvre depuis les Accords de Matignon-Oudinot. Or cette zone est naturellement déficitaire en ressource en eau. Un projet de barrage à Pouembout, d'un coût élevé, est en cours depuis de nombreuses années mais se heurte à des problèmes fonciers et de financement. |
| Pas de contrôle des PPE | Les PPE sont un outil de protection de la ressource en eau potable. Si la définition des périmètres progresse, les zones couvertes restent encore insuffisantes et aucun moyen de contrôle du respect des prescriptions n'est mis en place. |
| Question des terres coutumières | 54% des captages autorisés sont situés sur terres coutumières. Cela nécessite une procédure longue lors de la définition des PPE (actes coutumières précédés de longues palabres). |
| <i>Le partage de l'eau</i> | |
| Tension sur l'eau entre les usagers | Comme cela a été évoqué en première partie, les conflits d'usage se sont multipliés dans les dernières années et sont sources de tension, sans qu'une démarche globale pour les résoudre ne soit mise en place. |

2.3.3. Le flux des solutions

Les flux de solutions émanent des acteurs en présence qui ont un intérêt dans le domaine de l'eau ou qui peuvent retirer des bénéfices de la mise à l'agenda du sujet. Les acteurs sont chacun porteur d'un élément qui peut favoriser cette mise à l'agenda.

| Porteurs de solutions (<i>hypothèse sur intérêt / eau</i>) | Commentaires / précisions / analyses |
|---|--|
| Philippe GERMAIN <i>(peut retirer du crédit sans supporter le risque de l'organisation de la concertation)</i> | C'est le président du gouvernement (Calédonie Ensemble - non indépendantiste) depuis le 1er avril 2015 (d'abord jusqu'au 19 août 2017 : 14e gouvernement ; et depuis le 1er décembre 2017 : 15e gouvernement). Dans sa déclaration de politique générale du 13 avril 2015, il mentionne son ambition de soumettre au congrès avant la fin de l'année "une réglementation sur la qualité de l'air et la gestion de notre ressource en eau". Si celle-ci ne voit pas le jour, il revient sur la question de l'eau dans sa déclaration de politique générale du 22 décembre 2017 en annonçant la tenue d'un forum de l'eau : "Au regard des changements climatiques et d'une pression environnementale accrue, l'eau devient une ressource vitale que le Gouvernement s'engage à protéger. Dès mars 2018, une conférence sera organisée afin de déterminer les orientations prioritaires d'une politique partagée de l'eau." Il est intéressant de noter que cette annonce est incluse dans le chapitre de sa déclaration consacré à l'agriculture. |

| | |
|--|--|
| | De plus, c'est dans son dernier gouvernement qu'est nommé pour la première fois un membre explicitement chargé de la politique de l'eau. |
| <p>Nicolas METZDORF</p> <p><i>(ascension politique - élections provinciales 2019, électorat agricole + élargissement grâce à la question de l'eau potable)</i></p> | <p>C'est le membre du gouvernement (Calédonie Ensemble - non indépendantiste) qui a, dans son portefeuille, la politique de l'eau. Il est également en charge de l'agriculture et avait, en tant qu'élus de la province Sud et du congrès depuis 2014 et du fait de son parcours personnel (fils d'une famille d'éleveurs de la commune de Poya et ingénieur agronome) participé à plusieurs chantiers importants comme les baux ruraux, les signes de qualité des produits agricoles et alimentaire, la lutte contre la sécheresse. Il a également lancé en 2014 une démarche pour une Politique Publique Agricole Provinciale (PPAP) en concertation avec les professionnels du secteur sur un mode participatif (assises provinciales) qui a connu un certain succès. Ce travail a été accompagné par le cabinet Kahn&Associés (voir plus loin) et des objectifs ambitieux d'augmentation de la production ont été fixés, sachant que le facteur limitant est souvent la ressource en eau.</p> <p>Il a ainsi abordé dans un premier temps la question de l'eau par le biais de l'agriculture et de ses besoins en eau d'irrigation mais aussi avec une volonté d'association des acteurs. En travaillant avec les services de l'administration (DAVAR, voir plus loin) il a cependant intégré le fait que l'eau est un sujet bien plus large que la simple question agricole. De plus, il a, dès le départ, compte tenu du lien avec les sujets environnementaux et la question de l'eau sur les terres coutumières, associé le membre du gouvernement en charge de ces deux sujets, Didier POIDYALIWANE.</p> <p>Il attend comme résultats dans la feuille de route qui sera établie des actions concrètes et qui se voient (programme de construction de retenue collinaires).</p> |
| <p>Didier POIDYALIWANE</p> <p><i>(question de l'eau sensible en terres coutumières)</i></p> | <p>C'est le membre du gouvernement (Union calédonienne-FLNKS - indépendantiste) en charge des affaires coutumières, de l'écologie et du développement durable. Son implication au début du processus a permis d'intégrer la thématique environnementale dans la réflexion et de mobiliser les autorités coutumières.</p> |
| <p>DAVAR</p> <p><i>(légitimité dans le domaine de l'eau, gagner en efficacité, avoir plus de moyens juridiques et financiers)</i></p> | <p>Cette direction du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie est en charge en particulier du secteur agricole (notamment les aides et interventions en cas de calamités) et de la ressource en eau (Gestion de l'eau et du domaine public fluvial : autorisation de travaux, périmètres de protection des eaux, entretien des cours d'eau / Qualité de l'eau : suivi de la ressource, suivi pesticides eaux douces, hydrobiologie, IOTA et conseils de l'eau / Mesures et études : réseau de mesures (limnimétrie, suivi pluviométrique, piézométrique), études de zones inondables , études hydrologiques...).</p> <p>Son positionnement pluridisciplinaire, la sensibilisation de ses personnels à l'urgence de mieux gérer l'eau en Nouvelle-Calédonie et sa déception des échecs des années précédentes (plusieurs agents ont participé aux Assises de l'eau en 2008 et la DAVAR en avait suggéré l'initiative au CES) et la volonté du nouveau directeur depuis novembre 2016 de faire avancer le sujet, en soutenant les initiatives du service de l'eau ont abouti à création d'un groupe de travail sous forme de MISE.</p> |

| | |
|--|---|
| <p>MISE</p> <p><i>(mettre fin aux lacunes de la réglementation, préciser les missions de chacun)</i></p> | <p>Cette “mission inter-services de l'eau” a été mandatée conjointement par le gouvernement et les trois provinces en janvier 2017 pour travailler à un schéma d'organisation de la politique de l'eau à présenter en juin 2017, compte tenu de l'absence de cadre permettant aux services de de coordonner de façon satisfaisante. La MISE a été animée par le service de l'eau de la DAVAR et a associé des membres des services techniques du gouvernement (DASS, DIMENC), des services techniques des provinces en charge de l'aménagement, de l'environnement, du développement rural et de représentants des maires sous forme de groupes de travail, en s'inspirant de la métropole²⁹. Son rapport rendu en juin 2017 faisait un état des lieux et des propositions par thématique sectorielle et transversales ainsi que sur le fonctionnement d'une MISE “officialisée”. Si l'instabilité du gouvernement entre août et décembre 2017 et l'incertitude sur la disponibilité budgétaire pour la poursuite des travaux ont généré un certain “flottement”, ces travaux préparatoires ont permis de réactiver les personnels lorsqu'il s'est agi de préparer le forum H2O. Cette formation informelle a joué un rôle crucial tout au long du processus de mise à l'agenda du sujet de l'eau.</p> |
| <p>Cabinet Kahn&Associés</p> <p><i>(élargir son réseau, faire valoir ses compétences dans l'accompagnement des pouvoirs publics)</i></p> | <p>Ce cabinet installé en Nouvelle-Calédonie a été chargé d'appuyer les services dans l'organisation du forum H2O, puis dans un second temps dans les travaux d'écriture du schéma d'orientation et de planification de la politique de l'eau. Il a été désigné suite au succès des assises provinciales organisées pour la province Sud dans le cadre de la PPAP. Il est intervenu dans de nombreux domaines de la politique dans le territoire, ce qui lui confère une vision globale des enjeux et une très bonne connaissance des acteurs de terrain politique ou de la société civile.</p> |
| <p>Monde de la recherche</p> <p><i>(étudier le phénomène, écrire des articles)</i></p> | <p>Dans le cadre du projet « La gouvernance de l'eau dans le Pacifique : usages, dispositifs, politiques publiques » associant l'IAC, l'Irstea, l'ANU, l'IRD, et le CIRAD, sur financement du Fonds Pacifique, le cas de la zone VKP a été étudié depuis 2015 compte tenu de la présence d'un Comité de Gestion de l'Eau, des pressions croissantes sur la ressource, des questions sur les usages, et de projet de construction d'un barrage sur la rivière Pwëbuu (commune de Pouembout). Le travail réalisé a permis de développer une base méthodologique sur la planification des actions. Une chercheuse du CIRAD associée à la préparation et à l'animation du forum, l'a adapté pour cadrer la réflexion des participants au forum H2O (cf. partie 3).</p> |
| <p>Associations environnementales</p> <p><i>(saisir les opportunités de mieux protéger l'environnement)</i></p> | <p>De nombreuses associations ou organismes de défenses de l'environnement sont présents en Nouvelle-Calédonie : WWF, Association de sauvegarde de la nature de Nouvelle-Calédonie (ASNNC), Conservation international (CI), Ensemble pour la planète (EPLP), Observatoire de l'environnement Nouvelle-Calédonie (EIL), Centre d'initiation à l'environnement (CIE), etc. Ces structures maillent le territoire, sont source de données, d'études et d'alerte.</p> |

²⁹ En métropole, la MISE est créée par arrêté du préfet de département et sa composition et son fonctionnement peuvent varier. Elle réunit généralement les directeurs des principaux services déconcentrés (départementaux et régionaux) et des établissements publics locaux (agence de l'eau, agence régionale de santé, agence française pour la biodiversité, office nationale de la chasse et de la faune sauvage, office national des forêts) pour coordonner la mise en œuvre des politiques et la police de l'eau. A partir de 2010, cette mission est étendue à la nature (MISEN). Elle peut associer des experts locaux (organismes consulaires, collectivités, associations...)

| | |
|--|--|
| <p>AFD</p> <p><i>(exercer son métier de bailleur de fonds en trouvant des programmes à financer qui soient pertinents)</i></p> | <p>L'Agence Française de Développement est un bailleur de fonds international français. Elle a mis en place un outil pour les collectivités françaises du Pacifique (Wallis-et-Futuna, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie) dénommé "fonds vert" sous forme de prêt à taux zéro pour financer les projets environnementaux visant l'atténuation et l'adaptation aux effets du changement climatique, avec un volet sous forme de fonds d'assistance à maîtrise d'ouvrage. L'AFD accompagne depuis longtemps la Nouvelle-Calédonie sur le sujet de l'eau et de l'assainissement notamment, ayant contribué à l'étude sur le macro-schéma d'assainissement et financé la commune de Nouméa pour sa politique d'assainissement.</p> |
|--|--|

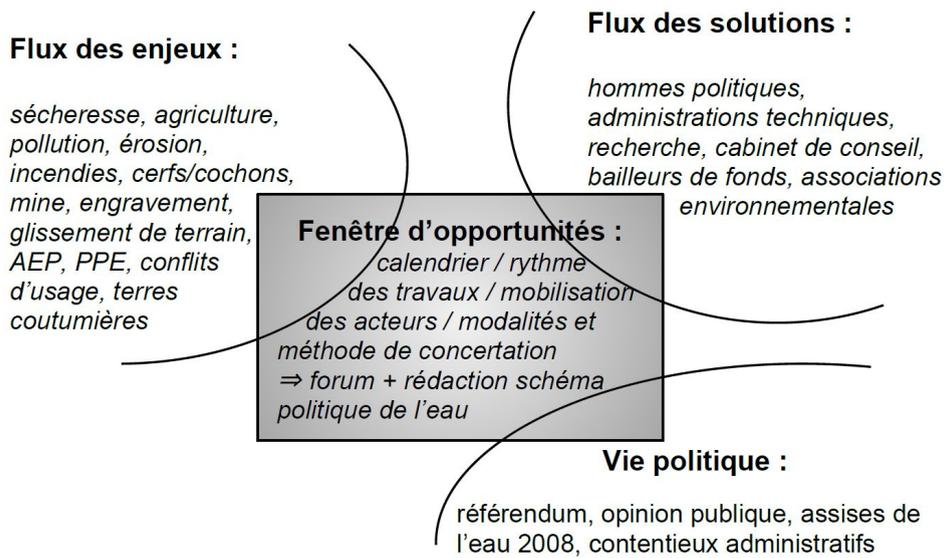
2.3.4. La vie politique

| Eléments de la vie politique | Commentaires / précisions / analyses |
|---|---|
| <p>Référendum du 4 novembre 2018 sur l'indépendance</p> | <p>Si la date précise de cette consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté n'a été fixée par le Congrès que le 19 mars 2018, sa tenue était prévue de longue date par l'Accord de Nouméa de 1998 et devait impérativement avoir lieu avant novembre 2018. Aussi bien pour l'administration que pour le gouvernement, il semblait difficile de mobiliser après cette date les forces du pays pour avancer sur la construction de la politique de l'eau, car l'opinion publique serait certainement plus attentive aux conséquences du vote, quel qu'il soit, et divisée. Cette "fenêtre de tir" au niveau du calendrier a été un des arguments pour avancer "à marche forcée", depuis l'organisation du forum de l'eau jusqu'à la présentation d'une feuille de route au congrès.</p> |
| <p>Maturité de l'opinion publique</p> | <p>Avec l'ensemble des phénomènes décrits (flux des enjeux) qui sont fréquemment cités dans les journaux et l'absence de réponse fournie au niveau politique, et en considérant que le sujet de l'eau concerne tous les publics, il peut être admis que l'opinion publique ne soit pas hostile à la démarche de construction d'une politique de l'eau, même si les travaux préparatoires ont montré les progrès à faire dans les comportements des utilisateurs.</p> |
| <p>Mémoire des Assises de l'eau</p> | <p>La plupart des acteurs, notamment dans les administrations ont en mémoire les assises de l'eau de 2018. Si les résultats dans la durée n'ont pas été à la hauteur, c'est néanmoins un événement qui met les dirigeants au défis de ne pas rester inactif et en ayant une nouvelle et peut-être une dernière chance d'aboutir à une réelle mise à l'agenda politique de la question de l'eau.</p> |
| <p>Contentieux administratifs</p> | <p>Au niveau des particuliers et des entreprises, les recours sont de plus en plus nombreux concernant les décisions prises par l'administration sur la ressource. Au niveau des institutions, les provinces cherchent à clarifier la répartition des compétences en faisant appel tribunal administratif ou au conseil d'Etat. Par exemple, la province a demandé en mars 2018 une clarification des compétences entre la Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes en matière d'assainissement non collectif (prescriptions techniques et leur contrôle, contrôle du fonctionnement des installations)</p> |

2.3.5. Conclusion sur les modalités de mise à l'agenda

L'ensemble des flux décrits précédemment permet ainsi d'expliquer ou du moins de faire des hypothèses sur les raisons de la mise à l'agenda politique de la thématique de l'eau, ainsi que leur influence sur le calendrier et le rythme des travaux appliqués, sur la mobilisation des équipes techniques et des acteurs, les modalités de concertation du public et la méthode employée ainsi que le rythme des travaux pour mettre par écrit les solutions dans un schéma de politique de l'eau. Les flux sont représentés de façon synthétique sur la figure n°7.

Figure n°7. La convergence des flux vers une fenêtre d'opportunité pour la mise à l'agenda d'une politique de l'eau et la formulation de solutions



3. Caractérisation du processus de participation et perspectives

L'élaboration de la politique de l'eau a été mise à l'agenda avec un objectif ambitieux d'obtenir une présentation au congrès avant le référendum du 4 novembre 2018 sur l'indépendance. Les modalités d'association de la société civile prennent la forme, dans un premier temps d'un forum qui s'est tenu du 18 au 20 avril 2018 (le forum H2O), puis, dans un deuxième temps d'une phase d'écriture qui ne sera pas analysée dans le présent rapport, puisque la première réunion du groupe technique sous forme de MISE s'est tenue le 12 juin 2018. Nous limiterons donc l'analyse aux apports de cette forme de participation du public qu'a été le forum H2O. Nous examinerons ses caractéristiques pour formuler des hypothèses sur sa valeur participative et sur son adéquation aux travaux déjà réalisés par la MISE pour sa préparation, puis nous présenterons les apports du forum pour la future politique de l'eau.

3.1. Le forum H2O : manœuvre politique, moment fondateur ou prise en main technicienne ?

L'analyse de la préparation et du déroulement du forum H2O, qui s'est tenu dans les locaux de la Communauté du Pacifique Sud (CPS) et à l'IRD, permet de dégager plusieurs points essentiels qui nous aideront à proposer une réponse à la question (un peu provocatrice) posée en titre de ce chapitre. Il ne s'agit pas de réaliser une évaluation, avec un protocole scientifiquement éprouvé impliquant les concepteurs et les participants au forum, mais de le caractériser au mieux pour tirer des enseignements sur son rôle dans le phénomène plus global de construction d'une politique publique.

1- Un forum porté à un niveau politique élevé

La tenue du forum a fait l'objet d'une annonce dès le discours de politique général du président du gouvernement en décembre 2017. La DAVAR en a été la cheville ouvrière et a joué un rôle essentiel pour mobiliser les partenaires de la MISE dans la préparation du contenu du forum. Les travaux de l'organisation de l'événement ont été directement pilotés par le cabinet du membre du gouvernement en charge de la politique de l'eau, Nicolas METZDORF, et celui-ci a assisté à plusieurs réunions du comité de pilotage auquel était associé la DAVAR, le cabinet Kahn&Associés (préparation des ateliers et des séances plénières), le prestataire en charge des aspects de communication et de logistique (envoi des invitations et relances pour les inscriptions, page facebook, site internet, dossiers de presse, newsletter, etc.) et celui en charge du déroulé et de l'animation des séances plénières du forum.

Pour donner de l'envergure à l'événement, plusieurs interviews dans la presse et à la radio ont été données par MM METZDORF et POIDYALIWANE et un site internet dédié a été créé³⁰. Les ambitions affichées pour le forum étaient de partager une vision des enjeux de l'eau en Nouvelle-Calédonie et de proposer des actions et des priorités pour la politique de l'eau.

³⁰ <https://www.forumh2o.nc/>

Le gouvernement s'est assuré le soutien financier de nombreux partenaires pour faire en sorte que les moyens nécessaires soient déployés³¹ (enregistrement vidéo, traduction pour les experts étrangers, repas en mode buffet, documentation pour les participants, etc.).

La participation au forum était au départ sur invitation devant donner lieu à une inscription. M METZDORF s'est montré très attentif à la logistique et à la participation du maximum de personnes. Alors qu'au départ une liste de 300 personnes ciblées avait été constituée par le comité de pilotage pour avoir une représentation des acteurs de l'eau la plus complète et informée possible (communes, administration des provinces, institutions, professionnels de l'eau, associations environnementales, coutumiers, représentants agricoles, industrie et mine, recherche) avec un taux de participation espéré de 50%, le membre du gouvernement a décidé, trois semaines avant le forum et voyant que le nombre d'inscrits étaient inférieures à 100 :

- de ne pas clôturer les inscriptions et d'accepter toute personne se présentant le jour du forum ;
- de faire passer une invitation à l'ensemble de la profession agricole, des élus des trois assemblées provinciales, des chambres consulaires, du CES, du sénat coutumier et des présidents des aires coutumières (environ 3 500 personnes) ;

Cela a compliqué l'organisation du forum et occasionné quelques sueurs froides aux organisateurs.

2- Un programme dense et varié durant le forum

Le programme du forum (cf. annexe n°2), était particulièrement chargé durant les trois jours avec :

- des discours d'ouvertures des principaux représentants des institutions ;
- des tables rondes avec des experts internationaux (Israël, Australie, Polynésie française, France) pour traiter : des enjeux de l'eau sur la planète, des expériences de la gestion de l'eau dans les différents pays présents et des différents modèles de gouvernance de l'eau ;
- des ateliers en groupe de deux heures chacun, traitant de quatre thématiques, découpées chacune en quatre sous-thématiques discutées deux fois, soit 32 ateliers au total (4x4x2) ;
- un atelier réservé aux élus sur la gouvernance et le financement ;
- une session de restitution des travaux menés durant les ateliers ;
- une table ronde finale.

Les thématiques abordées ont été construites sur la base des réflexions des groupes de travail MISE pour couvrir tous les sujets concernant l'eau en Nouvelle-Calédonie. Elles avaient pour fondement de permettre une vision partagée des enjeux de l'eau et de servir de base à la formulation de propositions pour la politique publique. Elles ont été déclinées en sous-thématiques, chacune d'elle permettant de faire un focus sur un sujet plus précis. Ce sont les sous-thématiques qui ont été traitées dans les ateliers. Pour éviter que les participants au forum ne se concentrent que sur leur thématique de prédilection (ex : les associations environnementales ne participent qu'aux ateliers de la thématique environnement), ils ont été incités, lors de leur inscription à s'inscrire à un atelier de chaque thématique.

Les thématiques et sous-thématiques définies sont :

³¹ provinces et associations des maires, APICAN, ERPA, Calédonienne des Eaux, AFD, Caisse des dépôts

| THÉMATIQUES | | | |
|--|---|---|---|
| SANTÉ “De l’eau pour la santé de tous” | ECONOMIE “L’eau, source de richesse” | ENVIRONNEMENT “L’eau, une ressource menacée, un milieu fragile” | AMÉNAGEMENT “De l’eau, des espaces et des Hommes” |
| SOUS-THEMATIQUES | | | |
| Distribuer de l’eau potable | L’eau, un moteur de l’autosuffisance alimentaire | L’eau menacée par l’érosion et les pollutions | Aménager pour faire face aux risques |
| Assainir l’eau pour la santé de tous | L’eau, ressource de l’industrie, de la mine et de l’énergie | L’eau, un milieu de vie à préserver | Des aménagements pour l’eau |
| La santé par tous temps, les situations spécifiques | Un potentiel économique et d’innovation pour l’avenir | L’eau menacée par le changement climatique | L’eau comme variable d’aménagement du territoire |
| Améliorer la performance des réseaux et des services | L’eau, un bien à partager entre les usages | Quelle protection pour l’eau et son milieu en Nouvelle-Calédonie ? | Comment améliorer le lien eau, espaces, hommes ? |

3- Des éléments de cadrage approfondis malgré une phase de préparation “au pas de charge”

Après l’annonce par le gouvernement, en décembre 2017, de la tenue du forum, les travaux de préparation ont démarré progressivement compte-tenu des vacances scolaires d’été qui sont de mi-décembre à mi-février en Nouvelle-Calédonie, sous la coordination de la DAVAR :

- Une réunion de lancement le 15 janvier 2018 en présence du cabinet METZDORF et des services techniques du format MISE 2017 (gouvernement : DAVAR, DASS, DIMENC, DGRAC³² ; provinces Sud, Nord et des îles Loyautés ; associations des maires) ;
- Des réunions de groupes de travail constitués pour chacune des quatre thématiques (santé, économie, environnement, aménagement) en format MISE dont l’objectif était de formaliser une première série d’actions susceptibles de répondre aux enjeux identifiés en 2017 ; chaque groupe de travail s’est réuni trois à quatre fois et plusieurs centaines d’actions ont été déterminées, classées et priorisées ;
- Deux réunions spécifiques à certains acteurs de la MISE, une avec les maires et une avec des représentants des affaires coutumières ;
- Des réunions avec certains collègues d’acteurs extérieurs à la MISE pour avoir leur avis sur la question de l’eau et solliciter leur participation au le forum : les organisations professionnelles agricoles, les entreprises de la mine et de l’industrie, la société civile et les associations (consommateurs, environnement), les entreprises de l’eau et de l’énergie ;

³² Direction de la Gestion et de la Réglementation des affaires coutumières

- à partir du 6 mars, des réunions de travail pour chaque thématique, dédiées à la préparation des éléments de cadrage pour les ateliers du forum. Ces réunions ont été animées par le cabinet Kahn&Associés et avaient pour but final de lister les informations à dispositions des services ou à rechercher auprès des partenaires extérieurs (ex : entreprises de distribution des eaux) et qu'il était pertinent de réunir pour le forum, puis de réaliser les présentations proprement dites. Cette étape a visiblement déstabilisé les équipes car le cabinet avait une démarche, somme toute logique, qui était de définir d'abord les objectifs attendus du forum et des ateliers, avant de déterminer quelles informations étaient nécessaires pour atteindre les objectifs préalablement fixés. Or les équipes n'avaient pas fait cet exercice et, même si elles connaissaient les enjeux du forum, elles avaient surtout travaillé sur des problèmes qui se posaient et des actions pour y faire face. Ce "revirement" méthodologique a été facteur d'incompréhension, de retard dans la sélection des informations donc de difficulté à constituer les diaporamas et également source de stress pour les équipes dont la mission première n'est pas la conception de politique publique mais la gestion de domaines techniques pour lesquelles elles sont spécialisées, d'autant qu'elles avaient les affaires courantes à gérer en parallèle.

Tout ce travail préalable, même si les diaporamas n'ont été finalisés que la veille du forum, et s'il a mis en évidence les manques en termes d'information disponible et de partage de cette information entre les acteurs de l'eau, a permis de constituer un diagnostic pertinent sur la ressource en eau et des différents enjeux liés auquel l'auteur a contribué³³.

4- Des ateliers séquencés durant le forum

Compte-tenu du temps disponible pour chaque atelier (deux heures), ils ont été organisés comme suit :

- Un animateur était chargé de conduire les débats, de distribuer la parole et de gérer le temps ;
- Un référent de la MISE était chargé de présenter les éléments de cadrage sur la thématique et de servir de ressource pour les questions d'ordre technique ;
- Un rapporteur, qui était une personne volontaire issue de la société civile sélectionnée en amont du forum, était chargée de suivre les discussions et de participer à la synthèse et à la présentation des résultats en séance plénière ;
- Chaque atelier devait se dérouler selon le même séquençage :
 - 5 minutes d'introduction par l'animateur,
 - 25 minutes de présentation des éléments de cadrage par le référent MISE,
 - 15 minutes de discussion et de proposition des participants autour des sujets prioritaires de la thématique exposés en fin de présentation par le référent,
 - 40 minutes de travail en sous-groupe de quatre à six personnes pour proposer des résultats attendus de la politique publique,
 - 30 minutes de présentation et d'échanges autour des propositions faites,
 - 5 minutes de conclusion.

Le travail en sous-groupes a été préféré à de simples échanges ou propositions "à la volée" avec l'ensemble des participants de manière à :

- éviter la monopolisation de la parole par quelques-uns ou les témoignages hors sujet ;
- permettre à chacun de pouvoir s'exprimer plus facilement.

³³ C'est de ce diagnostic qu'est issue la première partie de ce rapport

De plus, afin d'organiser le travail et de faire en sorte que les propositions soient réfléchies en fonction des conditions de réussite de la proposition et de ses conséquences sur d'autres domaines, une fiche, proposée par le CIRAD sur la base du travail effectué avec le comité de gestion de l'eau de la zone VKP (Bouteloup, 2016), a été adaptée et fournie aux sous-groupes (voir un exemple de fiche telle qu'elle a été utilisée durant le forum en annexe n°3) selon le modèle suivant :

| | | | |
|---|-------------------------------|---|--------------------------------|
| PRÉ-REQUIS | SUJET PRIORITAIRE : ... | → Impacts santé/social : ... | → Impacts économiques : ... |
| Compétences : ... → | Résultat à atteindre : ... | → Impacts environnement : ... | → Impacts aménagement NC : ... |
| Outils techniques, technologie : ... → | | | |
| Réglementation : ... → | | Pilotes (communes, provinces, gouvernement, coutumiers, autres) : ... | |
| Financement : ... → | | Commentaires sur les aspects de gouvernance et de financement : ... | |
| Autres (craintes, obstacles, facteurs de réussite...) : ... → | Echéance : ... | | |

Cette organisation permet de structurer la réflexion des groupes et de limiter les propositions trop fantaisistes ou hors-sol. Un autre avantage utile est que c'est un écrit qui reste après le forum et qui peut être mobilisé lors de la phase d'écriture de la politique.

5- Une association des parties prenantes sous forme de concertation "cadrée"

Dans l'échelle de la prise de décision, il existe plusieurs types de sollicitation des parties prenantes que l'on peut lister par degrés d'association décroissant, selon une classification proposée par LISODE (2017)³⁴ :

- codécision : prendre une décision avec des acteurs qui ont responsabilité légale sur le projet ;
- concertation : faire travailler des acteurs afin qu'ils construisent collectivement des propositions sur un projet ;
- consultation : demander l'avis des acteurs sur un projet ;
- information : transmettre des informations à des acteurs sur un projet.

Cette classification simple est inspirée des huit barreaux de l'échelle de la participation citoyenne de S.R. Arnstein (1969) :

| Groupes d'échelon | Types d'échelon (terme anglais) | Description des échelons |
|-------------------------------|--|---|
| Pouvoir effectif des citoyens | Contrôle citoyen (<i>Citizen control</i>) | Une communauté locale gère de manière autonome un équipement ou un quartier. |
| | Délégation de pouvoir (<i>Delegated power</i>) | Le pouvoir central délègue à la communauté locale le pouvoir de décider un programme et de le réaliser. |
| | Partenariat (<i>Partnership</i>) | La prise de décision se fait au travers d'une négociation entre les pouvoirs publics et les citoyens. |
| Coopération symbolique | Conciliation ou réassurance (<i>Placation</i>) | Quelques habitants sont admis dans les organes de décision et peuvent avoir une influence sur la réalisation des projets. |

³⁴ société coopérative spécialisée dans l'ingénierie de la concertation, voir son guide de 2017 (cf. bibliographie)

| | | |
|-------------------|---|---|
| | Consultation (<i>Consultation</i>) | Des enquêtes ou des réunions publiques permettent aux habitants d'exprimer leur opinion sur les changements prévus. On ne tient aucun compte de leur avis. |
| | Information (<i>Informing</i>) | Les citoyens reçoivent une vraie information sur les projets en cours, mais ne peuvent pas donner leur avis. |
| Non participation | Thérapie (<i>Therapy</i>) | « Traitement » annexe des problèmes rencontrés par les habitants, sans aborder les vrais enjeux. |
| | Manipulation (<i>Manipulation</i>) | Information biaisée utilisée pour « éduquer » les citoyens en leur donnant l'illusion qu'ils sont impliqués dans un processus qu'ils ne maîtrisent en aucune façon. |

On le voit, la définition de la concertation prise par Lisode recouvre plusieurs champs de l'échelle d'Arnstein, entre la consultation (dont le mot est parfois la traduction anglaise de concertation) et le partenariat. La caractérisation de la concertation dépendra ainsi des modalités utilisées ainsi que de la prise en compte ou pas des propositions émanant des participants dans la politique qui sera définie.

Pour cette caractérisation, nous allons utiliser une grille proposée par Brugidou *et al.*³⁵ qui a l'avantage d'être opérationnelle (voir la version complète en annexe n°4). Dans le tableau suivant, nous décomposons selon cette grille les informations issues des observations faites lors du forum et en phase préparatoire en renvoyant vers les paragraphes plus détaillés si nécessaire.

| Objec-tifs | Critères | Indicateurs de moyens | Indicateurs de résultat |
|--|-------------------------|---|---|
| P A R T I C I P A T I O N | Public - Publicité | <ul style="list-style-type: none"> - Annonce du forum H2O en décembre 2017 (5 mois à l'avance) - Portage politique à haut niveau - Création d'un site internet et d'une page facebook dédiés - Au départ liste de 300 invités environ parmi les acteurs de l'eau puis élargissement à 3500 personnes (voir §1) - Contribution des acteurs de l'eau en amont du forum lors des réunions par collèges (cf. §3) | Environ 300 personnes ont participé au forum soit près du double du nombre attendu par les organisateurs au départ (et représentant plus d'un habitant sur 1000 du territoire), dont près des deux tiers en moyenne qui ont contribué aux différents ateliers |
| | Egalitaire - Egalité | <ul style="list-style-type: none"> - Format de forum sur trois jours à Nouméa donc nécessité de se déplacer (plus difficile pour les gens venant de la brousse) - Pas de ligne téléphonique créée ou de formulaire en ligne pour contribuer avant le forum ou à distance - Pas d'échange prévu avec la salle en séances plénières sauf lors de la restitution des travaux le dernier jour - Possibilité de contribution à peu près égale des participants aux ateliers (constitution de sous-groupes pour remplir les fiches de résultats attendus) (cf. §4) mais phase d'échange collectif courte (15 minutes) | <ul style="list-style-type: none"> - Estimation : une dizaine de questions du public au maximum lors de la restitution et environ autant dans chaque atelier compte tenu du format - Quelques commentaires non signifiants sur la page facebook |

³⁵ reprise dans le compte rendu de la séance du séminaire Concertation, Décision, Environnement du 10 juin 2009 "Qui est vraiment prêt pour évaluer la concertation ?"

| | | | |
|--|------------------------|--|---|
| | Pluraliste - Ouverture | <ul style="list-style-type: none"> - les 300 premières invitations ne visaient pas tous les citoyens mais des structures concernées par la question de l'eau (agriculture, communes, coutumiers, élus, eau et énergie, diverses institutions et administrations) - la constitution des ateliers lors des inscriptions a cherché à diversifier le public (demande de s'inscrire à un atelier pour chaque thématique proposée, cf. §2) - rapporteurs désignés sur la base du volontariat mais sélection faite en regard de leur compétence et expérience dans le domaine de l'eau ou de l'environnement | <ul style="list-style-type: none"> - les 300 personnes qui se sont déplacées représentaient l'ensemble des collèges consultés en amont du forum ainsi que la diversité des institutions (voir tableau n° 6), avec une prépondérance des secteurs agricoles, eau et énergie, des administrations / MISE et de la société civile (associations environnementales et bureaux d'étude) - variété des publics observée dans les ateliers |
| D E L I B R A T I O N | Pluraliste - ouverture | Travaux de groupe relativement cadrés (cf. §3) compte tenu de leur durée relativement courte (2 heures) mais ateliers dédoublés et thématiques couvrant les principaux champs liés à l'eau (santé, économie, environnement, aménagement) | Pas d'expression publique en séance plénière, participation essentiellement durant les ateliers |
| | Pluraliste - Intensité | <ul style="list-style-type: none"> - le forum n'était pas adressé aux profanes mais aux parties prenantes du sujet de l'eau - débat intervenant en amont du processus décisionnel (présentation du schéma de la politique de l'eau prévu pour la fin de l'année 2018) - MISE composée des services concernée par l'eau | |
| | Argumenté - Qualité | <ul style="list-style-type: none"> - participation de 5 experts internationaux pour avoir un regard extérieur à la situation locale et une présentation de différents modèles de gestion de l'eau pouvant enrichir la réflexion lors des ateliers - présentations faites lors des ateliers travaillées en amont par la MISE (cf. §3) - interrogation en amont de différents collèges (cf. §3) - mise à disposition sur internet après le forum des supports de présentation des ateliers, des interventions des experts internationaux, des résultats des ateliers - publication de newsletters après le forum - pas d'interactivité du site internet - pas de nouvelles contributions demandées aux participants après le forum... - ...mais groupes de travail prévus sur différentes thématiques lors de la phase d'écriture du schéma de la politique de l'eau | <ul style="list-style-type: none"> - présentation des résultats en fin de forum par les rapporteurs des thématiques - pas de travail sur les points de divergence mais plutôt une présentation des résultats attendus sans chercher une cohérence parfaite - ce travail sera à faire dans la deuxième phase puis lors des arbitrages politiques - réactions plutôt positives des personnes présentes sur la qualité des présentations et des propositions faites - ateliers productifs (250 propositions faites, cf. partie 3.2) |

Tableau n°6. Estimation de l'origine des participants au forum à partir des feuilles d'émargement et des inscriptions

| Origine | % estimé |
|---|---------------------------|
| Non déterminée | 13 % |
| Agriculture | 13 % |
| Mine et industrie | 2 % |
| Eau et énergie | 14,5 % |
| Recherche | 7,5 % |
| Coutumiers | 2,5 % |
| Communes | 4 % |
| Elus | 6 % |
| Société civile environnement | 12 % |
| Administration : gouvernement, province, établissements publics | 25,5 % (dont MISE 15%) |

6- Des résultats validant l'approche et les actions globalement envisagées par la MISE

Au-delà des modalités de participation décrites et analysées, le forum a permis la production d'une quantité de propositions importantes (plus de 250 fiches ont été rédigées) même si certaines se recoupent nécessairement. Il serait fastidieux et inutile de détailler chaque proposition. Dans l'ensemble, la synthèse des propositions issues du forum, reprise dans l'annexe n°5 selon la classification thématique (santé, économie, environnement, aménagement) et en ajoutant une classification transversale pour les éléments concernant les questions de droit et de réglementation, de gouvernance et de financement, est en accord avec le travail et les propositions envisagées par la MISE. Cela peut s'expliquer de plusieurs manières :

- Nous l'avons vu, les modalités d'organisation du forum et des ateliers ont permis de "pré-mâcher" le travail des participants en définissant des thématiques et des sous-thématiques ainsi que de structurer les propositions à faire dans les groupes (fiche à remplir) ;
- Le travail fait en amont par la MISE depuis janvier 2017 a été suffisamment fourni pour que soit évoqués dans les ateliers tous les problèmes posés par le manque de moyen financiers, humains et réglementaires, ainsi que de gouvernance, ce qui a quasi-mécaniquement conduit les participants à formuler des attentes en rapport avec les éléments de contexte présentés ;
- Enfin, le caractère "éclairé" de la plupart des participants du forum sur l'état de la politique de l'eau en Nouvelle-Calédonie, très insatisfaisant dans l'absolu et manifestement éloigné des exemples internationaux présentés lors du forum (notamment la France, l'Australie et Israël), a fait qu'ils ont identifié les enjeux et formulé des propositions qui peuvent être facilement rattachées aux réflexions de la MISE.

En conclusion, le forum H2O fut un moment de concertation relativement cadré, compte tenu du temps imparti, du chargement du programme, de la succession des séquences et de la façon dont la prise de parole du public a été limitée en séance plénière et canalisée en atelier pour produire plus efficacement des livrables sous forme de fiches de propositions de résultats attendus de la politique publique. Certains participants ont peut-être ressenti ce manque de place laissée à l'expression orale mais en même temps chacun a pu faire des propositions concrètes et écrites sur les sujets qui lui semblaient prioritaires.

Quant à la question formulée en titre du chapitre, nous répondront qu'il s'agit d'un peu des trois :

- manœuvre politique qui permet aux élus en charge du sujet et en premier lieu M MET'ZDORF d'afficher leur volonté d'enfin traiter le sujet de l'eau de manière globale et concertée et de sensibiliser le monde politique avant "l'épreuve de vérité" du référendum de novembre 2018, le forum étant en arrière-plan aussi une occasion de préparer le terrain pour les élections provinciales de 2019 avec un sujet largement transpartisan : ou bien le forum était une réussite (et nous pouvons dire que c'est le cas) et il facilite la poursuite du travail jusqu'à la présentation au congrès, ou bien c'était un échec, et dans ce cas peut être invoqué le manque d'intérêt pour le sujet des concitoyens, malgré la volonté des gouvernants de faire avancer les choses ;
- moment fondateur pour la Nouvelle-Calédonie et les acteurs de l'eau qui attendent depuis longtemps que les choses bougent. Lors de ce premier forum sur l'eau qui soit porté directement par le gouvernement, les plus de 300 participants ont adressé à leur tour un message aux dirigeants à travers leur présence et les nombreuses propositions faites qui donnent un assentiment pour la poursuite du processus : une étape est franchie, avec un effet "cliquet" rendant difficile un recul ; de plus il conforte en même temps qu'il incite les pouvoirs publics à poursuivre une démarche de concertation avec les parties prenantes ;
- prise en main de l'administration aussi, car enfin la DAVAR et les services associés à la MISE ont pu mettre sur la table l'intérêt de leurs missions mais aussi leur manque de moyens et les améliorations à apporter dans la gestion de l'eau pour légitimer leur action ; l'organisation du forum, la répartition des débats par thématique et les éléments de cadrage préparés ont permis de balayer l'ensemble des dimensions concernant la ressource en eau et de susciter des propositions d'actions ou de résultats attendus de la politique publique conforme aux travaux préparatoires.

3.2. Apports du forum pour une meilleure politique de l'eau en Nouvelle-Calédonie et perspectives

Nous l'avons vu, le forum H2O a été un succès, par le nombre de participants, par la quantité et la qualité des propositions faites. Si un essai a été marqué, il doit maintenant être transformé en véritable feuille de route afin qu'elle soit présentée au congrès, instance délibérative qui lui donnera sa légitimité réglementaire et permettra sa mise en œuvre. Les apports du forum sont de plusieurs ordres :

- Ses résultats ont permis de valider les déficits de la gouvernance de l'eau selon l'approche pluri-niveau de l'OCDE (voir figure n°8) et ils vont globalement dans le sens des recommandations de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau, comme cela est explicité dans le tableau n°7. Ils fixent également des objectifs ambitieux que nous avons retranscrits en estimant le point d'arrivée des indicateurs de l'OCDE dans les trois prochaines années (le diagramme n°2 permet de comparer la situation après forum et avant forum).

Tableau n°7. Apports du forum par rapport aux principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau

| Principes de l'OCDE | Apports du forum (⇒ points d'attention) |
|---|---|
| <p>1. Rôles et responsabilités claires <i>Attribuer clairement et distinguer les rôles et les responsabilités en matière de conception des politiques de l'eau, mise en œuvre, gestion opérationnelle et réglementation, et encourager la coordination entre les autorités responsables.</i></p> | <p>La MISE a été mandatée pour rédiger le schéma pour la politique de l'eau et pour éclaircir les compétences de chaque administration. Ses modalités de fonctionnement seront mises par écrit. Elle pourra évoluer ou être complétée par une structure opérationnelle de type agence ou direction de l'eau. Indicateur ↗↗↗ ⇒ point d'attention : ne pas créer pour créer mais mettre en avant les missions qui seront rendues</p> |
| <p>2. Échelles appropriées dans des systèmes par bassins <i>Gérer l'eau à (aux) l'échelle(s) appropriée(s), dans le cadre de systèmes intégrés de gouvernance par bassin afin de refléter les conditions locales, et encourager la coordination entre ces différentes échelles.</i></p> | <p>Renforcer la gestion par bassins versants (conseils de l'eau, comité de gestion), schémas directeurs à l'échelle appropriée Indicateur ↗↗↗ ⇒ donner une existence légale à ces structures de gestion ainsi que des pouvoirs de décision pour inciter à l'implication des acteurs locaux ⇒ compte tenu de la petite taille des bassins versants, la question de l'échelle pertinente devra se poser en fonction des problématiques locales selon des critères géo-hydro-climatiques, sociologiques, économiques et environnementaux.</p> |
| <p>3. Cohérences des politiques <i>Encourager la cohérence des politiques au travers d'une coordination intersectorielle efficace, en particulier entre les politiques de l'eau et celles de l'environnement, de la santé, de l'énergie, de l'agriculture, de l'industrie, de l'aménagement du territoire et de l'usage des sols.</i></p> | <p>Mises à part les propositions pour le partage de l'eau pour les différents usages, cette dimension n'est pas clairement ressortie. Indicateur ↗↗ ⇒ dans un premier temps, intégrer cette dimension dans le schéma de l'eau (ce qui est prévu par la MISE)</p> |
| <p>4. Capacité <i>Adapter le niveau de capacité des institutions responsables à la complexité des défis de l'eau à relever, et à l'ensemble des compétences requises pour exercer leurs fonctions.</i></p> | <p>Renforcement de la police de l'eau, formation des services municipaux Indicateur ↗</p> |
| <p>5. Données et information <i>Produire, mettre à jour, et partager des données et de l'information sur l'eau et relatives à l'eau ; qui soient opportunes, cohérentes, comparables et utiles ; les utiliser pour guider, évaluer et améliorer les politiques de l'eau.</i></p> | <p>Comptabiliser les prélèvements, améliorer la connaissance des milieux (quantité, qualité), connaître les besoins en fonction des activités, développer le réseau de suivi des milieux, établir une base de données partagées Indicateur ↗↗</p> |

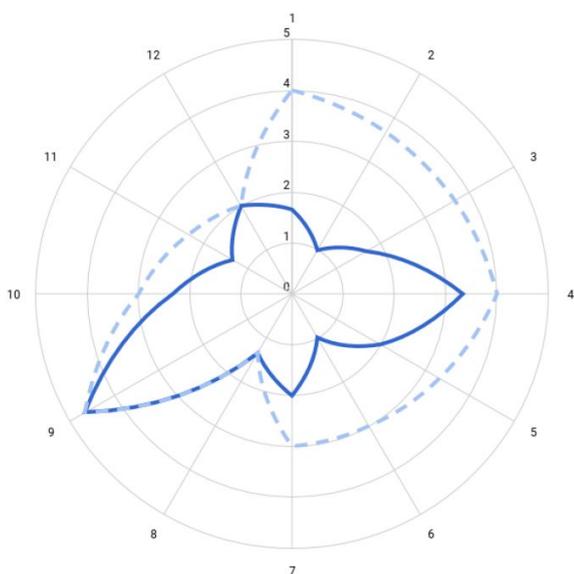
| | |
|---|--|
| | <p>⇒ le partage des données nécessite une mise à plat des pratiques de l'ensemble des acteurs et la définition de standards communs</p> |
| <p>6. Financement <i>Veiller à ce que les cadres de gouvernance permettent de mobiliser les financements pour l'eau, et allouer les ressources financières de manière efficace et transparente dans un délai convenable.</i></p> | <p>Demande de budgets stables et adaptés aux investissements nécessaires, diversification auprès des bailleurs de fonds, centralisation des financements au service de la politique de l'eau (fonds calédonien), mise en place de redevance, de paiement pour service environnementaux. Indicateur ↗ ⇒ la situation budgétaire de la Nouvelle-Calédonie n'est pas favorable et nécessitera des arbitrages selon des priorités à définir ⇒ toute mise en place de nouveaux prélèvements, bien que proposée lors du forum, devra être justifiée auprès des contribuables ⇒ tenir compte de l'expérience de l'OPANC</p> |
| <p>7. Cadres réglementaires <i>Veiller à ce que les cadres réglementaires pour la gestion de l'eau soient mis en œuvre et appliqués de façon efficace dans la poursuite de l'intérêt public.</i></p> | <p>Améliorer le cadre réglementaire général (loi de pays) : moyens juridiques pour la police de l'eau et sanctions dissuasives, définition d'un statut de l'eau, définition d'objectif de qualité pour les milieux récepteurs, acter le principe pollueur-payeur et la séquence "éviter-réduire-compenser" pour les projets impactant la ressource en eau, définir les priorités d'usages, définir des normes locales de potabilité, réglementer l'assainissement non-collectif Indicateur ↗ ⇒ la procédure pour une loi de pays est longue (congrès, conseil d'Etat)</p> |
| <p>8. Gouvernance innovante <i>Promouvoir l'adoption et la mise en œuvre de pratiques de gouvernance de l'eau innovantes entre les autorités responsables, les niveaux de gouvernement et les parties prenantes pertinentes.</i></p> | <p>Pas de proposition particulière notée, le travail de mise à niveau de la gouvernance consistant déjà en un défi important. Indicateur = ⇒ En revanche, les particularités de la Nouvelle-Calédonie (autonomie législative, répartition des compétences, terres coutumières) sont incitatives pour trouver des solutions originales.</p> |
| <p>9. Intégrité et transparence <i>Généraliser les pratiques d'intégrité et de transparence dans les politiques de l'eau, au sein des institutions relatives à l'eau et dans les cadres de gouvernance de l'eau pour une plus grande redevabilité et confiance dans les processus décisionnels.</i></p> | <p>Publication au grand public des données clés sur l'eau Indicateur =</p> |
| <p>10. Engagement des parties prenantes <i>Promouvoir l'engagement des parties prenantes afin qu'elles contribuent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'eau de manière éclairée et orientée sur les résultats.</i></p> | <p>Le forum a montré l'implication des parties prenantes et rend difficile la construction de la politique de l'eau sans les associer (effet cliquet). Cela a été prévu dans la phase d'écriture (réunions de concertation au niveau territorial). Indicateur ↗</p> |
| <p>11. Arbitrage entre usagers, zones rurales et urbaines</p> | <p>Établir une priorisation des besoins dans les territoires</p> |

| | |
|--|--|
| <p>et générations Promouvoir des cadres de gouvernance de l'eau permettant de gérer les arbitrages entre les usagers de l'eau, les zones rurales et urbaines, et les générations.</p> | <p>de l'eau, mieux intégrer les particularités de la coutume, mise en place de comité de bassin Indicateur ↗</p> |
| <p>12. Suivi et évaluation Promouvoir le suivi et l'évaluation régulière des politiques et de la gouvernance de l'eau, lorsque cela est jugé approprié, partager les résultats avec le public et faire des ajustements lorsque cela est nécessaire.</p> | <p>Pas de proposition particulière Indicateur = ⇒ on peut imaginer un bilan tous les ans ou tous les deux ans à travers une conférence de l'eau et un rapport d'activité de la MISE, un site internet dédié aux thématiques de l'eau</p> |

Figure n°8. Cadre de gouvernance pluri-niveaux : diagnostiquer les déficits, combler les déficits (OCDE, 2015)



Diagramme n°2. Evolution estimée des indicateurs entre la situation avant le forum et la situation dans les trois ans suivants le forum



- 5 - En place fonctionne
- 4 - En place partiellement mis en œuvre
- 3 - En place non mis en œuvre
- 2 - Cadre en cours de développement
- 1 - Pas en place
- 0 - Non applicable

- Principe 1. RÔLES ET RESPONSABILITÉS CLAIRES
- Principe 2. ÉCHELLES APPROPRIÉES DANS DES SYSTÈMES PAR BASSINS
- Principe 3. COHÉRENCES DES POLITIQUES
- Principe 4. CAPACITÉ
- Principe 5. DONNÉES ET INFORMATION
- Principe 6. FINANCEMENT
- Principe 7. CADRES RÉGLEMENTAIRES
- Principe 8. GOUVERNANCE INNOVANTE
- Principe 9. INTÉGRITÉ ET TRANSPARENCE
- Principe 10. ENGAGEMENT DES PARTIES PRENANTES
- Principe 11. ARBITRAGES ENTRE USAGERS, ZONES RURALES ET URBAINES ET GÉNÉRATIONS
- Principe 12. SUIVI ET ÉVALUATION

En trait plein : avant le forum / En traits pointillés : objectifs dans les trois ans suivant le forum

- Il a été le révélateur que la préoccupation des acteurs pour l'amélioration de la politique de l'eau était suffisamment grande pour qu'ils se mobilisent pour la plupart pendant trois jours et confirment que la mise à l'agenda politique de ce sujet était pertinente. Cette réussite crée une dynamique qui constitue une incitation forte :
 - à poursuivre les travaux jusqu'au bout, c'est-à-dire à la présentation d'un schéma pour une politique de l'eau crédible devant le congrès, le forum ne pouvant pas se résumer à un événement médiatique réussi mais sans lendemain ;
 - à continuer à associer les acteurs de l'eau dans le processus d'écriture qui fera que la politique de l'eau sera une production vraiment issue du territoire et adaptée à ses contraintes et à ses moyens (donc réaliste) et non pas plaquée d'en haut en important sur place des cadres déjà existants (par exemple celui de la métropole) ; c'est une condition nécessaire de réussite du processus dans la durée, de même que la mobilisation constante des agents de la MISE ;
 - à signaler clairement dans le schéma qui sera présenté ce qui est inspiré ou validé par la concertation qui a eu lieu durant le forum et après, de manière à montrer aux acteurs de l'eau la prise en compte de leurs propositions et à mieux justifier les options proposées au monde politique, en prévoyant un chapitre sur la méthode participative employée.

Pour ce dernier point, nous recommandons aux acteurs de la MISE d'approfondir l'analyse des propositions faites dans les quelques 250 fiches de résultats attendus de la politique publiques établies lors du forum. Il serait pertinent d'étudier ces propositions de façon systématique et en homogénéisant la classification. Cela permettra de les inscrire plus facilement dans le cadre logique qui sera décliné lors de la phase d'écriture de la politique de l'eau. Cette mine d'information est indispensable pour les travaux à venir.

Par ailleurs, bien que l'initiative soit portée principalement par le Gouvernement, et même si les travaux associent pleinement les services techniques des différentes institutions, il conviendra que les avancées des travaux d'écriture soient partagées avec les représentants politiques des institutions, de manière à avoir leur aval et leur soutien le plus largement possible.

Vers une amélioration du cycle de gouvernance de l'eau

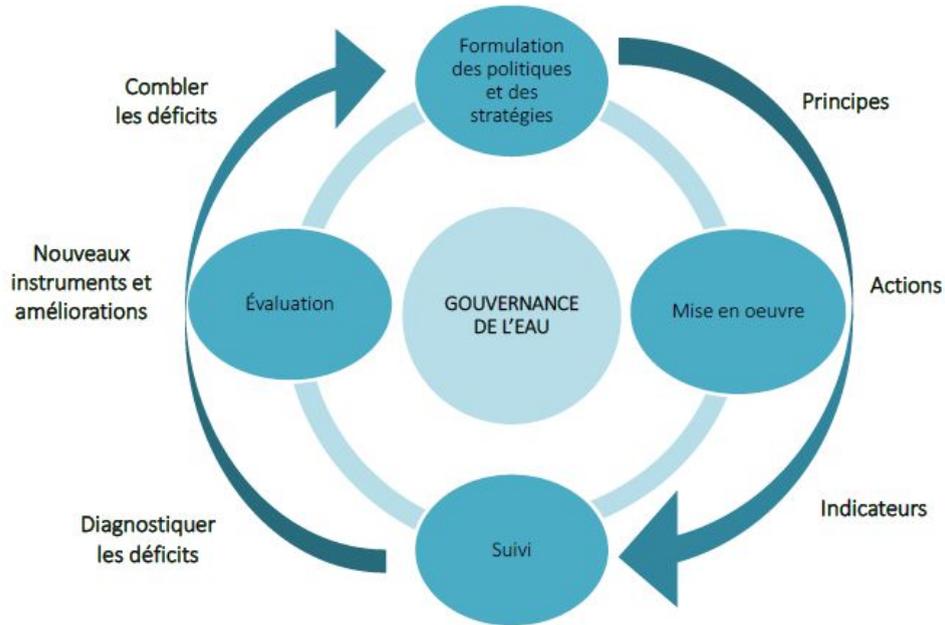
Enfin, si la démarche engagée permet de refonder une politique de l'eau, il sera essentiel de conduire dans la durée un processus de suivi et d'évaluation continue des actions mises en œuvre de manière à déterminer les nouveaux manquements ou ceux qui n'ont pas pu être pris en charge par les actions prioritaires de court terme. Il s'agit d'avoir une approche cyclique de la gouvernance de l'eau. L'utilisation d'indicateurs doit ainsi permettre de mesurer l'efficacité ou l'efficience des mesures mises en place, mais aussi de servir de base à un diagnostic permettant de définir de nouveaux instruments pour l'amélioration continue de la politique (OCDE, 2015, voir la figure n°9). Ce sont également des moyens utiles pour :

- favoriser le dialogue aux différentes échelles de territoire en tant que mesure objective de la situation ;
- améliorer la transparence sur la performance des institutions en charge de la politique de l'eau ;

- améliorer la production et la collecte de données qui servent à les déterminer ;

L'exercice que nous avons fait d'apprécier l'évolution de l'application des principes de gouvernance de l'eau à partir des attentes exprimées lors du forum est bien évidemment critiquable. Tel ou tel point nécessite d'être plus finement analysé pour déterminer l'indicateur à son niveau le plus réaliste. Mais nous conseillons fortement aux acteurs d'utiliser le support méthodologique de l'OCDE pour, d'une part, compléter le travail engagé dans le présent rapport, en complément du cadre de réflexion déjà établi, de manière à n'oublier aucune dimension pour la politique de l'eau et, d'autre part, à présenter aux bailleurs de fonds une démarche logique validée au niveau international.

Figure n°9. Le cycle de gouvernance de l'eau (OCDE, 2015)



Conclusion

A travers l'exemple de l'eau dans un territoire doté de compétences institutionnelles et réglementaires propres par rapport à la métropole, nous avons vu quels étaient les ressorts de la mise à l'agenda d'une politique publique et comment un ensemble de circonstances ont fait que ce sujet, complexe et longtemps maltraité, émerge à nouveau et soit abordé selon des modalités faisant appel à une forme de concertation. Une politique de l'eau partagée par toutes les institutions et les acteurs verra-t-elle le jour en Nouvelle-Calédonie ? Compte-tenu de la dynamique lancée avec le forum H2O et les premiers travaux qui l'ont suivi, il paraît réalisable que soit présenté au congrès d'ici la fin de l'année 2018 un document d'orientation et de planification.

Dans les cinq étapes classiquement retenues pour décomposer la fabrique du travail public, même si elles ne s'enchaînent pas forcément linéairement, à savoir la mise sur agenda (identification d'un problème exigeant un traitement public), la formulation de solutions (élaboration et négociation de réponses publiques), la prise de décision (l'autorité décisionnaire légitime la réponse à apporter), la mise en oeuvre (administration des actions sur le terrains) et la terminaison (fin de l'action engagée) (Thoenig, 2017), nous constatons que le processus décrit dans le présent rapport n'est en que le début. Si la mise à l'agenda est clairement établie et la formulation de solutions a été entreprise par le travail de la MISE et du forum et sera poursuivie dans les mois qui suivent, en revanche, la prise de décision n'est en rien actée. En effet, la situation politique qui prévaudra en fin d'année 2018, en ce moment particulier de l'histoire de la Nouvelle-Calédonie, est incertaine et pourrait faire peser le risque que les membres du congrès se détournent du sujet de l'eau pour d'autres débats. De plus, l'expérience passée démontre que peuvent être abandonnés des projets ambitieux et structurants comme le schéma d'assainissement des eaux usées devant être mis en oeuvre par l'OPANC. Il conviendra donc que les propositions qui seront faites prochainement ne créent pas d'emblée de superstructures impliquant des coûts dissuasifs, mais posent les bases d'un processus pérenne, progressif, adapté aux différents contextes locaux, et qui ne fasse pas l'objet de retours en arrière.

La Nouvelle-Calédonie n'est heureusement pas encore "dos au mur" sur la question de l'eau. Elle dispose de ressources en eau globalement abondantes, et de nombreuses difficultés existantes pourraient être réglées sans mesures nécessairement "révolutionnaires", mais par une meilleure coordination des services, une mise en cohérence des règles, une sensibilisation des populations et des usagers de l'eau. Malgré le temps qui a été pris pour décider d'avancer sur la question, et les déceptions de la dernière décennie, le pays peut faire en sorte que sa ressource en eau soit mieux gérée, mieux protégée et mieux partagée à l'horizon de vingt ans, à condition de poursuivre le processus vertueux qui s'est engagé, et avec, pourquoi pas l'ambition de devenir à terme une référence dans cette zone du Pacifique.

Bibliographie

- ANDREOLI R., CIESLAK J.-D., VAN HAAREN B., GERAUX H.** (2016), *Diagnostic de la couverture forestière et des services écosystémiques des périmètres de protection éloignée des captages d'eau sur la Grande Terre et l'Île des Pins en Nouvelle-Calédonie*, Rapport d'expertise BLUECHAM SAS/WWF, Nouméa, Nouvelle-Calédonie, 102 p.
- ARNSTEIN Sherry R.** (1969), « *A Ladder of Citizen Participation* », *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224., cité ici : <http://www.savigny-avenir.fr/2012/03/05/>
- Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998*, Gouvernement français, 1998, consulté le 18/06/2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000555817>
- Arrêté du 11 janvier 2007 relatif aux limites et références de qualité des eaux brutes et des eaux destinées à la consommation humaine mentionnées aux articles R. 1321-2, R. 1321-3, R. 1321-7 et R. 1321-38 du code de la santé publique*, Ministère de la santé et de la solidarité, 2007.
- Arrêté n°79-153/SGCG du 3 avril 1979 portant définition des normes de potabilité des eaux de boisson et des eaux entrant dans la composition des produits destinés à la consommation*, Conseil de gouvernement de Nouvelle-Calédonie, 1979.
- Atlas de la Nouvelle-Calédonie* (anonyme), IRD, 2012, IRD Editions, 269 p.
- BOUARD Séverine, SOURRISSEAU Jean-Michel, GERONIMI Vincent, BLAISE Séverine, RO'I Laïsa** (2016), *La Nouvelle-Calédonie face à son destin - Quel bilan à la veille de la consultation sur la pleine souveraineté ?*, IAC, Karthala, GEMDEV, Paris, 517p.
- BOULEAU Gabrielle, RICHARD Sophie** (2008), *Les lois sur l'eau à la lumière de la directive cadre - Evolution récente de la réglementation française de l'eau*, Cemagref / AgroParisTech, 113 p.
- BOUTELOUP Perrine** (2016), *La gouvernance de l'eau à partir d'une démarche participative : de l'analyse à la planification de la gestion de l'eau sur la zone VKP*, Mémoire de fin d'études, ISTOM, 123 p.
- Climate Change 2014 - Synthesis Report* (anonyme), GIEC, 2014, p. 60, consulté le 18/06/2018, https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_All_Topics.pdf
- DIONNET Mathieu et alii** (2017), *Guide de concertation territoriale et de facilitation*, Lisode, 64p.
- Délibération n° 105 du 9 août 1968 réglementant le régime et la lutte contre la pollution des eaux en Nouvelle-Calédonie*, Assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie, 1968, 6p.
- Délibération n°238/CP du 18 novembre 1997 portant délégation des gestions des cours d'eau aux provinces Nord et Sud*, Congrès de la Nouvelle-Calédonie, 1997, 2p.
- FRAISSE Régis** (2012), *Les collectivités territoriales régies par l'article 74*, consulté le 18/06/2018, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-35/les-collectivites-territoriales-regies-par-l-article-74.105480.html>
- Forum H2O - Premiers résultats*, DAVAR, 2018, consulté le 18/06/2018, <https://davar.gouv.nc/actualites/04-05-2018/forum-h2o-premiers-resultats>
- Guidelines for drinking-water quality, fourth edition* (anonyme), OMS/WHO, 2011, 564p.
- Hydrogéologie des massifs de péridotites*, DIMENC, 2018, consulté le 18/06/2018, <https://dimenc.gouv.nc/geologie-les-ressources-en-eau/hydrogeologie-des-massifs-de-peridotites>

- Implementing the OECD Principles on Water Governance: Indicator Framework and Evolving Practices** (anonyme), OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, 2018, 150 p.
- JEANPERT Julie** (2017), *Structure et fonctionnement hydrogéologiques des massifs de péridotites de Nouvelle-Calédonie*, Thèse de doctorat, Université de la Réunion, 332 p.
- KINGDON, J. W.** (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, « Longman classics in political science », Longman, USA, 2nd édition (1984), 253 p. (concept exposé dans un article disponible ici : <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs2106924>)
- La population aux différents recensements** (anonyme), ISEE, 2014a, consulté le 18/06/2018, <http://www.isee.nc/population/recensement/structure-de-la-population-et-evolutions#les-donnees-tableaux-et-series-statistiques-2>
- La population en cartes** (anonyme), ISEE, 2014b, consulté le 18/06/2018, <http://www.isee.nc/population/recensement/structure-de-la-population-et-evolutions#cartes-2>
- Lagons de Nouvelle-Calédonie : diversité récifale et écosystèmes associés** (anonyme), UNESCO, 2018, consulté le 18/06/2018, <https://whc.unesco.org/fr/list/1115>
- Le Forum H2O - 18, 19 et 20 avril 2018 à la CPS et à l'IRD**, Forum H2O, 2018, consulté le 18/06/2018, <https://www.forumh2o.nc/>
- Les eaux de distribution**, DASS, 2018, consulté le 18/06/2018, <https://dass.gouv.nc/votre-sante-sante-environnement-eaux-de-consommation/les-eaux-de-distribution>
- Les périmètres de protection des eaux (PPE)**, DAVAR, 2018, consulté le 18/06/2018, <https://davar.gouv.nc/ressource-en-eau-protection-gestion-de-leau-et-du-domaine-public-fluvial/les-perimetres-de>
- Loi n° 99-209 du 19 mars 1999 organique relative à la Nouvelle-Calédonie**, Parlement français, 1999.
- MASSENAVETTE Céline** (2011), « La reconnaissance législative du domaine public fluvial de la Nouvelle-Calédonie, la fin d'une longue période d'insécurité juridique », in *Revue Juridique de l'Environnement*, n°1, 2011. pp. 17-30
- MASSENAVETTE Céline** (2016), *Le rôle de la Nouvelle-Calédonie dans la gestion durable des ressources en eau douce*, Mémoire de Master 2 ALC patrimoine, Université de la Nouvelle-Calédonie, Nouméa, 2016, 114 p.
- Macro-schéma d'assainissement de la Nouvelle-Calédonie - Synthèse** (anonyme), Etude réalisée pour le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 2009, 37 p.
- NEKIRIAI Charline** (2017), *La gestion de l'eau sur terres coutumières en Nouvelle-Calédonie : l'évolution des représentations, des valeurs et des modes d'organisation*, Mémoire de Master 2 des Métiers du Diagnostic Sociologique, IAC, CIRAD, IRD, IM2E, Université de Nantes, 104 p.
- ORANGE François et alii** (2008), « Synthèse des travaux sur les Îles Loyauté (Nouvelle-Calédonie). Problèmes de la gestion de la ressource en eau », in *Colloque Hydrogéologie et karst au travers des travaux de Michel Lepiller, Journées techniques du Comité Français de l'Association Internationale des hydrogéologues* (16-17 mai 2008) (pp. 179-188).
- Organisation sociale** (anonyme), ISEE, 2018, consulté le 18/06/2018, <http://www.isee.nc/societe/societe-kanak/organisation-sociale>

- Principes de l'OCDE sur la gouvernance de l'eau* (anonyme), OCDE, Accueillis lors de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres le 4 juin 2015, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, 2015, 24 p.
- Qui est vraiment prêt pour évaluer la concertation ?* (anonyme), Compte-rendu de la séance du séminaire Concertation, Décision, Environnement du 10 juin 2009 à l'Engref, 56 p.
- ROMIEUX Nicolas** (2011), *Synthèse et régionalisation des données pluviométriques de la Nouvelle-Calédonie*, Rapport d'études, DAVAR, 83 p.
- Recensement de la population 2014 - Nouvelle-Calédonie : décohabitation et construction vont de pair* (anonyme), ISEE, 2016, consulté le 18/06/2018, <http://www.isee.nc/population/recensement/menages-familles-couples#analyseresultats-commentes-2>
- Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'eau* (anonyme), Brochure, OCDE, 2016, 20 p.
- Synthèse des Assises de l'eau 2008* (anonyme), Conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie, 2008, 51 p., consulté le 18/06/2018, <https://cese.nc/ressources-et-publications/publications/rapports-divers/assises-de-leau-2008>
- Synthèse des Assises de l'eau 2009* (anonyme), Conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie, 2009, 61 p., consulté le 18/06/2018, <https://cese.nc/ressources-et-publications/publications/rapports-divers/assises-de-leau-2009>
- THOENIG Jean-Claude** (2010), *Politique publique*, Dans Dictionnaire des politiques publiques : 3e édition actualisée et augmentée, Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). (pp. 420-427).
- Vers une politique partagée de l'eau en Nouvelle-Calédonie* (anonyme), Rapport interne de réflexion de la mission interservices de l'eau, Gouvernement et Provinces de Nouvelle-Calédonie, 2017, 52 p.
- Vœu n°02/2006 relatif à l'eau potable*, Conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie, 2006, 29 p., consulté le 18/06/2018, <https://cese.nc/sites/default/files/avis-et-voeux/2006/16088368.PDF>

Glossaire

| | |
|-------------------------------|--|
| ADRAF | Agence de Développement Rural et d'Aménagement Foncier. Créée par la loi du 17 juillet 1986, elle fut, dans un premier temps, un établissement public territorial mais l'article 94 de la loi référendaire et le décret d'application du 16 août 1989 modifient le statut et redéfinissent les missions de l'agence qui devient un établissement public d'Etat. L'article 27 de la loi organique prévoit un transfert à la Nouvelle-Calédonie par un décret en Conseil d'Etat, sur proposition du Congrès. |
| Bassin versant | Surface d'alimentation d'un cours d'eau. L'ensemble des eaux qui tombent dans cet espace convergent vers un même point de sortie appelé exutoire. Le bassin versant est délimité par des lignes de partage des eaux (lignes de crêtes). |
| Clan | C'est un groupe de familles qui se rattachent à un ancêtre fondateur d'un site à partir duquel les membres du clan se sont dispersés selon un itinéraire précis. Le clan est une unité patrilinéaire. Il se subdivise en lignages. Entre les clans s'est constitué tout un réseau d'échanges et d'alliances, allant de l'échange de nourriture aux alliances matrimoniales. Lors d'un mariage, la femme est nécessairement d'un autre clan. |
| Coutume | Terme qui désigne à la fois le code oral qui régit la société kanak (ensemble de règles, de pratiques et de rituels), l'art de vivre mélanésien dans son ensemble et le geste de l'échange coutumier (échange de paroles et de dons). La coutume régit également le statut civil coutumier. |
| Domaine public fluvial | Il est constitué des cours d'eau, des lacs, des eaux souterraines et des sources, hormis sur terres coutumières (article 44 de loi organique de 1999). On considère que le fond du cours d'eau et les berges (autrement dit le lit mineur) font partie du domaine public fluvial ainsi que l'eau elle-même. |
| GDPL | Créé en 1982, le Groupement de Droit Particulier Local est une construction juridique propre à la Nouvelle-Calédonie qui concilie le droit civil et l'organisation coutumière dans le transfert des terres à la communauté kanak. La personnalité morale leur a été reconnue en 1985 et confirmée par l'article 95 de la loi référendaire de 1988. Un décret du 16 août 1989 en précise les modalités de constitution. |
| ICPE | Installation Classée pour la Protection de l'Environnement. C'est une activité fixe à caractère industriel ou agricole susceptible de provoquer des pollutions, des nuisances ou des risques. |
| Inaliénable | Qui ne peut être cédé, tant à titre gratuit qu'onéreux, ni grevé de droits réels |
| Incessible | [En parlant d'un bien] Qui ne peut être cédé, aliéné par celui auquel il appartient |
| Incommutable | Qui ne peut légitimement changer de propriétaire, de possesseur |
| Insaisissable | [En parlant d'un bien] Qui ne peut faire l'objet d'une saisie |

| | |
|--|---|
| Palabre | Discussion organisée selon les usages de la coutume kanak et tenue sous l'autorité du chef de clan, du chef de la tribu ou du grand chef ou, à défaut, du président du conseil des chefs de clans, à la demande d'individus de statut civil coutumier afin de statuer sur un litige, une demande de précision ou une requête concernant ce statut ou la propriété coutumière. |
| Périmètres de protection des eaux | Zones de protection, délimitées géographiquement, qui entourent un point de captage d'eau destinée à l'alimentation en eau potable de collectivité humaine. |
| Réserves autochtones | Terres indigènes, officiellement déclarées inaliénables, délimitées par l'autorité coloniale et sur lesquelles les groupes autochtones furent fixés au fur et à mesure de l'extension de la colonisation terrienne européenne. La réserve, qui peut être occupée par une ou plusieurs tribus, est administrée par les structures coutumières de la tribu. |
| Terres coutumières | Elles sont constituées des réserves autochtones, des terres attribuées aux groupements de droit particulier local et des terres attribuées par les collectivités territoriales ou les établissements publics fonciers au titre du lien à la terre. La loi organique réaffirme fortement le lien kanak à la terre et précise, dans son article 18, que les terres coutumières sont inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables. |

Annexes

Annexe n°1. Indicateurs pour l'analyse de la gouvernance de l'eau (OCDE, 2018)

Tableau des indicateurs

| Principes | Indicateurs |
|--|--|
| Principe 1 : Rôles et responsabilités | Indicateur 1.a : Existence et niveau de mise en œuvre d'une loi sur l'eau Indicateur 1.b : Existence et fonctionnement du ministère, du ministère pilote et de l'agence avec des responsabilités liées à l'eau essentielles pour l'élaboration des politiques Indicateur 1.c : Existence et mise en place de mécanismes pour examiner les rôles et les responsabilités, diagnostiquer les écarts et ajuster en cas de besoin |
| Principe 2: Échelle (s) appropriée (s) | Indicateur 2.a : Existence et niveau de mise en œuvre des politiques et stratégies de gestion intégrée des ressources en eau Indicateur 2.b : Existence et fonctionnement des institutions gérant l'eau à l'échelle hydrographique Indicateur 2.c : Existence et niveau de mise en œuvre des mécanismes de coopération pour la gestion des ressources en eau entre les utilisateurs et les niveaux d'administration liés à l'eau, du niveau local au niveau du bassin, aux niveaux régional, national et supérieur |
| Principe 3 : Cohérence des politiques | Indicateur 3.a : Existence et niveau de mise en œuvre des politiques et stratégies intersectorielles favorisant la cohérence des politiques entre l'eau et les domaines clés, en particulier l'environnement, la santé, l'énergie, l'agriculture, l'utilisation des terres et l'aménagement du territoire Indicateur 3.b : Existence et fonctionnement d'un ou plusieurs organes interministériels pour la coordination horizontale des politiques liées à l'eau Indicateur 3.c : Existence et niveau de mise en œuvre des mécanismes d'examen des obstacles à la cohérence des politiques et / ou des domaines dans lesquels l'eau et les pratiques, politiques ou réglementations connexes sont mal alignées |
| Principe 4 : Capacité | Indicateur 4.a : Existence et niveau de mise en œuvre des politiques d'embauche basées sur un processus professionnel et de recrutement fondé sur le mérite et transparent des professionnels de l'eau indépendants des cycles politiques Indicateur 4.b : Existence et fonctionnement de mécanismes pour identifier et combler les lacunes de capacités dans les institutions de l'eau Indicateur 4.c : Existence et niveau de mise en œuvre des programmes d'éducation et de formation pour les professionnels de l'eau |
| Principe 5 : Données et informations | Indicateur 5.a : Existence et fonctionnement de systèmes d'information actualisés, cohérents et comparables en temps opportun sur l'eau Indicateur 5.b : Existence et fonctionnement des institutions publiques, des organisations et des agences chargées de produire, de coordonner et de divulguer des statistiques normalisées, harmonisées et officielles relatives à l'eau Indicateur 5.c : Existence et niveau de mise en œuvre des mécanismes pour identifier et examiner les lacunes dans les données, les chevauchements et les surcharges inutiles |
| Principe 6 : Finance | Indicateur 6.a : Existence et niveau de mise en œuvre des dispositifs de gouvernance qui aident les institutions de l'eau à collecter les revenus nécessaires pour remplir leurs mandats et favoriser des comportements durables et efficaces en matière d'eau Indicateur 6.b : Existence et fonctionnement d'institutions dédiées chargées de collecter les recettes de l'eau et de les allouer à l'échelle appropriée |

| | |
|--|---|
| | Indicateur 6.c : Existence et niveau de mise en œuvre de mécanismes permettant d'évaluer les besoins d'investissement et opérationnels à court, moyen et long termes et d'assurer la disponibilité et la durabilité de ces financements |
| Principe 7: Cadres réglementaires | Indicateur 7.a : Existence et niveau de mise en œuvre d'un cadre réglementaire solide de gestion de l'eau pour favoriser l'application et la conformité, atteindre les objectifs réglementaires d'une manière rentable et protéger l'intérêt public Indicateur 7.b : Existence et fonctionnement d'institutions publiques spécialisées chargées d'assurer les fonctions réglementaires clés pour la gestion des services et des ressources en eau Indicateur 7.c : Existence et niveau de mise en œuvre d'outils de régulation pour favoriser la qualité des processus réglementaires pour la gestion de l'eau à tous les niveaux |
| Principe 8 : Pratiques innovantes de gouvernance de l'eau | Indicateur 8.a : Existence et niveau de mise en œuvre de cadres politiques et d'incitations favorisant l'innovation dans les pratiques et processus de gestion de l'eau Indicateur 8.b : Existence et fonctionnement des institutions encourageant les initiatives ascendantes, le dialogue et l'apprentissage social ainsi que l'expérimentation dans la gestion de l'eau à différents niveaux Indicateur 8.c : Existence et niveau de mise en œuvre des mécanismes de partage des connaissances et des expériences pour combler le fossé entre science, politique et pratique |
| Principe 9 : Intégrité et transparence | Indicateur 9.a : Existence et niveau de mise en œuvre des cadres juridiques et institutionnels (pas nécessairement spécifiques à l'eau) sur l'intégrité et la transparence qui s'appliquent également à la gestion de l'eau en général Indicateur 9.b : Existence et fonctionnement de tribunaux indépendants (pas nécessairement spécifiques à l'eau) et d'institutions supérieures de contrôle qui peuvent enquêter sur les infractions liées à l'eau et protéger l'intérêt public Indicateur 9.c : Existence et niveau de mise en œuvre de mécanismes (pas nécessairement spécifiques à l'eau) pour identifier les facteurs potentiels de corruption et les risques dans toutes les institutions liées à l'eau à différents niveaux, ainsi que d'autres lacunes d'intégrité et de transparence |
| Principe 10: Engagement des parties prenantes | Indicateur 10.a : Existence et niveau de mise en œuvre des cadres juridiques pour impliquer les parties prenantes dans la conception et la mise en œuvre des décisions, politiques et projets liés à l'eau Indicateur 10.b : Existence et fonctionnement des structures organisationnelles et des autorités responsables pour engager les parties prenantes dans les politiques et les décisions liées à l'eau Indicateur 10.c : Existence et niveau de mise en œuvre de mécanismes pour diagnostiquer et examiner les défis, processus et résultats de l'engagement des parties prenantes |
| Principe 11: Échanges entre les utilisateurs de l'eau, les zones rurales et urbaines et les générations | Indicateur 11.a : Existence et niveau de mise en œuvre de dispositions formelles ou de cadres juridiques favorisant l'équité entre les usagers de l'eau, les zones rurales et urbaines et les générations Indicateur 11.b : Existence et fonctionnement d'un ou plusieurs médiateurs ou institutions pour protéger les usagers de l'eau, y compris les groupes vulnérables Indicateur 11.c : Existence et niveau de mise en œuvre de mécanismes ou de plates-formes pour gérer les compromis entre les utilisateurs, les territoires et / ou au fil du temps de manière non discriminatoire, transparente et fondée sur des preuves |
| Principe 12: Suivi et évaluation | Indicateur 12.a : Existence et niveau de mise en œuvre de cadres politiques favorisant un suivi et une évaluation réguliers de la politique et de la gouvernance de l'eau Indicateur 12.b : Existence et fonctionnement des institutions chargées du suivi et de l'évaluation des politiques et pratiques de l'eau et capables d'aider à s'adapter là où cela est nécessaire Indicateur 12.c : Existence et niveau de mise en œuvre des mécanismes de suivi et d'évaluation pour mesurer dans quelle mesure la politique de l'eau atteint les résultats escomptés et les cadres de gouvernance de l'eau sont adaptés à l'objectif |

Qualification synthétique de l'indicateur

| Niveau de l'indicateur (note de 0 à 5) | Signification |
|---|---|
| 5 - En place, fonctionne | La dimension de gouvernance est complète et pertinente dans tous les aspects, aucune préoccupation majeure n'est notée. |
| 4 - En place, partiellement mis en œuvre | La dimension de la gouvernance est en place, mais le niveau de mise en œuvre n'est pas complet. Il se peut que certaines parties manquent explicitement pour compléter le cadre. Il pourrait y avoir plusieurs raisons à cela, notamment un financement insuffisant, des fardeaux réglementaires, des processus bureaucratiques de longue durée, etc. |
| 3 - En place, non mis en œuvre | La dimension de gouvernance est en place, mais elle n'est pas mise en œuvre. Par exemple, il peut être inactif ou les activités sont de très faible pertinence pour jouer un rôle réel dans les progrès possibles. |
| 2 - Cadre en cours de développement | La dimension de gouvernance étudiée n'existe pas encore mais le cadre est en cours de développement. |
| 1 - Pas en place | La dimension de gouvernance faisant l'objet de l'enquête n'existe pas et il n'y a pas de plans ou de mesures prises pour la développer. |
| 0 - Non applicable | La dimension de gouvernance faisant l'objet de l'enquête ne s'applique pas au contexte dans lequel l'auto-évaluation a lieu. |

Progrès attendu de l'indicateur dans les trois ans :

- amélioration (↗),
- stabilité (=),
- dégradation (↘)

Niveau de consensus parmi les parties prenantes pour prendre en compte la diversité des points de vue partagés lors d'ateliers multipartites et stimuler les discussions :

- consensus fort (💧💧💧),
- consensus acceptable (💧💧),
- consensus faible (💧).

Annexe n°2. Programme du forum H2O

| HORAIRES | THEME | JOUR 1 - INTERVENANTS | LIEU |
|---|--|---|--|
| 7h30 – 8h30 | Accueil/Café | Equipe organisation : remise badge/programme | Hall / Deck |
| 8h30 – 10h30 | Coutume & discours d'ouverture | <ul style="list-style-type: none"> - Coutume avec les représentants coutumiers - Discours d'accueil de la CPS - Discours président du gouv - Discours Président de la Province Sud - Discours Député - Discours Haut-Commissaire | Salle plénière |
| Transition : photo de groupe avec les élus sur la planète | | <ul style="list-style-type: none"> - INTRO : Elisabeth Auplat - Martin Gutton, directeur général de l'agence de l'eau Loire-Bretagne - Danny Greenwald, Israeli Water Authority (Director of Water Reclamation Division) - Francine Tsiou Fouc , direction de l'environnement de Polynésie Française - Jim Keary – Managing director Hunter Water - Australie - Gérard Fallon, directeur de la Davar - Olivier SUDRIE, économiste cabinet DME : focus NC - Cameron Diver, directeur général adjoint de la CPS | Salle plénière |
| 12h – 13h | DEJEUNER | | Jardin central |
| 13h – 15h | Ateliers Session 1 Sous-thème 1 | <ul style="list-style-type: none"> • Distribuer de l'eau potable // Assainir l'eau pour la santé de tous • L'eau un moteur de l'autosuffisance alimentaire // L'eau, ressource de l'industrie, de la mine et de l'énergie • L'eau menacée par l'érosion et les pollutions // L'eau, un milieu de vie à préserver • Aménager pour faire face aux risques // Des aménagements pour l'eau (traitements, ouvrages...) | Répartis sur les sites de la CPS et de l'IRD |
| 15h – 15h30 | PAUSE | | Deck |
| 15h30 – 17h30 | L'expérience de la gestion de l'eau en France, en Israël, en Polynésie et en Australie | Représentant du Queensland (30 min) Agence de l'eau Loire Bretagne (30 min) Représentant d'Israël (30 min) Représentant de Polynésie (30 min) | Salle plénière |

| HORAIRES | THEME | JOUR 2 - INTERVENANTS | LIEU |
|---------------|---|---|--|
| 7h30 - 8h 15 | Accueil/Café | Equipe organisation | Hal I/ Deck |
| 8h15 – 9h15 | Table ronde 2 Les différents modèles de gouvernance de l'eau | Experts France, Queensland, Polynésie, Israël, NC (Gérard Fallon) | Salle plénière |
| 9h30 – 11h30 | Ateliers Session 2 Sous-thème 2 | <ul style="list-style-type: none"> • Distribuer de l'eau potable // Assainir l'eau pour la santé de tous • L'eau un moteur de l'autosuffisance alimentaire // L'eau, ressource de l'industrie, de la mine et de l'énergie • L'eau menacée par l'érosion et les pollutions // L'eau, un milieu de vie à préserver • Aménager pour faire face aux risques // Des aménagements pour l'eau (traitements, ouvrages...) | Répartis sur les sites de la CPS et de l'IRD |
| 11h45 – 12h45 | DEJEUNER | | Jardin central |
| 13h – 15h | Ateliers Session 3 Sous-thème 3 | <ul style="list-style-type: none"> • La santé par tous temps, les situations spécifiques // Améliorer la performance des réseaux et des services • Un potentiel économique et d'innovation pour l'avenir // L'eau un bien à partager entre les usages • L'eau menacée par le changement climatique // Quelle protection pour l'eau et son milieu en Nouvelle-Calédonie ? • L'eau comme variable d'aménagement du territoire // Comment améliorer le lien eau, espaces, hommes ? | Répartis sur les sites de la CPS et de l'IRD |
| 15h – 15h30 | PAUSE | Les personnes se déplacent pour changer d'atelier | |
| 15h30 – 17h30 | Ateliers Session 4 Sous-thème 4 | <ul style="list-style-type: none"> • La santé par tous temps, les situations spécifiques // Améliorer la performance des réseaux et des services • Un potentiel économique et d'innovation pour l'avenir // L'eau un bien à partager entre les usages • L'eau menacée par le changement climatique // Quelle protection pour l'eau et son milieu en Nouvelle-Calédonie ? • L'eau comme variable d'aménagement du territoire // Comment améliorer le lien eau, espaces, hommes ? | Répartis sur les sites de la CPS et de l'IRD |

| HORAIRES | THEME | JOUR 3 - INTERVENANTS | LIEU |
|---------------|--|--|--|
| 9h | Accueil/Café | Equipe organisation | Hall / Deck |
| 9h30 – 11h30 | REUNION Gouvernance et financement | Animé par Gérard Fallon et Olivier Sudrie Participants : Gouv, Provinces, association des maires, bailleurs de fond, experts internationaux (Sur invitation) | Petite salle de conférence ou plénière |
| 11h30 – 13h | DEJEUNER | | Jardin central |
| 13h – 15h | Restitution du travail des ateliers | 1 Rapporteur par thématique – 20 min. par thématique <ul style="list-style-type: none"> • De l'eau pour la santé de tous • L'eau, source de richesse • L'eau une ressource menacée • De l'eau, des espaces et des hommes Questions/réponses avec le public (40 min) | Salle plénière |
| 15h30 – 16h30 | Table ronde 3 Bilan et perspectives | <ul style="list-style-type: none"> - Philippe Germain, président du gouvernement NC - Nicolas Metzdorf, gouvernement de la NC - Gérard Fallon, directeur de la Davar - Les représentants des Provinces - Martin Gutton, directeur général de l'agence de l'eau Loire-Bretagne - Danny Greenwald, Israeli Water Authority (Director of Water Reclamation Division) - Francine Tsiou Fouc , direction de l'environnement de Polynésie Française - Jim Keary – Managing director Hunter Water - Australie | Salle plénière |
| 16h30 | Pot de clôture | | |

Annexe n°3. Exemple de fiche de résultats attendus remplie lors d'un des ateliers du forum H2O

TH3.1.01

5 Pré-requis : besoins
De votre point de vue, pour y arriver, il faudrait :
Faites vos commentaires sur les dimensions de vos choix

COMPETENCES
Botaniques
- Scientifiques (Hydrologie, Hydrobiologie, Chimie...)
→ Prestataires de service
→ Instituts de recherche
→ Administrations

OUTILS TECHNIQUES, TECHNOLOGIE
- SIG (Cartographie des zones sensibles)
- Guides de mesure, indicateurs, outil de calcul du risque minimal biologique (adapté à la NC)
- Systématiser les interventions et les enquêtes de terrain (même capteurs, mêmes outils, mêmes protocoles)

RÈGLEMENTATION
- Normes sur la qualité des eaux
- Réglementation sur les DMB
- Réglementation sur les espèces prioritaires dulçaquicoles

FINANCEMENT
- AFB
- Gouvernment
- Europe
- Fond Nickel

AUTRES : craintes, obstacles, facteurs de réussite, ...
Trouver le juste milieu pour le classement en zone sensible

SESSION 3 EMVT

Thème : L'acquisition des connaissances sur les milieux (Atelier 1 & 2)

Atelier : Protection de la ressource

SUJET PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DE L'EAU EN NC :

1 Résultat à atteindre :
L'écrire de la façon la plus précise possible

Identifier et améliorer la connaissance sur les milieux dulçaquicoles sensibles.
(Zones à forts enjeux environnementaux)

2 D'ici à :
Entourez l'année cible

2019

2024

2030

3

Impacts Santé

✓

↻

Impacts Économiques

→ Zones sanctuarisées donc moins exploitées + moins de demandes de compensation dans les zones à faibles enjeux.

↻

COMMENTEZ

Impacts Environnement

+ protection plus adaptée de la ressource (meilleur emploi des moyens).

↻

Impacts Aménagement NC

✓

↻

4

Quels devraient être les pilotes qui garantirait l'atteinte du résultat, y contribueraient fortement (numérotez: 1 - 2 - ...)

Communes

...

Provinces

↻

Coutumiers

GNC

↻

Commentaires sur les aspects de gouvernance et de financement

**Annexe n°4. Grille d'analyse du processus de participation et de délibération
(Brugidou et al., 2007)**

| Objec- tifs | Règles - critères procéduraux | Indicateurs de moyens | Indicateurs de résultat |
|--|--|---|--|
| P A R T I C I P A T I O N | Public - Publicité/publicisation | - nb et durée des réunions publiques - nb de lettres du débat public - existence d'un site internet - existence de cahier d'acteurs | - nb de présents aux réunions publiques au nb moyen de présents dans le cadre des débats publics précédents |
| | Egalitaire - Egalité : expression et accès au débat | - Diversité des lieux de réunions - mise à disposition d'un n° vert - mesure des temps de parole | - nb de questions posées en séance - nb de courriers adressés à la commission particulière du débat public |
| | Pluraliste - Ouverture : degré de diversité des groupes consultés, d'indépendance vis-à-vis des groupes d'action constitués ; degré de contrôle de la qualité de représentation des porte-parole | - nb d'invitations adressées aux acteurs institutionnels avant ouverture des débats - % de réunions dans communes directement concernées par le projet - inciter à dire si mandaté ou non par un collectif | - diversité des acteurs présents/absents (représentants Etat / collectivités, socio-professionnels, associations, partis politiques) |
| D E L I B E R A T I O N | Pluraliste - ouverture : degré de diversité des groupes consultés | - nombre de points de vue exprimés lors de chaque réunion | - Diversité des arguments présentés publiquement |
| | Pluraliste - Intensité : degré de précocité engagement profane ; degré de diversité composition collectif | - informer le plus en amont possible (avant débat) - débat intervenant en amont du processus décisionnel | |
| | Argumenté – Qualité : degré d'approfondissement (argumentaire) et continuité de prise de parole | - maintenir un échange en continu en dehors des réunions publiques - incitation à exprimer de nouveaux arguments au fur et mesure du débat - citer les sources d'informations - nb d'experts mobilisés - caractère interactif du site internet - taux de réponses aux courriers adressés à la CPDP | - nb total de visite du site internet et évolution dans le temps ; nb de page lues/internaute/visite - en fin de débat récapitulatif des positions argumentées des différents acteurs et avis rendu quant à leur évolution dans le temps - récapitulatif des points d'accords et de désaccord à l'issue du débat |

Annexe n°5. Synthèse des propositions issues du forum

| Propositions issues du forum | | Adéquation travaux MISE |
|---|---|---|
| SANTE | | |
| Protection de la ressource | Protéger les captages (90% des PPE mis en place et implémentés) | oui |
| | Connaître les milieux (définition des ressources stratégiques et patrimoniales) | oui |
| Eau pour tous, traitement et contrôle de l'eau | Informar la population sur la qualité de l'eau | oui |
| | Fournir de l'eau potable partout, pour tous, par tout temps | oui mais avec certaines limites |
| | Identifier et proposer des solutions alternatives pour les populations isolées | oui |
| | Trouver un prix de l'eau juste et adapté à tous | oui |
| Développer les compétences | Doter les services municipaux de personnels formés à l'exploitation du réseau | oui |
| | Former des acteurs privés pour l'assainissement (bureau d'études, conducteurs de travaux...) | oui |
| Performance des réseaux et des services | Diminuer les coûts d'exploitation et de service | compatible |
| | Diminuer la consommation d'eau de 300 à 150 litres/hab/jour | limiter les surconsommations |
| | Atteindre 80 % de rendement du réseau AEP | améliorer le rendement |
| | Différencier les réseaux AEP et agricole | non |
| Traiter les eaux usées pour préserver les eaux de loisirs | Diminuer les rejets d'eaux usées | non |
| | Réutiliser les eaux usées traitées et eaux pluviales | non |
| | Améliorer les performances des ouvrages d'assainissement | oui |
| | Concrétiser le dispositif SPANC (schéma public d'assainissement en NC) | oui |
| | Assurer le financement de l'assainissement | oui |
| | Définir le cadre réglementaire associé | oui |
| Sensibiliser la population et les principaux acteurs | Communiquer vers les autorités coutumières pour obtenir leur soutien en matière de gestion et de facturation de l'eau | oui |
| | Publier les données clés sur l'eau | non |
| | Fixer les objectifs de réduction de la consommation : (-30% 2024 et -50% 2030) | limiter les surconsommations |
| ECONOMIE | | |
| Acquérir de la connaissance et centraliser les données | Avoir une Base de Données : centralisée, fiable, accessible par tous | pas forcément pour une accessibilité à tous |
| | Connaître les milieux : quantité & qualité | oui |

| | | |
|--|---|--|
| | Développer un réseau de suivi fiable | oui |
| | Connaître les besoins en fonction des activités | oui |
| | Comptabiliser les prélèvements | oui |
| Préserver la ressource | Réduire les consommations | non |
| | Supprimer les nuisances du passif minier | en tout cas le gérer |
| | Stocker et réutiliser les eaux usées | pas envisagé |
| Adapter l'agriculture à la ressource | Adapter les cultures au climat | non |
| | Développer l'agroforesterie : mettre l'arbre au coeur des systèmes agricoles | non |
| | Agro écologie : choisir les espèces en fonction de la ressource | non |
| Stocker et transporter l'eau | Aménager pour le stockage et le transport de l'eau | oui |
| | Réutiliser les eaux usées pour l'agriculture | non |
| | Avoir les infrastructures adaptées : approvisionnement toute l'année à un coût raisonnable | oui |
| Innover autour de l'eau | Favoriser l'émergence de l'innovation | non |
| | Définir 3 projets innovants et les accompagner | non |
| | Développer des activités économiques autour des sources d'eau chaude | non |
| | Vendre l'eau : intercommunalité et international | non |
| | Formation et changement comportemental | à travers la sensibilisation du public |
| ENVIRONNEMENT | | |
| Limiter les menaces impactant la ressource en eau | Les feux n'impactent plus la ressource en eau | en tout cas lutter contre les feux |
| | Les phénomènes d'érosion n'impactent plus les cours d'eau (focus sur les espèces envahissantes cerfs/cochons) | lutter contre les cerfs/cochons |
| | Les besoins des milieux récepteurs sont respectés en quantité et qualité d'eau | oui |
| | Les effets du changement climatique sont pris en compte dans la politique de l'eau (adaptation/atténuation) | oui |
| | Des suivis qualitatifs et quantitatifs de l'eau brute sont mis en oeuvre | oui |
| Disposer d'une réglementation à la hauteur des enjeux de la ressource en eau | Une société calédonienne pleinement consciente et engagée sur les enjeux liés à la protection de la ressource | à travers la sensibilisation du public |
| | Un cadre juridique Pays fixe des normes en matière de rejets dans le milieu récepteur | oui |
| | Des moyens de police adaptés permettent une réaction rapide | oui |
| | Les sanctions sont dissuasives | oui |
| | Les plans de protection des eaux existent sur l'ensemble du territoire | oui |

| | | |
|--|--|---------------------------------------|
| | sans distinction de statut foncier et la réglementation est appliquée et contrôlée en leur sein | |
| | La qualité de l'eau respecte les références de l'OMS en tout temps et sur l'ensemble du territoire | normes adaptées au pays |
| | Les zones humides font l'objet d'une protection réglementaire et d'une gestion renforcée | oui |
| | Un débit minimum biologique est défini à l'échelle du territoire pour assurer le cycle de vie des espèces | oui |
| | Un statut juridique de l'eau est défini | non |
| Mieux connaître pour mieux protéger | Un portail d'échange de données opérationnel existe | oui |
| | Le niveau de connaissances sur le fonctionnement des milieux, l'hydrologie et l'hydrogéologie est suffisant pour mieux décider | oui |
| Acquérir, centraliser et partager la connaissance | Connaissance ressource, aléas, sources de pollution | oui |
| | Caractérisation des enjeux | oui |
| | Cartographie de la ressource et des aléas | oui |
| Planification | Schéma directeur adapté à une échelle territoriale cohérente (échelle du bassin versant ?) | oui |
| | Outils de planification multi-échelles sur terres coutumières à développer | oui |
| | Mutualiser l'usage des ouvrages | meilleure gestion collective |
| | Ressource en eau comme donnée d'entrée pour les aménagements | oui |
| | Inclure la dimension eau dans les outils de planification | oui |
| | Privilégier intérêt collectif / intérêt particulier | en tout cas le faire prévaloir |
| Protection de la ressource en eau et réduire les risques | Protéger et restaurer les têtes de bassins versants | oui |
| | Protection 100% de PPE (ressources superficielles et souterraines) | oui |
| | Police de l'eau | oui |
| Aménager des infrastructures | Stocker de l'eau brute pour les besoins économiques et l'eau potable | oui |
| | Renforcer la ressource | oui |
| | Traiter l'eau potable de manière plus équitable | oui |
| Gérer les situations d'urgence | Assurer l'intégrité des personnes : « objectif 0 victime » (inondations, glissements de terrain) | en tout cas lutter contre les risques |
| | Assurer l'efficacité des plans d'informations, d'alerte et d'évacuation | oui |
| | Mettre en place un service de prévention des crues | existe déjà ? |
| Porter les valeurs et valoriser le patrimoine eau | Définir un statut de l'eau autour de la notion de « bien commun » selon références locales | oui |
| | Clarification du statut de l'eau sur terre coutumière | oui |
| | Valorisation des « sites remarquables » (touristiques, sacrés...) | non |
| Gestion | Récupération des eaux pluviales des toitures dans les logements | oui |

| | | |
|---|--|---|
| optimisée des eaux pluviales | individuels (arrosage, toilettes, etc.) | |
| | Réutiliser de 100% des eaux usées traitées dans l'espace public mais aussi privé. Mise aux normes des logements individuels. Contrôle de la conformité | non |
| Tourisme : créer des vocations économiques en fonction de la ressource en eau | Identifier, protéger et développer 32 sites remarquables touristiques dans les cours d'eau | non |
| | Valoriser des sites dans les cours d'eau | non |
| | Créer des nouvelles retenues et les valoriser – (économiquement, touristiquement et en termes de l'environnement) | oui |
| DROIT ET RÉGLEMENTATION | | |
| Mise en place d'un cadre juridique général et de moyens pour le faire respecter | Mise en place d'un code de l'eau ou d'une loi sur l'eau | oui |
| | Création d'une police de l'eau disposant de moyens coercitifs | oui |
| | Définir un statut de l'eau sur l'ensemble du territoire calédonien, y compris terres coutumières | oui |
| | Travailler sur la possibilité de donner une personnalité juridique aux entités naturelles (rivières, nature...) | non |
| Améliorer le cadre réglementaire pour l'accès à la ressource et sa protection | Mise en place d'objectifs de qualité sur les milieux récepteurs (rivières, lagon...) | oui |
| | Sanctuarisation des zones de « châteaux d'eau » (chaîne centrale -10% du territoire en 2024) | en tout cas protéger les têtes de bassins |
| | Donner un cadre juridique au principe pollueur-payeur et à la mise en place de séquences ERC | oui |
| | Création d'un statut pour la protection des zones humides et des mangroves | oui |
| | Création d'un cadre réglementaire définissant des priorités d'usage en situation de crise (avec seuils de déclenchement) | oui |
| Améliorer le cadre réglementaire pour la gestion des eaux de consommation et des eaux usées | Définition de normes locales de potabilité | oui |
| | Rendre obligatoire la communication sur la qualité de l'eau distribuée | |
| | Réglementation de l'assainissement non collectif (ANC) | oui |
| | Mise en place de certificats de conformité assainissement dans le cadre des actes de vente immobiliers | non |
| | Mise en place de certificats de vidange (fosses septiques) | non |
| FINANCEMENT | | |
| Financer collectivement la politique de l'eau | Disposer des budgets stables et anticipés nécessaires pour le financement des équipements et des investissements pour le stockage de l'eau et son acheminement pour des usages agricoles | oui |
| | Diversifier les sources de financements à mobiliser: toutes les institutions concernées et autres financements : FED, AFD, AFB, Ademe... | oui |
| | Création d'une instance qui centralise les financements au service de la politique de l'eau partagée | selon scénario gouvernance |

| | | |
|--|---|--|
| Responsabiliser pour réduire les consommations et les pollutions | Mise en place d'un système pollueur-payeur incitant à une réduction des rejets | oui |
| | Mettre en place une tarification encourageant la réduction de la consommation (adaptée aux usages et acceptables) | oui |
| | Tarifification sur les produits agricoles et industriels | oui |
| | Redevances sur prélèvements | oui |
| | Développer les approches Eviter-Réduire-Compenser (ERC) | oui |
| | Fiscalité et subventions vertes | oui |
| | Paievements pour les services environnementaux | compatible |
| Adapter les types d'eaux aux usages | Distinguer les types d'eau (eau brute, eau brute de bonne qualité, eau recyclée...) et les adapter aux usages | pas envisagé mais compatible |
| | Donner une valeur à l'eau agricole | |
| | Créer un fonds calédonien pour financer les investissements en AEP des communes rurales | étudier la faisabilité |
| GOVERNANCE | | |
| Disposer des éléments nécessaires à la vision | Obtenir, consolider, analyser la donnée | oui |
| | Donner un cadre à l'aménagement Pays pour l'eau | oui |
| | Amélioration des rapports usages / ressources | oui |
| | Meilleure prise en compte de la coutume | oui |
| | Prioriser les besoins à satisfaire | oui |
| Planifier | Planifier | oui |
| | Impliquer l'ensemble des acteurs dans la gestion de la ressource | oui |
| | Plan quinquennal de l'innovation | non |
| Mutualiser, partager et se concerter | Schémas prospectifs de valorisation de la ressource ou de protection des milieux | oui |
| | Clarifier les compétences | oui |
| | Mutualiser les moyens | oui |
| | Renforcer la gestion au niveau des bassins versants : Conseils de l'eau, comités de gestion | oui |
| | Supprimer le mille-feuilles administratif, guichet unique avec regroupement des moyens de gestion | en tout cas meilleure mutualisation |
| Création d'outils intégrés | Conseil consultatif de l'eau | compatible |
| | Créer un organisme fédérateur instructeur, stratège, de contrôle | à étudier |
| | Création d'une MISE puis d'une « agence de l'eau » | oui pour MISE et envisageable pour agence de l'eau |