

Nouvelle-Calédonie

Conseil Economique et Social

Nouméa, le 26 septembre 2008

AVIS N°09/2008
concernant le projet de délibération arrêtant les dispositions du schéma
de mise en valeur des richesses minières



Le conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°O2-CES/2005 du 19 mai 2005 portant règlement intérieur du conseil économique et social,

Vu la lettre en date du 27 août 2008, portant saisine président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie relative *au projet de délibération arrêtant les dispositions du schéma de mise en valeur des richesses minières.*

Vu l'avis du bureau en date du **19 septembre 2008**,

A adopté lors de la séance plénière en date du **26 septembre 2008**, les dispositions dont la teneur suit :

Conformément aux l'articles 22-11, 39 et 99 de la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de réglementation minière.

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen du présent projet de délibération.

1 – Considérations introductives concernant le nickel et ses utilisations

Le nickel n'existe qu'en faible proportion sur l'écorce terrestre. Ce métal, de symbole chimique "Ni", possède naturellement une couleur blanche brillante. Son nom vient du mot allemand kupfernickel qui signifie « cuivre du diable ». Il fut surnommé ainsi par les premiers mineurs allemands, rendus perplexes par ce métal, si proche du cuivre, et pourtant impossible à traiter.

Ce n'est qu'en 1751 que le chimiste suédois, Alex Cronstedt, parvient à l'isoler. Pourtant, à l'époque, le nickel est déjà connu de l'homme depuis l'Antiquité, époque durant laquelle il servait à fabriquer des objets usuels, notamment dans la province du Yunnan, en Chine. Plus tard, des pays comme l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la Scandinavie se lancent dans la fabrication de pièces de monnaie. Plus récemment, c'est ce métal que la Banque centrale européenne a choisi pour fabriquer les pièces de 1 et 2 euros. Il est important de noter que 6 % de la production mondiale serait consacrée à ce type d'utilisation.

Deux grands types de minerais de nickel sont aujourd'hui principalement exploités industriellement : il s'agit d'une part des saprolites (communément dénommées garniérites en Nouvelle-Calédonie), à forte teneur en nickel (entre 2 et 3 %), de couleur beige ou verte, qui sont localisées au-dessus de la roche mère et sont exploitées à ciel ouvert ; et d'autre part, les latérites, plus rouges, qui recouvrent généralement les saprolites et qui renferment également du nickel et du cobalt. Dans le monde, ces ressources sont également présentes, pour les plus importantes, en Russie, au Canada, en Indonésie, au Brésil et en Australie.

Comme un grand nombre de métaux, le nickel est peu utilisé à l'état pur. Il possède de nombreuses propriétés qui font de lui, un composant très apprécié. Il est, en effet, un excellent conducteur de chaleur et d'électricité. Comme le fer et le cobalt, il est très résistant aux agents chimiques. Peu oxydable, il conserve longtemps son éclat d'origine, ce qui permet son utilisation pour recouvrir des pièces en fer, en cuivre ou en laiton : c'est le nickelage.

C'est, toutefois, allié à d'autres composants qu'il reste le plus répandu. On estime aujourd'hui que les quatre cinquièmes de la production mondiale seraient destinés à l'élaboration des 3 000 sortes d'alliages existants. Sa grande résistance à la corrosion fait de lui un élément majeur de l'industrie chimique et navale. L'industrie automobile, aéronautique, spatiale, du bâtiment, l'architecture etc... sont également quelques uns des autres domaines dans lesquels on le retrouve le plus fréquemment.

1. L'historique :

C'est en 1863 qu'un ingénieur français, Jules Garnier, est envoyé en mission en Nouvelle-Calédonie dans le but de recenser l'ensemble des minéraux que renferme le territoire. De passage dans la vallée de la Dumbéa, sur la Côte Ouest, son regard est attiré par un échantillon de minerai vert inconnu. Après analyse, ce dernier se révèle chargé en nickel, en alumine et en magnésie. A l'époque, la technique est encore balbutiante : impossible de séparer le nickel des autres composants. Ce n'est que 16 ans plus tard, en 1879, que ce minerai sera baptisé garniërite, du nom de l'ingénieur français qui l'a découvert.

Il ne faudra pas attendre très longtemps pour que débute l'exploitation intensive, avec la découverte d'un filon au Mont-Dore sur la rive droite de la Mbéa. La production moderne, qui modifiera l'économie calédonienne dans son ensemble commence alors, et dès 1876, 2 000 tonnes de ce minerai sont déjà produites. A cette époque, de nombreuses fortunes sont bâties sur le nickel par des aventuriers attirés par cette manne providentielle. Au cours des années qui suivent, certains propriétaires utilisent la main d'œuvre pénitentiaire pour exploiter leurs mines.

Avec la première crise du nickel qui survient en 1877, la plupart d'entre eux revendent à de plus gros propriétaires, qui, bientôt, concentrent entre leurs mains l'essentiel des gisements. Parmi eux, se trouvent le français Jules Garnier, l'irlandais John Higginson et le hollandais Jean-Louis Hubert Hanckar, qui en 1880, créent la Société Le Nickel (SLN). Dès ses débuts, l'entreprise possède une quarantaine de mines, tout en étant partie prenante dans une vingtaine d'autres.

Dans les années 1960, la Nouvelle-Calédonie profite, elle aussi, du « boom » que connaît le métal sur le cours mondial. Le territoire, dont la pureté du minerai est enviée, est alors le théâtre d'une frénésie métallurgique et minière, sous l'œil vigilant de la France.

La chute brutale des cours en 1972 affecte profondément l'industrie de l'île.

2. Les terrains miniers :

C'est essentiellement sur la Grande Terre que sont concentrés les gisements de nickel du territoire. La Nouvelle-Calédonie possède une des premières réserves mondiales de minerai. Vue du ciel, cette île laisse apercevoir ses cicatrices rougeâtres, causées par l'exploitation des mines à ciel ouvert.

Dans la province Sud, les terrains miniers s'étendent de Thio, sur la côte sud-est à Yaté, à l'extrême Sud. C'est là que se trouvent notamment les gisements de Dumbéa et de Ouinné.

En province Nord, Tiébaghi, Koniambo et Népoui-Kopeto figurent parmi les hauts-lieux de l'industrie minière.

3. Objet de la saisine

Comme le stipule l'article 39 de la loi organique : « D'ici 2004, la Nouvelle-Calédonie arrête, par une délibération du congrès prise après avis du comité consultatif des mines et du conseil des mines, **un schéma de mise en valeur des richesses minières**¹, qui comporte notamment :

- l'inventaire minier,
- les perspectives de mise en exploitation des gisements,
- les principes directeurs en matière de protection de l'environnement pour l'exploitation des gisements,
- le recensement des zones soumises à une police spéciale,
- les orientations en matière de développement industriel nécessaires à l'exploitation rationnelle des richesses minières dans une perspective de développement durable,
- les principes régissant la politique d'exportation des produits miniers.

Toute décision individuelle prise dans le cadre de la réglementation minière doit être compatible avec les principes et les orientations du schéma de mise en valeur des richesses minières. »

Ainsi, ce projet de texte propose un certain nombre d'orientations afin d'harmoniser ce secteur d'activité, cœur économique de la Nouvelle-Calédonie, en abordant cinq points essentiels, à savoir :

- la réglementation et les pratiques administratives,
- les ressources minérales,
- l'environnement,
- la valorisation industrielle de la ressource,
- les impacts socio-économiques de l'activité minière et métallurgique.

Tel est l'objet du présent projet de délibération soumis à l'avis du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie.

III – Analyse et observations relatives au projet de délibération arrêtant les dispositions du schéma de mise en valeur des ressources minières.

Dès 2005, le conseil économique et social conscient de l'enjeu que représente le nickel en Nouvelle-Calédonie, créé la commission spéciale temporaire sur les questions minières. Dans l'attente de l'examen des textes de référence en la matière, cette dernière s'est imprégnée de ce sujet en alternant, depuis 3 ans, des réunions de travail, d'auditions et des déplacements sur les divers sites industriels et miniers du territoire.

C'est dans ce contexte que **le conseil économique et social aborde** l'étude du schéma minier. Ainsi, **il souligne** la qualité du travail qui lui est soumis et rappelle que ce projet de texte est l'aboutissement d'un consensus entre l'ensemble des partenaires institutionnels, industriels miniers, professionnels de la mine, associations environnementales et représentants de l'économie calédonienne.

¹ SMVRM : le schéma de mise en valeur des richesses minières

Cependant, **le conseil économique et social a examiné** le projet de texte partie par partie, article par article, et **émet** des observations, d'une part relatives à la forme du texte et d'autre part de portée générale.

1. Observations relatives à la forme :

- En page 87 : **le conseil économique et social relève** que le Mont-Panié est situé en province-Sud alors que géographiquement ce dernier est en province-Nord,
- En page 108 et 109 : **le conseil économique et social souligne** la confusion liée aux chiffres cités en termes de production énergétique. En effet, la question de la puissance fournie ou consommée se pose.

2. Remarques d'ordre général :

Par ailleurs, **le conseil économique et social observe** :

- l'ambiguïté liée au titre même du schéma de mise en valeur des richesses minières sachant que ces dernières ne peuvent exister aux seules conditions d'une exploitation et d'une transformation de la ressource. En effet, la richesse naît de la ressource,
- le fait que les textes d'application n'aient pas été concomitamment transmis au schéma, et que la commission soit saisie dans un deuxième temps, uniquement de la partie législative sans détenir la partie réglementaire ainsi que les délibérations d'application et les arrêtés, ne permettent pas une vision globale de la mise en œuvre du schéma,
- le manque d'échéance calendaire concernant la mise en œuvre pour l'ensemble de ces textes,
- le risque d'incohérence entre les diverses réglementations, notamment concernant la superposition du schéma minier et du schéma d'aménagement de la Nouvelle-Calédonie,
- la crainte qu'à terme, sans garde fous, les provinces Nord et Sud deviennent juges et parties dans le domaine minier, sachant que ces dernières disposent de grandes prérogatives dans ce secteur. En effet, par la mise en place des réserves techniques provinciales et du fait que ces dernières détiennent déjà une participation économique dans certaines sociétés, elles accentueraient leur rôle d'opérateur minier. Ainsi, elles seraient actrices économiques alors qu'elles détiennent parallèlement le pouvoir réglementaire. Dans ces conditions, **le conseil économique et social s'interroge** sur l'opportunité de créer une instance supérieure de contrôle concernant l'objectivité des décisions prises,
- l'interrogation concernant la référence fixée à l'année 1975 pour l'obligation de réparation des sites dégradés, qui semble être en contradiction avec la prescription trentenaire édictée par le code civil en son article 2262²,

² Article 2262 du code civil stipule que : « toutes les actions, tant réelles que personnelles, sont prescrites par trente ans, sans que celui qui allègue cette prescription soit obligé d'en apporter un titre, ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de mauvaise foi »

- le manque d'état des lieux de la ressource,
- en l'état actuel du schéma se pose la question de la répartition équitable des retombées financières des mines et plus particulièrement pour les communes directement concernées par cette activité,
- l'insuffisance de précisions concernant le rôle et le fonctionnement du fonds nickel au regard des politiques communales dans le cadre de l'exploitation minière,
- le manque de prise en compte de l'impact des rejets atmosphériques en ce qui concerne l'environnement,
- le défaut d'outils de contrôle concernant la réhabilitation des sites miniers.

IV – Propositions et recommandations du conseil économique et social

Eu égard aux constats sus mentionnés, **le conseil économique et social recommande :**

- le remplacement du terme « richesses » par celui de « ressources » au sein titre relatif au schéma,
- Afin d'examiner un projet de texte d'une telle ampleur, il est nécessaire pour sa compréhension et son étude approfondie que l'ensemble des textes d'application soient transmis en même temps,
- l'harmonisation des différentes réglementations et des schémas entre la collectivité de la Nouvelle-Calédonie et les provinces,
- la révision de la fiscalité concernant la répartition de l'impôt afin qu'une partie soit affectée aux communes concernées par l'industrie minière,
- la mutualisation des moyens afin de réaliser des études d'impact environnemental fiables pour les petits mineurs,
- la mise en place de la compensation des rejets atmosphériques en favorisant notamment, la relance de la filière sylvicole qui est moyen d'atténuer ces émissions, ainsi que la création de pépinières sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie,
- la mise en œuvre des outils et de moyens relatifs au suivi des opérations de terrassement et de revégétalisation à moyen et long terme ainsi que le recensement des techniques utilisées et du contrôle des objectifs affichés en matière de paysage, de lutte contre l'érosion et du renouvellement de la biodiversité.

V – Conclusion

Depuis 150 ans, le nickel rythme l'économie calédonienne, en fonction des cours mondiaux.

Il est aujourd'hui évident qu'une meilleure valorisation du sous-sol calédonien reste nécessaire pour développer et pérenniser ce secteur.

Le rééquilibrage entre les provinces Nord, Sud et Iles Loyauté, apparaît, dans ces conditions, être une réalité tout en permettant la diversification de l'économie et en tenant compte de la protection de l'environnement ainsi que du cadre vie auquel aspirent les Calédoniens.

En conséquence, des observations et des recommandations sus mentionnées, **le conseil économique et social émet un avis favorable** au présent projet de délibération arrêtant les dispositions du schéma de mise en valeur des richesses minières.

LE SECRETAIRE

LE PRESIDENT

Paulo SAUME

Robert LAMARQUE