



AVIS

N°11/2020

La commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures

Saisine concernant le projet de délibération modifiant la délibération n°219 du 11 janvier 2017 relative à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant

Présenté par :

Le président :

M. Jacques LOQUET

Le rapporteur :

M. Jérôme PAOUMUA

Dossier suivi par :

Mmes Martine GARNIER et Laetitia MORVILLE, respectivement chargée d'études et secrétaire au CESE-NC.

Adopté en commission, le 16 juin 2020

Adopté en bureau, le 18 juin 2020

Adopté en séance plénière, le 23 juin 2020

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie (CESE NC), ce dernier a été saisi par lettre en date du 25 février 2020 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'un projet de délibération modifiant la délibération n°219 du 11 janvier 2017 relative à l'amélioration de la qualité de l'air, selon la procédure normale.

La commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures, en charge du dossier, a auditionné les représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services et les acteurs concernés par ce sujet (cf. annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

Avis n° 11/2020

Conformément à l'article 22-4° de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière d'hygiène publique et de santé.

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

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

En 2019, le rapporteur spécial sur les droits de l'homme et de l'environnement, David BOYD, déclarait « *La pollution atmosphérique est un tueur silencieux, invisible et prolifique, responsable de la mort prématurée de 7 millions de personnes chaque année* »¹ et touche de manière disproportionnée les populations à risque.

Au niveau international, le droit à respirer un air sain est reconnu dès 1987 par l'organisation mondiale de la santé (OMS) qui publie dès lors des lignes directrices révisées en 2005.

Au niveau européen, l'Union européenne (UE) prend des mesures² dès 2008.

Au niveau national, la métropole instaure la loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, dite loi « LAURE ».

Alors pourquoi tant d'engouement pour la qualité de l'air ? La raison est simple : l'air est essentiel pour la santé de l'homme et son environnement. Selon le ministère de la santé et des solidarités « *Chaque jour, un adulte inhale 10 000 à 20 000 litres d'air composé à 99% en moyenne d'oxygène et d'azote, mais qui peut également contenir divers polluants pouvant être à l'origine d'effets sur la santé* »³. Parmi eux figurent notamment : le dioxyde de soufre (SO₂), les poussières ou particules fines (PM₁₀ et PM_{2.5}), l'ozone (O₃) et le dioxyde d'azote (NO₂).

Ainsi, une exposition à un air pollué peut provoquer des irritations oculaires ou des voies respiratoires, pour les effets les plus bénins, à des cancers et pathologies cardiovasculaires et respiratoires, pour les effets les plus graves.

¹<https://news.un.org/fr/story/2019/06/1044821>

²Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008, directive pour la qualité de l'air ambiant et un air pur en Europe.

³<https://solidarites-sante.gouv.fr/sante-et-environnement/air-exterieur/qualite-de-l-air-exterieur-10984/article/qualite-de-l-air-sources-de-pollution-et-effets-sur-la-sante>

La Nouvelle-Calédonie, connue pour sa biodiversité riche et exceptionnelle, n'est pas épargnée du danger que représente la pollution atmosphérique. Cette dernière trouve son origine dans le trafic routier et maritime (paquebots de croisière et cargos), mais est également due aux industries minières telles que les centrales thermiques, l'agriculture, les activités domestiques... Ce n'est qu'en 2017 que le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie adopte une délibération⁴ reconnaissant un droit à chacun à respirer un air sain qui ne nuise pas à sa santé.

Ce texte, divisé en 5 chapitres, prévoit entre autres :

- l'information du public,
- la surveillance de la qualité de l'air, par le seul organisme agréé à ce jour Scal Air, travaillant en coordination avec des entreprises telles que Vale NC ou KNS,
- un arrêté définissant les zones à risques,
- l'élaboration d'un plan pour l'amélioration de la qualité de l'air ambiant,
- des mesures d'urgence en cas d'épisode de pollution,
- des contrôles et sanctions...

Le projet de délibération soumis à l'attention du CESE a pour objet de modifier les carences de cette délibération, notamment :

- l'ajout de missions aux organismes agréés telles que la sensibilisation de la population, l'évaluation et la prévision (art.12 et 15),
- la précision du financement des organismes de surveillance provenant de fonds publics (art.15-III),
- la fixation d'une liste de polluants d'intérêt territorial (art.19) comprenant les pesticides et l'amiante,
- la prévision d'un plan dont la révision intervient tous les 5 ans voire plus souvent en cas de changement du tissu industriel dans une zone (art.21),
- le remplacement de certains termes (art.24).

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du CESE-NC selon la **procédure normale**.

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Ce projet de délibération modificatif fait suite à une étude, de la direction des affaires juridiques (DAJ) du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, mettant à jour certaines lacunes dans le texte initial.

La commission s'est intéressée au projet de texte thème par thème. Il en ressort les observations et propositions suivantes.

- Sur les zones de surveillance

A l'article 4 de la délibération n°219, il est mentionné qu'« *un dispositif de surveillance de la qualité de l'air [...] couvre les zones du territoire de la Nouvelle-Calédonie présentant des risques de pollution* ».

⁴ Délibération n°219 du 11 janvier 2017 relative à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant.

L'article 43 de l'arrêté, pris en application de la délibération susmentionnée, dénombre 3 zones pertinentes de surveillance : le grand Nouméa, le grand Sud et Vavouto. Ces zones sont confiées à des organismes agréés, tel que Scal Air, afin de mettre en œuvre ce dispositif. Les entreprises, désignées par arrêté, et dont « *l'activité est susceptible d'engendrer une pollution atmosphérique* », participent à la surveillance de la qualité de l'air dans un périmètre défini. Ainsi, 4 industries métallurgiques ont été arrêtées :

- Vale NC pour le site la baie du Nord,
- la société le nickel (SLN) pour Doniambo,
- Prony énergies SAS pour Goro,
- et Koniambo nickel SAS (KNS) pour Vavouto.

Les conseillers remarquent que les zones de surveillance se concentrent essentiellement sur l'industrie du nickel, restreignant le périmètre des zones à surveiller. Par exemple, KNS se limite à la surveillance de 3 stations : Gatope, Oundjo et Voh. Par conséquent, il n'est pas pris en compte dans les émissions de polluants de ces entreprises, le chargement et le transport du nickel produisant pourtant, poussière et amiante, ni leur impact sur les tribus alentours et sur l'environnement en général.

Recommandation n°1 : la commission demande que le périmètre des zones de surveillance soit étendu au réseau urbain ainsi que de prévoir des contrôles réguliers de la qualité de l'air dans les zones habitées impactées par l'activité minière (roulage, chaladage, mines orphelines).

Ensuite, comme il l'a été indiqué ci-avant, les arrêtés du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie désignent uniquement des industries métallurgiques. Or, il existe d'autres secteurs d'activité dégageant des émissions polluantes tels que le secteur du transport (routier, maritime, aérien), agricole, de l'énergie, domestique. Or, selon Scal Air, « *la quasi-totalité de l'énergie consommée sur le territoire est importée sous forme d'hydrocarbures (charbon, fioul)* »⁵.

Recommandation n°2 : la commission souhaite que ces secteurs d'activité soient inclus dans la délibération.

- Sur la liste des polluants

L'annexe II, de l'arrêté d'application, fixe la liste des polluants réglementés. Ces derniers ont fait l'objet, au niveau européen et international, de mesures et disposent de valeurs de référence. L'annexe dénombre 13 polluants, parmi eux notamment : le dioxyde d'azote (NO₂), les particules fines (PM_{2.5} et PM₁₀)⁶, le dioxyde de soufre (SO₂), le benzène, le plomb, l'arsenic, le nickel...

⁵Plan de surveillance de la qualité de l'air, 2018-2022, Scal Air.

⁶Particules en suspension dans l'atmosphère terrestre. Composées principalement de sulfates, de nitrates, d'ammonium, de chlorure de sodium, de carbone... Elles sont notamment classées selon leur diamètre et décrite par le sigle PM (*particulate matter*).

En plus de ces polluants, le projet de délibération modificatif a pour objet d'ajouter à l'article 19, la notion de « polluants d'intérêt territorial ». A la différence des polluants réglementés, ils ne bénéficient pas de valeurs de référence sans lesquelles il n'est pas possible de définir un protocole de surveillance efficace. L'article 44 de l'arrêté identifie l'amiante et les pesticides en tant que polluants d'intérêt territorial.

En 2018, une question était posée à la ministre chargée des affaires européennes concernant les particules ultrafines ou nanoparticules (PM0.1). Celles-ci ne sont pas prises en compte dans les mesures de l'air. Or, les « *nanoparticules sont les plus dangereuses dans la mesure où leur taille leur permet de pénétrer les bronches d'un individu* »⁷.

Autre molécule dangereuse et non prise en compte, le gaz carbonique (CO₂). Il se fixe « *à la place de l'oxygène sur l'hémoglobine du sang, conduisant à un manque d'oxygénation du système nerveux, du cœur, des vaisseaux sanguins. Une exposition prolongée peut entraîner un coma voire la mort* »⁸.

De plus, il s'avère, d'après une étude de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) de 2012, que les feux de forêt libèrent principalement dans ses fumées du dioxyde de carbone et des particules en suspension⁹.

De ce fait, compte tenu de la fréquence des feux et de leur ampleur sur le territoire, la forêt sèche ayant déjà perdu 99 % de sa superficie et la forêt humide les 2/3¹⁰, ne faudrait-il pas envisager d'actualiser la liste des polluants réglementés ?

○ En cas d'accident industriel

Le chapitre III de l'arrêté d'application informe de la procédure à suivre en cas d'épisode de pollution de l'air ambiant. Ainsi, constitue un épisode de pollution « *toute période au cours de laquelle la concentration dans l'air ambiant des polluants [...] sur au moins une station de fond [...] est supérieure ou risque d'être supérieure aux seuils fixés à l'annexe I* »¹¹. Un arrêté précise ensuite :

- les modalités de déclenchement des procédures d'information-recommandation et d'alerte,
- le rôle des acteurs concernés,
- le contenu de l'information et les modalités de sa diffusion,
- les recommandations et mesures de réduction de l'émission des polluants.

Les conseillers regrettent que des mesures de réduction de la pollution soient limitées aux situations d'épisode de pollution. A ce sujet, l'article 19 prévoit qu'un plan fixe « *les objectifs à atteindre [...] permettant de prévenir ou de réduire la pollution atmosphérique* ». Or, force est de constater qu'aucune mesure n'a été prise en ce sens à ce jour.

⁷<https://www.senat.fr/questions/base/2018/qSEQ180203387.html>

⁸<http://www.atmo-grandest.eu/actualite/comment-les-incendies-polluent-latmosphere>

⁹Effets sanitaires liés à la pollution générée par les feux de végétation à l'air libre, p.6, ANSES, 2012.

¹⁰Dossier sur les risques majeurs de la Nouvelle-Calédonie, p. 42-43, source direction de la sécurité civile et de la gestion des risques (DSCGR).

¹¹Art. 31, Chapitre III Procédure en cas d'épisode de pollution de l'air ambiant, Arrêté pris en application de la délibération modifiée n°219 du 11 janvier 2017 relative à l'amélioration de la qualité de l'air ambiant.

De plus, *quid* en cas d'accident industriel ? Selon KNS, les industries métallurgiques sont dotées de plans d'urgence dans de telles circonstances :

- un plan d'opération interne (POI), spécifique à chaque établissement, lorsque l'accident ne dépasse pas les limites du site,
- et la directive SEVESO relative aux risques majeurs, bien qu'inapplicable sur le territoire puisque d'origine européenne, a été retranscrite dans le code de l'environnement des provinces. « *De ce fait, les exigences organisationnelles et sécuritaires, imposées aux industriels en Nouvelle-Calédonie, sont d'un niveau au moins équivalent à ce qu'elles seraient en Europe* »¹².

Cependant aucun protocole n'est prévu au niveau de l'amélioration de la qualité de l'air. Ainsi, se pose la question de savoir comment les industries et les organismes agréés se coordonnent-ils ? La DSCGR est-elle concernée dans une telle situation ? Et dans l'affirmative, une collaboration entre la DSCGR et les organismes agréés est – elle envisagée ?

Recommandation n°3 : prévoir un protocole en cas d'accident industriel, incluant des exercices réguliers, au niveau de la délibération, afin de s'assurer de s'assurer du bon fonctionnement du dispositif.

- o Sur la cohérence des textes

Avant que la délibération n°219 soit adoptée, il n'existait aucune réglementation sur l'amélioration de la qualité de l'air. Les industries métallurgiques respectaient et respectent toujours les dispositions relatives aux installations classées pour l'environnement (ICPE). La direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC) définit les ICPE comme une « *activité à caractère industriel (ou agricole) susceptible d'entraîner des impacts ou des risques sur son environnement, notamment pour la sécurité ou la santé des riverains* ».

Depuis, la délibération n°219 a été adoptée et la question se pose de leur coordination. A ce propos, il a été fait part aux conseillers, d'un manque de cohérence entre les textes ICPE et les arrêtés individuels qui se superpose sur certains points. Par exemple, si un périmètre des zones à surveiller doit être modifié, la DIMENC modifiera les arrêtés ICPE en conséquence mais *quid* de la modification des arrêtés individuels ? Une redondance des textes est ici discutée entraînant un surplus de procédure qui pourrait être évitée.

Ainsi, il est relevé que le réseau et les paramètres à surveiller *a minima* (article 10.5.3.1) sont mentionnés par l'arrêté n°2016-316/PN¹³ mais également par l'arrêté imposant à la société Koniambo Nickel SAS un suivi de la qualité de l'air ambiant sur son site industriel de Vavouto en ses articles 2-I et 3-I.

¹²Dossier sur les risques majeurs de la Nouvelle-Calédonie, p. 146-147, source DSCGR.

¹³Arrêté n° 2016-316/PN du 3 août 2016 autorisant la société Koniambo Nickel SAS à poursuivre l'exploitation de son unité de traitement de minerai de nickel sur le site de « Vavouto » - commune de Vook (Voh).

En outre, il a été rapporté aux commissaires, qu'il figure dans les arrêtés individuels un article¹⁴ disposant que les industries métallurgiques avaient l'obligation de transmettre un bilan tous les semestres, voire tous les trimestres pour la SLN, aux services du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, aux organismes agréés et à l'inspection des ICPE.

Or, selon KNS, « les données disponibles au cours d'un semestre pourront difficilement être interprétées »¹⁵. Ainsi, le bilan fourni ne serait pas représentatif de la qualité de l'air ambiant.

Recommandation n°4 : la commission demande que soit rajoutée aux visas des arrêtés individuels la référence aux arrêtés ICPE et de prévoir une harmonisation des textes.

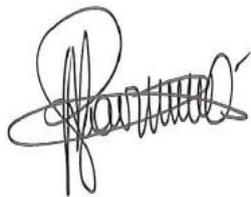
III- CONCLUSION DE LA COMMISSION

La commission convient de la nécessaire modification de la délibération n°219 mais regrette que celle-ci ne soit pas plus ambitieuse.

Elle insiste, particulièrement, sur l'importance de ses **4 recommandations**.

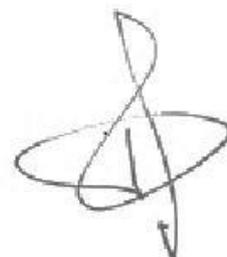
Eu égard aux observations et propositions formulées ci-dessus, la commission de l'environnement, de l'aménagement et des infrastructures émet un *avis favorable* au projet de délibération modifiant la délibération n°219 du 11 janvier 2017 relative à l'amélioration de la qualité de l'air.

LE RAPPORTEUR



Jérôme PAOUMUA

LE PRESIDENT



Jacques LOQUET

La commission a adopté le rapport et le projet d'avis, dans son ensemble, **à la majorité des membres** présents par **6 voix « POUR »** et **1 voix « CONTRE »**.

¹⁴Art. 5 pour l'arrêté imposant à la société KNS SAS un suivi de la qualité de l'air sur son site industriel de Vavouto, art.6 pour les arrêtés imposant à la société Prony Energies SAS un suivi sur son site industriel sis Goro et à la société Vale NC un suivi sur son site la baie du Nord, art. 8-1° de l'arrêté imposant à la SLN un suivi de la qualité de l'air ambiant sur son site industriel de Doniambo.

¹⁵Source : observations par écrit KNS.

IV – CONCLUSION DE L'AVIS N°11/2020

Suite aux observations de la commission et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis favorable** au présent projet de délibération.

Par ailleurs, elles insistent, plus particulièrement, sur l'importance de **ses 5 recommandations**.

L'avis a été adopté à **l'unanimité** des membres présents et représentés par 29 voix « **favorable** », 0 voix « **défavorable** » et 0 « **réserve** ».

LA SECRETAIRE



Rozanna ROY

LE PRESIDENT



Daniel CORNAILLE

Annexe : RAPPORT N°11/2020

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

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

Vu la délibération n°05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
09/03/2020	<ul style="list-style-type: none"> - Monsieur David GINOCCHI accompagné de madame Daria GUIOMARD, respectivement directeur adjoint des affaires juridiques et chargée d'études du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, - Monsieur Lionel BERNE, chef du bureau santé et environnement de la direction des affaires sanitaires et sociales (DASS), - Monsieur Gilles PROVOST accompagné de madame Delphine GERY, respectivement chef de bureau et inspectrice de la direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie (DIMENC), - Madame Caroline RANTIEN, représentante territoriale de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), - Madame Alexandra MALAVAL-CHEVAL accompagnée de monsieur Philippe ESCOFFIER, respectivement directrice et chargé d'étude et de communication de Scal'Air.
10/03/2020	<ul style="list-style-type: none"> - Madame Marjorie PECHON accompagnée de monsieur Damien RICONO, respectivement directrice juridique et directeur hygiène, sécurité, environnement, qualité risque (HSEQR) de Koniambo Nickel SAS (KNS).
DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
19/03/2020	- Synthèse
16/06/2020	- Réunion d'examen & d'approbation en commission
<p>L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis supra.</p> <p>Par ailleurs, ont également été sollicité et ont fourni une réponse :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ensemble pour la planète (EPLP), - ENVIRONORD, - Action biosphère. <p>N'ont pas fourni de réponse :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vale NC, - SLN, - Prony Energies, - ENERCAL, - EEC, - Province Sud, - Province Nord. 	
17/06/2020	BUREAU
23/06/2020	SÉANCE PLÉNIÈRE
6	10

Au titre de la commission du CESE :

Ont participé aux travaux : madame MERCADAL, messieurs CORNAILLE, HNADRIANE, LOQUET, MERMOUD, PAOUMUA, POIROI et TEIN.

Étaient présents lors du vote : madame MERCADAL ; messieurs CORNAILLE, LOQUET, MERMOUD, PAOUMUA, POIROI et TEIN Jonas.

Étaient absents lors du vote : madame CORNAILLE ; messieurs CALI, HNADRIANE, WADRENGES et WAMYTAN.