

**ASSEMBLÉE
DE LA
POLYNÉSIE FRANÇAISE**

Commission des ressources marines,
des mines et de la recherche

N° 126-2022

Papeete, le 23 novembre 2022

RAPPORT

relatif à un projet de délibération relative à un moratoire
sur l'exploitation minière des grands fonds marins,

présenté au nom de la commission des ressources
marines, des mines et de la recherche,

par Madame la représentante Yseult BUTCHER-FERRY

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les représentants,

Par lettre n° 8842/PR du 15 novembre 2022, le Président de la Polynésie française a transmis aux fins d'examen par l'assemblée de la Polynésie française, un projet de délibération relative à un moratoire sur l'exploitation minière des grands fonds marins.

La santé de notre planète dépend de la santé de nos océans.

Couvrant plus de 70 % de la Terre et représentant 95 % de la biosphère, les océans sont les refuges d'une biodiversité unique, les alliés de notre combat contre le changement climatique et un lieu appartenant à la culture de nombreuses communautés du monde entier.

Alors que les menaces qui pèsent sur la santé de nos océans se multiplient, liées notamment au changement climatique, à la surpêche, à la pollution plastique et au forage en mer, les océans sont confrontés à un nouveau danger : l'exploitation minière en eaux profondes.

Les sociétés minières en eaux profondes et les États les parrainant, se lancent dans une course à l'exploitation des fonds marins pour y trouver des minéraux de terres rares, notamment du nickel, du cobalt, du cuivre et du manganèse.

Déjà, de nombreux scientifiques mettent en garde contre une exploitation déraisonnée qui pourrait entraîner une perte de la biodiversité et des dommages irréversibles au fonctionnement des écosystèmes sur plusieurs générations.

Au fenua, le gouvernement a choisi une voie originale de protection et de gestion durable de nos espaces et de nos espèces. Pragmatique et inspirée de millénaires de savoir-faire traditionnels, cette démarche vise à promouvoir un modèle de développement durable et inclusif qui intègre toutes les générations et tous nos archipels.

Au travers de *Tainui Ātea*, la protection et la gestion durable de notre ZEE s'effectue dans le cadre d'un plan de gestion approuvé en avril 2020¹, respectant les orientations suivantes :

- Préserver, maintenir en bon état de conservation et si nécessaire restaurer le patrimoine naturel marin, exploité ou non, ainsi que les fonctionnalités multiples et spécifiques des écosystèmes naturels, notamment les frayères, nourriceries, zone de reproduction, couloirs de migration en mer... ;

¹ Arrêté n° 4247 CM du 6 avril 2020 portant approbation du plan de gestion de l'aire marine gérée Tainui Ātea

- Valoriser et développer les activités de pêche visant une exploitation durable des ressources halieutiques, dans le respect des écosystèmes marins ;
- Développer les activités marines durables basées sur une exploitation raisonnée des ressources vivantes, minérales ou énergétiques de la mer, ainsi que les usages de loisir et les usages traditionnels de la mer porteurs de l'identité polynésienne ; trouver une cohabitation harmonieuse entre tous ces usages et rester ouvert à de nouveaux usages ;
- Améliorer la connaissance par la recherche, les sciences participatives ou les systèmes de savoirs traditionnels, faire connaître, sensibiliser, vulgariser pour contribuer à la préservation des paysages marins et sous-marins, des pratiques et savoir-faire traditionnels liés à la mer, des valeurs et biens culturels associés à la mer ;
- Assurer une gestion coordonnée et partenariale avec les instances de gestion des espaces naturels protégés inclus ou contigus à cet espace ainsi protégé ;
- Développer une coopération politique et technique avec les pays voisins pour une protection commune de l'espace maritime et de ses ressources naturelles ainsi qu'un développement durable des activités maritimes, notamment dans la région Pacifique ;
- Contribuer au rayonnement de la Polynésie française dans le Pacifique, dans l'ensemble territorial français, européen et à l'international.

Et si la Polynésie française compte 509 monts sous-marins recensés, pour lesquels, en partenariat avec l'Office français de la biodiversité (OFB), a été réalisée une synthèse bibliographique de toutes les études déjà menées à leur propos, certains d'entre eux sont depuis toujours utilisés de manière traditionnelle comme réserve de pêche.

Toutes ces connaissances, traditionnelles et scientifiques, doivent nous guider.

Compte tenu des éléments qui précèdent, un moratoire sur l'exploitation minière des grands fonds marins est proposé par le présent projet de délibération.

Dans son avis n° 105-2022 en date du 2 septembre 2022², les membres du CESEC ont émis plusieurs recommandations, énumérées ci-après :

- **Sur la répartition des compétences en matière d'exploration et d'exploitation des ressources minières sous-marines**, le CESEC recommande de *« faire la lumière sur la notion de « Matières premières stratégiques », dans des objectifs de lisibilité de la loi et de transparence, pour lesquels les autorités de l'Etat et de la Polynésie française ont tout intérêt à se concerter. Il préconise plus largement de définir, identifier et préciser la notion et la terminologie, sur les plans techniques et juridiques, relatives aux « terres rares », « métaux rares », « métaux stratégiques » et « matières premières stratégiques ». »*

Conformément aux dispositions de l'article 47 du statut d'autonomie de la Polynésie française, celle-ci *« réglemente et exerce les droits de conservation et de gestion, le droit d'exploration et le droit d'exploitation des ressources naturelles biologiques et non biologiques, notamment les éléments des terres rares, des eaux intérieures, en particulier les rades et les lagons, du sol, du sous-sol et des eaux sur-jacentes de la mer territoriale et de la zone économique exclusive dans le respect des engagements internationaux ».*

La présente proposition de moratoire porte donc bien sur des éléments de la compétence de la collectivité.

- **Sur les limites géographiques des espaces maritimes**, le CESEC rappelle avoir déjà mis en évidence, dans son rapport n°152/CESC du 21 janvier 2015, *« les questions primordiales de gestion et de contrôle de la zone économique exclusive (ZEE) et insistait déjà sur le besoin de renforcer les moyens de surveillance existants et d'améliorer l'organisation des acteurs concernés dans ce sens. ».*

² Avis n° 105/2022 CESEC du 2 septembre 2022 sur le projet de délibération relatif à un moratoire sur l'exploitation minière des grands fonds marins

Ce point relevant essentiellement du domaine de compétence de l'Etat, la collaboration étroite entre l'État et la Polynésie française s'organise au sein de la commission mixte maritime, créée en avril 2019, à la suite du conseil polynésien de la mer et du littoral de 2010.

- **Sur les enjeux miniers et économiques des grands fonds marins**, le CESEC relève que, à l'échelon national, *« les principaux acteurs institutionnels et scientifiques considèrent que la poursuite de l'exploration des fonds favoriserait l'acquisition des connaissances et permettrait de mieux cerner les multiples enjeux. »*.

C'est tout l'objet de la présente proposition de moratoire, qui priorise l'acquisition des connaissances des grands fonds marins polynésien, en incluant les connaissances traditionnelles de nos populations locales, afin d'en inventorier et cartographier les composants.

- **Sur les enjeux biologiques et environnementaux**, le CESEC considère que l'exploitation minière, *« par la nature de ses activités (grattage, extraction, brassage, modification physique et chimique de l'environnement, etc.) et leurs conséquences prévisibles, présente des risques évidents pour la protection de l'environnement et la conservation du patrimoine naturel.*

Il est donc crucial d'apporter la plus grande attention sur les risques qui pèsent sur les équilibres vivants et géophysiques des fonds marins, d'autant que ces derniers sont restés pendant longtemps largement à l'abri des activités humaines.

Par ailleurs, l'exploration scientifique elle-même pourrait comporter des risques, pas toujours évoqués, pour la protection et la conservation du patrimoine naturel, plus encore si cette exploration s'inscrit implicitement dans une prospection minière.

Le CESEC préconise de définir et préciser les activités que recouvrent la notion d'« exploration », les enjeux et ses risques pour l'environnement. Une clarification doit être apportée concernant les notions d'exploration, de prospection et d'exploitation, et leurs impacts respectifs sur les milieux marins.

Le « principe de précaution » qui doit prévaloir en matière d'exploration des fonds marins, mérite également d'être précisé dans sa déclinaison opérationnelle et son application. »

Il est rappelé que le code polynésien de l'environnement définit le principe de précaution comme le principe selon lequel, *« lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible le patrimoine commun de la Polynésie française, les autorités publiques veillent, dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage »*.

La proposition de moratoire s'entend ainsi comme la manifestation pertinente de ce même principe de précaution tel que défini dans ledit code de l'environnement.

- **Sur le principe d'un moratoire et sur sa durée**, le CESEC *« constate également que le projet de moratoire ne prévoit aucune durée et qu'il peut donner le sentiment d'un immobilisme ou d'un attentisme des pouvoirs publics face aux multiples enjeux que représentent l'exploration et l'exploitation des grands fonds marins. [...] »*

Le CESEC considère à ce stade qu'une priorité doit être donnée à l'élaboration et la valorisation d'une stratégie sur la recherche et l'exploration des fonds marins dans une démarche anticipative, participative et constructive.

La Polynésie française ne doit pas rester cantonnée à un simple rôle d'observateur, d'autant qu'elle a vocation à porter les ambitions en matières des grands fonds marins dans sa Zone économique exclusive (ZEE). »

Sur ce point, le gouvernement polynésien joue un rôle moteur dans la protection et la gestion durable des espaces et des espèces.

Depuis 2013, l'arrêt de l'utilisation des techniques de pêche impactantes dans le Pacifique est engagé. Depuis 2018, la création de *Tainui Ātea* a fait de la Polynésie française la plus grande aire marine gérée au monde.

Aujourd'hui, la proposition d'un moratoire sur l'exploitation minière des grands fonds marins est l'application d'une mesure forte de prudence. Ce moratoire s'accompagne de la volonté de mettre en place une stratégie d'acquisition des connaissances, en y incluant les connaissances traditionnelles de nos populations locales.

Rédigé sous forme d'une déclaration solennelle de l'assemblée de la Polynésie française, ce moratoire doit durer le temps nécessaire pour que :

- des évaluations d'impact rigoureuses et transparentes aient été menées, les risques environnementaux, sociaux, culturels et économiques de l'exploitation minière des grands fonds marins aient été exhaustivement compris et maîtrisés, et la protection efficace du milieu marin, sa restauration ou la compensation des pertes du capital naturel soient garanties ;
- le principe de précaution, l'approche basée sur les écosystèmes, et le principe du pollueur-payeur soient mis en œuvre ;
- les politiques pour garantir la production et l'utilisation responsable de métaux, comme la réduction de la demande de métaux primaires, le passage vers une économie circulaire efficace en ressources, et des pratiques d'exploitation minière terrestre responsables aient été développées et mises en œuvre ;
- des mécanismes publics de consultation aient été inclus dans tous les processus de prise de décision liés à l'exploitation minière des grands fonds marins, garantissant un engagement efficace permettant une évaluation indépendante et veillant à ce que le consentement libre, préalable et en connaissance de cause des populations locales soit obtenu et respecté.

- **Sur le champ d'application du moratoire**, le CESEC « constate que la déclaration solennelle de moratoire ne définit pas explicitement de champ d'application et de zone géographique. Or la Polynésie n'est compétente que sur sa Zone économique exclusive (ZEE).

Par ailleurs, il relève que l'exploitation et même l'exploration des grands fonds marins ne sont encadrées par aucune réglementation dédiée en Polynésie française. Au vu des ambitions déclarées, les conditions et principes de recherche et d'exploration des grands fonds marins en Polynésie française, notamment sur les conditions d'acquisition des connaissances ou les permis de recherche, sont des activités qui méritent d'avoir un cadre dévolu.

Le CESEC constatait déjà dans son avis n°23-2019 du 29 août 2019 sur le projet d'un code des mines, que la réglementation polynésienne comportait des lacunes. En effet, ce projet ne prévoyait pas dans l'immédiat de « créer un cadre juridique spécifique aux activités minières dans les fonds marins (...) ». »

C'est en effet sur la ZEE polynésienne que le champ d'application du projet de moratoire est défini.

Engager la Polynésie française dans une stratégie d'acquisition des connaissances de nos richesses naturelles étant une volonté affirmée, ce projet de moratoire prévoit la réalisation d'un ensemble de conditions cumulatives avant d'envisager toute idée d'exploiter les ressources sous-marines et priorise l'acquisition des connaissances des grands fonds marins polynésien, en incluant les connaissances traditionnelles de nos populations locales, afin d'en inventorier et cartographier les composants.

- **Sur les autres aspects du moratoire**, le CESEC « constate que le principe de pollueur-payeur est invoqué. Si l'intention est louable, il considère que ce principe laisse entendre que le pollueur est en son droit lorsqu'il pollue, sous réserve de s'acquitter de ce droit.

Il considère que certains dommages sont irrémediables pour les écosystèmes et qu'il est préférable de prévoir toutes les mesures de précaution et de prévention afin d'écarter les risques de pollution. ».

S'agissant de ces observations, les dispositions du code polynésien de l'environnement font reposer la politique environnementale de la Polynésie française sur les cinq principes suivants, classés par ordre d'importance (article LP. 1100-3 du code de l'environnement) :

1) Le principe de précaution, selon lequel lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible le patrimoine commun de la Polynésie française, les autorités publiques veillent, dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ;

2) Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes au patrimoine commun de la Polynésie française, afin d'éviter ou d'en réduire la portée ou, en dernier lieu, d'en compenser les dommages en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées ;

3) Le principe pollueur-payeur, selon lequel les charges résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de réparation et de compensation des dommages causés au patrimoine commun de la Polynésie française doivent être supportées en priorité par le pollueur. Toute personne doit ainsi contribuer à la réparation et à la compensation des dommages qu'elle cause au patrimoine commun de la Polynésie française, dans les conditions définies par la réglementation ;

4) Le principe de participation, selon lequel toute personne a le devoir de contribuer à la préservation et à l'amélioration de l'environnement et d'accéder, dans les conditions et les limites définies par la réglementation, aux informations relatives au patrimoine commun de la Polynésie française ;

5) Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur en Polynésie française, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment.

Le code polynésien de l'environnement n'organise pas un éventuel droit de polluer, mais privilégie bien le principe de précaution qui doit prévaloir avant toute décision impactante.

*
* *

Examiné en commission le 23 novembre 2022, et suite à des échanges figurant au compte-rendu, le projet de délibération relative à un moratoire sur l'exploitation minière des grands fonds marins a recueilli un vote favorable des membres de la commission.

En conséquence, la commission des ressources marines, des mines et de la recherche propose à l'assemblée de la Polynésie française d'adopter le projet de délibération ci-joint.

LA RAPPORTEURE

Yseult BUTCHER-FERRY