

N° 473

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 mars 2012

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

relative à l'actualisation de certaines dispositions du statut d'autonomie de la Polynésie française en matière de développement durable et endogène, et à l'actualisation de certaines dispositions du code minier national,

PRÉSENTÉE

Par MM. Richard TUHEIAVA, Jean-Étienne ANTOINETTE, Maurice ANTISTE, Félix DESPLAN, Jacques CORNANO, Jacques GILLOT, Serge LARCHER, Georges PATIENT et Mme Karine CLAIREAUX,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les dispositions de l'article 47 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la collectivité d'Outre-mer de la Polynésie française prévoient que « *La Polynésie française réglemente et exerce le droit d'exploration et le droit d'exploitation des ressources naturelles biologiques et non biologiques des eaux intérieures, en particulier les rades et les lagons, du sol, du sous-sol et des eaux sus-jacentes de la mer territoriale et de la zone économique exclusive dans le respect des engagements internationaux.* »

Ces dispositions permettent donc au gouvernement de la collectivité de la Polynésie française d'exercer un certain nombre de compétences sur l'immense surface océanique, d'environ cinq millions de kilomètres carré, dont elle dispose géographiquement, au service notamment de son développement endogène et durable.

Dans le même temps, le statut d'autonomie de la collectivité d'Outre-mer de la Polynésie française prévoit que les missions de sécurité en mer, de police des pêches et de surveillance de la zone maritime englobant la zone économique exclusive Polynésienne relèvent de la compétence de l'État.

C'est ainsi qu'à ce titre, la France a pu passer différents accords internationaux multilatéraux (FRANZ, ANZUS, etc.) avec certains pays dominants de la région Pacifique, à savoir l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ou implantés historiquement dans la zone, tels que les États-Unis d'Amérique, destinés à faciliter ou coordonner les missions régaliennes ci-dessus.

Par une délibération n° 85-1051 AT du 25 juin 1985, publiée au Journal officiel de la Polynésie française le 20 juillet 1985 dans son édition n° 21 page 893, l'Assemblée territoriale de la Polynésie française avait doté la Polynésie française d'un code minier spécifique.

Ce code minier de la Polynésie française est en cours de refonte globale par le gouvernement de la Polynésie française, à l'initiative du ministère de l'environnement, des mines et du développement durable.

Or, au travers de ses réformes successives ayant abouti à l'article 14 paragraphe 4 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, le statut d'autonomie de la Polynésie française prévoit que la compétence en matière de prospection, d'exploitation et de transports de « *matières premières stratégiques telles qu'elles sont définies pour l'ensemble du territoire de la République, à l'exception des hydrocarbures liquides ou gazeux* », relève de l'État.

Cette compétence d'attribution spécifique dévolue à l'État prévue à l'article 14 paragraphe 4 du statut d'autonomie de la Polynésie française trouve sa résonance directe dans les dispositions de l'article 671-1 du code minier national, relative au chapitre unique relatif à la Polynésie française : « *La prospection, la recherche et l'exploitation des matières premières stratégiques telles qu'elles sont définies pour l'ensemble du territoire de la République, à l'exception des hydrocarbures liquides ou gazeux, et, lorsque les gîtes de ces matières premières sont situés dans le sous-sol du plateau continental ou de la zone économique exclusive adjacents à la Polynésie française ou existent à leur surface, le transport par canalisation de ces matières premières sont soumis aux dispositions du livre I^{er} et des livres III à V du présent code, dans le respect des compétences dévolues à cette collectivité.* »

Ainsi, la compétence spécifique relative à l'exploration, l'exploration et au transport, à l'intérieur des limites de la zone économique exclusive Polynésienne, de matières premières dites « *stratégiques* » au sens du code minier hexagonal et de l'article 4 paragraphe 4 du statut d'autonomie de la Polynésie française échappe à ladite collectivité d'Outre-mer et ce, pour des motifs nationaux historiques et arbitraires.

Une décision, de nature réglementaire, en date du 14 avril 1959 du Président de la Communauté, Charles de Gaulle a donné une première définition des « *matières premières stratégiques* » : « *les minerais ou produits utiles aux recherches ou réalisations applicables à l'énergie atomique ; les hydrocarbures liquides ou gazeux.* »

Cette définition n'a fait l'objet d'aucune mise à jour depuis, et ne tient pas compte des découvertes scientifiques et des avancées technologiques qui sont indépendantes de l'industrie atomique : cela signifie en l'état que des minerais autres que ceux utiles aux recherches ou réalisations

applicables à l'énergie atomique peuvent entrer dans le giron de cette définition réglementaire, devenue ainsi trop inclusive.

Or, comme tous les autres pays voisins de la région Pacifique, les collectivités françaises d'Outre-mer sont entrées de plain-pied dans l'ère de la mondialisation des échanges, de l'économie numérique et de la coopération scientifique et technologique au service de leur développement durable et endogène. Cette observation s'applique d'ailleurs également aux collectivités françaises des deux autres océans.

Rien ne permet donc de justifier davantage une telle sphère d'exclusivité de l'État couvrant les « matières premières stratégiques » dans ces collectivités, à l'heure où la question du développement endogène et durable des collectivités françaises ultramarines devient un véritable enjeu financier pour celles-ci et la France.

En 2008, soucieuse de préserver la compétitivité de ses entreprises et de ses industries innovantes, la Commission européenne a lancé l'initiative « matières premières » qui définit une stratégie intégrée afin de répondre aux différents obstacles liés à l'accès aux matières premières non énergétiques et non agricoles.

Les trois piliers de cette stratégie européenne sont la garantie de conditions équitables en matière d'accès aux ressources dans les pays tiers, la recherche d'approvisionnement durable en matières premières auprès de sources européennes et la dynamisation de l'efficacité des ressources ainsi que la promotion de leur recyclage.

Importatrice nette de matières premières, l'Union européenne cherche à diversifier ses sources d'approvisionnement et invite les États membres à repenser leurs modes de production et de consommation.

Dans une communication datée du 2 février 2011, la stratégie de la Commission européenne vient renforcer l'initiative « matières premières » de 2008 et s'articule autour de trois piliers : le développement d'une diplomatie des matières premières, le potentiel d'extraction de l'Union européenne et le recyclage des ressources.

Par conséquent, il en résulte une attention accrue et renforcée en direction des opportunités économiques et commerciales générées par les matières premières stratégiques au niveau de l'Union européenne.

Dans un rapport parlementaire du sénateur Jacques Blanc, en date du 10 mars 2011, sur la sécurisation des approvisionnements énergétiques, la

question des minerais est abordée sur le fond et laisse apparaître des enjeux majeurs pour l'économie française à l'échelon national. L'une des préconisations de ce rapport est que la France doit se « mettre à niveau » en termes de stratégie en matière de minerais, et notamment de métaux rares.

De même, les députés Claude Birraux et Christian Kert, sous l'égide de l'Office parlementaire des choix scientifiques et techniques, ont présenté un rapport intitulé « Les enjeux des métaux stratégiques : le cas des terres rares » le 21 juin 2011, présentant notamment les différentes applications technologiques et industrielles des terres rares, ainsi que l'évolution du marché international en la matière.

De plus, le rapport souligne l'existence d'un cercle vicieux « entre l'exploitation de ressources de plus en plus énergivores et le besoin accru de métaux rares pour la production d'une énergie verte ».

Le député Claude Birraux a souligné « tout à la fois, l'importance de ces métaux, dits stratégiques ou critiques pour les industries de haute technologie française et européennes, la réalité des risques sur leur approvisionnement, la possibilité de mettre en œuvre un ensemble de solutions opérationnelles, d'ordre politique, mais aussi scientifique et technologique. »

Il termine par ces mots : « *Sur le plan sociétal, l'exemple des métaux stratégiques ou critiques, montre encore une fois, s'il en était besoin, que l'intérêt des avancées technologiques doit être évalué de façon plus globale, en prenant en compte leurs impacts, en amont et en aval de leur production, ainsi que l'ensemble des coûts induits, sur le plan environnemental et social. Ce n'est qu'au prix de changement de paradigme, que nos sociétés pourront conserver de façon durable leur capacité à innover (...).* »

La Chine couvre 97 % de la production mondiale de « terres rares » (parmi lesquelles figurent des « matières premières stratégiques » mentionnées à l'article 14 paragraphe 4 de la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française et L. 671-1 du code minier français pour ce qui concerne celles découvertes en Polynésie française) à partir des plateaux de Mongolie et du Tibet. Elle détient une situation de quasi-monopole mondial en la matière.

Récemment, dans un article publié dans la revue scientifique britannique « Nature Geoscience » le 3 juillet 2011, une étude japonaise conduite par le Professeur Yasuhiro Kato de l'Université de Tokyo au

Japon, a révélé l'existence d'importants gisements de « terres rares », dont des matières premières stratégiques, dans les boues de l'Océan Pacifique. Pas moins de 78 sites ont été identifiés par ces chercheurs, notamment dans des zones proches de Tahiti et de Hawaii. Selon lesdits chercheurs, les volumes atteindraient 80 à 100 milliards de tonnes de terres rares.

La mise en évidence récente de la présence de terres rares en quantité significative dans les vases abyssales et dans les encroûtements polymétalliques localisés à l'intérieur de la zone économique exclusive polynésienne met en évidence la nécessité d'actualiser la répartition des compétences statutaires entre l'État et la collectivité d'Outre-mer de la Polynésie française, et plus concrètement de clarifier le périmètre d'application de la notion de « matières premières stratégiques ».

Il apparaît donc que tout ou partie de l'immense zone économique exclusive de la Polynésie française (environ 5 millions de km²) fasse l'objet d'une attractivité toute particulière en termes de « matières premières stratégiques », sans préjudice toutefois des enjeux liés aux énormes coûts induits par leur exploration et exploitation futures, ni des risques écologiques potentiels pour le fond de l'océan.

Une telle problématique ne peut qu'impacter la réflexion politique locale sur la nécessaire refonte du modèle de développement dans lequel s'inscrit d'ores et déjà inexorablement la collectivité de la Polynésie française, en tant que levier de développement endogène et durable.

Dans son rapport intitulé « Les ressources minérales marines profondes : synthèse d'une étude prospective à l'horizon 2030 », l'IFREMER relève en substance que la France se doit de rester un acteur majeur de l'exploration des grands fonds marins au moment même où émerge la perspective d'une exploitation de ce type de ressources.

L'IFREMER y fait huit propositions d'actions prioritaires pour la France :

- connaissances scientifiques et approfondissement du potentiel,
- partenariat public-privé en matière de projets miniers,
- recherche de métaux stratégiques dans les collections existantes,
- présence française renforcée à l'Autorité internationale des fonds marins,
- dépôt d'une demande de permis exclusif d'exploration sur les amas sulfurés,
- contribuer à une stratégie européenne (organisation inter-gouvernementale sur les métaux stratégiques),
- développement des technologies d'exploration et d'exploitation, et de l'industrie française,
- gestion patrimoniale en zone économique exclusive.

Force donc est de constater que loin d'être un sujet d'arrière-garde ou théorique, la question de la compétence statutaire exercée dans la zone économique exclusive polynésienne notamment, en matière de « matières premières stratégiques » incluant les terres rares précitées, figure implicitement mais nécessairement au rang des objectifs poursuivis par la France.

Or, compte tenu de son impact évident sur le modèle de développement polynésien de demain, cette même compétence statutaire porte sur un secteur émergent et dynamisant, qui ne doit pas prendre le pas sur la maîtrise des risques environnementaux.

Moyennant un toilettage prévu du code minier polynésien issu de la délibération n°85-1051 AT du 25 juin 1985, les compétences en matière de prospection, de recherche, d'exploitation et de transports par canalisations, de « matières premières stratégiques » à l'intérieur des limites de la zone économique exclusive de la Polynésie française représentent un levier de développement à haute valeur ajoutée en faveur de cette collectivité, dans le respect préalable de l'équilibre écologique des fonds marins attenants.

D'autant que les compétences en matière d'énergie, de mines, de ressources marines, d'environnement et de développement durable sont déjà pleinement exercées par les autorités polynésiennes en vertu de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

La présente proposition de loi a donc pour double objectif de modifier le code minier national ainsi que le statut d'autonomie de la Polynésie française pour ce qui concerne la compétence statutaire relative aux « matières premières stratégiques » situées dans le ressort de la zone économique exclusive Polynésienne, dans le sens d'un transfert de celle-ci de l'État en faveur du gouvernement de la Polynésie française.

Il n'existe aucune incompatibilité, tant sur le plan législatif qu'opérationnel, à ce qu'un tel transfert spécifique de compétences puisse s'opérer.

Il convient en effet de confier à la collectivité française d'Outre-mer de la Polynésie française, les moyens de son développement endogène dans un secteur à haute valeur ajoutée économique exponentielle. Toutefois, ce transfert de compétence spécifique ne doit pas s'inscrire dans le cadre d'une recherche de profits et d'une exploitation irresponsable de richesses au détriment de l'exigence de préservation de l'environnement maritime et du principe de précaution issu de la Charte de l'environnement de 2004.

Il s'agit donc pour la collectivité d'Outre-mer de la Polynésie française de disposer de la maîtrise de l'exploitation, qui pourrait être faite, des ressources de sa zone économique exclusive, et d'éviter de subir les conséquences d'une surexploitation ou d'une exploitation mal contrôlée à moyen et long terme.

Enfin, et dans le prolongement des débats parlementaires ayant précédé l'adoption par le Sénat d'une proposition de loi relative au suivi des conséquences environnementales des essais nucléaires français en Polynésie française, et notamment à la rétrocession des deux atolls de Moruroa et Fangataufa à cette dernière collectivité, la présente proposition de loi organique tend à parfaire le dispositif de rétrocession en prévoyant que les deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 47 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2014.

Cette date d'entrée en vigueur correspond à celle adoptée dans la petite loi du 18 janvier 2012 par le Sénat, s'agissant de la rétrocession des surfaces et parties émergées des deux atolls de Moruroa et Fangataufa.

À cet effet, et à **l'article 1^{er}**, il est donc proposé de supprimer la référence aux « matières premières stratégiques » parmi les compétences statutaires dévolues à l'Etat prévues à l'article 14 paragraphe 4 de la loi

organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

De même, l'**article 2** précise la compétence de la Polynésie française en matière de prospection, recherche et exploitation des matières premières stratégiques, parmi les compétences statutaires particulières de la Polynésie française.

L'**article 3** supprime les articles L. 671-1 à L. 671-5 du code minier métropolitain relatif au Titre VII intitulé « *Polynésie française* », de manière à confier à cette collectivité française d'outre-mer le plein exercice de sa compétence sur l'ensemble des « matières premières stratégiques » trouvées dans sa zone économique exclusive.

L'**article 4** en cohérence avec les débats parlementaires qui ont précédé le vote de la petite loi relative aux conséquences environnementales des essais nucléaires en Polynésie française, le 18 janvier 2012, vise à rendre les lagons des atolls de Moruroa et de Fangataufa au domaine public maritime de la Polynésie française.

L'**article 5** prévoit la création d'un gage financier usuel.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous vous demandons d'adopter, Mesdames, Messieurs, la présente proposition de loi organique.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

- ① La loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française est ainsi modifiée :
- ② I. – Au 4° de l'article 14, les mots : « matières premières stratégiques telles qu'elles sont définies pour l'ensemble du territoire de la République, à l'exception des hydrocarbures liquides et gazeux ; » sont supprimés.
- ③ II. – La section 2 du chapitre I^{er} du titre III est complétée par un article 30-2 ainsi rédigé :
- ④ « *Art. 30-2.* – La Polynésie française est compétente en matière de prospection, de recherche et d'exploitation des matières premières stratégiques, notamment des terres rares. »

Article 2

Les articles L. 671-1 à L. 671-5 du code minier sont abrogés.

Article 3

Les deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 47 de la loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française entrent en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2014 en ce qui concerne les lagons de Moruroa et Fangataufa.

Article 4

Les dépenses de l'État résultant des dispositions qui précèdent sont compensées par une majoration, à due concurrence, des droits de consommation sur les tabacs visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.